



PROMOTION DE L'ELECTRIFICATION RURALE ET DE
L'APPROVISIONNEMENT DURABLE EN COMBUSTIBLES
DOMESTIQUES

PERACOD



MINISTERE DE L'ENERGIE,
ET DES MINES
MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT

DIRECTION DE L'ENERGIE
DIRECTION DES EAUX, FORETS, CHASSES
ET DE LA CONSERVATION DES SOLS

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR
TECHNISCHE
ZUSAMMENARBEIT (GTZ) GMBH

COOPERATION TECHNIQUE ALLEMANDE

LES CONVENTIONS LOCALES - UN OUTIL FONCTIONNEL DANS LA GESTION FORESTIERE DECENTRALISEE?

**Evaluation comparative de trois expériences sénégal-
allemandes**

CORNELIA SEEGER

Rapport de Stage/ Programme PERACOD, Composante Aménagement Forestier

Août 2004 – Avril 2005

TABLE DE MATIERES

1. UN NOUVEL OUTIL DE GESTION FORESTIERE – LES CONVENTIONS LOCALES.....	6
1.1. POURQUOI DES CONVENTIONS LOCALES ?	6
1.2. DEFINITION ET MODE DE FONCTIONNEMENT DES « CONVENTIONS LOCALES »	7
1.2.1. « Locale »	7
1.2. 2. « Convention »	8
1.3. LES CONVENTIONS LOCALES AU TEMPS DE LA DECENTRALISATION	10
1.4. LA FONCTIONNALITE DES CONVENTIONS LOCALES DANS LE SECTEUR FORESTIER SENEGALAIS	12
2. LA FONCTION POTENTIELLE DES CONVENTIONS LOCALES DANS LE SECTEUR FORESTIER AU SENEGAL.....	15
2.1. PRESENTATION DES OUTILS LEGISLATIFS DE GESTION FORESTIERE DECENTRALISEE AU SENEGAL	15
2.1.1. Commission Environnementale, Cadre de Concertation et Comités de vigilance	17
2.1.1.1. Prédilection législative	17
2.1.1.2. Définition et objectif	17
2.1.2. Aire mise En Défens	18
2.1.2.1. Prédilection législative	18
2.1.2.2. Définition et Objectif	19
2.1.3. Plan d'Aménagement/Plan Simple de Gestion	19
2.1.3.1. Prédilection législative	19
2.1.3.2 Définition et objectif	20
2.1.4. Protocole D'Accord	21
2.1.4.1. Prédilection législative	21
2.1.4.2. Définition et objectif	21
2.2. IDENTIFICATION DU VIDE – DONNER LA FONCTION AUX CONVENTIONS LOCALES.....	23
2.2.1. Manque de Légitimité des Institutions Démocratiques locales	23
2.2.2. Manque de Moyens pour exécuter les compétences locales	24
2.2.3. L'exigence technique d'un plan d'aménagement	25
2.2.4. Connaissance des Instruments de Gestion par la Population	26
3. EVALUATION COMPARATIVE DES OUTILS DE GESTION FORESTIERE MIS EN PLACE PAR DES PROJETS SENEGALO-ALLEMANDE.....	28
3.1. HISTORIQUE ET OBJECTIFS DES PROJETS	29
3.1.1. Projet Senegalo-Allemand Combustibles DOMestiques (PSCAD)	29
3.1.2. Projet Systemes de production intégrés MOYenne casamance (PSPI)	31
3.1.3. Projet Autopromotion et Gestion des Ressources Naturelles au Siné-Saloum (PAGERNA)	33
3.2. METHODOLOGIE	35
3.2.1 Plusieurs Types de données	36
3.2.2. Les enquêtes	37
3.2.2.1. Définition des groupes cibles	37
3.2.2.2. Les questionnaires et guides d'entretien	37
3.2.2.2. PSACD : démarche enquête et personnes rencontrées.....	37

3.2.2.2.3. PSPI : démarche enquête et personnes rencontrées.....	38
3.2.2.2.4. PAGERNA : démarche enquête et personnes rencontrées	39
3.3.1. Mode et structure d'organisation villageoise PSACD.....	40
3.3.2. Mode et structure d'organisation villageoise PSPI.....	42
3.3.3. Mode et structure d'organisation villageoise PAGERNA.....	43
3.4. LES OUTILS ET INSTRUMENTS DE GESTION FORESTIERE EMPLOYES DANS LES ZONES D'INTERVENTION DES PROJETS SENEGALO-ALLEMANDS.....	45
3.4.1. Les outils de gestion forestière PSACD	45
3.4.1.1. Le protocole d'accord de mis en aménagement participatif de la forêt de Dankou.....	45
3.4.1.2. Le Code Local de Gestion.....	47
3.4.2. les outils de gestion forestière PSPI.....	47
3.4.2.1. Plan d'Aménagement et Protocole d'Accord.....	48
3.4.2.2. Plan Simple de Gestion avec Convention Locale.....	49
3.4.3. Les outils de gestion forestière PAGERNA	55
3.4.3.1. Aire mise en défens.....	55
3.4.3.2. Plan simple de gestion	55
3.4.3.3. Convention locale communautaire.....	56
3.5. LA FONCTIONNALITE DES CONVENTIONS LOCALES	57
3.5.1. La fonctionnalité de la convention locale PSACD	57
3.5.1.1. Validité légale et appropriation du protocole d'accord.....	57
3.5.1.2. Validité légale et appropriation du code local de gestion.....	60
3.5.2. Fonctionnalité de la convention locale PSPI	62
3.5.2.1 Validité légale des instruments de gestion forestière PSPI	62
3.5.2.2. Appropriation des outils de gestion forestière PSPI dans la zone Forêt de Balmadou	64
3.5.2.2. Appropriation et appréciation des outils de gestion sur terroir communautaire	68
3.5.3. Fonctionnalité de la convention locale PAGERNA	72
4. RESUME ET RECOMMANDATIONS.....	73
 BIBLIOGRAPHIE.....	 76

ACRONYMES

CAC	Cellule d'Animation et de Concertation
CERP	Centre d'Expansion Rurale Polyvalent
CIV	Comité Intervillageois
CV	Comité Villageois
IIED	International Institute for Environment and Development
IREF	Inspecteur Régionale des Services des Eaux et Forêts
PAGERNA	Projet de Gestion des Ressources Naturelles au Siné-Saloum
PBA	Programme Bassin Arachidier
PCE	Président de la Commission Environnement
PCR	Président du Conseil Rural
PSACD	Projet Sénégal-Allemand Combustibles Domestiques
PERACOD	Programme de Promotion de l'Électrification Rurale et de l'Approvisionnement en Combustibles Domestiques
PLD	Plan Local de Développement
PNIR	Programme National d'Infrastructure Rural
PROCAS	Programme Casamance
PROGEDE	Programme de Gestion Durable et participative des Energies traditionnelles et de substitution
PSPI	Projet Systèmes de Production Intégrés Moyenne Casamance
SAGTC	Schéma d'Aménagement et de Gestion du Terroir Communautaire
UICN	Union Internationale pour la Conservation de la Nature

1. UN NOUVEL OUTIL DE GESTION FORESTIERE – LES CONVENTIONS LOCALES

1.1. POURQUOI DES CONVENTIONS LOCALES ?

Au Sénégal, à l'instar de nombreux autres pays de la zone du Sahel, s'appliquent depuis presque une dizaine d'années des règlements locaux dont le but est de mieux gérer les ressources naturelles. L'expression de « gestion des ressources naturelles » désigne l'élaboration, la mise en œuvre et le contrôle des règles d'accès et d'exploitation des ressources naturelles renouvelables, c'est-à-dire données par la nature (ressources aquatiques, halieutiques, cynégétiques, pastorales, produits forestiers ligneux et non ligneux etc.) se caractérisant par le fait qu'elles « sont prélevées mais non produites » (Delville, 2001 :2).

La nécessité d'instaurer des conventions locales se justifie par la présence d'un vide dans le cadre réglementaire : les textes de loi nationaux sont mal connus par les populations (et parfois même par l'administration) et surtout très peu appliqués tandis que les autorités coutumières, responsables du patrimoine, sont de plus en plus affaiblies. « La perte d'influence de certaines institutions traditionnelles de gestion des ressources naturelles, et l'inadaptabilité des cadres réglementaires modernes laissent des vides favorables à l'émergence de nouveaux mécanismes » (IIED, 2003 : 7). Au lieu de parler d'un vide réglementaire on pourrait aussi bien traduire la situation comme pluralisme juridique : les acteurs se trouvent face à plusieurs référents juridiques dont aucun n'est reconnu et défendu par toutes les autorités impliquées dans la gestion des ressources naturelles.

Ce pluralisme entraîne une situation quasi-anarchique où certains acteurs sont capables d'appliquer de manière sélective les règles qui sont en ligne avec leurs propres intérêts (« *forum shopping* », Meinzen-Dick et Pradhan, 2002) et d'exploiter les ressources naturelles pour leur plus grand bénéfice. Les ressources naturelles montrent ainsi toutes les caractéristiques d'une (i) ressource communautaire à l'accès libre pour quelques groupes sociales où la « tragédie des biens communs » renforce la dégradation continue (Ostrom, 1999) ; et (ii) d'une ressource communautaire à l'accès inégal (Ribot-Peluso, 2003) où les intérêts divergents sont la cause de conflits entre les différents utilisateurs de l'espace.


Face à l'incapacité des systèmes de gestion en place, les conventions locales sont apparues comme « une alternative relativement efficace »: suite à des processus de négociation entre les différents acteurs (représentants des populations, élus des collectivités territoriales, services techniques déconcentrés, etc.), des accords locaux émergent sur des règles et modalités permettant de gérer durablement les ressources naturelles dans un espace défini (Djirée, 2003 : 2). Djirée définit la convention locale de gestion des ressources naturelles aussi comme « étant

tout accord, écrit ou non, entre deux ou plusieurs acteurs locaux, notamment les groupes sociaux, les administrations locales, les services étatiques et les ONG, définissant les règles d'accès et d'utilisation de ces ressources, en vue de leur conservation ou leur exploitation rationnelle et durable ».

1.2. DEFINITION ET MODE DE FONCTIONNEMENT DES « CONVENTIONS LOCALES »

L'objectif principal des conventions locales est donc d'établir un ordre accepté dans la gestion des ressources naturelles au moment où il n'y a plus d'autre règlement qui soit connu et respecté par tous les utilisateurs d'un espace commun. Le règlement trouvé par des acteurs concernés vise la protection et la gestion durable des ressources ainsi que la prévention des conflits qui trouvent leur cause dans l'usage anarchique des ressources. Ce processus revient à la création, l'adoption et la légitimation de droit. La question émergeant est comment la convention locale réussit elle à s'imposer en tant que règlement légitime « face à l'incapacité des système en place » alors que les autres référents juridiques ne se fassent pas prévaloir par toutes les couches sociales à la fois? Nous allons analyser les termes constitutifs des « conventions locales » afin de pouvoir élaborer une réponse.¹

1.2.1. « LOCALE »

Le terme « local » traduit aussi bien la ension spatiale des ressources que celle des acteurs, en tenant compte du principe de la subsidiarité, approuvé à la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement en 1992. Le principe de la subsidiarité « fait appel à des prises de décisions au niveau le plus bas possible de l'échelle politico-administrative » (Ribot, 2002 : 18). Les décisions qui peuvent être prises par les citoyens devraient être établies dans le domaine des droits du citoyen. Les décisions qui peuvent être prises par le gouvernement représentatif local devraient être maintenues à ce niveau là. Ainsi, l'échelle d'élaboration et d'application des conventions locales peut varier entre le village et la région ou la municipalité en fonction du niveau de subsidiarité optimal dans la gestion des ressources naturelles (sur le choix de l'échelle voir aussi IIED, 2003 : 24 et paragraphe 3 au-dessous).

1.2.1.1. Construction d'une identité locale

La valorisation de l'échelle locale par le principe de subsidiarité comprend d'abord la définition constructive d'une identité locale, des particularités locales et finalement la valorisation de la ressource humaine existante (cf. ENDA-GRAF, 1992). C'est par ce chemin de

¹ Le terme « convention locale » ne connaît pas encore de définition généralement valable et applicable. Les rapprochements et explications qui existent se distinguent entre autre par l'échantillon des populations inclus, par le degré de technicité et par l'effet de droit constitutif. Mon analyse par termes constitutifs correspond donc à celle de Djirée (2003 :3)

réflexion que la population rurale va pouvoir évaluer ses pratiques et besoins locaux, discuter sur la légitimité de ses institutions, exprimer des futurs objectifs et identifier des stratégies pour pouvoir les atteindre. Les règles qu'on retrouvera dans la convention locale vont refléter ce travail de recherche commun et permettront à la population de voir clairement les facteurs qui jouent sur leur développement local.

1.2.1.2. Expression d'une position politique

La convention locale ressemble à une « position politique » exprimant une position distincte sur les priorités de développement locale. C'est la voix de la population vers l'extérieur. Les élus locaux villageois et les chefs de villages seront ensuite tenus de faire des démarches en correspondance avec ces priorités. A travers la formalisation des règles, les autorités locales mais aussi les villages voisins parentés ou non-parentés doivent prendre note de cette volonté locale. Les institutions politiques locales, perçue comme trop lointaines et surtout « trop politiques » seront subséquemment obligées de se rapprocher des réalités du terrain pendant que les villageois, eux, saisiront l'intérêt de se servir des institutions formelles (voir aussi Babin, 1999).

1.2.1.3. Définition du niveau de subsidiarité approprié

En érigeant ses propres règles concernant l'usage quotidien des ressources naturelles, la population appréhende le niveau de liberté dont elle dispose réellement pour gérer ses ressources : qu'est-ce qui peut être réglé et qu'est-ce qui est déjà déterminé ? Le rayon d'action, est-il assez large ou la population souhaite-elle l'élargir d'avantage ? On exige d'ailleurs souvent qu'il convienne d'adapter le cadre juridique formel aux pratiques sociales locales (Djirée, 2004 :13). Ce dernier point a donc pour objectif de définir le niveau de subsidiarité que les lois nationales devraient proposer aux populations rurales : quitter le cadre local pour insérer les résultats d'un processus de création de droit dans le cadre national.

1.2.2. « CONVENTION »

Une « convention » désigne l'entente, l'accord, le consensus entre deux ou plusieurs personnes physiques ou morales sur un sujet déterminé. L'acceptation juridique précise que c'est un « accord de volonté destiné à produire un effet de droit quelconque » (Lexique de termes juridiques, 1990 :143).

1.2.2.1. Consensus

Une convention locale approuvée à l'échelle la plus basse possible permet une représentativité majeure des personnes concernées par son application. Tout le monde est invité à participer aux réunions est à contribuer aux règles communes. Ainsi, la population n'a pas besoin de se conformer aux votes par majorité « démocratique », un processus souvent méprisé, mais

peux continuer à se baser sur des décisions consensuelles. « La prise de décision par vote et l'élection sont des innovations politiques. La démocratie villageoise fonctionne avec l'idée d'établir un consensus et les décisions semblent se prendre de manière provisoire. Le consensus permet de cacher les tensions, particulièrement pour les étrangers à la communauté, car la communauté ne peut apparaître divisée » (Enda-Dakar, 2003 :124). Or, c'est là que repose le défi pour les animateurs de projets impliqués pas l'extérieur dans l'élaboration des conventions locales: veiller à ce que les groupes sociaux faibles soient inclus dans les discussion et que le règlement ne renforce pas seulement les positions des couches sociales déjà privilégiées.

Enfin, tout consensus devrait d'abord franchir l'obstacle primordial, qui est l'appropriation et la définition primaire d'un problème par un acteur ou un groupe d'acteurs spécifiques. « *Even in a participatory process, equitable accommodation depends on whether those who identify the initial set of interests hold equity as a concern, use processes that enable assessment of equity, and are monitored and pressured by other groups to give attention to disadvantaged people* » (Wollenberg et al, 2001: 208).

1.2.2.2. Communication et négociation

En même temps, négocier en plusieurs rencontres en accord permet à la population de trouver la meilleure solution à ses problèmes. Les lignes de conflit potentielles sont identifiées et prise en compte de manière préventive lors des négociations. Le point d'accord trouvé sera donc accepté par tous les acteurs car ils sont conscients que toute autre alternative entraînerait un échec des négociations (solution Nash appliquée par Rubinstein, 1982). Finalement, le simple fait de créer une plateforme de communication et d'échange entre les différents utilisateurs de l'espace est susceptible de faire naître un climat de confiance. Cette croissance de confiance et de compréhension envers d'autres groupes est souvent périphrasée par une augmentation en « capital social » (cf. Woolcock, 1998).

Andersson (2003) montre que la qualité de la communication entre les acteurs à travers des plateformes est même le facteur le plus significatif pour expliquer la variance de réussite dans la décentralisation du secteur forestier en cas d'une stabilité du cadre institutionnel formel. Une première diffusion de confiance au-delà des limites traditionnelles par ceux qui sont impliqués personnellement dans le processus de communication devrait toutefois être transmise au cœur des groupes originaux. Autrement, ces individus placés à la périphérie risquent de se faire expulser de la communauté ou au moins d'attirer la méfiance de leurs leaders traditionnels.

1.2.2.3. Effet de droit

L'effet de droit que la convention assume signifie la fin de l'anarchie. C'est l'objective

principal dans la création de droit par-dessous. Une convention locale qui n'est pas respectée par ceux sur lesquels elle s'applique ne mérite pas d'être nommée convention. Le processus d'élaboration exige alors un point final pour montrer à tous les acteurs concernés que ce règlement doit être respecté et que toutes les infractions et conflits seront gérés selon le mode décrit dans la convention. L'autorité de surveillance peut être une autorité traditionnelle (chef de village, marabout) ou bien une autorité d'état (procureur, police, agent forestier).

Effet de droit ne signifie pas forcément la formalisation d'une convention locale en droit constitutif. Tant qu'on reste sur un niveau d'application très bas (convention villageoise, inter-villageoise), la convention constitue un règlement intérieur. C'est au moment où la convention atteint un niveau de complexité plus haute et que le règlement local touche le cadre régional ou national qu'une formalisation devient souhaitable pour s'assurer d'une plus grande corrélation entre légitimité et légalité. Les règles de comportement rédigées dans une convention locale, approuvées par des institutions jouissant d'une légitimité populaire, seront donc transférées à un niveau constitutif.

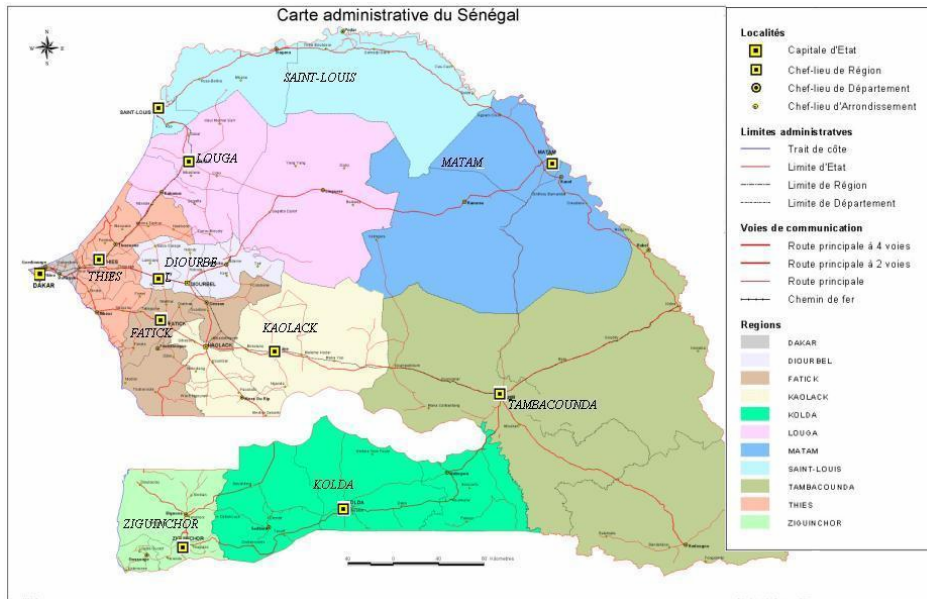
Le IIED constate encore que « l'échelle d'application la plus pertinente des conventions locales fait encore l'objet d'un débat. Les conventions locales villageoises bénéficient des possibilités offertes par l'homogénéité ethnique et culturelle. Mais l'inscription des conventions dans un processus légal requiert la prise en compte de l'échelle coutumière en tant qu'échelle de validation des délibérations du Conseil Rural » (IIED, 2003 : 24). Ce dernier point a donc pour objectif de définir le niveau de subsidiarité que les lois nationales devraient proposer aux populations rurales : quitter le cadre local pour insérer les résultats d'un processus de création de droit dans le cadre national des institutions superposées.

1.3. LES CONVENTIONS LOCALES AU TEMPS DE LA DECENTRALISATION

Lors d'un processus de décentralisation incitant un transfert de compétences dans la gestion des ressources naturelles, la confusion de référent juridique peut s'aggraver d'avantage. Diallo (2003 : 4) dirait même qu'« en dépit des efforts du législateur de préciser les compétences respectives, il sera inévitable que des incertitudes subsistent et que la pratique fasse apparaître des difficultés ». Est-il alors nécessaire de formuler de plus en plus de conventions locales pour lutter contre l'anarchie produite par les incertitudes?

Actuellement, au moins 60 des 75 pays classés comme pays en voie de développement sont en train de poursuivre une sorte de décentralisation dans la gestion des ressources naturelles (Agrawal, 2001). Au Sénégal des réformes administratives et territoriales plus anciennes (p.ex. la loi n° 72-25 du 25 avril 1992 portant sur la création des communautés rurales et la loi n° 90-37

du 08 octobre 1990 ayant fait du PCR l'ordonnateur du budget de la communauté rurale) ont été complétées en 1996 par de nouveaux textes. L'état sénégalais a instauré le transfert de neuf domaines de compétences et des moyens financiers pour les mettre en œuvre ainsi que la mise en place de structures de pilotage. Plus spécifiquement, la loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant sur le code des collectivités locales érigeait la région en collectivité locale, tandis que la loi n° 96-07 du 22 mars 1996 déterminait le transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales, aussi en matière de gestion des ressources naturelles.²



Cette nouvelle vague de décentralisation s'est déclenchée après la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (CNUED) tenue à Rio de Janeiro en 1992. Les états signataires de la « Déclaration de Rio » s'engageaient à impliquer leurs populations dans la gestion des affaires les concernant - notamment la gestion des ressources naturelles - à travers des institutions démocratiques locales (Agenda 21 CNUED, 1992 ; SAFEFOD n°1, 1996). La convention marqua un véritable changement de paradigme : auparavant le fameux « approche participative », soutenu presque par l'unanimité des organismes de développement, avait toujours été interprétée dans le sens d'une mobilisation externe des capacités locales (Chambers, 1983). En revanche, la décentralisation démocratique transfère des pouvoirs et des ressources à des autorités représentatives et responsables vis-à-vis des populations locales, favorisant la

² Les neuf domaines de compétences décentralisées sont : (1) domaine, (2) environnement et gestion des ressources naturelles, (3) santé, population et action sociale, (4) jeunesse, sports et loisirs, (5) culture, (6) éducation, (7) planification, (8) aménagement du territoire et (9) urbanisme et habitat. Pour les communes et les communautés rurales, ces compétences s'ajoutent aux compétences générales dont elles disposent depuis leur création en 1972. Quant aux régions érigées en collectivités locales, elles sont dotées de compétences propre à la mesure du rôle important qu'elles vont assumer (Loi n° 96-07).

transformation de la population rurale considérée jusque là comme des « sujets gouvernés » (Mandami, 1996) en citoyens avec l'« option de la voix » (Hirschmann, 1970).

Ribot résume que « d'un point de vue conceptuel, le changement actuel d'une notion de gestion participative vers une notion de gestion décentralisée des ressources naturelles est un changement des formes d'inclusion démocratique directement orchestrées de l'extérieur vers des formes représentatives d'autorités démocratiques élues localement » (Ribot, 2002 : 10). Or, la décentralisation démocratique représente une forme institutionnalisée de l'approche participative) et un point de repère qualitatif dans l'application du principe de la subsidiarité. En vue des vertus théoriques de la décentralisation, contrariées par des difficultés apparemment insurmontables dans l'application, quelle est la relation fonctionnelle entre convention locale et transfert de compétences par décentralisation ?

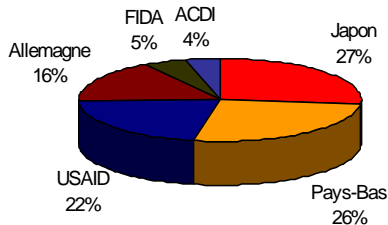
La convention locale peut renforcer le mouvement démocratique et dévoiler les pratiques pseudo démocratiques à travers son mode de fonction qui incite la légitimation de droit. Or, la finalité de la convention locale ne consiste pas à se substituer à une décentralisation démocratique trop compliquée ! Elle est plutôt son complice car elle contribue à une plus grande corrélation entre légitimité et légalité et dans la même logique à une consolidation du processus de la décentralisation. Ainsi, le pragmatisme local prépare la route pour une éducation civique qui peut aller au-delà de la gestion des ressources naturelles. « Les conventions locales doivent être considérées non seulement comme outil de gestion des ressources naturelles, de règlement et de prévention des conflits, mais également et surtout comme un instrument de consolidation du processus de décentralisation » (Djirée 2003 : 26).

1.4. LA FONCTIONNALITE DES CONVENTIONS LOCALES DANS LE SECTEUR FORESTIER SENEGALAIS

Aujourd'hui, certains auteurs affirment que les conventions locales « constituent une réponse à tous ces problèmes » de comportements anarchiques et qu'elles « favorisent des interventions multiples » (Diallo, 2003). Pourtant, l'élaboration, la restitution et la formalisation des conventions locales faite avec l'aide des structures externes ressemble plus souvent à la manifestation d'une volonté extérieure qu'à celle d'une volonté des acteurs locaux concernés.

Ici, la justification officielle en faveur ou non d'un un outil de gestion peut être déterminée par des contraintes que l'institutionnalisation cognitive exerce sur des individus: une fois qu'on a incorporé un certain langage d'un milieu professionnel, les schèmes et stratégies d'actions alternatives perçues par l'individu ne quittent guère des voies goudronnées par l'expérience commune, on a tendance à justifier ses actions par des termes habituels au sein d'une institution (March et Olsen, 1987). « Conventions locales », le terme rime avec d'autres synonymes de

valeur générale appréciés par les responsables des projets de développement, tels que l'« approche participative » citée ci-dessus mais aussi la « vulgarisation » et la « simplification » d'une approche technique.



Les partenaires au développement dans le secteur forestier au Sénégal (Djigo, 2003)

conventions locales?), ou simplement aux résultats de programmes des bailleurs de fond qui couvrent environ 75 % du montant total des dépenses sectoriels (soit 40 milliards FCFA en 2002). Au lieu d'atteindre une consolidation de pratiques légitimes et une corrélation entre légalité et légitimité, les conventions locales surgissent alors un peu partout comme des champignons sauvages.

Les questions clés pour évaluer la fonctionnalité des conventions locales dans notre contexte spécifique seront donc:

1) Le cas particulier du secteur forestier au Sénégal requiert-il vraiment de nouveaux outils en dehors des outils de gestion définis dans les textes de lois ? Le cadre moderne est-il vraiment inadapté à la réalité de la population rurale, ou ne s'agit-il pas d'une prolifération institutionnelle aggravant la pluralité des référents et mettant hors-jeu la dynamique de la décentralisation démocratique? « **Les conventions locales trouvent-elles leur fonction au sein des instruments régulateurs dans le secteur forestier sénégalais ?** » Pour répondre à ces questions, la section suivante présente une synthèse des outils législatifs de gestion forestière décentralisée et communautaire au Sénégal. Ceci nous permettra de saisir profondément le cadre juridique formel sur lequel la convention locale s'applique et de discuter si elle pourra ou non réellement contribuer à résoudre certains problèmes qui lui sont inhérents. (**Chapitre 2**)

2) La convention locale, représente-elle au moins un outil fonctionnel pour corriger ces éventuelles lacunes? Les acteurs qui profitent le plus du « forum shopping » sont-ils effectivement sous juridiction de la convention au niveau local ? « **A quelles fins exactement a-t-on interprété et appliqué l'outil de la convention locale dans les différents projets de la coopération sénégallo-allemande ?** » La troisième section présente une évaluation comparative

de l'interprétation du cadre réglementaire par trois projets de la coopération sénégallo-allemande qui avaient une composante forestière. Nous avons évalué la légalité et la légitimité des outils « classiques » et la fonction et fonctionnalité des conventions locales élaborées avec l'appui des projets dans les zones d'intervention respectives. **(Chapitre 3)**

2. LA FONCTION POTENTIELLE DES CONVENTIONS LOCALES DANS LE SECTEUR FORESTIER AU SENEGAL

La couverture forestière sénégalaise est en train de diminuer fortement. Le taux de déforestation actuelle est de 0,7% par an, ce qui représente une superficie de 45 000 ha perdue chaque année (www.fao.org, fiche Sénégal). Cette dégradation est due à plusieurs facteurs. Les densités animales très élevées conduisent tout d'abord à un épuisement rapide des pâturages de la zone sahélienne. Il s'ensuit une dénudation des sols qui renforce les risques de déflation et de stérilisation des parcours.

Deuxièmement, les défrichements de certaines parties du domaine forestier classé pour l'usage agricole et l'habitat ainsi que l'exploitation frauduleuse des produits ligneux et non ligneux font peser également une menace réelle sur les ressources forestières. Djigo (2003) estime que « la fraude n'est plus un phénomène exceptionnel, mais plutôt la règle » et Ribot (1990) trouve que la production du charbon de bois, légal et illégal, a eu un effet particulièrement dévastateur. Quant aux feux de brousse, la FAO constate que malgré la lutte préventive et les campagnes de sensibilisation, ils continuent de causer des dégâts énormes. En 2002 par exemple, il y eut 336 cas de feux causant la perte de 272 146 ha partis en fumée (www.fao.org, fiche Sénégal). Selon le Centre de Suivi Écologique à Dakar (www.cse.sn) les feux se localisent dans la partie est du pays, plus précisément dans le sud du bassin arachidier (région de Kaolack), et dans le sud/sud-est (régions de Kolda et Ziguinchor en Casamance et la région de Tambacounda).

On comprend donc que la multitude des intérêts mis en jeu qu'ils soient agricoles, pastoraux ou commerciaux rendent nécessaire une gestion durable du patrimoine forestier sénégalais. La situation est aggravée par le fait que le personnel du service forestier d'état a connu une diminution constante de 526 en 1993 à 439 en 2003 (www.fao.org, fiche Sénégal).

2.1. PRESENTATION DES OUTILS LEGISLATIFS DE GESTION FORESTIERE DECENTRALISEE AU SENEGAL

Tandis que le service forestier d'état est en train de réduire ses capacités au niveau local, la communauté rurale s'est vu attribuer de vastes compétences en matière de gestion forestière selon l'article 30 de la loi n° 96-07. Passant à l'application dans le secteur forestier, l'État sénégalais jugea que la réforme institutionnelle rendait nécessaire une modification du code forestier.

Il fallait donc attendre la promulgation du dernier code forestier du Sénégal (loi n° 98-03 du 08 janvier 1998) et de son décret d'application (décret n° 98-164 du 20 janvier 1998) pour institutionnaliser la décentralisation dans le secteur forestier. Ce nouveau code abrogeait celui de

1993 (loi n° 93 -06 du 4 février 1993) avec son décret d'application n° 95-357 du 11 avril 1995. Bien que l'ancien code basé sur le Plan d'Action Forestier de l'an 1992 avait déjà inséré plusieurs innovations dans la gestion forestière, la décentralisation politique n'avait pas encore réellement démarrée à l'époque. En conséquence, la stratégie d'intervention forestière reposait toujours sur une responsabilisation des populations rurales et la participation des organisations locales sans faire appel à un transfert de compétences.

Aujourd'hui, la communauté rurale en tant que « personne morale de droit public dotée d'une autonomie financière » (article 192 loi n° 96-06) est la seule entité juridique locale qui décide de l'accès aux forêts sur terroir communautaire où des formes d'exploitation par des populations locales ou des acteurs étrangers dont ces forêts peuvent faire l'objet.³ Elle est responsable pour (1) la gestion des forêts sises en zones de terroir sur la base d'un plan d'aménagement approuvé par l'autorité compétente de l'État ; (2) la délivrance d'autorisation préalable de toute coupe à l'intérieur du périmètre de la communauté rurale ; (3) la quote-part d'amendes prévues par le Code forestier ; (4) la constitution et le fonctionnement des comités de vigilance, en vue de lutter contre les feux de brousse ; (5) la gestion de sites naturels d'intérêt local ; (6) la création de bois et d'aires protégées ; (7) l'élaboration et la mise en œuvre du plan local d'action pour l'environnement (article 30 de la loi n°96-07).

L'article 11 du décret n° 96-1134 du 27 décembre 1996 portant application de la loi portant sur le transfert de compétences en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles dégage encore l'appui des services techniques déconcentrés pour la mise en œuvre des compétences transférées. Mais de quels instruments les communautés rurales disposent-elles vraiment pour assurer une gestion durable de leurs forêts ?

La communauté rurale

- met en place et fait fonctionner des structures et institutions internes pour assurer l'exécution de ses compétences (2.1.1.)
- entreprend les mesures adaptées pour protéger et réhabiliter le patrimoine sylvo-pastoral sur terroir communautaires (plan local d'action pour l'environnement, aires mises en défens) (2.1.2)
- gère et aménage ses boisements et forêts communautaires (plan d'aménagement, plan simple de gestion) avec l'aide technique et financière des partenaires (projets de développement, Eaux et Forêts) (2.1.3.)

³ Le premier article de la loi n° 96-07 précise que le règlement des affaires relatives aux compétences de la communauté rurale se fait par **délibération**. L'article 202 de la loi n° 96-06 portant sur le Code de Collectivités Locales définit comme organe délibérant le conseil rural, composé des conseillers et conseillères ruraux élus pour cinq ans, conformément au code électoral. D'ailleurs, le conseil rural ne peut pas déléguer l'exercice de ses attributions.

- peut se faire confier des parties du domaine forestier national riverain afin de les protéger et aménager comme les forêts sur terroir communautaire (2.1.4.)

2.1.1. COMMISSION ENVIRONNEMENTALE, CADRE DE CONCERTATION ET COMITES DE VIGILANCE


2.1.1.1. Prédiposition législative

La communauté rurale est habilitée à créer et à faire fonctionner des structures et des institutions internes pour la protection des ressources naturelles et de l'environnement. Dans ce but, elle va former une ou plusieurs commissions techniques au sein de son conseil rural en charge de l'environnement et de la gestion du terroir communautaire (article 229 de la loi n° 96-06). Chaque commission est dirigée par un président ou une présidente responsable des décisions prises devant le conseil rural. En dehors de cela, la communauté rurale peut aussi mettre en place un cadre de concertation pour la protection et la gestion de l'environnement, dont l'organisation, la composition et le mode de fonctionnement sont définis par délibération (article 40 du décret 96-1134).


En ce qui concerne plus précisément la protection et la gestion des forêts, la communauté rurale est responsable de la constitution et du fonctionnement des comités (villageois) de vigilance dans le cadre de la lutte contre les feux de brousse (article 43 du décret 96-1134 et article 30 de loi n° 96-07). Ces derniers participeront à l'entretien des pare-feu et de tout autre ouvrage réalisé par la région, l'État ou tout autre partenaire contre les feux de brousse.

2.1.1.2. Définition et objectif

Les commissions techniques spécialisées proposent des mesures techniques à prendre pour promouvoir le développement dans le secteur qui les concerne. Ce sont des mini-ministères au sein de la communauté rurale. Elles bénéficient des compétences techniques des conseillers membres et travaillent en collaboration étroite avec les services extérieurs de l'État tel que les services des Eaux et Forêts. Une fois installées, elles devraient assumer leur fonctionnement grâce aux Fonds de Dotation de l'État prévus pour les neuf domaines de compétence.

Le cadre de concertation est différent de la commission environnementale en ce que chaque citoyen étant intéressé par une gestion durable des ressources naturelles pourra y participer. L'objectif est de former un cercle de personnes unies ayant pour objectif la protection et la gestion consensuelle de l'environnement communautaire. Ainsi, on y trouverait non seulement des conseillers ruraux mais aussi des chefs de village  des représentants des exploitants forestiers, des organismes de tourisme, ainsi que des groupements de femmes ou des jeunes. Etant donné qu'il n'existe aucune formule relative au mode d'organisation du cadre de concertation, c'est à la communauté rurale elle-même de le déterminer selon ses besoins.

Les comités villageois de vigilance contre les feux de brousse ont été conçus il y a bien longtemps comme mécanismes permettant l'implication et la responsabilisation de la population riveraine des forêts par une approche « incitative » (Code Forestier 1993) : A chaque fois qu'un comité réussissait à lutter contre un feu de brousse, il recevait une indemnité de la part des services techniques. Malheureusement, ce mode de motivation ne prenait en compte ni la lutte préventive, ni le fait que les villages où la forêt ne brûlait pas du tout gagnaient moins que ceux qui luttèrent contre les feux faisant rage. Bientôt on allait mettre des feux pour pouvoir toucher des indemnités (*IREF Kolda, entretien 26 janvier 2005*). C'est ainsi que l'État décidait d'impliquer la population plus encore en répartissant les recettes contentieuses avec les communautés rurales et l'agent dénonçant pour les forêts sur terroir communautaire (Code Forestier 1998). Néanmoins les comités devraient aussi continuer à veiller sur les forêts classées. Les comités de vigilance au niveau villageois sont désormais mis en place par le conseil rural, ils sont sous tutelle de la commission de l'environnement.

Ayant mis en place ces structures d'organisation interne, la communauté rurale doit protéger et gérer ses forêts en respectant les dispositifs  la loi sénégalaise. Elle doit avant tout délimiter ses boisements en forêt communautaire. La démarcation ne se base pas nécessairement sur les cartes des services techniques, elle ne dépasse pas le terroir communautaire et se fait selon les besoins et la réalité de la communauté rurale. Il s'agit donc d'une délimitation d'une zone à vocation spécifique sur le terroir communautaire et pas de la démarcation d'un massif forestier sous domaine d'État. C'est à partir de ce moment là que les terres à vocation forestières des collectivités locales deviennent des véritables forêts communautaires (cf. article R9 du Code Forestier 1998 pour la définition des forêts).

2.1.2. AIRE MISE EN DEFENS

2.1.2.1. Prédiposition législative

Selon l'article 30 de la Loi n° 96-07, la communauté rurale est dotée de la compétence de créer sur son terroir des bois et des aires protégées. L'article 48 du décret 96-1134 précise que le conseil rural a compétence pour la création d'aires protégées, à l'intérieur des limites de son ressort. En délibérant des aires mises en défens, la communauté rurale prend en charge des zones et sites naturels présentant un intérêt socio-écologique rural (article 44 du décret 96-1134), et répond ainsi aux principes de protection, de gestion et d'exploitation de l'environnement et des ressources naturelles, arrêtés dans les articles 3-12 du même décret. Les conditions de réalisation sont à définir dans le plan local d'action pour l'environnement dont l'élaboration incombe également à la communauté rurale (article 39 du décret 96-1134).

2.1.2.2. Définition et Objectif

Dans la plupart des régions, le couvert forestière est dégradé à un niveau qui ne laisse pas penser à aménager des forêts communautaires afin d'en pouvoir tirer du profit toute suite. Il s'agit surtout de trouver un outil pour lutter contre la désertification et l'érosion des sols. L'aire mise en défens est donc une partie délimitée du terroir communautaire qui est mise en protection afin de réhabiliter et conserver les ressources sylvo-pastorales. Sa situation géographique est indiquée sur la carte de ressources naturelles de la communauté rurale. Elle peut être située dans une forêt communautaire où intégrer plusieurs zones naturelles. Après délibération d'une zone forestière en mise en défens par le conseil rural, le PCR ne peut plus autoriser l'exploitation commerciale des produits ligneux par avis positif, droit exclusif dont il profite avant la délibération (Code Forestier 1998, Article L4).

La réhabilitation des boisements et des forêts sur le terroir communautaire a pour objectif final de produire des avantages écologiques, socio-économiques et culturels durables.⁴ La formulation des activités collectives pour contribuer à la réhabilitation (reboisements, nettoyage, construction des pare-feux ou bien surveillance des parcours de bétail) relève du domaine de compétences de la communauté rurale (par délibération du conseil rural) tandis que l'exécution peut être confiée aux villages riverains des mise en défens.

2.1.3. PLAN D'AMENAGEMENT/PLAN SIMPLE DE GESTION

2.1.3.1. Prédiposition législative

Bien que la communauté rurale ait le droit de délimiter et de protéger ses forêts, et qu'elle jouisse également du droit d'exploitation (article L.2 de la loi n° 98-03 du 08 janvier 1998 portant Code Forestier), l'exercice de ce dernier est liée à l'existence d'un plan d'aménagement approuvé par l'autorité compétente de l'État (article 7 et 30 de la loi n° 96-07). La partie réglementaire du Code Forestier (décret n° 98-164 du 20 février 1998) confirme encore dans son rapport de présentation que « toute exploitation forestière est soumise aux prescriptions des plans d'aménagements », et dans l'exposé des motifs de la loi il est clairement indiqué que « les droits d'exploitation reconnus aux collectivités locales s'exercent dans le respect des prescriptions des plans d'aménagement, approuvés par l'État ».⁵ Lorsque la superficie de la forêt est comprise

⁴ Cette définition correspond à l'article 2 du décret 96-1134, constatant que « les forêts, zones protégées et sites naturels d'intérêt régional, communal ou communautaire sont des espaces qui sont considérés comme tels, situés en partie ou en totalité dans le périmètre de la collectivité locale, et dont les produits, sous-produits et effets, du fait de leur mise en valeur, leur réhabilitation, ou leur simple existence intéressent le développement de la collectivité locale considérée ».

⁵ Pour les forêts communautaires non aménagées une vente à l'unité de volume ou de poids de produits forestiers bruts ou transformés peut être autorisée après réception de la directive du Ministère chargé des Eaux et Forêts qui en fixe les quantités (articles L76, Code Forestier 1998).

entre 5 et 20 ha (Code Forestier, article R.11), le propriétaire ou l'usufruitier peut s'en tenir à un plan simple de gestion.

Afin de faciliter l'élaboration d'un plan d'aménagement, la communauté rurale peut demander aux services techniques compétents de l'État de le faire élaborer pour elle (article 45 du décret 96-1134, voir aussi Code Forestier article R 14, et rapport de présentation de son décret). Puisque ce service ne rentre plus dans le cadre du service technique de l'état mais ressemble plus à une consultation technique privée, la communauté rurale peut solliciter une subvention du Fonds Forestier National, géré par le Gouverneur de la région. En soumettant une programmation annuelle des activités forestières prévues, la communauté rurale peut se doter des moyens financiers qui lui permettent d'assumer pleinement ses compétences.⁶

2.1.3.2 Définition et objectif

L'exploitation forestière s'entend de la coupe ou de la collecte des produits forestiers, notamment (1) le bois ; (2) les exsudats, le miel et les huiles ; (3) les fleurs, fruits, feuilles, écorces et racines ; et (4) la faune sauvage terrestre, aviaire et aquatique. L'exploitation forestière est différente de l'usage qui a comme objectif d'assouvir les besoins quotidiens, et sera définie par son caractère commercial.⁷

Selon le Code Forestier, l'aménagement des forêts vise une exploitation rationnelle des ressources naturelles. Ceci 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 » (Code Forestier 1998, article R 11). Le plan d'aménagement consiste alors en une programmation de l'aménagement dans le temps et dans l'espace pour la réalisation de ce profit sur le plan économique, social, culturel ou environnemental. Le plan de gestion quant à lui constitue la partie du plan d'aménagement qui contient les décisions sur le découpage de la forêt et le calendrier des coupes. Il contient les principales prescriptions de l'aménagement concernant le programme des exploitations, ainsi que le programme des travaux pendant la durée d'application de

⁶ La communauté rurale est dans ce cas là appelée à préparer une convention type, fixant les modalités d'utilisation des services extérieurs de l'état (voir le premier article du décret n° 96-1123 du 27 décembre 1996 : « Les services extérieurs d'État peuvent, en application de la loi, être utilisés (...) du conseil rural pour la préparation et l'exécution des actes et décisions des organes des collectivités locales »). La convention doit être déposée auprès du gouverneur de la région pour approbation et déblocage des fonds nécessaires. La demande pour signature de la convention doit être faite l'année précédente, accompagnée par le programme d'activités. La signature se fait entre le 1 janvier et le 30 mars de l'année en question. Pour l'heure, aucune CR au Sénégal n'a passé de contrat avec un agent forestier en ayant recours à cette convention type.

⁷ A distinguer encore les conditions différentes assujetties à l'exploitation des produits ligneux et non-ligneux : l'exploitation des produits ligneux ou de la gomme requiert d'abord l'obtention d'une carte professionnelle d'exploitant forestier délivrée par le service des Eaux et Forêts (Code Forestier Article R 26, RdS : 32) alors que les produits non-ligneux peuvent être exploités par tout groupement d'intérêt économique en respectant le plan d'aménagement et le paiement des redevances.

l'aménagement. La durée d'application d'un aménagement est comprise entre dix et vingt-cinq ans (article R15).

Par contre, le plan simple de gestion est un document plus facile comprenant les trois parties suivantes : (i) la définition des objectifs ; (ii) les programmes des coupes à exploiter : nature, assiette, périodicité et quantité en volume ou en surface, ainsi que les travaux de régénération et (iii) le programme des travaux d'amélioration sylvicole : nature, assiette, importance, estimation et époque de réalisation. Il comprend également, en annexe, un plan de localisation, un plan de la forêt et le parcellaire. Même si le plan simple doit aussi être approuvé par les Services des Eaux et Forêts (IREF), il est plus facile à changer ou à ajuster à un changement de besoins de la population.

2.1.4. PROTOCOLE D'ACCORD


La possibilité de délimiter des forêts communautaires, de les mettre en défens, des les aménager et de les exploiter sur la base d'un plan d'aménagement, est limitée aux boisements situés sur le terroir communautaire. Pour ce qui est de la forêt du domaine nationale (forêt classée), l'aménagement peut seulement être confié aux communautés rurales à base d'un protocole d'accord.

2.1.4.1. Prédilection législative


Le passage qui évoque pour la première fois le terme de « protocole d'accord » dans le nouveau Code Forestier se trouve dans l'exposé des motifs des modifications majeures, qui « visent à consacrer le pouvoir des collectivités locales sur des forêts situées hors du domaine forestier de l'État, ce dernier ayant aussi la faculté de confier à une collectivité locale, sur la base d'un protocole d'accord, la gestion d'une partie de son domaine forestier » (loi n° 98-03 portant Code Forestier).


La possibilité de déléguer la gestion forestière aux collectivités locales sur la base d'un plan d'aménagement n'est pourtant pas une nouveauté, le Code Forestier 1993 (loi n° 93-06) proposait déjà ce mode de coopération. Le protocole d'accord précédait alors la loi n° 96-07 portant sur le transfert de compétences. Cette chronologie va nous aider à comprendre pourquoi les organismes de la coopération allemande avaient tendance à accorder plus d'importance au protocole d'accord qu'aux autres outils de gestion communautaire décentralisée (« *institutional lock-in* », Pierson, 1996).


2.1.4.2. Définition et objectif

Puisque les textes de lois rent dans le vague quant à la forme et le contenu d'un tel document, on se retrouve aujourd'hui dans une situation où la définition d'un « protocole

d'accord de mise en aménagement forestier participatif » reste basée sur le modèle tripartite proposé par des projets forestiers financés par la République Fédérale d'Allemagne, et approuvé comme document test en 1999 par la Direction des Eaux, Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols (DEFCCS) dans la lettre N° 001672/DEF/AD datée du 28/7/99. Ce protocole n'implique pas seulement les entités administratives mais aussi directement la population villageoise riveraine de la forêt car il est signé par toutes les parties prenantes : (i) les Chefs des villages riverains concernés et les représentants des comités villageois, (ii) les Présidents des Communautés rurales impliquées, (iii) le Sous-Préfet de l'arrondissement, et (iv) le Chef du Service régional des Eaux & Forêts (SREF).

Après la signature des parties le protocole est envoyé au niveau central pour signature par le Directeur des Eaux & Forêts. Suite à l'application du protocole pendant deux ans, période durant laquelle (i) la forêt devrait être stabilisée avec une lutte efficace contre les diverses formes de dégradation pesant sur elle (coupes, feux, défrichements agricoles...) et (ii) ses fonctions productrices réhabilitées, un plan d'aménagement sera élaboré, approuvé tant au niveau local, régional que national, puis mis en œuvre (cf. Gueye, 2004 : 22). La partie gérée par la collectivité locale constitue donc une sorte d'élargissement temporel de terroir par contrat. L'avantage principal de ce changement de gestionnaire réside dans  versements annuels des recettes forestières contentieuses. Au lieu d'attribuer les sept dixièmes du montant total à l'État, c'est désormais la collectivité locale gestionnaire de la forêt qui en profite (voir article 65 du décret n° 98-164).

Malgré son caractère original de document « test », ce modèle demeure le texte de référence jusqu'à aujourd'hui. Néanmoins, il est peu évident de prévoir jusqu'à quel point les collectivités locales souhaitant établir un nouveau partenariat tripartite sont tenues de se baser sur ce modèle. La discussion entre les participants à l'atelier de concertation PERACOD (15 et 16 avril 2005) a contribué à comprendre les différents points de vue. Le modèle approuvé peut premièrement être conçu comme constituant une sorte de « contrat type » pour désigner un nouveau gestionnaire de la forêt en question. C'est un document standard, approuvé par l'État permettant de confier la gestion de son domaine aux collectivités locales  manière harmonisée. Dans ce cas, les détails de gestion devaient être arrêtés dans un autre document (p. ex. plan d'aménagement, plan d'action pour l'environnement, plan local de développement).

Dans le scénario opposé, le contenu du protocole d'accord peut varier librement et le modèle sénégal-allemand approuvé en 1999 nous sert plutôt de guide pour donner des idées et structurer les approches. Toutes les questions ouvertes qui sont objet de discussion entre les services des Eaux et Forêts et les autres partenaires (p ex. forêt entière vs. parcelle, pla  aménagement avant

ou après signature, fonctionnement de caisse) peuvent être fixées dans le document même. Ainsi, le protocole d'accord devient un instrument souple : ce qui est important c'est la bonne entente et la coopération entre les partenaires pour se mettre d'accord sur la stratégie optimale permettant la gestion durable de la forêt classée en question. Malgré cela, nous ne considérons pas le protocole d'accord comme représentant une convention locale (pour une autre appréciation voir GTZ, 2000). C'est un contrat formel qui désigne tout d'abord le nouveau gestionnaire d'une forêt classée.

Contrairement aux outils précédents, la convention locale ne connaît pas de prédisposition dans les textes de lois sénégalaises. Ceci n'est bien sur pas surprenant si on la considère comme un outil de gestion complémentaire au cadre juridique. Mais on retrouve l'esprit de base dans l'article 3 du décret 96-1134 sur les principes de protection, de gestion et d'exploitation de l'environnement et des ressources naturelles : « *Les collectivités locales suscitent la participation de tous les acteurs dans le strict respect des principes, des orientations politiques, des options techniques et de la réglementation en vigueur* ».

2.2. IDENTIFICATION DU VIDE – DONNER LA FONCTION AUX CONVENTIONS LOCALES

Nous avons revu le cadre réglementaire de la loi moderne visant une gestion communautaire des ressources forestières à travers des institutions décentralisées et locales. Nous avons vu aussi de par le degré de dégradation continue du couvert forestier que ce cadre n'a pas encore donné le résultat escompté. Que reste-t-il maintenant de ce « vide institutionnel », qui laisse la place aux conventions locales ?

2.2.1. MANQUE DE LEGITIMITE DES INSTITUTIONS DEMOCRATIQUES LOCALES

Le conseil local est l'institution locale responsable de la gestion des ressources forestières. Nous avons montré qu'en théorie il dispose d'une variété d'instruments pour assumer sa fonction. S'il ne réussit pas à s'imposer comme autorité centrale dans la gestion des ressources communautaires dans la société rurale, c'est qu'il manque de légitimité et que la population ne l'accepte pas comme gérant des intérêts communs. Pourquoi est-ce ainsi ? Le concept de la décentralisation démocratique prévoit des élus locaux responsables et redevables à l'électorat local. Dans ce cas, les conseillers ruraux provenant des villages constitutifs de la communauté rurale devraient agir comme porte-parole et représentants de la volonté générale des électeurs. Pourtant, au Sénégal, les conseillers locaux sont élus par liste de parti politique (Loi n°96-08 du 22 mars 1996 article L.185), les candidatures indépendantes n'étant pas permises. D'où une faible responsabilisation des conseillers ruraux, le mépris général des villageois des « affaires politiques », le renforcement de la légitimité des chefs de villages au détriment d'une solidarité

supra-villageoise et, en fin de compte, l'absence de relations institutionnalisées entre le conseil rural et les villages (centre – périphérie).

En conséquence de ce manque de légitimité, le transfert de compétences en gestion forestière au niveau de la communauté rurale ainsi que la dénomination des boisements sur le terroir de la communauté rurale en « forêt communautaire » ne correspondent toujours pas à la perception de la population « villageoise ». Les massifs forestiers sont considérés comme appartenant aux villages et pas à une entité administrative supra-villageoise telle que la communauté rurale. Hélas, le village n'est pas une personne physique ou morale. Dans les yeux de la population villageoise, la décentralisation invoque alors une centralisation par rapport au niveau local villageois, « la gestion foncière correspond peu au principe de la subsidiarité, qui veut que les problèmes soient d'abord résolus par les acteurs concernés » (Djirée, 2004 : 30).

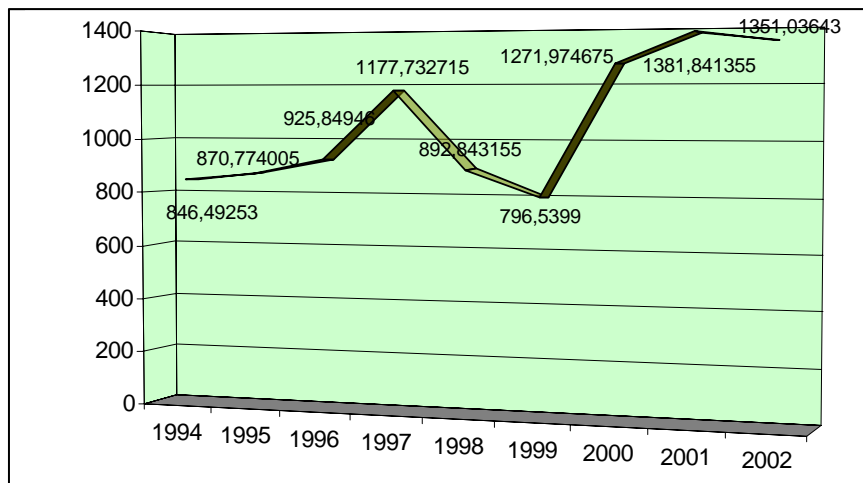
L'appréciation se faisant par la pratique, le conseil rural et les structures démocratiques locales se doivent de démontrer à la population leur capacité de gestion à travers l'application des compétences transférées. Voyant les nouvelles structures en action, la population serait plus susceptible de les accepter. Néanmoins on est en droit de se demander pourquoi il est toujours difficile de faire avancer l'autonomie administrative par la pratique?

2.2.2. MANQUE DE MOYENS POUR EXECUTER LES COMPETENCES LOCALES

Afin de pouvoir assumer ses compétences diverses, la communauté rurale est dotée d'une certaine autonomie fiscale. Qu'en est-il vraiment ? Exception faite des paiements issus de la taxe rurale, la caisse rurale est surtout alimentée par des fonds étatiques. Ici, le transfert des subventions est souvent lié à l'existence d'un projet de développement. Ainsi, le conseil rural ne peut pas vraiment décider librement de l'allocation d'un véritable budget mais dépend des priorités de l'État et des organismes internationaux. La fiscalité forestière sénégalaise fonctionne parfaitement à l'image de cette logique : il n'y a pas de taxation directe (communale) de la part de la collectivité locale gestionnaire de la forêt mais un système de transfert monétaire compliqué.⁸ Ainsi, les dépenses relatives à la gestion forestière communautaire devraient être couvert par le Fond forestier national (article L6, Code Forestier 1998), les subventions sont accordées « par décision du Ministre chargé des Eaux et Forêts sur proposition du Directeur des Eaux et Forêts, au vue d'un dossier justifiant l'octroi de la subvention » (article R 37, Code Forestier 1998).

⁸ la fiscalité forestière sénégalaise fait aussi l'objet d'une critique générale à cause de « l'absence d'une base objective de détermination des taxes » (Djigo, 2003)

Recettes d'exploitation forestière 1994-2002 en million FCFA
Source : DAPF/DEFCCS dans Djigo, 2003 :46



Jusqu'à maintenant, les décisions ne suivent pas encore un schéma cohérent alors que les recettes

d'exploitation on nettement augmenté (voir figure) et que le secteur forestier sénégalais reçoit des aides importantes. La seule source directe d'alimentation de la caisse rurale provenant d'une forêt communautaire non aménagée reste le 7/10 des recettes contentieuses. Ce règlement est presque paradoxal car si il n'y pas d'infraction il n'y aura pas d'argent (Thiaw, 2004).⁹ Pour résumer, la communauté rurale ne voit pas comment programmer un plan environnemental sans budget transparent. Ce manque d'autonomie fiscale empêche une exécution des compétences transférées par le conseil rural et, en conséquence, le déclenchement d'un processus d'appréciation par la population.

Aussi limitée qu'elle soit, l'élaboration d'une convention locale pourra renforcer la capacité de programmation des activités et d'une position commune. **On n'a pas besoin d'argent pour négocier et pour soutenir une stratégie plus qu'une autre.** Ces idées peuvent finalement influencer le Plan Local de Développement, le Plan d'Action pour l'Environnement et le Plan d'Aménagement. Ils peuvent aussi partiellement précipiter un plan d'aménagement excessivement technique.

2.2.3. L'EXIGENCE TECHNIQUE D'UN PLAN D'AMENAGEMENT

Pour mieux « intégrer les populations des villages environnants du massif forestier dans les programmes d'aménagement » (Plan d'Aménagement PROGEDE, Forêt Communautaire de Netteboulou, 2004), le code forestier reconnaît la nécessité de tenir compte des conditions écologiques et socio-économiques ainsi que de conduire une étude d'impact avant de commencer tous travaux d'investissement (article R12 Code Forestier 1998). Tout en ciblant une plus grande

⁹ Les communautés rurales déplorent d'ailleurs une réticence de la part des services des Eaux et Forêt de verser cette somme au Trésor tandis que les agents forestiers se plaignent d'un manque de transparence et du fait que les recettes forestières ne soient pas investies dans la gestion forestière (*entretiens PSPI, janvier 2005*).

participation de la population, ces instructions regardent d'abord le travail de l'aménagiste forestier et ne renforcent pas le rôle des acteurs locaux : le niveau de complexité surpasse largement les capacités de la population locale. Celle-ci n'a pas l'habitude d'exprimer sa vision de gestion communautaire de manière si explicite, ni de noter par écrit des pratiques de gestion locale, ni de planifier ses activités économiques sur une période aussi longue. D'ailleurs, les coûts résultant de l'engagement d'un consultant forestier sont fort élevés et le financement par convention type n'est guère connu des conseillers ruraux (voir 2.2.2.).

On retrouve ici toute l'ambiguïté de la nouvelle gestion forestière post-coloniale: bien qu'étant sous compétence des collectivités locales, les revendications « scientifiques » empêchent une véritable gestion communautaire et continuent de mettre l'accent sur le « principe d'exclusion » (voir Ribot, 2001)¹⁰. L'État sénégalais a construit des « garde-fous institutionnels pour assurer que l'État soit toujours le premier gérant de la forêt » (*entretien IREF Kolda, 26 janvier 2005*). En réponse à tous ceux qui évoquent la nécessité d'une certaine exigence technique pour pouvoir aménager une forêt naturelle de manière durable, nous dirons que le problème n'est pas le plan d'aménagement même mais sa position incontournable dans le cadre réglementaire: c'est le seul outil de gestion des ressources naturelles consacré explicitement à la forêt et il est préalable à toute exploitation commerciale mandatée par la communauté rurale.¹¹

N'y aurait-il pas pour la population locale une possibilité de protéger et gérer ses forêts à travers des outils plus simples, et de tester des esquisses avant de passer au plan d'aménagement scientifique? Pour ce faire les conventions locales pourraient effectivement jouer un rôle clé dans la gestion forestière.


2.2.4. CONNAISSANCE DES INSTRUMENTS DE GESTION PAR LA POPULATION

Les chances de voir le conseil rural influencer sa légitimité populaire par la pratique dépendent aussi de sa capacité à comprendre les textes de loi. Malheureusement, le taux d'alphabétisation en français, seule langue officielle au Sénégal, dans les régions rurales est assez élevé : souvent, le président du conseil rural et le secrétaire sont les seuls membres capables de lire et écrire dans cette langue. Pourtant, les délibérations du conseil rural ainsi que tous les dossiers traitants de la vie communautaire sont publiés en français. Formuler une convention

¹⁰ Ribot (2004) remarque aussi qu'il n'est pas acceptable d'exiger les plans d'aménagement sophistiqués de la part des collectivités locales alors qu'on permet aux grands commerçants de bois de couper à base des connaissances des services des Eaux et Forêts dans les forêts non-aménagées et ouvertes à l'exploitation.

¹¹ Notons, que le plan d'action pour l'environnement prévoit la possibilité d'inclure des règles de gestion, mais peu de communautés rurales disposent d'un tel plan (*information personnelle de Saliou Mbodj, conseiller technique PAGERNA*).

locale dans la langue parlée par la plupart des habitants d'une communauté rurale et en comparer le contenu avec les textes de loi permettra à la population de voir l'aspect pratique des lois modernes. Les conseillers ruraux tout comme les autres villageois bénéficieront d'une transparence linguistique. C'est uniquement quand la loi est comprise par les citoyens censés l'appliquer que ces derniers y feront référence comme cadre juridique dans leurs vie quotidiennes.

En résumé, la situation dans le secteur forestier au Sénégal est comparable à un nouveau jeu, dont les règles sont bonnes mais incompréhensibles poussant les acteurs à continuer à jouer selon leurs habitude  Les conventions locales peuvent effectivement renforcer les structures démocratiques et décentralisées prévues dans les textes de loi et contribuer à une consolidation par la pratique.



3. EVALUATION COMPARATIVE DES OUTILS DE GESTION FORESTIERE MIS EN PLACE PAR DES PROJETS SENEGALO-ALLEMANDE

Dans la deuxième partie de l'étude nous avons montré que le secteur forestier sénégalais dispose d'un cadre institutionnel favorable à la gestion communautaire durable des ressources forestières. Mais l'exigence technique des instruments clés, le manque de transparence budgétaire et de compréhension empêchent que les élus locaux puissent gérer le terroir communautaire avec des instruments à la main. Entre-temps, la faible légitimité des élus locaux ne va pas augmenter tant qu'ils n'arrivent pas à assumer leur responsabilité. Les conventions locales pourront tout d'abord contribuer à la mise en pratique du cadre institutionnel en général et une mise en question des sections qui méritent d'être révisés.

La troisième partie va évaluer, de manière comparative, la fonctionnalité de plusieurs conventions locales au Sénégal ayant comme objectif la gestion durable des ressources forestières. Toutes les conventions présentées ci-dessous ont été élaborées et formalisées avec l'assistance de plusieurs projets de la Coopération Allemande Technique (GTZ) au Sénégal. Ainsi, et pour rendre justice aux démarches choisies, il nous faut également prendre en compte les objectifs particulières des différents projets qui auront certainement influencé le choix des outils et l'échelle d'intervention. Un trait commun des trois projets était que, tout en partant des objectifs et des approches multisectorielles de gestion de ressources naturelles, ils englobaient une importante « dimension » forestière :

- Soit en poursuivant un objectif de gestion durable de ressources naturelles dans un sens plus large : projets **PSPI** – système de production intégrée ; et **PAGERNA** – approche de gestion de terroir ;
- Soit en apportant un appui-conseil à l'ensemble du sous-secteur « énergie domestique », et ceci en appliquant une double démarche offre-demande en combustibles de cuisson (**PSACD**)

Sans être des projets « forestiers », tous les trois touchaient alors le secteur forestier. Ce lien forestier des projets se présentait de la façon la plus prononcée au niveau du PSACD : un tiers jusqu'à la moitié des activités du projet étaient orientées vers les développements d'une gestion durable des ressources forestières étant donné leur forte contribution comme source de combustibles domestiques. Au niveau du PSPI en Casamance, la « composante forestière » occupait à peu près 20% des activités du projet, pendant que le PAGERNA dans le Siné-Saloum avait le profil forestier le moins prononcé.

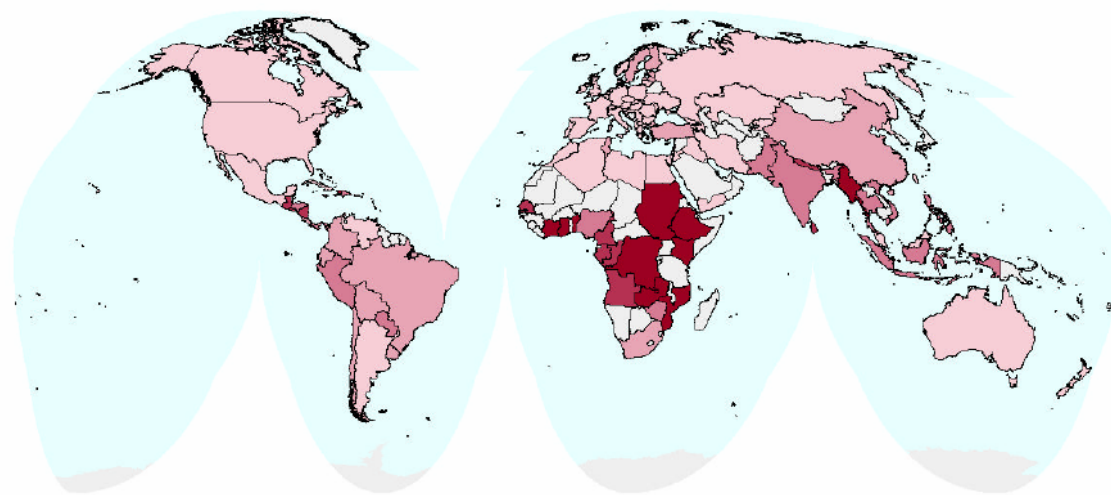
Suite à une restructuration des activités sénégalo-allemandes au Sénégal, c'est le programme PERACOD avec sa composante « Combustibles Domestiques et Aménagement Forestier » qui va continuer le travail des chapitres forestiers PSACD, PSPI et PAGERNA. Le PERACOD suit l'approche sectorielle due PSACD: il s'agit toujours d'un programme du secteur énergétique qui a comme fin d'appuyer les décideurs chargés de la planification nationale de l'approvisionnement énergétique des ménages. En même temps, il va assumer un rôle de prestataire de service pour les activités forestières auprès des nouveaux programmes régionaux (Programme Bassin Arachidier PBA, Programme Casamance ProCas). Le PBA et le ProCas avaient intégré le PAGERNA et le PSPI comme « composantes vertes » dans leurs structures. Le bureau PERACOD est dorénavant situé à Dakar avec des antennes à Kaolack, Kolda et Ziguinchor

3.1. HISTORIQUE ET OBJECTIFS DES PROJETS

3.1.1. PROJET SENEGALO-ALLEMAND COMBUSTIBLES DOMESTIQUES (PSCAD)

On estime qu'en zone rurale au Sénégal, plus que 95% des besoins énergétiques sénégalaises sont encore couverts par des combustibles ligneux. Environ 90% des combustibles ligneux font objet d'auto-approvisionnement tandis que le reste est acheté auprès des exploitants locaux. Le prélèvement en bois de feu provient en grande partie du ramassage diffus du bois mort, du bois provenant du nettoyage des champs et des jachères (Affoudji et Kersten, 1998).

Share of Woodfuels in National Energy Consumption



Map Projection: Interrupted Goode's Homolosine

Citation: World Resources Institute - PAGE, 2000

Notes:

Wood energy includes fuelwood, charcoal, and black liquor, measured in thousand metric tons of oil equivalent (TOE).

Wood energy consumption is expressed as a percentage of total final energy consumption from all energy sources in thousand TOE.

Percent share

< 10

10 - 25

25 - 50

50 - 75

> 75

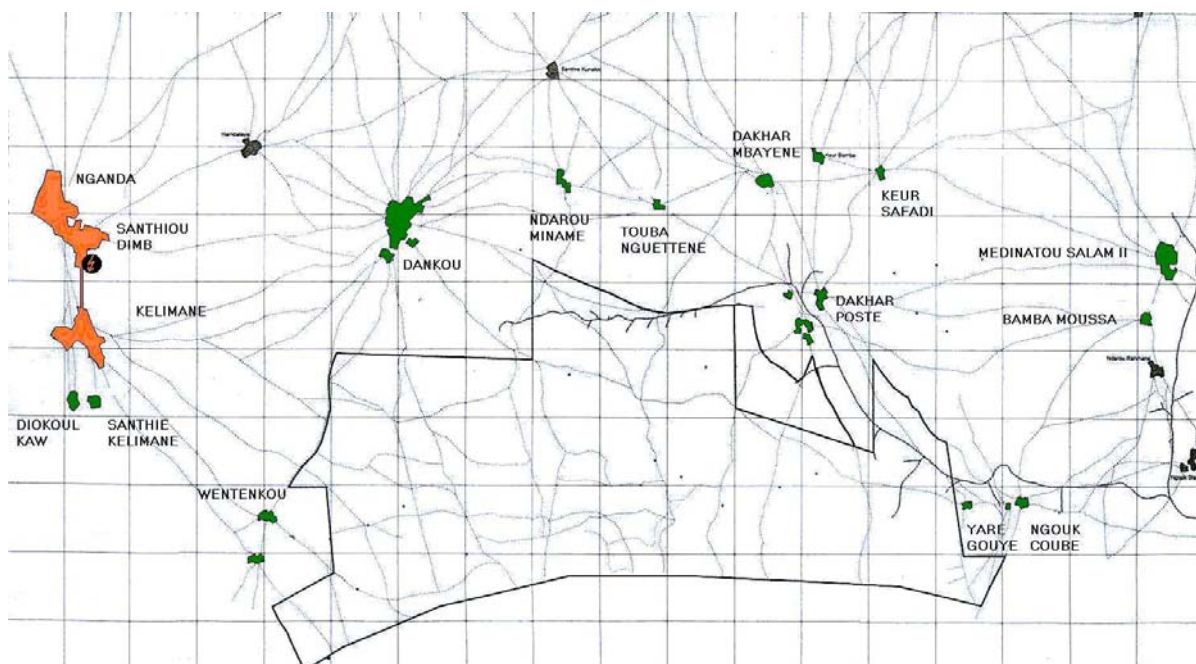
■ Data incomplete

Le charbon à consommation domestique est surtout vendu par des *coxeurs* sur les marchés hebdomadaires des différentes zones.

Vu l'importance du bois et du charbon en bois en tant que combustibles domestiques au Sénégal, ainsi que la dégradation graduelle de la forêt entraînée entre autre par la nécessité d'accomplir ce besoin, la coopération sénégallo-allemande a mis en place le projet « Combustibles Domestiques » (PSACD) en 1995. Il avait comme objectif d'améliorer l'approvisionnement de la population sénégalaise en combustibles domestiques en tenant compte de la gestion durable des ressources forestières et l'utilisation rationnelle de l'énergie. À ce but, plusieurs voies stratégiques ont été entamées: mieux gérer les ressources forestières, rationaliser les processus de transformation (rendements des meules et des foyers) et développer les énergies de substitution (butane, kérosène, résidus agro-industriels, etc.).

Dans sa composante forestière, le PSACD proposait alors l'aménagement participatif de la Forêt Classée de Dankou (arrondissement de Nganda) choisie par la Direction Sénégalaise des Eaux et Forêts comme site pilote. Située au sud du département de Kaffrine dans la région de Kaolack, la forêt a une superficie de 3000 ha à laquelle ont été ajoutés 500 ha du domaine protégé adjacent. Seize villages en sont directement riverains, réparties dans les deux communautés rurales de Nganda et Medinatou Salam II.

La forêt classée de Dankou, arrondissement de Nganda



Puisque l'aménagement de la Forêt de Dankou était conçu comme projet pilote sous l'angle d'un nouveau partenariat, on cherchait à reproduire cette expérience dans d'autres zones. Dans son rapport de capitalisation, Chesneau (2002) conclut que grâce aux résultats obtenus dans la zone pilote l'aménagement participatif par protocole d'accord (deux forêts par an dans chaque département) a été inscrit dans le Plan d'Action Forestier de l'an 2000 de la région de Kaolack. Par la suite, les chefs secteurs de la région proposaient des forêts dans leurs départements pour une première visite au projet. Ainsi, les animateurs ont été contractés dans les communautés rurales du département de Birkelane, Niore (Paos Koto et Dramé Escale), Kaolack (Keur Socé et Thiomby) et finalement Dioosong dans la région de Fatick pour assumer la coopération entre les services des Eaux et Forêts et la population.

Force est à constater que l'engagement du PSACD dans ces zones n'a pas été très cohérent, et que le suivi des outils de gestion n'a pas été suffisamment assuré. L'évaluation de l'appropriation et l'appréciation des outils de gestion PSACD se limite donc à la zone pilote de la forêt de Dankou.

3.1.2. PROJET SYSTEMES DE PRODUCTION INTEGRES MOYENNE CASAMANCE (PSPI)

Semblable au PSCAD, les premières activités du PSPI dans le secteur forestier s'inscrivaient dans une politique sénégalaise qui cherchait à responsabiliser la population villageoise adjacente des forêts avant le transfert de compétences en gestion de ressources naturelles sur terroir communautaire. Ainsi, l'aménagement et la gestion communautaire de la forêt classée de Balmadou (22'500 hectares qui s'étendent sur les quatre communautés rurales de Tanaff, Kolibantang, Niagha et Karantaba dans l'arrondissement de Tanaff, région de Kolda) a été envisagée dans le processus d'exécution du PSPI dès le lancement de la phase d'orientation entre 1994 et 1996.

Toutefois, le PSPI n'a jamais été conçu comme un projet sectoriel, l'objectif était plutôt une amélioration de tous les systèmes de production dans la zone d'intervention. En choisissant une démarche de « diagnostic participatif », l'équipe cherchait à connaître les différents systèmes en vigueur et les causes des baisses de production relevées, ainsi que les interrelations existantes entre eux. La forêt était considérée comme une des zones écologiques exploitées par la population rurale. Cette perception générale de la Forêt de Balmadou comme réserve de terres et pâturages renforçait d'ailleurs l'idée que l'aménagement de la zone n'avait des chances à réussir que si une attention particulière était accordée à l'amélioration des systèmes de production agricole et pastorale.

À partir de 2001, le retour d'une situation de paix en Casamance aidant, le PSPI s'est

également investi dans la protection et la gestion des forêts communautaires. La zone d'intervention couvrait désormais 14 communautés rurales : Tanaff, Simbandi Brassou, Kolibantang, Karantaba, Diannah Malari, Niagha et depuis septembre 2002, Samine Escale, Diattacounda et Djibanar (y-compris la commune de Goudomp) dans le département de Sédhiou (Moyenne Casamance), Bagadadji, Dioulacolon, Tankanto Escale et Médina El Hadj dans le département de Kolda (Haute Casamance). Récemment, le PSPI a collaboré avec le ProCas dans l'élaboration du PLD pour la CR Adéane dans la région de Zuiginchor.

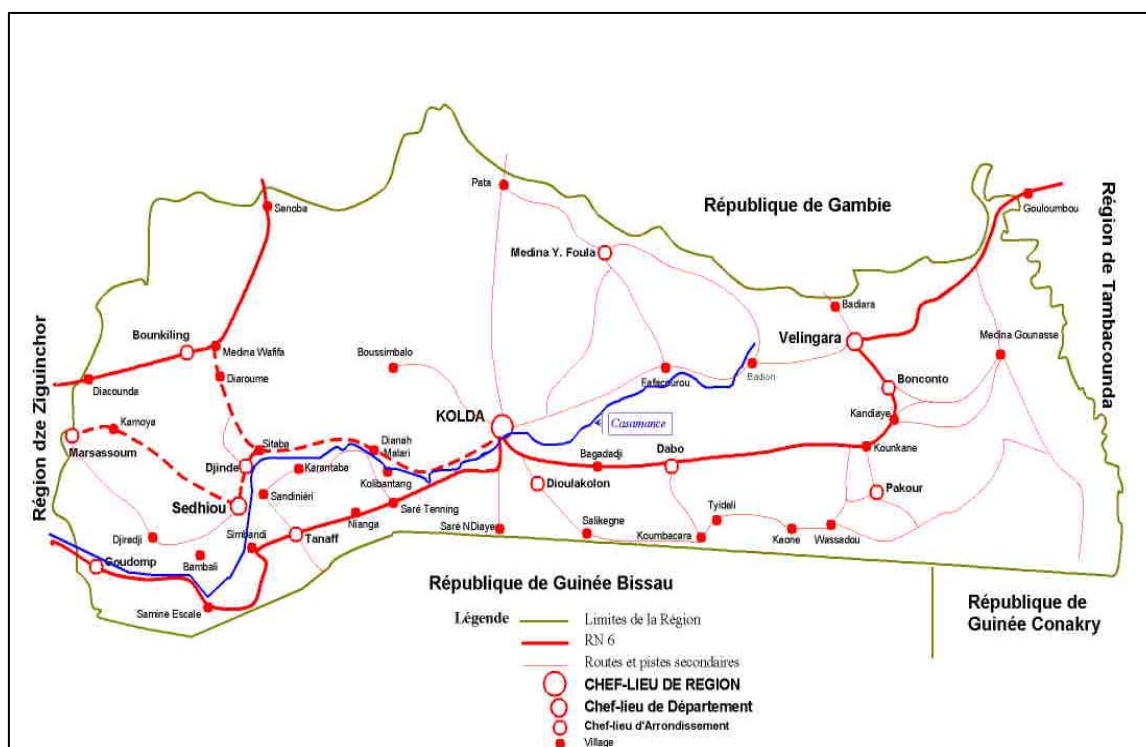


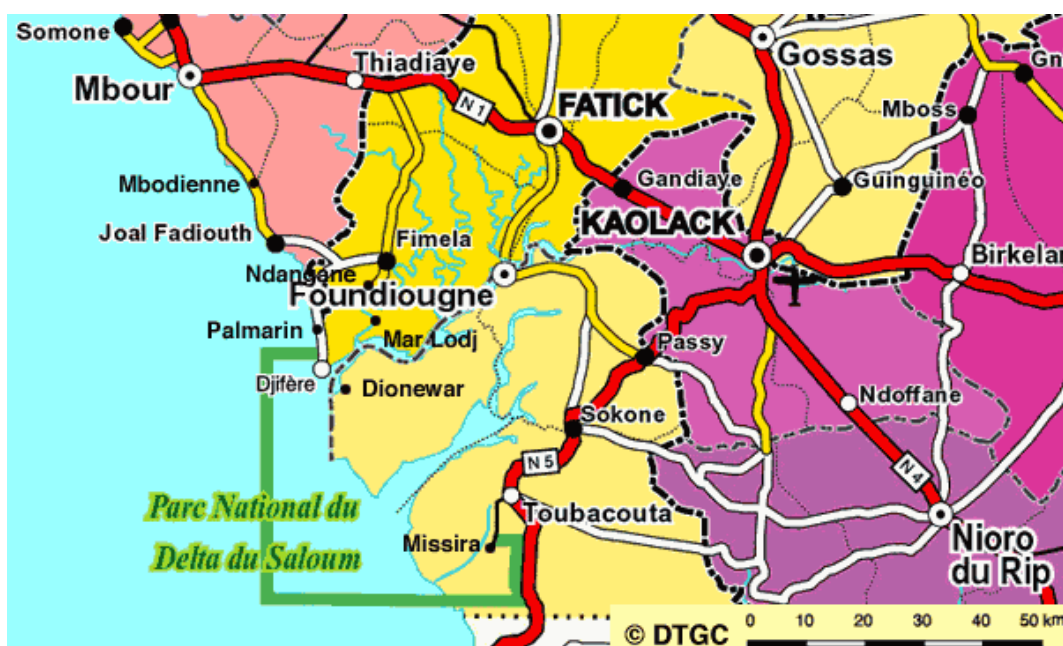
Figure : Région de Kolda/Moyenne Casamance

Contrairement au PAGERNA, qui collaborait surtout avec des communautés rurales comme échelle de référence (voir 3.1.3.), le PSPI continuait de axer ses activités sur l'échelle la plus directe, c'est-à-dire au niveau villageois. Ce choix prépondérant est surtout le résultat d'un échec de mise en place d'un réseau d'organisation inter-villageois et, en conséquence, de la « recentralisation » des structures d'intervention (PSPI 2000). Il est peut-être le mieux visible dans le langage du projet qui conservera longtemps le terme « forêt villageois dites forêts communautaires ». Néanmoins, l'échange et la communication avec les conseils ruraux comme organes incontournables dans le processus de la décentralisation finissaient par occuper une place importante au sein du PSPI, on peut y noter à titre d'exemple l'expertise technique recherchée quant à l'élaboration des PLD ou les formations offerts aux conseils ruraux.

En 2004, le PSPI entamait sa dernière année d'exécution, pendant laquelle se chevauchaient les activités propres au projet et celles liées à son intégration progressive dans le ProCas. Un processus de capitalisation des acquis dans tous les domaines d'intervention a débuté depuis décembre 2003. En ce qui concerne le secteur forestier, le PSPI poursuivait visiblement le programme le plus ambitieux des trois projets sénégalais-allemands, un fait qui est aussi lié à l'importance du domaine forestier en Moyenne Casamance : alors que le PAGERNA traitait exclusivement les forêts communautaires dans le Sine-Saloum et que le PSACD s'est (surtout) restreint à l'aménagement des forêts classées, le PSPI poursuivait les deux approches à la fois.

3.1.3. PROJET AUTOPROMOTION ET GESTION DES RESSOURCES NATURELLES AU SINE-SALOUM (PAGERNA)

Le PAGERNA, qui débutait en 1994, avait comme objectif de promouvoir la réhabilitation du couvert végétal et de l'habitat de la faune sauvage dans les régions de Kaolack et Fatick. Puisque les ressources forestières dans le Siné-Saloum étaient beaucoup plus dégradées qu'en Casamance, le PAGERNA choisissait une démarche légèrement différente de celle du PSPI : En assurant une productivité optimale et durable des écosystèmes, il visait surtout la restauration de l'équilibre entre les besoins humains et la capacité des écosystèmes divers à travers la planification d'espace.



En conséquence, ce n'étaient pas les systèmes de production qu'on cherchait à améliorer, mais l'autogestion du terroir pour assurer que les forêts demeurent une source de vie et pour mettre une halte à la désertification des sols.

Un des moments clés dans l'évolution des outils de gestion PAGERNA était l'élaboration et la validation de la première « aire mise en défens » (air protégé) comme alternative efficace

aux reboisements en 1995 à Ndour Ndour: Les diagnostics participatifs avec l'aide d'un *pagne image* effectués en 1994 ainsi que les réunions et ateliers de réflexion avaient amené les villageois à décider de mettre la zone en défens contre la mise en culture et les coupes. Ils élaboraient un règlement pour l'accès à cette ressource et saisirent le conseil rural qui entérina cette décision par délibération. Au lieu de planter des arbres d'un côté et de couper la brousse de l'autre côté on favorisait alors la communication interne pour créer une approche cohérente, basée sur la discipline des utilisateurs et la volonté d'agir ensemble.

L'idée des conventions locales, des règlements internes était née par la nécessité de pouvoir gérer l'espace communautaire.

Au fil des années, le PAGERNA travaillait en étroite collaboration avec le ProCR et autres programmes consacrés à la promotion de la décentralisation. À partir de 1999 on passait ainsi de l'échelle villageoise à l'échelle locale. La porte d'entrée décisive pour pouvoir promouvoir une planification et gestion de terroir par les organes de la décentralisation au niveau de la communauté rurale constituait l'instrument du Plan Local de Développement (PLD), rendu opérationnel par un Schéma d'Aménagement et de Gestion de Terroir Communautaire (SAGTC). On suivait le principe que l'aménagement du territoire et le développement local sont deux choses complémentaires, qu'il s'agit en fait de la même politique menée à des échelles différentes : afin de pouvoir fournir un PLD cohérent, il fallait le compléter par un outil de planification dont la responsabilité soit aussi confiée aux communautés rurales.

Tandis que le plupart des tâches identifiés et documentés dans le SAGTC consistent de mesures techniques, un règlement concernant l'accès aux ressources et leurs modes d'exploitation fait partie intégrant du schéma. En formalisant des règles, normes et clauses à respecter pour une gestion global et concertée des espaces et des ressources d'une manière consensuelle au sein du territoire communautaire, c'est là la convention locale.

Le SAGTC n'étant pas prévu dans les textes de loi, le PAGERNA l'avait conçu en tant que complément au SRAT (Schéma Régional d'Aménagement du Terroir) et au Plan de Gestion du Terroir Villageois à l'échelle de la communauté rurale. Dorénavant, le projet se trouvait dans une fonction de « leadership » parmi les organisations consacrées à la valorisation de terroir. La perception des conventions locales et autres règlements internes comme instruments clés dans la gestion communautaire des ressources naturelles au Sénégal est dans une grande partie fondée sur leur travail. « La convention locale est un ensemble de dispositions prises de manière consensuelle par les populations d'une zone éco- géographique de la communauté rurale en vue de gérer durablement les ressources naturelles de leurs terroirs. » (PAGERNA, 2003a)

En décembre 2004, l'équipe PAGERNA, en collaboration avec l'UICN et l'IEED, organisait la dernière grande conférence sur les conventions locales à Kaolack.

3.2. METHODOLOGIE

L'élaboration des conventions locales dans les zones d'intervention des projets sénégalais devrait augmenter la légitimité des instruments de gestion forestière prévu dans le cadre législatif. Afin d'évaluer la fonctionnalité des conventions locales, il faudra par conséquent analyser

- (i) la validité légale des instruments de gestion proposé par les projets et
- (ii) l'appropriation des instruments comme cadre réglementaire par les groupes cibles (légitimité).

La validité légale est déterminée par le processus de délibération et le niveau de compréhension par les représentants populaires sur le contenu au moment de la signature. En plus, l'instrument sera en accord avec les lois. Le niveau d'appropriation est déterminé par la connaissance, la mise en pratique du contenu des instruments, l'appréciation et l'acceptation.

	Solution (1)	Solution (2)	Solution (3)	Solution (4)
Validité légale des instruments de gestion forestière	✘			✘
Appropriation populaire (légitimité)		✘		✘

(1) Les instruments de gestion forestière sont parfaitement validés par le cadre législatif mais peu connus ou acceptés par la population. Ils ne sont pas devenus leur référent juridique le plus répandu. ***Les conventions locales en complément des autres instruments de gestion forestière ne sont pas fonctionnelles.***

(2) Les instruments de gestion forestière élaborés et appliqués avec l'aide des projets ne respectent pas le cadre législatif ou ne sont pas valables pour d'autres raisons. Malgré ce fait, ils sont acceptés comme premier référent juridique par les acteurs concernés. Dans ce scénario, les conventions locales n'ont pas renforcé les structures démocratiques mais constituent une prolifération institutionnelle et, à la fin, mènent de nouveau à l'anarchie. ***Les conventions locales en complément des autres instruments de gestion ne sont pas fonctionnelles.***

(3) Ici, on retrouve la situation typique de pluralisme juridique : il y a trop de règlements qui ne suivent pas forcément les dispositions légales. Contrairement à la situation (2), aucun règlement n'est accepté par tous les acteurs. C'est l'anarchie pure qui règne. Situation (2)

est aussi susceptible de tourner en situation (3) si on ne cherche pas à aligner les règles acceptées au cadre formel. *Anarchie*

(4) Les instruments de gestion forestière sont parfaitement validés par le cadre législatif et acceptés comme référent juridique par tous les acteurs impliqués dans la gestion des ressources forestières. *C'est le seul cas où les conventions locales ont pu être fonctionnelles. Il faut pourtant falsifier d'autres facteurs intervenants.*

En évaluant la validité légale et l'appropriation des outils de gestion forestière des trois projets nous pouvons classer chaque projet dans la catégorie adéquate. Cette attribution de catégorie va nous permettre de tirer des conclusions quant à la fonctionnalité de la convention locale dans les projets évalués.

3.2.1 PLUSIEURS TYPES DE DONNEES

La collecte de données comprenait une étude de documents et des enquêtes sur le terrain. Alors que les documents de projet étaient très utiles pour déterminer le niveau de validité légale, les enquêtes permettaient surtout d'évaluer le niveau d'appropriation et donc la légitimité atteinte par les instruments de gestion forestière. Nous devions d'ailleurs limiter ce travail exhaustif à la zone PSACD (novembre/décembre 2004) et, en quelque part, PSPI (janvier 2004) bien qu'on aurait souhaité de mener des enquêtes dans toutes les zones d'interventions des projets analysés pour pouvoir respecter le principe de comparabilité de données,

Cependant nous jugeons les résultats de notre étude valable pour des raisons suivantes :

- Les trois bureaux des projets se distinguaient beaucoup quant à la disponibilité de documents. Des comptes-rendus des anciennes réunions peuvent facilement remplacer un entretien où la personne interrogée ne se souviendra peut-être même pas de tout ce qui a été discuté à l'époque. Il nous semble alors faisable d'évaluer les démarches PSPI et PAGERNA basées sur des documents et quelques entretiens avec des acteurs clés
- Les PAGERNA et le PSPI disposaient d'autres données comparables de haute qualité: les conventions locales PAGERNA ont été évalué par un consultant externe lors d'une étude internationale et multisectorielle en septembre 2004. Le PSPI avait entrepris un effort d'évaluation de l'appropriation des outils technique en 2003 et mettait à notre disposition tous les documents nécessaires.
- Afin de pouvoir comparer et vérifier nos résultats nous avons pris contact avec le programme de recherche « *la gestion décentralisée et démocratique des ressources forestières au Sénégal* » sous l'égide de Jesse Ribot du World Resource Institute à

Washington et de ses collègues du CODESRIA (Ibo Sall) et du CIRAD (Laurence Boutinot) à Dakar. Il semble que nos estimations et jugements soient affirmés par les résultats des chercheurs de ce groupe.

3.2.2. LES ENQUETES

3.2.2.1. Définition des groupes cibles

Le terme « population » comprend toute la population des villages et collectivités locales ayant suscité l'appui et la collaboration des projets. Le terme « autres acteurs concernés » comprend les élus locaux au niveau de la communauté rurale et les agents des Eaux et Forêts ainsi que les Inspecteurs Régional des Eaux et Forêts (Kolda et Kaolack). Finalement, les responsables nationales et internationales des projets sont aussi inclus dans cette catégorie. Leurs points de vue et opinions sur les différents outils étaient d'une richesse à ne pas manquer dans l'analyse des données.

3.2.2.2. Les questionnaires et guides d'entretien

L'enquête PSACD était la première et nous servait aussi pour élaborer et tester les questionnaires. Nous avons donc visité les villages autour la forêt de Nganda en deux étapes avec deux questionnaires légèrement différentes. Alors que les premiers entretiens se déroulaient de manière plus spontanément en consacrant beaucoup de temps aux narratives libres, le deuxième questionnaire donnait des résultats suffisamment structurés. Néanmoins, il visait toujours la connaissance des documents écrits. On pourra d'ores et déjà constater qu'il sera souhaitable de compléter l'enquête avec un questionnaire qui respecte encore plus l'évaluation des activités et du comportement observable.

Le même questionnaire a été utilisé pendant les quelques entretiens avec la population villageoise dans les zones d'intervention PSPI et PAGERNA. Pour les entretiens avec les élus locaux, nous avons profité du questionnaire développé par Thiaw (2004).

3.2.2.2. PSACD : démarche enquête et personnes rencontrées

La première étape en novembre 2004 ciblait les villages autour du chef-lieu de Nganda à l'ouest de la forêt de Dankou. L'animateur du projet devait annoncer l'enquêtrice et l'interprète auprès des chefs de village et des comités villageois. Cet avertissement n'a pas toujours été fait. On nous a d'ailleurs reproché dans plusieurs villages d'être passé à l'improvise. Lors de la première étape on passait aussi forcément par le chef de village et ne pas par le président du CV même si le dernier est plus impliqué dans la gestion forestière. La démarche a été corrigée plus tard.

À l'exception d'un cas (représentante des femmes à Dankou) les entretiens des comités villageois étaient organisés en groupe, seulement les chefs de villages passaient quelques minutes en discussion individuelle avant d'aller chercher les membres des comités villageois. Malgré l'efficacité incontestable, cette méthode reste soupçonnée d'avoir donné peu d'espace aux femmes et aux jeunes.

La deuxième étape en décembre 2004 (un mois plus tard) bénéficiait d'un questionnaire amélioré (voir annexe) et, de manière générale, des expériences acquises au préalable. Le lieu de départ était la communauté rurale de Médinatoul Salam II, qui touche le côté d'Est de la forêt de Dankou. Les villages y sont encore plus enclavés qu'à Nganda. Cette fois-ci l'équipe mettait l'accent sur les comités villageois. Vu la taille des villages, les chefs de village étaient quand même presque toujours présent lors des entretiens (sauf à Médinatoul Salam II). Le problème principal pendant la deuxième étape restait l'enthousiasme de la nouvelle interprète, qui prenait trop souvent l'initiative pendant les discussions, et la présence de personnes du projet (chauffeur, animateur). Toutefois, on a pu avancer l'enquête et les détails ont certainement été pris en compte pendant le traitement des données. En total, les villages suivants ont été visités :

Villages visités (8):

(Nganda)	Médinatoul Salam II
Kélimane	Bamba Moussa
Dioukhol Kao	Yaré Guey
Dankou	NGouk Koubé
Wentenkou	

Groupes ciblés et nombre de personnes rencontrés:

Présidents Comités Villageois (5)	Présidents CR (2)
Représentantes des femmes (6)	Présidents Comm. Environnementales (2)
Chefs de villages (7/8 avec Nganda)	Conseillers ruraux (5)
Jeunes (2)	Chef de brigade forestier de Nganda (1)
Autres membres CV (13 dont 3 femmes)	Sous-préfet Nganda et adjoint (2)
Président CIV (1)	

TOTAL : 47

3.2.2.2.3. PSPI : démarche enquête et personnes rencontrées

Les entretiens avec les différentes personnes et groupes d'acteurs se déroulaient pendant un peu plus qu'une semaine entre janvier 17 et 26, 2005. Il y avait trois entretiens en groupe (PCR et conseillers ruraux de Dioulacolon, comité villageois de Saré Oumar et PCRs de Tanaff, Kolibantang et Simbandi Brassou) et 3 entretiens individuels (chef brigadier des Eaux et Forêts à

Dioulacolon, IREF Kolda et Lansana Bodian, PSPI). Les autres rencontres ne seront pas classifiées comme entretiens mais comme discussions prolongées.

À cause de la fête de la Tabaski et la mobilité des gens il était parfois difficile de fixer des rendez-vous avec des acteurs clés dans des conditions adaptés. On a donc du se limiter sur un nombre plus modeste que prévu et des entretiens « à l'improvisé », sachant que cette méthodologie ne suffit peut-être pas aux exigences scientifiques mais qu'elle peut toutefois éclaircir certains positions. Or, il s'agit ici des observations qui s'approprient comme base de discussions futures et ne pas des inférences tirées d'une enquête à large échelle.

Comme nous l'avons fait remarqué au-dessus, la population villageoise est largement sous-représentée dans l'échantillon de l'enquête PSPI. Le choix est quand même justifié : il y existent au moins deux études d'évaluation de large échelle (Leener et Sow, 1997 et Sarr, 2001) qui traitent également l'appropriation et l'appréciation des villageois impliqués dans le projet. En plus, la documentation du PSPI concernant les différentes étapes est extrêmement détaillée avec les dossiers des réunions et ateliers villageois ainsi que des autoévaluations annuelles. On y retrouve facilement des points des vues des villageois sur les outils de gestion forestière et leur application. C'est donc sur cette documentation là que nous nous avons appuyé en grande partie pour retrouver la voix de la population villageoise.

3.2.2.2.4. PAGERNA : démarche enquête et personnes rencontrées

Les résultats et conclusions par rapport à la démarche PAGERNA sont presque entièrement basés sur l'étude des documents, des visites de terrain accompagnées et des discussions prolongées avec des responsables de projet et d'autres personnes clés. Nous avons seulement rencontré un représentant de la population villageoise pour obtenir des informations directes (ancien président de la commission environnementale de la communauté rurale de Dya, région de Kaolack, 20 octobre 2004). Il serait sans doute souhaitable d'agrandir l'échantillon et d'approfondir l'enquête.

Pour assurer la validité des résultats avancés, nous avons profité des discussions avec un groupe d'étudiants de l'université de Bielefeld qui faisaient des études sociologiques en milieu rural dans le Siné-Saloum, des discussions avec Wilfried Kremer, responsable PAGERNA, Sidy Sarré et Saliou Mbodj (conseillers techniques PAGERNA/PBA), Pascal Thiam (consultant PAGERNA/PBA), Salam Bâ (forestier PAGERNA/PERACOD) et Bara Gueye (directeur IIED).

3.3. LES MODES ET STRUCTURES D'ORGANISATION VILLAGEOISE

Avant de présenter les outils et instruments de gestion forestière employés dans les zones d'intervention des trois projets évalués, nous allons présenter les modes et structures

d'organisation villageoise mise en place par les projets. L'organisation des gestionnaires de la forêt est décisive pour illustrer certains points forts (ou faibles) des projets et la logique derrière le choix des outils.

L'échelle sur laquelle il faudrait initier et soutenir l'organisation populaire est un sujet prépondérant: est-ce qu'il vaut mieux gérer une ressource naturelle spécifique (une forêt, un étang, un bras de mer), ou bien les ressources naturelles d'une municipalité spécifique? La population impliquée dans le premier mode de gestion se définit alors selon leur proximité à la ressource à aménager pendant que le deuxième mode cherche à mobiliser la population entière d'une entité locale. Le rapport de la conférence du World Resources Institute à Bellagio (2002) reprend cette discussion entre gestion de « *resource-defined entities* » et « *administrative entities* ». On est d'accord sur le fait que les « *single-sector user committees* » sont souvent mieux financés par des aides de structure car l'objectif semble plus clair. Une intervention souligne aussi que les municipalités n'ont pas de qualités *per se* pour être considérées comme l'unité optimale à gérer des réformes environnementales.

- le PSACD favorisait un « *single-sector use committee* » autour de la forêt de Dankou dans deux communautés rurales,
- le PSPI se concentrait sur l'échelle villageoise après un échec au niveau de l'arrondissement,
- le PAGERNA combinait des comités autour des ressources clés avec des comités au niveau de la communauté rurale.

3.3.1. MODE ET STRUCTURE D'ORGANISATION VILLAGEOISE PSACD

Les villages gestionnaires de la Forêt Classée de Dankou avaient été choisis par le projet avec l'appui de la sous-préfecture et les services des Eaux et Forêts. Le critère principal était la distance de 5 km maximum de la forêt en incluant les deux chefs-lieux des communautés rurales Nganda et Médinatoul Salam II.¹² Afin de mettre en place une structure d'échange et de dynamisme inter-villageois, le PSACD favorisait la création des comités villageois (CV) et inter-villageois (CIV) « classiques » chargés de la gestion de la forêt. Ces comités eurent « à planifier et à réaliser des activités (ouverture de pare-feux, surveillance, plantations d'enrichissement, réunions de concertation) et à évaluer leurs résultats et capacités de mobilisation de la population » (Chesneau, 2002 : 36).

¹² En étudiant la carte on remarque que dans la communauté rurale de Médinatoul Salam, les villages de Ndarouh Rahmane et Ngouk Diama à l'est du chef lieu sont aussi bien riverains de la forêt. Pourtant, à cause des protestes manifestés de la part des marabouts dans ces villages on ne les a pas inclus dans le projet

Puisqu'un premier diagnostic dévoilait que les activités dans la forêt ne figuraient pas parmi les préoccupations les plus pertinentes de la population villageoise, on continuait la sensibilisation à travers des personnes sources sur place (chef de village de Keur Safady, ancien animateur PARS, adjoint sous-préfet, chef brigadier) et les responsables du projet.

L'étude Sarr (2001 :20) révèle que la constitution des comités villageois dans une zone qui à la fin des années 90 n'était pas encore couvert des projets favorisait effectivement l'émergence d'un mouvement associatif : « en dehors des travaux centrés sur la forêt, les membres des CV tentent d'entreprendre d'autres activités (système tontine, micro-crédits) pour alimenter leur caisse et promouvoir le développement villageois ». Les réunions des CVs organisées par les femmes se sont transformées agréablement en « tour de thé », et la trésorière de Médinatoul Salam II affirme toujours que le travail commun « entraîne le bon esprit, une bonne communication et aide à mieux se connaître, ce qui est toujours bien » (*entretien CV MS II décembre 2004*).

Malgré le rôle central du CIV comme organe décisif, les comités villages trouvent que le flux d'information va dans les deux sens. Ils montrent aussi une fierté en citant les activités réalisées par propre initiative. Plusieurs comités racontent qu'ils avaient l'idée de construire une bande de protection de feux de brousse autour de leurs villages selon le principe qu'on avait appliqué pour la forêt (*enquête novembre/décembre 2004*). Kaeser (2002) estime également que l'engagement direct de la population par comités villageois ainsi que la sécurisation des retombées de cet engagement par contrat (protocole d'accord) aient augmenté l'appréciation de la forêt comme « banque verte » et l'appropriation des questions concernant une gestion durable des ressources naturelles.

Néanmoins, la structure de participation inter-villageoise construite par et pour le PSCAD démontre aussi des points faibles comparables aux expériences d'autres projets (cf. le PROGEDE à Missirah dans Faye, 2004). En prenant le village comme unité de matérialisation de son intervention et en passant presque directement par des services des Eaux et Forêts au niveau villageois, le PSACD, à l'instar du PROGEDE, a manqué de lier ses organes de participation villageoise au conseil rural avec ses commissions techniques. Le CIV est censée de travailler en étroite coopération avec le conseil rural, mais la communication et surtout la définition des responsabilités reste à améliorer. Pour l'instant, le président CIV « informe » les commissions

environnementales sur les décisions prises et le travail de programme après chaque réunion du comité. Jamais l'organe n'a été placé sous tutelle formelle des commissions environnementales.¹³

La structure du projet a aussi renforcé la chefferie comme point focal dans la gestion des forêts: les présidents et les membres du bureau CV se trouvent de manière générale dans une position de parentage et de subordination au chef de village. Les présidents sont presque toujours les fils ou frères du chef de village (90%) et on peut aussi noter les cas de Darou Miname, Touba Nguetene, Yaré Gouye et Dankou, où les chefs de villages logent le CV et les trésorières où représentantes de femmes sont leurs épouses où leurs filles.¹⁴ Concernant la question de genre en général, l'étude Sall (2001 :19) affirme que 93,75% des trésorières des CV étaient analphabètes et qu'elles confiaient au plus souvent la gestion du trésor ainsi que les fonds mêmes à des parents masculins. Or, la condition que la trésorière soit une femme a été rendue obsolète. Pour finir cette section il faut dire que les responsables du projet avalisaient aussi la nomination d'un chef de village (Keur Safady) à la tête d'un CV et même du CIV, ce qui a « créé une inertie et empêche le CV de progresser » (Sall, 2001 :21). Jusqu'à là il n'y avait pas d'alternance.

Les membres CV et le CIV se sentent donc redevable surtout aux chefs de villages et aux responsables du projet. L'animateur à Nganda renforce cette attitude en surveillant le travail des CV « parce que j'avais promis aux responsables à Dakar que cette fois-ci on n'échouerait pas » (*conversation à Nganda, décembre 2004*). Il faudra aussi se demander comment cet animateur pouvait occuper la fonction de président CV à Nganda pendant les premières années du projet.

3.3.2. MODE ET STRUCTURE D'ORGANISATION VILLAGEOISE PSPI

Un des objectifs majeurs du PSPI au moment de sa phase d'orientation en 1994 était le développement d'une structure pluraliste pour la mise en œuvre du projet. Cette structure devait comporter des acteurs nombreux et variés « pour entreprendre des actions cohérentes et synthétiques » dans le cadre d'une meilleure gestion de ressources naturelles.

Le projet soutenait alors une mise en place des structures modernes villageoises et intervillageoises dans sa zone d'intervention originale des soixante-dix villages riverains de la forêt classée de Balmadou dans l'arrondissement de Tanaff. Parmi ces structures on peut nommer

¹³ Une Cellule de Concertation et d'Animation (CCA) mise en place en 1997 pour palier au déficit de concertation entre les acteurs au développement de la zone a fonctionné pendant quelques mois. L'annulation de l'arrêté de création de la CCA par le Sous-Préfet de Nganda le 5 mars 1998 a mis une fin aux activités officielles de celle-ci avant la constitution définitive des comités villageois.

¹⁴ Le cas contraire se trouve uniquement à Médinatoul Salam II, où le président du CV est aussi conseiller rural et pas parenté au chef de village mais au PCR. Le chef de village, soutenant une autre partie que le président CV et le PCR, garde plutôt un œil critique sur leurs activités. Il a essayé à plusieurs reprises de capturer le pouvoir du bureau par l'intervention extérieure des animateurs de projet (*entretien CV Médinatoul Salam décembre 2004 et discussion avec animateur sur place*).

des organisations paysannes (OP) avec une structure d'échange information entre les structures paysannes et des villages au niveau de l'arrondissement (CAPAT); des comités villageois de gestion de ressources naturelles (CDV) avec des cadres de concertation intervillageois (CDC); et une mutuelle d'épargne et de crédit pour permettre un micro-financement des activités économiques (MUWEC). Les plateformes techniques au niveau de l'arrondissement devaient faciliter des formations et des échanges professionnels autour des systèmes de production villageois.

Après plus de 4 années, et en dépit des perspectives optimistes de l'évaluation de 1996, il s'avérait que l'hypothèse d'une dynamique organisationnelle appuyée par ces structures ne se vérifiait pas : les organisations paysannes ne mobilisaient pas les populations villageoises pour la gestion des ressources naturelles tandis que les structures créées (CDC, CAPAT et parfois même les CDV) n'existaient que virtuellement sur le papier. La plupart des structures étaient ainsi devenues des « sortes de bureaucraties paysannes, dépendantes des appuis extérieurs, dépourvues d'une vision autonome et peu représentative des populations villageoises ». Une mission d'évaluation concluait qu'il fallait surtout déstabiliser le modèle de dépendance (« projet patron, paysan moutons ») dans lequel les villageois se positionnaient, et de faciliter des réflexions internes concernant les problèmes et les axes d'activités que la population souhaitera entreprendre afin de « développer » leurs villages (Leener et Sow, 1997).

Le PSPI se dressait sur ces recommandations et faisait effectivement dissoudre les plateformes et les CDC. Cette décision allait influencer le choix des outils de gestion de ressources naturelles et le mode d'intervention avec une recentralisation des activités au niveau villageois principal centre de décision et d'action.

À part des avantages nombreuses et indiscutables de cette stratégie souple, force est à constater que le choix pragmatique privilégié par le PSPI a probablement empêché en grande partie une démarche plus visionnaire ainsi que l'ancrage et la sécurisation des outils de gestion dans le cadre institutionnel. Force est aussi à constater qu'après l'éclatement des plateformes et des CDC et du fait de l'insécurité dans la région, le projet n'a pas mis en place un système de communication pur expliquer les raisons de son absence soudain sur le terrain (cf. Sarr, 2001 :7). Or, il y avait nombre de villages qui se sentaient trahis et privés de moyens. C'est pour cette raison là qu'il y a aujourd'hui encore quelques zones où les habitants refusent catégoriquement toute sorte d'implication avec le PSPI.

3.3.3. MODE ET STRUCTURE D'ORGANISATION VILLAGEOISE PAGERNA

L'approche de planification de l'espace PAGERNA se reflète également dans le choix des

structures d'organisation. L'espace géographique est divisé par des zones (bas-fond, boisements, étang, bras de fleuve) qui présentent un intérêt commun à la population y habitant et en vivant. Qu'il soit un village, plusieurs villages ou une communauté rurale entière qui exploite cette zone, il faudra toujours réunir tous les acteurs et trouver des modes de gestion durables. L'organe constitutif dans chaque zone est la Cellule d'Animation et de Concertation (CAC), composées des représentants des villages. Si la forêt ou des boisements constituent une des ressources prioritaires de la zone, la CAC comprend un comité de surveillance de la forêt. Au niveau de la communauté rurale, les CACs s'unissent dans une collective, présidée par un président ou une présidente.

Cette structure ressemble au premier vu aux comités villageois et inter-villageois classiques ayant tendance à s'établir comme structure parallèle dans les zones d'intervention des projets, à contribuer à une prolifération institutionnelle. Le PAGERNA, a-t-il aussi souffert du manque de considération des institutions de la décentralisation? Voici les dispositions de précaution prises ::

(1) Le conseil rural reste toujours le maître d'œuvre. À l'instar du PSPI, le conseil rural doit faire une demande de collaboration aux responsables du projet. Si au début du PAGERNA, la planification et l'assistance se déroulaient encore souvent au niveau villageois, la communauté rurale devient le point focal à partir de 2001. (2) Toute action dans la communauté rurale se fait sous tutelle de la commission environnementale. Les CAC et le collective des CAC joignent le cadre de concertation. (voir chapitre 2.1.1.), mise en place par le conseil rural avec l'aide du projet. (3) L'ancrage de tous les instruments de gestion dans un seul document, le SAGTC en complément au PLD, renforce le rôle clé du conseil rural et le met dans la position centrale dans la gestion des ressources naturelles (voir chapitre 3.4.3).

Malgré toutes ces précautions, les structures développaient un dynamisme propre. Le cas de la communauté de Dya dans la région de Kaolack peut illustrer les problèmes principaux : À un moment (vers 1999) la population du quartier Pintok dans le village de Ngothie s'était rendue compte du degré de destruction de la forêt parce qu'on voyait le village voisin alors que quelques années plus tôt il y avait encore des arbres et on ne le voyait presque pas. Le quartier décidait de protéger une parcelle de 1km/50m (en fait c'était un parcours de bétail), d'interdire la coupe de bois et de ne plus ramasser du bois mort. « On a mis en place un comité de gestion avec un surveillant, un mec dur, qui était responsable de surveiller la parcelle, le réglementaire et qui avait le droit de faire payer les amendes. Seulement après, en 2001, le Conseil Rural faisait appel au PAGERNA afin d'assister à la gestion de ressources naturelles. » (*entretien octobre 2004*).

Il s'avérait pourtant difficile de remplacer les structures et les loyautés mise en place par le

projet par les institutions de la communauté rurale. L'ancien président de la commission environnementale a été « *choisi par le projet* » pour présider le collective et répond de manière libre qu'il juge son rôle dans les CAC comme étant beaucoup plus prestigieux que dans la commission environnementale. « *La commission n'avait pas beaucoup à dire, les CAC étaient bien plus importants* ».

Il faudra tirer un premier résumé concernant les modes d'organisation villageoise proposé par les projets. Chaque structure d'organisation soutenue par des acteurs externes développera des incitatives de participation qui se distinguent des incitatives inhérent à une société « originaire ». Les responsables de projets doivent être plus que conscients que le terrain où ils vont tester leurs outils de gestion sont des sociétés vivantes, faciles à corrompre et difficile à soigner des effets négatifs des l'intervention externe. Pour consolider le processus de démocratisation au niveau local, il faudra tout d'abord valoriser les principes d'une société libre et démocratique par le comportement conscient des intervenants.

3.4. LES OUTILS ET INSTRUMENTS DE GESTION FORESTIERE EMPLOYES DANS LES ZONES D'INTERVENTION DES PROJETS SENEGALO-ALLEMANDS

3.4.1. LES OUTILS DE GESTION FORESTIERE PSACD

L'outil de gestion forestière de base développé par le PSACD (en collaboration avec le PSPI) est le protocole d'accord « type » qui confie la gestion d'une partie du domaine forestier classée à une collectivité locale à base d'un plan d'aménagement. Le protocole est amendé d'une délibération du conseil rural affectant la gestion de la forêt aux villages riverains et d'une déclaration du Sous-Préfet.

Les textes de lois incitent que le protocole d'accord soit basé sur un plan d'aménagement. Néanmoins, et en vue de la forte dégradation de la forêt pilote, les partenaires décidaient de faire signer le protocole d'accord avant l'élaboration du plan même et d'inclure une phase de réhabilitation (pré-aménagement/mis en défens) dans le document. Pendant cette phase, il s'avérait pourtant indispensable de créer des règles de gestion et de protection simples et applicable au niveau local. C'est dans cette logique qu'on élaborera le code local de gestion de la forêt de Dankou.

3.4.1.1. Le protocole d'accord de mis en aménagement participatif de la forêt de Dankou

La signature du protocole s'est déroulée à la sous-préfecture de Nganda en octobre 1999 avec toutes les parties présentes. On expliqua à l'oral le contenu du protocole aux chefs de villages, présidents des comités villageois et présidents des conseils ruraux qui dans leur grande majorité (95%) ne sont pas alphabétisés en français. Sont ainsi fixé les responsabilités des intervenants

dans « un contrat de partenariat liant les villages riverains d'une forêt, la communauté rurale et les services des Eaux et Forêts » (Chesneau, 2002 : 39).

Figure : Interaction logique des outils de gestion forestière PSACD

Protocole d'Accord

→ signé par les chefs des villages riverains et des présidents CVs, les présidents des Conseils ruraux et IREF, approuvé par le Sous-préfet, Visa du Président du Conseil régional et du Gouverneur
→ comprend une délibération des Conseils ruraux et une déclaration du Sous-préfet

« Contrat de partenariat tripartite entre le service forestier, les conseils ruraux et des villages concernés avec l'objectif d'assurer une gestion rationnelle de la forêt.
(...)
Les modalités de gestion sont fixés dans un plan de gestion détaillé »

Délibération Conseil Rural

« nous avons décidé de
Article 1 : affecter l'ensemble des opérations de régénération, de protection et d'exploitation de la forêt de Dankou aux villages de : xx, xx,...
Article 3. reconnaître que les aires qui seront aménagées le seront dans l'intérêt des villages

Déclaration Sous-Préfet

« nous déclarons que la forêt visée par le présent document est bien sous la juridiction des Communautés rurales de Nganda/Medinatou Salam II. »

Forêt de Dankou

Plan de gestion/Code local de gestion

Pendant la phase de pré-aménagement (au plus tard 12 mois après signature), la population (en collaboration avec le service forestier et les conseils ruraux) va élaborer et valider le plan d'aménagement au niveau local.

Le Code local définit le mode d'organisation et anticipe certaines règles ainsi que la répartition des recettes tirées de l'exploitation forestière.

Chesneau (2002 : 41) constate qu'il était « impératif de s'assurer du soutien des autorités traditionnelles du village et du chef de village ». Certes, les chefs de village détiennent une position incontournable dans les villages et on est bien avisé de les impliquer dans toute sorte d'activités concernant la gestion des ressources naturelles. Mais il semble qu'on aurait pu leur accorder une fonction moins visible et de s'appuyer d'avantage sur les présidents des comités villageois.¹⁵

Le point critique se montre dans la vision d'appliquer la même démarche sur les forêts communautaires (voir aussi expérience PSPI) La différence entre la gestion du terroir communautaire par transfert de compétences et la concession d'une partie du domaine national sous tutelle des services étatiques n'a pas du tout été prise en compte. « *Je ne comprends pas pourquoi on n'applique pas cet outil partout, maintenant qu'il est là* » fait remarquer l'ancien expert forestier PSACD en décembre 2004. Nous tenons à souligner que cette attitude n'est pas

¹⁵ Il serait également envisageable de responsabiliser des conseillers ruraux en demandant plus d'engagement pratique dans leurs circonscriptions.

fondé dans une mauvaise volonté, on y retrouve plutôt tous les problèmes liés au phénomène de « *lock-in institutionnel* » décrit dans la première partie de l'étude. Les responsables de projet étaient partis avec leur programmation juste avant que la structure institutionnelle sénégalaise ait changé et il était difficile d'entamer un nouveau départ.

L'absence d'une conscience « institutionnelle » auprès des responsables du projets et la forte appropriation du processus par la sous-préfecture. se reflète aussi dans la déclaration du sous-préfet en amendement au protocole d'accord . Alors que le protocole d'accord tripartite doit bien être signé par les services administratives et techniques de l'État et que les délibérations du conseil rural sont approuvées à posteriori, une déclaration superflue rentre dans le cadre des « pratiques administratives erronées » (Dicko, 2002 :18)

3.4.1.2. Le Code Local de Gestion

Le « Code Local relatif à la gestion de la Forêt de Dankou » consigne «*les dispositions que les populations entendent faire respecter pour assurer le succès de leur efforts de mise en aménagement en tenant compte des spécificités de la forêt ainsi que son état actuel* » (préambule). Il a pour but de « définir des règles spécifiques communes aux seize villages pour la gestion de la forêt de Dankou et du domaine protégé adjacent » car la population allait « bientôt commencer à récolter certains produits forestiers en suivant les règles définies dans le protocole d'accord » (préambule du code local de gestion). Pourtant, le protocole d'accord ne spécifie pas des règles de récolte - sinon on n'aurait pas besoin de formuler un Code Local de Gestion. Le protocole d'accord spécifie les responsabilités quant à l'élaboration d'un plan de gestion et d'aménagement où seront définis les règles. En présentant le protocole d'accord comme document de base, le code néglige de clarifier l'importance du plan d'aménagement comme préalable à toute exploitation commerciale.

Le code local de gestion devrait alors définir les règles de gestion consensuelle qui touchent la vie quotidienne de la population villageoise (principe de subsidiarité) et qui ne font pas forcément objet d'un plan d'aménagement (arbres singuliers interdit à toute coupe, organisation villageoise, résolution des conflits, parcours de bétail dans les zones protégées, organisation de l'usage). Pourtant, le code présente des règles concernant l'exploitation commerciale à côté des règles concernant l'usage sans faire allusion au plan d'aménagement. En incluant des règles concernant l'exploitation, on détourne le sens propre d'un code local/convention locale et fait naître des espoirs dans la population auxquels on ne pourra pas (encore) répondre

3.4.2. LES OUTILS DE GESTION FORESTIERE PSPI

La présentation des outils de gestion forestière PSPI suit à peu près leur ordre chronologique.

Cette méthode s'apprête comme étant la plus proche à la réalité du projet, qui ne mettait pas en place un cadre interactif des différents documents mais valorisait plutôt l'évolution dynamique du terrain. On peut donc facilement distinguer deux étapes : la première mettant l'accent sur l'élaboration des documents complexes suivant à peu près les dispositions des textes de lois (Plan d'Aménagement, Protocole d'Accord) et la deuxième cherchant à incorporer l'aménagement et la protection de la forêt dans une approche de gestion de terroir villageois pratique.

3.4.2.1. Plan d'Aménagement et Protocole d'Accord

L'élaboration d'un plan d'aménagement agro-sylvopastoral de la forêt classée de Balmadou avait été envisagée à partir de 1996 suite à la constatation « qu'une co-ordination des interventions villageoises selon une optique de gestion participative et globale de la forêt faisait toujours défaut » (PSPI, 2003:2). Ce premier plan d'aménagement proposé en 1997 était quelque peu en contradiction avec une approche participative car trop technique, et sans révéler des capacités réelles de la population locale (Sarr, 2001 : 4). Le PSPI, souhaitant que l'aménagement soit participatif, initiait la formulation d'un second plan dit « d'aménagement et de gestion adapté » qui impliquait plus activement les populations dans sa conception.

Le plan d'aménagement adapté était bien conçu avec l'idée de pouvoir valoriser les efforts d'aménagement participatif dans les villages riverains de la forêt de Balmadou suivant les nouveaux textes de lois. Le PSPI s'était d'ailleurs joint aux efforts du PSACD à élaborer un protocole d'accord commun. Pourtant, la signature du protocole test dans la zone PSPI n'avancait qu'à petit pas : les doutes concernant l'applicabilité du plan d'aménagement ainsi que les difficultés de rétablir la confiance dans les villages où la dissolution des OP avait causé bagarre affectaient également l'acceptation du nouvel outil.

L'APPLICATION DU PROTOCOLE D'ACCORD DANS LA FORET CLASSEE DE BALMADOU

Finalement, de tous les 70 villages riverains de la forêt de Balmadou il n'y avait que le village du Missira Bourbon (CR Kolibantang) et l'ensemble des trois villages de Tabadiang, Bambaly et Toniabata (CR Tanaff) qui exprimaient leur volonté de procéder à la signature d'un protocole d'accord. Même dans ces cas là, le modèle utilisé ne correspondait pas parfaitement au protocole approuvé par la Direction des Eaux et Forêts. Il traitait seulement l'aménagement des parcelles attribuées aux villages en question et ne pas toute la forêt ou des blocs entiers comme prévu dans le plan d'aménagement adapté (cf. Protocole d'accord de mise en aménagement de la parcelle de Missira Bourbon, 1999). Cette modification s'inscrivait déjà dans l'expérience PSPI des « réalités propres du terrain » et le choix des villages de travailler à leur propre compte.

L'APPLICATION DU PROTOCOLE D'ACCORD DANS LES FORETS COMMUNAUTAIRES
(ARRONDISSEMENT DE TANAFF)

Dans un premier temps on voulait aussi recourir au protocole d'accord comme l'outil de base dans l'aménagement des forêts communautaires. C'est ainsi que les villages de Badoubar Douma (CR Simbandi Brassou), Kérère (CR Karantaba), Mamboucou (CR Niagha) et Saré Dicory (CR Kolibantang) signaient des protocoles pour l'aménagement de leurs forêts villageois sur terrain communautaire. Aucun des quatre protocoles finissait par déclencher un aménagement tripartite rationnelle et durable: À Badoubar Douma, les villageois commençaient toute suite, sans plan d'aménagement ni carte d'exploitant forestier, à couper du bois pour en fabriquer des pirogues à titre commercial. Le service des Eaux et Forêts confisquait le protocole tandis que le chef de village était convoqué à la brigade. Dans le cas de Kérère, les villageois Manjak avaient seulement été apprivoisés en terre par des autochtones Mandingues. Ces derniers renonçaient ensuite le droit de gestion indépendante aux Manjak en s'opposant à la signature du protocole d'accord.¹⁶ À Mamboucou et à Saré Dicory il n'y avait pas d'incident concret rendant obsolète le document. Pourtant, on se rendait compte que l'outil ne faisait pas avancer le processus d'aménagement et que l'interaction des acteurs ne fonctionnait pas comme prévu.

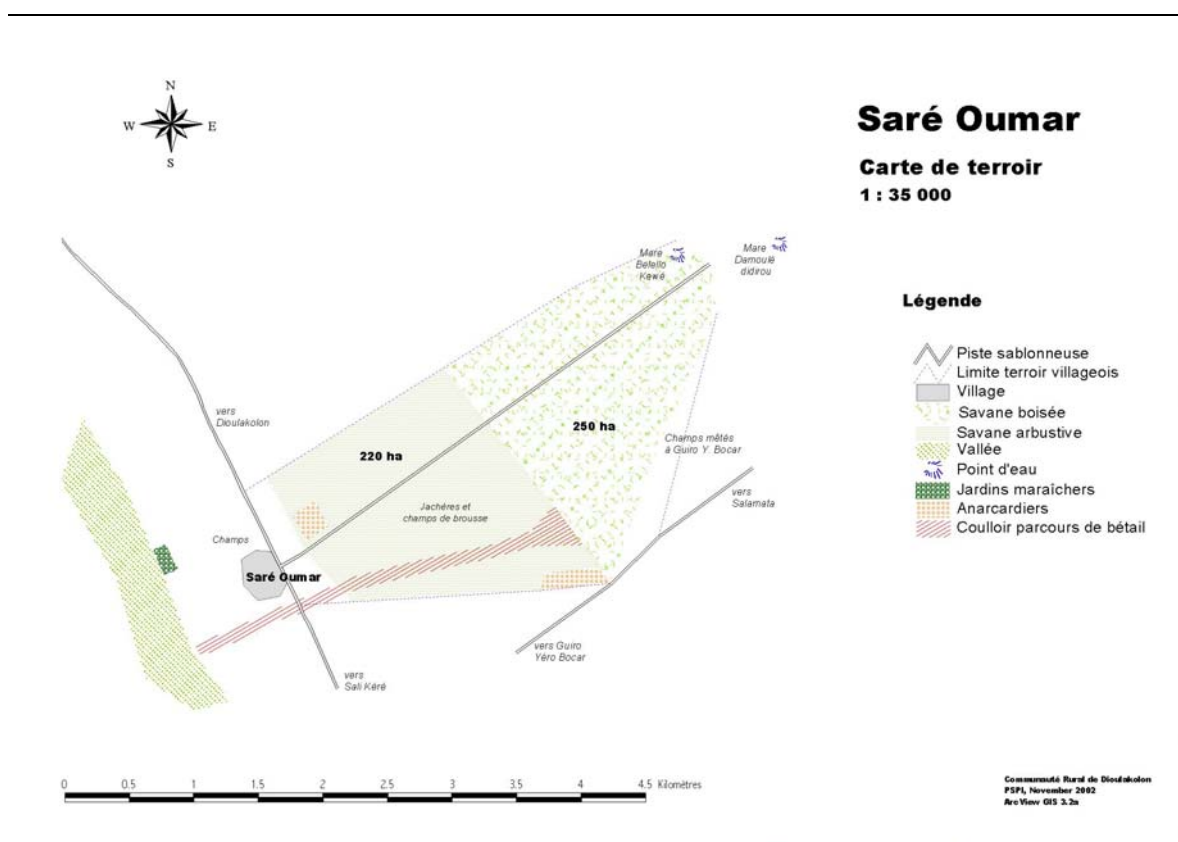
L'équipe du PSPI estimait alors que le protocole d'accord n'était pas seulement lourd mais aussi inapproprié du côté législatif comme outil d'aménagement au niveau des forêts communautaires : au lieu de renforcer les capacités de la communauté rurale pour prendre en charge leur terroir, il entraîne une confusion des faits au détriment d'une clarification des compétences et d'une gestion durable.

3.4.2.2. Plan Simple de Gestion avec Convention Locale

A partir de 2001, le PSPI entamait finalement une stratégie plus conforme à sa propre logique de synergie et d'efficacité qui centrait les villages au cœur de toute activité et qui comprenait la forêt communautaire comme un « espace intégré dans un terroir dont l'aménagement doit répondre à des problèmes très concrets et locaux ». Le projet commençait aussi à valoriser l'expérience acquise dans l'élaboration des PLD : on les exploitait désormais comme outil de référence pour chaque intervention au niveau local et cherchait à identifier des stratégies correspondantes aux préoccupations principales citées dans les plans. Les plans d'action annuels et les conventions locales forment les outils clés dans cette nouvelle démarche. Bref, le PSPI entamait alors une stratégie de planification de l'espace semblable à celle du PAGERNA, sauf qu'on se limitait au niveau villageois.

¹⁶ Ce problème de foncier reste actuel jusqu'à aujourd'hui, raison pour laquelle le village de Kérère n'a pas non plus pu progresser dans l'aménagement du terroir par l'aide d'un plan d'action et une convention locale.

Figure : Carte de terroir villageois sur terroir communautaire (CR Dioulacolou, Département de Kolda)



Puisque le village n'est pas une entité administrative, la planification PSPI était peu ancrée dans le contexte institutionnel. L'exemple le plus frappant est certainement le plan de gestion du terroir, dit « plan simple de gestion ». Tandis que le Code Forestier définit un plan simple de gestion comme le « petit frère » d'un plan d'aménagement pour un espace forestier entre 5 et 20 ha (voir chapitre 2.1.3.), le PSPI utilisait la même expression pour se référer à quelque chose qui ressemble au plus souvent à un plan de gestion du terroir villageois : l'article 48 du décret n° 96-1134 du 27 décembre 1996 invoque que le conseil rural doit assister les villages dans la mise en œuvre des plans d'aménagement et de gestion de leurs terroir.

Le plan d'action annuel présente un outil de planification de l'espace villageois dans le temps et constitue la première composante technique du plan simple de gestion. Il contient une carte de terroir (qui reste auprès des responsables villageois), un calendrier d'exécution d'activités et un schéma d'organisation du travail. Son exécution fait l'objet d'une évaluation périodique qui peut engendrer des amendements ou réorientations pour le futur.

LA CONVENTIONS LOCALE SUR TERROIR COMMUNAUTAIRE

Les règles de gestion arrêtées dans le plan de gestion est la convention locale villageoise. Elle consiste d'abord dans une formalisation des règles de conduite connues et partagées par des villageois. Après discussion entre les villageois, ces règles peuvent être modifiées consentement en cohérence avec le cadre juridique sénégalaise. La formalisation se fait d'abord en langue locale et sera traduite en français seulement après ratification par la population villageoise.

La convention locale PSPI suit le style des conventions internationales en donnant une voix aux parties signataires, qui reconnaissent d'abord l'existence d'un problème général (« *étant donné que (...), constatant que (...), nous, habitants du village décidons de...* »), et qui constatent ensuite l'objet précis de la convention (« *nous voulons préserver nos ressources pastorales pour nos bêtes, contre les feux et le surpâturage par les villages voisins. Pour nos femmes, nous voudrions également protéger (...) notre bois et les fruits* »). Le préambule décrit la situation géographique et la nature des terres et du sol à disposition de la population. La convention locale précise ensuite les mesures de gestion retenues par objectif sectoriel (par exemple limiter les dégâts dus aux feux de brousse, régler l'exploitation des produits de la partie boisée du terroir, régler le défrichement agricole dans la zone pastorale). Elle conclut par définissant les modalités d'organisation et de réglementation de conflits.

La réglementation arrêtée dans la convention locale écrite respecte intégralement la tradition et la volonté villageoise en amendant des techniques de gestion et des réflexions sur des institutions traditionnelles tel que le conseil des sages. Elle est signée par le chef de village, la structure de gestion villageoise, le Président de la Communauté Rurale et l'agent technique des Eaux et Forêts. La reconnaissance par le conseil rural ne suit pas encore un schéma cohérent, la plupart des conseils ruraux passent une délibération reconnaissante alors que le PCR de Dioulacolon préfère de publier un arrêté.

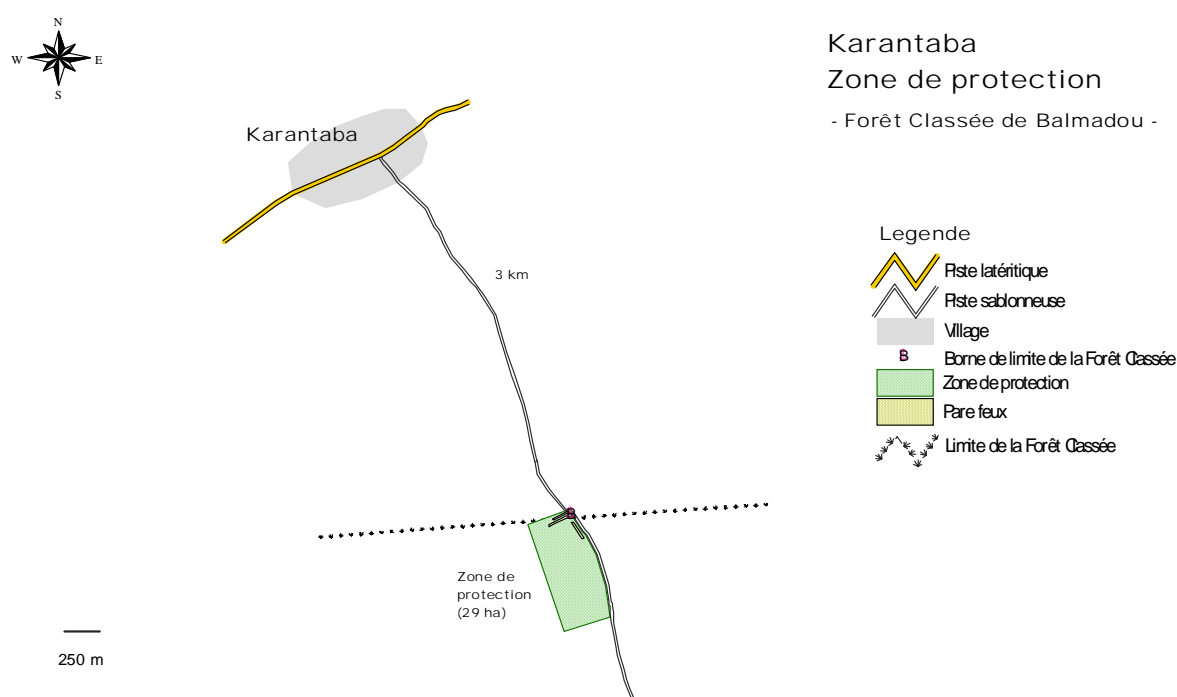
LA CONVENTION LOCALE SUR DOMAINE NATIONALE

Les villages riverains de la forêt Balmadou étaient les premiers à être soutenus par le PSPI avec l'objectif d'un aménagement rationnel de la forêt. On cherchait à trouver des solutions tels que le plan d'aménagement et le protocole d'accord par parcelle afin de responsabiliser et impliquer la population. Hélas, la mise en œuvre des outils ne démarrait pas à cause de l'insécurité foncière et des problèmes organisationnels. Est-ce qu'on devrait laisser tomber tout effort de protection et d'amélioration des systèmes de production dans ces villages ou est-ce qu'on pourrait continuer la coopération dans un contexte plus pragmatique ?

On choisissait la deuxième option et finissait par délimiter des zones protégées de la forêt classée comme partie intégrale du terroir villageois, sans avoir à évoquer un changement de statut

quiconque.¹⁷ Pourtant, l'aménagement du terroir villageois ne peut pas se faire en dehors des limites du terroir communautaire. En conséquence, la proposition du PSPI de faire délibérer des zones protégées en mise en défens sous protection des villages concernés par le conseil rural ainsi que des conventions locales pour la gestion des parcelles de la forêt classée n'était guère appréciée par l'inspection régionale des Eaux et Forêts.

Figure : Carte schématique du périmètre de protection du village de Karantaba dans la Forêt Classée de Balmadou



CR Karantaba
Source PSPI / Novembre 2002
Auteur: Anette Eméché (CT)

« Conception du périmètre de protection pour la Forêt Classée de Balmadou : C'est un ensemble de parcelles situées tout autour de la Forêt Classée de Balmadou et représentant une superficie comprise entre 5 et 10 % de la forêt. Chaque parcelle de protection est confiée à la gestion (protection) d'un seul village de référence, mitoyen à la FCB. Elle peut se situer à l'intérieur des limites "officielles" de la FCB mais, lorsque cela est possible, on privilégiera une implantation périphérique. Sa dimension varie selon les droits traditionnellement détenus et reconnus audit village et en fonction de ses capacités réelles de surveillance, au quotidien. Sur le plan de l'exploitation, le village garde tous les droits et usages compatibles avec la conservation pérenne de la forêt. Ainsi, ils jouissent du ramassage du bois mort, de la cueillette des fruits, de la

¹⁷ Le nouveau document technique auquel on fait référence dans l'aménagement des périmètres, est le « plan d'action et de gestion globale de la forêt » (PSPI, 2003)

récolte du miel et de tout autre usage prévu à l'arrêté de classement. Toutefois, y demeureront interdits : la chasse, la cueillette de fruits immatures, l'exploitation à des fins commerciales du bois d'œuvre, de feu et du charbon, ainsi que la défriche agricole. Elle est réputée zone de protection dans la mesure où le village se dote d'une convention locale et d'un plan d'actions, visant sa surveillance et sa protection contre les agressions extérieures (et autochtones). Ce périmètre de protection pourra faire l'objet d'une délibération » (PSPI, 2003a).

Les villages suivants ont choisi une coopération avec le PSPI :

Tableau : Villages PSPI et outils de gestion forestière adoptés

Région de Kolda	Type de forêt	Superficie (ha)	Documents/outils de gestion forestière approuvée (avec date de signature)
Département de Sédhiou			
Arrondissement Tanaff			
CR Tanaff			
Tabadiang/Bambaly/ Toniabata	Forêt Classée de Balmadou, Zone de Protection	400	Protocole d'Accord (09/09/99)
CR Kolibantang			
Missira Bourbon	Forêt Classée de Balmadou, Zone de Protection	200	Protocole d'Accord (07/09/99) Plan d'Action Villageois (2002) Convention Locale en élaboration depuis 2002
Sinthiang Sambarou	Forêt Classée de Balmadou, Zone de Protection	13	Plan d'Action Villageois (2002) Convention locale de gestion des ressources du terroir de Sinthiang Sambarou (2003)
Saré Dicory	forêt sur terroir communautaire	40	Protocole d'Accord (2000) Plan d'Action Villageois (2002)
Sakho	forêt sur terroir communautaire	50	Convention locale, écrite en Mandingue Blocage délibération lié aux problèmes politiques au niveau local : villageois Sakho (PS, ancien Vice-Président CR) qui demandaient délibération n'étaient pas bien reçu auprès du nouveau PCR (PDS) ; on n'a pas considéré leur demande, Convention locale écrite en Pulaar, pas encore traduite en français. Demande délimitation de la zone de protection auprès CR, pas de réponse
Kocoum Peulh	Forêt Classée Balmadou, Zone de Protection		
CR Niagha			
Niagha	Forêt Classée de Balmadou, Zone de Protection	380	Carte délimitant la zone de protection en Forêt Classée de Balmadou
Sibidianto	Forêt Classée de Balmadou, Zone de Protection	30	Carte délimitant la zone de protection en Forêt Classée de Balmadou
Saré Téning	Forêt Classée de Balmadou, Zone de Protection	180	Carte délimitant la zone de protection en Forêt Classée de Balmadou
Médina Téning	Forêt Classée de Balmadou, Zone de Protection	?	

Saré Madi	Forêt Classée de Balmadou, Zone de Protection	96	
Bambadallah 1	Forêt Classée de Balmadou, Zone de Protection	?	
Bambadallah 2	Forêt Classée de Balmadou, Zone de Protection	?	
Inako	Forêt Classée de Balmadou, Zone de Protection	40	
Kitim	Forêt Classée de Balmadou, Zone de Protection	?	
Mambouncou	forêt sur terroir communautaire	62	Protocole d'accord (19/9/2000) Plan d'Action et d'Aménagement (2002) Convention Locale ébauche, pas fini de l'élaborer, aussi zone d'insécurité
CR Karantaba			
Karantaba	Forêt Classée de Balmadou, Zone de Protection	29	Plan d'Action Villageois (2000) Convention Locale (2002)
Kérère	forêt sur terroir communautaire	64	Protocole d'Accord (08/09/99) village d'ethnie Manjak qui a été prêté par des premiers habitants Mandingue. Ensuite les Mandingue ne voulaient pas reconnaître leur droit d'aménagement Problème foncier n'est toujours pas réglée
Diareng	Forêt Classée de Balmadou, Zone de Protection	10	Plan d'Action (2002) Convention locale de gestion d'une zone de protection en Forêt Classée (2003)
CR Simbandi Brassou			
Badoubar Douma	forêt sur terroir communautaire	22	Protocole d'Accord (1999) après signature, les villageois ont toute suite commencé à exploiter la forêt en coupant du bois pour en faire des pirogues (à titre commercial) Le service EF a ensuite saisi le protocole et le chef de village a été convoqué à la brigade Plan de Gestion de Terroir (1999) Plan de Gestion Simplifié de la Forêt Communautaire (2001) Convention Locale (2003)
Département de Kolda			
Arrondissement Dabo			
CR Bagadadji			
Bagadadji	forêt sur terroir communautaire	29	Plan d'Action (2002) Convention locale (2003)
Manthiancany	forêt sur terroir communautaire	44	Plan d'Action (2002) Convention locale (2001 première restitution du code local traditionnelle connu,)
Arrondissement Dioulacolon			
CR Dioulacolon			

Darou Salam Thierno	forêt sur terroir communautaire	270	Plan d'Action (2002) Convention locale (2003) Arrêté Portant Autorisation De Gestion de Forêts Communautaires à Saré Oumar (PCR Dioulacolon)
Saré Oumar	forêt sur terroir communautaire	470	Plan d'Action (2002) Convention locale (2002) Arrêté Portant Autorisation De Gestion de Forêts Communautaires à Saré Oumar (PCR Dioulacolon)
Bodeyel Abdoul	forêt sur terroir communautaire	375	Convention locale (2002) il y avait des problèmes de mettre en place un plan d'action car le jeune chef de village (interlocuteur) n'était pas souvent sur place et les autres villageois avaient du mal à s'organier de manière indépendante et de poursuivre le processus après l'analyse de faisabilité

(Source de base: PSPI, 2003a)

3.4.3. LES OUTILS DE GESTION FORESTIERE PAGERNA

Le premier outil de gestion forestière est un règlement interne pour une zone, où le CAC ait identifié la déforestation identifiée comme une des principales causes des contraintes moyennes du terroir, comme « porte d'entrée » pour améliorer la gestion du terroir communautaire. Avec l'aide du pagne image, la population choisit un site qui dispose encore d'une certaine résilience, élaborer de manière consensuelle un règlement avec des mesures pour réhabiliter et conserver leurs ressources forestières.

3.4.3.1. Aire mise en défens

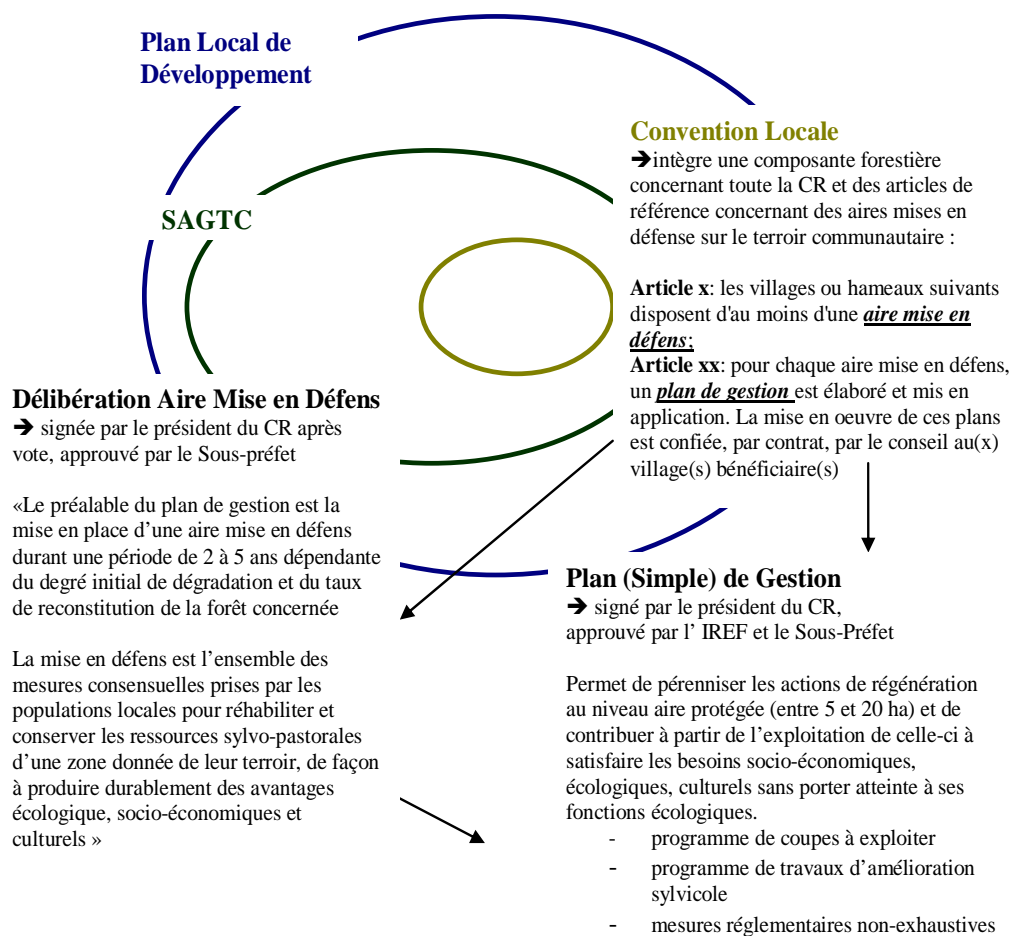
Afin d'assurer que les règles soient acceptées par tous les acteurs, le CAC passe une demande de validation au conseil rural. Celui va délibérer les boisements en aires mises en défens. La délibération nomme les villages responsables pour la gestion et fait allusions aux règles de gestion qu'il faut respecter.

4.3.2. Plan simple de gestion

Le plan simple de gestion pour des boisements de moins de 20ha est plus facile à élaborer et à faire approuver qu'un grand plan d'aménagement. Pour le PAGERNA, c'est « la capitalisation des acquis de la mise en défens » (PAGERNA, 2003b). Il comprend une caractérisation de la végétation ligneuse, un inventaire forestier et le sommaire d'une enquête socio-économique. Puisque les règles trouvées pour la réhabilitation ne suffisent plus, le plan simple de gestion est amendé par des nouvelles règles consensuelles sur le plan technique et organisationnel. Une nouvelle commission de surveillance (sous tutelle de la commission environnementale) est mise sur pied.

Dans la zone d'intervention PAGERNA, la plupart des boisements ne demandent qu'un plan

simple de gestion. Les quelques forêts de plus de 20 ha attendent encore des plans d'aménagement.



3

3.4.3.3. Convention locale communautaire

La convention locale au niveau communautaire, outil de gestion complémentaire au SAGTC « regroupe les différentes conventions zonales au niveau communautaire dans une seule œuvre de réglementation de la GDRN. Délibérée par le conseil rural et approuvée par l'autorité locale, la convention communautaire devient un instrument légal » (PAGERNA, 2003a). Elle comporte des règles, des sanctions, des encouragements (recommandations) et des modalités d'organisation. Ses dispositions sont relatives à la gestion et à la protection des ressources naturelles, à l'exploitation pastorale, forestière et agricole ainsi qu'à l'amélioration organisationnelle. Les règles de gestion concernant les aires mises en défens et les plans simples de gestion ne sont plus présentés en détail, on a simplement inclus des paragraphes y faisant allusion (voir figure).

Le PAGERNA définit la convention locale comme « engagement et arrangement à la fois personnel et commun des habitants de la communauté rurale entre eux d'abord (contrat social); puis envers le milieu dans lequel ils vivent pour le conserver, régler son accès, coordonner son utilisation et gérer la forte compétition entre les intérêts en jeu pour le temps présent et pour l'avenir» (PAGERNA 2003b)

En résumé, les instruments suivants ont été appliqués dans la démarche des projets sénégalais :

	PSACD	PSPI	PAGERNA
Aire mise en défens			✘
Plan simple de gestion		✘ *	✘
Plan de gestion et d'aménagement	✘ *	✘ *	
Protocole d'accord	✘	✘ *	
Convention locale (code local, code de conduite)	✘		✘

3.5. LA FONCTIONNALITE DES CONVENTIONS LOCALES

Le dernier chapitre présente les résultats des enquêtes sur la validité légale et l'appropriation des instruments forestiers pour pouvoir classer les projets dans les catégories adéquates.

3.2.4. LA FONCTIONNALITE DE LA CONVENTION LOCALE PSACD

3.5.1.1. Validité légale et appropriation du protocole d'accord

Concernant la validité du protocole d'accord il y a d'abord le problème de non-existence d'un plan d'aménagement alors que le protocole d'accord prévoit son élaboration pendant la phase de réhabilitation mais pas plus tard que 24 mois après signature du protocole. Est-ce que le protocole est encore valable même si un des points constitutifs du contrat n'a pas été mis en œuvre ? De toute façon, aucune des parties n'a jamais revendiqué le sujet.

Le deuxième point sera la validité du contrat marqué par l'expression de volonté libre par toutes les parties signataires, basé sur une bonne compréhension du texte. Il y a très peu de chefs de villages qui se souviennent correctement de la signature du protocole d'accord. Seulement 02 sur 07 chefs interrogés affirment la signature en citant l'année (1999), 02 autres l'affirment et vont chercher le document en question qui résulte être le Code Local de Gestion. Un des chefs est sûr que l'année de la signature n'était pas 1999 mais 2000, ce qui correspond également au Code Local. Un chef signataire ne se souvient pas du tout et 02 autres n'étaient pas encore chef en 1999 et déclament ne pas être informés sur le document ni par le comité villageois ni par leurs prédécesseurs. Les 02 chefs de village qui connaissent le protocole d'accord sont ceux qui ne voulaient pas le signer. Lorsqu'on demande pourquoi ils avaient finalement changé d'avis, l'un des deux constate que le Sous-Préfet lui avait fait comprendre que « *ce n'était pas à moi de*

décider si le projet se fera ou pas, car en tout cas il y avait déjà un contrat entre les deux gouvernements. Je suis allé jusqu'à Dakar, mais avec tout l'argent qui était impliqué au niveau du projet je n'ai rien pu changé ».

Il semble d'ailleurs que le protocole d'accord n'est plus disponible au niveau villageois (ni au niveau des conseils ruraux) alors que l'étude Sall en 2001 constatait la restitution du document au sein des comités villageois.

Concernant l'apprentissage du contenu, on voulait savoir comment les chefs de villages ont été informés sur le contenu du document. Malheureusement, l'information générée par cette question souffre d'un niveau de validité très bas : puisqu'une grande partie des chefs de village ne se souviennent pas de la signature ou confondent le protocole d'accord avec le code local de gestion, il n'est pas clair non plus si les réponses correspondent vraiment à l'élaboration du protocole d'accord. Ceux qui se souviennent bien constatent qu'ils ont été convoqués à la sous-préfecture et qu'on leur a lu et expliqué le contenu avant la signature.

Les 33 villageois interrogés retiennent comme but principale du protocole d'accord des aspects écologiques (protection de la forêt, de la biodiversité et des plantes rares) et sociales (répartition de recettes, bonne gestion). 03 personnes (02 femmes et un chef de village) font le lien entre les deux et expliquent que le but principal serait une meilleure protection et gestion de la forêt pour pouvoir en retirer des meilleures revenus. Ce chef de village précise même qu'il était question d'élaborer un plan d'aménagement afin de rendre opérationnel le protocole.

Dans un village, les membres du comité disent ouvertement qu'ils n'ont jamais compris le contenu, mais « *peut-être le président du CV peut nous dire quelque chose à ce sujet maintenant qu'on est tous ensemble ?* ». Finalement le chef de village devine que le document traduit les idées des chefs de villages par rapport à la protection de la forêt, et les services des Eaux et Forêts en seront les témoins. Un membre d'un autre comité villageois pense que le document notifie les besoins des deux communautés rurales unies pour une bonne gestion de la forêt ; un autre constate que c'est un contrat entre « le projet » et les villages riverains.

On a demandé une question concernant l'appréciation du changement ce qui devait cibler la compréhension du changement de gestionnaire. Pourtant, la plupart de villages comprennent la question dans un sens écologique. Ainsi, on parle beaucoup de la nouvelle richesse de la forêt, du retour des animaux qui avaient disparues auparavant, de la pluviométrie améliorée et de la diminution des feux de brousse. Plusieurs intervenants commentent sur le fait qu'avant la forêt était en désordre, que c'était l'anarchie et que tout le monde faisait ce qu'il voulait alors que maintenant les règles sont respectés. Il nous reste à déduire que la dimension juridique n'est

pas bien saisie. Quelques fois la traductrice essayait même d'approfondir cet aspect on demandant « *comment savez-vous que vous pouvez profiter de la forêt ?* ». La réponse générale était « *parce que c'est nous ancêtres qui nous ont confié la forêt* ». Seulement un chef de village semble être conscient d'un changement de compétence de gestion: après avoir expliqué qu'il n'était pas du tout en faveur du protocole au début (parce qu'il fallait quitter des champs) il ajoute qu'il voulait quand même signer car il avait compris qu'à partir de ce moment, la forêt leur allait appartenir.

Quant aux responsabilités respectives des trois parties signataires, le rôle des comités villageois semble assez bien compris dans les villages de la CR de Médinatoul Salam II. On cite alors les activités telles que le reboisement, nettoyage/entretien des pare-feux et la surveillance de la forêt. Selon le protocole d'accord, l'initiative pour l'élaboration d'un plan d'aménagement incombe également aux villageois et aux structures inter-villageoises. Pourtant, les villageois ne sont pas conscients de cette responsabilité là. Pour ce qui est des autres partenaires, on apprécie la bonne coopération des Eaux et Forêts et du conseil rural plus qu'on sait nommer leurs tâches définies dans le protocole.

Pour la communauté rurale : Le PCR de Nganda n'était pas encore PCR au moment de la signature et ignore complètement l'existence du protocole d'accord. Le PCR de Médinatoul Salam s'en souvient bien, il dit avoir compris qu' « on devrait aménager la forêt ensemble avec les villages et le service des Eaux et Forêts pour pouvoir en tirer les bénéfices » (*entretien 1 décembre 2004*). Cette définition laisse dans le vague la responsabilité et la compétence de la communauté rurale.

Les deux présidents des commissions environnementales ont l'esprit très vif et sont bien informés. Mais est-ce qu'ils sont vraiment au courant des compétences de la collectivité locale en tant que gestionnaire d'une partie du domaine nationale? Le PCE de Médinatoul Salam explique que « la forêt de Dankou a changé de gestionnaire et peut maintenant être gérée et exploitée par nomination par la structure villageoise et inter-villageoise du projet » (*entretien individuel PCE Médinatoul Salam, décembre 2004*). Cette interprétation met encore le projet au centre de toute gestion communautaire et ne fait pas croire à une appropriation profonde du contenu du protocole. Le PCE fait d'ailleurs allusion aux contrats de culture, « c'est pour cela que le CIV peut exploiter la forêt », mais au fait, jamais un contrat n'a été envisagé. La constitution du CIV en GIE, a certainement renforcé l'idée que la forêt appartient surtout aux personnes impliquées dans le CIV.

Le processus de démarcation et d'initiation de projet a certainement influencé l'appréciation

et l'appropriation du protocole d'accord. Avant signature du protocole d'accord, le service des Eaux et Forêts devait délimiter et cartographier la forêt classée afin de produire une carte fiable. La démarcation de la forêt classée se faisait pour une première fois depuis les années 60. On s'affairait également du domaine protégé adjacent afin de pouvoir profiter d'une « ceinture de protection ». Cette interprétation généreuse du terrain couvert par le protocole d'accord reste problématique dans la mesure où la gestion du domaine protégé adjacent sur terroir villageois revient aux communautés rurales.

Dans les villages de Wentenkou, Yaré Guye et Ndakahr Poste il se montrait alors qu'à part des activités de carbonisation clandestine on avait défriché et cultivé des terres sur terrain classé depuis plusieurs générations. Or, des conflits entre les agriculteurs et les Eaux et Forêts/responsables de projets étaient inévitables au moment où les villageois concernés devaient se retirer de la forêt, d'autant plus qu'ils ne recevaient pas de compensation ou d'appui technique concernant des systèmes de production alternatives. À Kélimane, village assez éloigné de la forêt, ce n'était que le chef de village qui s'était accordé ce petit privilège de défrichement en forêt mais cela ne facilitait pas vraiment les choses. À Wentenkou, un quart des familles étaient touchées par la démarcation et malgré l'effort commun de repartir le terrain villageois, certains ont du quitter pour la Casamance ou ailleurs. La représentante des femmes faisait remarquer que « c'était bien juste s'il fallait quitter une terre qui ne nous appartenait pas, mais les services des Eaux et Forêts auraient du nous informer bien avant sur la situation des choses » (*entretien CV Wentenkou, novembre 2004*). Dans le village de Dankou ce n'étaient pas des champs qu'il fallait libérer mais un marigot auquel on ne pouvait plus accéder librement. Cela n'empêchait pas seulement les éleveurs mais aussi les femmes qui ne pouvaient pas continuer avec leurs projets de maraîchage. Un forage villageois a été promis par les responsables du projet, mais jusqu'à là le village de Dankou connaît un problème d'eau.

3.5.1.2. Validité légal et appropriation du code local de gestion

Le code local de conduite est signé par les chefs de villages des seize villages riverains de la forêt de Dankou. Bien qu'on puisse encore disputer la représentativité des chefs de village, le point le plus important à noter ici serait un disproportionnement local : alors que le code concerne au moins la totalité de la population des communautés rurales de Nganda et de MSII, les villages gestionnaires érigent les règles auxquels les autres villages n'ont pas le droit de renoncer par leur propres représentants. D'autant plus que le code n'est pas délibéré par les conseils ruraux, il est seulement signé par les deux présidents. Il s'agit alors beaucoup plus d'une notification qu'une décision consensuelle.

L'état des choses ne serait pas bien grave s'il s'agissait d'un code local villageois. Pourtant,

le document est compris par les présidents CR, les présidents commissions techniques et les deux secrétaires des communautés ruraux comme constituant une « loi » applicable sur toute la population, il est aussi disponible dans les deux maisons rurales (*entretiens PCRs, 1 décembre 2004*). Finalement, le sous-préfet s'est encore approprié un rôle qui n'est pas le sien : il doit exercer un contrôle de légalité *a posteriori* sur les actes de la communauté rurale (RdS 1996, article 365) et ne pas approuver n'importe quel document qui sera élaboré dans son arrondissement. Si le code local avait été délibéré par le conseil, le sous-préfet aurait du approuver la délibération, mais pas le code local en tant que tel !

Un code local de gestion devrait faciliter la compréhension des grandes lignes des textes de lois en précisant les détails de la situation locale et la possibilité d'appliquer les savoirs, pratiques et logiques « endogènes ». Pourtant, le langage du Code Local de Gestion de la forêt de Dankou est excessivement compliqué et la présentation n'est pas très cohérente. À titre d'exemple on pourrait citer l'article 6 concernant la récolte des produits forestiers « *Exceptions faites de la paille, du pain de singe, du miel et du bois mort, le CIV après consultation des différents CV définira des zones où la collecte des produits est interdits* ». En plus, l'ordre des articles suit un schéma assez éclectique. Le document existe en version française seulement alors que la majorité de la population ne parle que le Wolof ou bien le Pulaar (Yaré Gouye).

A travers des règles concernant l'usage et l'exploitation de la forêt, le code local devient un outil de discrimination excessive entre les habitants des villages riverains de la forêt et ceux venant d'ailleurs. Tandis qu'il est tout à fait normal que la population riveraine ayant contribué à la réhabilitation de la forêt soit la première à en profiter, il suffirait d'exiger l'avis du comité villageois avant de permettre la récolte pour consommation domestique à d'autres personnes. Le processus établi dans l'article 5 (il faut demander l'avis du président CIV) constitue par sa lenteur une inhibition d'accès de facto à toute personne étrangère aux villages riverains.

L'article 16 précise que les propriétaires de bétail ne résidant pas dans les communautés rurales de Nganda et de Médinatoul Salam sont considérés comme des étrangères et doivent payer une redevance de 10 000 F CFA par troupeau si leur séjour dans la forêt de Dankou excède deux jours. La communauté rurale est libre à définir des parcours de bétail et d'interdire le pâturage dans des zones de régénération naturelle. Mais se faire du « jalis » comme prévu dans le code local est uniquement possible si le terroir sur lequel les troupeaux pâturent a été privatisée auparavant : l'usage des terres communautaires est libre. On retrouve ici la confusion entre « privatisation » et « réglementation de l'usage d'un terroir communautaire ».

Le code local attribue un rôle central au président du CIV, c'est lui qui donne l'avis décisif à

chaque instant quand une personne étrangère voudra récolter des produits dans la forêt. Ce processus n'est pas seulement lente (comme décrit au-dessus), il constitue aussi un mépris capitale d'une des fonctions principales de la convention locale : au lieu de provoquer une réflexion villageoise sur leurs compétences et leurs intérêts et de profiter du savoir-faire local pour une bonne gestion des ressources communes, on contribue à une sorte de re-centralisation dans la personne du président du CIV.

Une réforme du code est aussi nécessaire en vue du groupe de personnes qui profite d'une insécurité juridique et du « forum shopping ». Par exemple, les éleveurs habitants dans les communautés rurales de Nganda et MS II profitent de la situation telle qu'elle est réglée actuellement au détriment des transhumants. En revanche, ceux-ci ne se sentent pas forcement obligés de suivre des règles redoutables. Au lieu de bien gérer le pâturage, le code local a créé encore plus de confusion et, en conséquence, plus d'abus et de conflits.

L'article concernant les redevances à payer par les transhumants est d'autant plus grave en ce qu'il est un des peu articles faciles à retenir et qu'il est maîtrisé dans l'ensemble des villages (*enquête 2004*). Les villageois sont unis dans leur jugement « c'est les peulh qui gâchent tout » (*entretien CV Diakoul Kao, novembre 2004*). Il renforce l'animosité envers les transhumants peulh déjà existant¹⁸ en érigeant une sorte d'affront. Dans l'autre extrême, les villages Peulh ou proche des Peulh « se sentent mal à l'aise d'avoir à dénoncer leurs parents » (*surveillant Ngouk Koubé, décembre 2004*) et sont confondus dans leur loyauté.

La situation autour de la forêt de Dankou se présente de manière mitigée : le protocole d'accord est plus au moins en accord avec les lois, mais peu connu. Le code local de conduite connaît une multitude de points faibles quant à sa conformité avec les lois, mais connaît un certain niveau de légitimité. On se retrouve donc dans la situation (1) pour le protocole d'accord et (2) pour la convention locale. Au lieu de contribuer à une consolidation du processus démocratiques et de s'établir comme mécanisme de prévention des conflits, la convention locale a renforcé les clivages entre les différents utilisateurs.

3.5.2. FONCTIONNALITE DE LA CONVENTION LOCALE PSPI

3.5.2.1 Validité légale des instruments de gestion forestière PSPI

CONVENTION LOCALE SUR TERROIR COMMUNAUTAIRE

Le plan de gestion simple PSPI n'en est pas un selon la définition du Code Forestier, mais plutôt un plan de gestion du terroir villageois. Comprenant le plan d'action et la convention

¹⁸ Lors de l'entretien du PCR à Médinatoul Salam, un groupe de personnes vociférant avec des transhumants au milieu s'approchait de la maison rurale. Le PCR nous expliquait que les villageois ne voulaient pas que les transhumants passent la nuit chez eux, même s'ils payaient. Ils ne voulaient simplement pas les accepter dans leur village.

locale, il n'est ni signé ni délibéré en tant que document intégral par le conseil rural. Le conseil rural fait uniquement délibérer un accord de laisser déménager une partie du terroir communautaire par un village particulier. En conséquence, les forêts villageoises sur terroir communautaire restent des forêts villageoises, elles ne sont pas délibérées en forêt communautaire.

La convention locale villageoise est signée par le chef de brigade des Eaux et Forêts, les responsables villageois et le PCR. Elle est légitime dans le sens que ceux qui l'ont signé représentent l'ensemble de la population sur lequel elle est appliquée. Elle est compréhensible et facile à approprier par une population qui ignorait si leur code local original harmonisait avec la loi. En somme, la validité légale de la convention locale peut être résumé sous le même angle que celui du plan d'action : c'est un règlement interne, vérifié par les services techniques et notifié par le PCR. Il est intelligible et ne détourne pas la loi, mais il ne met pas non plus en valeur les prédispositions législatives pour un véritable transfert de compétences dans la gestion de ressources naturelles au niveau local.

CONVENTION LOCALE POUR ZONES DE PROTECTION DE LA FORET CLASSEE

Les conventions locales ayant comme objectif principal de réglementer la protection et gestion des parcelles de la forêt classée de Balmadou sont bien plus problématique au niveau validité légale que les autres, elles constituent même la source principale des relations très tendues entre le projet et l'inspection régionale des Eaux et Forêts de Kolda.¹⁹ Il s'est peut être que l'IREF n'a pas vraiment cherché à clarifier la conception des périmètres de protection et que le PSPI avait simplement confondu des termes et qu'on n'envisageait pas vraiment à réaliser une gestion et exploitation indépendante des parcelles. Cette idée de malentendu se fortifie d'autant plus on analysant le langage des codes locaux de gestion des zones de protection à l'instar du village de Karantaba (CR Karantaba) avec une surface relativement petite (29 ha) :

L'exposé des motifs n'évoque pas une commercialisation des fruits forestiers pour améliorer le niveau de vie mais une volonté de protéger la forêt afin de garantir la satisfaction durable des besoins domestiques: « *Ayant constaté la dégradation inquiétante de la forêt classée de Balmadou, (...) considérant que nous pourrions être confronté dans un proche avenir à des problèmes de satisfaction de nos besoins domestiques, (...) vu la nécessité de préserver la forêt classée pour nous-mêmes et les futures générations.* »

¹⁹ Sarr (2001:8) remarque aussi que, à part quelques exceptions, la gestion de la forêt de Balmadou n'avait pas fait l'objet de codes locaux traditionnels, ce qui est souvent le cas lorsque les produits forestiers sont abondants. Pourtant, dans certains villages (Diarifa, Mobaya) les fruits étaient récoltés par des organisations coutumières (« kankourankafoo ») pour éviter qu'elles soient pillées par des bana-bana. Ces quelques expériences locales très originales formaient la base des conventions locales des villages Balmadou.

Pourtant, la décision d'action communautaire dans le préambule reste ambiguë « *nous avons décidé de réglementer la **gestion** des activités agricoles, pastorales et forestières dans notre zone de protection. La zone de protection est partie intégrante de la forêt classée de Balmadou et couvre une superficie de ...ha* ». De même est-il pour les objectifs principales, qui sont décrits d'abord comme « *préserver la forêt* » mais aussi comme « *bénéficier des retombées de la forêt en organisant **l'exploitation des produits** (bois de chauffe, fruits, miel etc.), du pâturage et en protégeant les grands arbres et la faune de la zone de la forêt.* »

Pourtant, en lisant les articles 7-14 des mesures de gestion retenues « *pour réglementer l'exploitation des produits dans la zone de protection* », on se rendra facilement compte, que le mot d'« exploitation » est utilisé dans le sens de « l'usage », de « l'exploitation pour satisfaire les besoins domestiques ». Toutes les autres mesures (et même ceux pour assurer l'« exploitation ») rentrent dans le cadre de protection.

Il est vrai que c'était surtout l'idée d'une délibération de la zone protégée par le conseil rural qui ne plaisait pas à l'IREF, à ce point « qu'on ne voulait même plus savoir entendre des conventions locales » (*entretien IREF Kolda*): La délibération se faisait sur demande villageoise en supposant que les conseils ruraux de Tanaff, Karantaba, Kolibantang et Niagha avaient déjà signé un protocole d'accord qui leur concédait la gestion des parcelles. Il est cependant clair que cette procédure n'était pas légale : jamais un protocole d'accord a été signé qui donnait la main libre aux communautés rurales riveraines de contracter des tiers (des villageois) pour l'aménagement de la forêt classée en cas de besoin.

3.5.2.2. Appropriation des outils de gestion forestière PSPI dans la zone Forêt de Balmadou

On va également distinguer entre l'appropriation et l'appréciation des outils de gestion dans les villages riverains de la forêt de Balmadou (plan d'aménagement, protocole d'accord, plan d'action et convention locale) et ceux occupant uniquement du terroir communautaire (plan d'action et convention locale). Les conseils ruraux sont inclus dans l'analyse dans la mesure où on cherche à savoir à quel point ils exercent, dans la structure du projet, les compétences qui leur ont été transférées par la loi.

PAR LA POPULATION VILLAGEOISE

En 2001 seulement les deux villages signataires des protocoles d'accord pour l'aménagement des parcelles (Missira Bourbon et Tabadiang-Bambaly-Tonibiata) poursuivaient encore des actions concrètes dans la forêt classée. Au niveau de ces localités, les populations jugeaient leurs activités en deca des objectifs initialement fixés dans le protocole où il s'agissait d'aménager 300ha pour Missira Bourbon et 400 ha pour l'ensemble des villages TBT. Les actions réalisées étaient entre autre l'ouverture de pare-feu et la plantation d'anacardiens le long des pare-feu. A

Tabadiang, c'était le manque de semence ou de plants qui ont marqué un frein à la continuité des activités, alors qu'à Missira Bourbon on se sentait démotivé suite à l'exploitation frauduleuse de la parcelle par des exploitants venus de Saré Tening (Sarr, 2001 : 16). Dans beaucoup d'autres villages, l'essentiel des actions se résumait par la lutte active contre les feux de brousse comme on le connaissait déjà avant et ce qui procurait des bénéfices directes aux villageois. Étaient défini comme raisons principales de la non-continuité des actions dans ces villages (a) l'exploitation frauduleuse, (b) le non respect des engagements ou promesses par le projet, et (c) la dissolution des CDC et le changement d'approche PSPI.

En 2003, la situation semblait avoir changé dans le bon sens : l'autoévaluation assistée des plans d'actions villageois 2003 axés sur la forêt classée de Balmadou montre que le nombre de villages riverains effectivement engagés dans l'exécution du plan d'action avait augmenté au nombre de 15 (voir tableau), les investissements consentis par les villageois se sont également accrus. Ceci est avéré par le volume des réalisations en terme de pare feux ouverts, superficies de forêt traitée avec des feux précoces, nombre d'actions signalées et réglées au sein des villages. Le bois mort connaît une forte autoconsommation à travers la vente des fagots le long de la route et la confection de piquets de clôture des concessions et des vergers. Il s'ajoute à cette autoconsommation, l'exploitation régulière de bois issus des zones ouvertes aux quotas (zone de terroirs contigus à la forêt classée) (cf. PSPI, 2003a). Il reste à constater que la somme d'activités et la mobilisation générale est plus élevée dans les villages ayant renforcés leur coopération avec le PSPI seulement après 2001 et que la communication entre les villages dans la communauté rurale de Niagha et le projet reste difficile à cause de l'insécurité dans la zone.

La reprise des activités pendant ces derniers années correspond à une bonne appropriation du contenu des nouveaux outils « simples » : alors que le protocole d'accord en tant que document reste inconnu à part des villages qui l'avaient effectivement signé (et là aussi seulement il est seulement identifié par les personnes qui étaient directement impliquées dans le processus, Sarr, 2001), le plan d'action annuel et la convention locale, une fois élaborés, sont bien connus par la population (*renseignement animateur, président CV Karantaba enquête Jorez*). Le contenu de la convention locale est d'ailleurs diffusé par lettre d'existence aux chefs de villages environnants et au PCR du conseil rural, par prospection des villageois habitant aux limites du terroir et surtout par réunion villageoise regroupant toutes les couches de la population (PSPI, 2002). Dans certains villages bénéficiant des conseillers ruraux dynamiques la convention est même diffusée de porte à porte (Sinthiang Sambarou dans la CR de Tanaff).

La convention locale est donc connue, mais est-ce qu'elle est aussi respectée ? Le président d'un comité villageois constate que le non-respect de la convention par des membres du comité

représentait le plus grand risque de potentiel de conflit (*enquête Jorez*). Il reste à savoir, pourquoi les infractions ne sont pas punies, ou pourquoi les punitions ne constatent pas un obstacle réel aux personnes privilégiées.

Un indicateur relais pour mesurer le niveau d'appropriation du contenu est la disponibilité des documents auprès des acteurs concernés (« est-ce qu'il est probable que le contenu soit retenu ? »). Pour le protocole d'accord, les villages, au même titre que les conseils ruraux, ne disposent pas de copies des documents (Sarr, 2001 : 18). On se demande également si les délibérations amendées étaient archivées quelque part à la maison rural ou si on les trouve vraiment uniquement au bureau PSPI.

En revanche, les conventions locales sont disponibles au niveau villageois (en langue nationale et en français) avec les plans d'action annuelle et les cartes du terroir. Ce qui n'est pas le cas pour les demandes qu'ont été fourni aux conseils ruraux par les villages afin d'obtenir leurs soutiens dans la démarche et la délibération des parcelles : ils semblaient être inconnues par les trois PCRs de Tanaff, Koibantang et Simbandi-Brassou (*entretien groupe, 22/01/05*). Un président CV déplorait d'ailleurs l'examen tardif des demandes par le conseil rural comme un des facteurs principaux bloquant l'aménagement de la forêt (*enquête été 2004, Jorez*). Ce manque de coopération démontré par les conseils ruraux est souvent liés aux considérations politiques et ethniques les plus banales : dans les cas de Sakho²⁰ et Kokoum Peulh (CR Kolibantang) les demandes villageois de délibération de conventions locales ne sont toujours pas traités à cause des positions politiques des présidents des CVs, l'un étant l'ancien Vice-Président du CR (*renseignement animateur, janvier 2005*).

PAR LES CONSEILS RURAUX

Nous constatons que l'observation faite par le PSPI en 2003 d'une faible contribution des conseils ruraux à l'exécution de l'aménagement reste toujours valable. « Quoique ne maîtrisant pas encore les attributions des collectivités locales en matière de gestion de ressources naturelles, l'ensemble des conseils ruraux impliqués dans la mise en œuvre du plan d'aménagement de la forêt de Balmadou, n'affichent d'intérêt que sous l'angle des recettes et ristournes financières que leur procurerait l'exploitation licite ou illicite » (PSPI, 2003a). Aujourd'hui, malgré une meilleure connaissance de leurs compétences suite à plusieurs formations, les conseils ruraux de la zone ne peuvent toujours pas être classifiés comme partenaires privilégiés.²¹

²⁰ Dans le cas de Sakho il ne s'agit pas d'une parcelle forêt classée mais de l'aménagement sur terroir communautaire, la délibération ne se heurte donc pas aux insécurités juridiques

²¹ en supposant que l'attitude des trois PCR rencontrés est représentative pour le reste des membres des conseils ruraux

Aucun des conseils ruraux dans l'arrondissement de Tanaff a mis en place des institutions internes fonctionnelles (commission environnementale, cadre de concertation)²² pour la gestion de ressources naturelles communautaires, encore moins des budgets annuels assurant leur fonctionnalité. Le processus de délimitation des forêts communautaires/air mise en défens est ignoré. On se plaint des doléances et du manque de moyens en précisant que les quelques fonds qu'on peut obtenir ne rentrent pas dans la caisse rurale mais sont directement versés comme co-financement aux bailleurs des projets de santé et éducation. Le taux de relèvement de la taxe rurale persiste à un niveau « très bas » et les recettes contentieuses des Eaux et Forêts sont « minables »

Au lieu de discuter la somme réel de ces flux d'argent, d'assumer pleinement la responsabilité politique pour le manque de volonté manifesté par la population ou d'évoquer la possibilité de demander aux chefs de villages de restituer une copie de la recette au niveau du conseil rural, on préfère de s'énerver sur la mauvaise gestion de la part du trésor, qui n'informe pas les PCR au moment précis du paiement. Comment est-ce alors possible de gérer un budget si on ne connaît pas l'état des choses actuel (*entretien groupe, 22/01/05*) ?

Si les recettes contentieuses subsistent réellement à un niveau inférieur à celui attendu, c'est aussi à cause des réticences (exprimées ouvertement) de combattre l'exploitation frauduleuse dans la zone. Bien que les villageois définissent la fraude comme un des problèmes majeures (PSPI, 2003 et 2002; Sall, 2001), les enjeux politiques et les intérêts personnels restent plus importants aux yeux des trois PCR : quand l'infraction leur est annoncée afin qu'ils appellent l'agent forestier, ils s'arrangent de plus souvent de manière amiable car sinon « qui est-ce qui va voter pour nous lors des élections prochaines ? ». Le PCR de Simbandi Brassou est menuisier de formation, il fait alors remarquer qu'il doit acheter son bois comme tout le monde. Mais il ajoute aussi qu'il lui arrive souvent d'acheter du bois produit de l'exploitation frauduleuse, ce qui confirme le point fait par Djigo (2003) que « la fraude n'est plus un phénomène exceptionnel, mais plutôt la règle ».

Bien que l'appui en matières de gestion de ressources naturelles aux villages dans la communauté rurale constitue un des compétences principales des conseils ruraux et des commissions techniques, les PCR en question semblaient avoir confondu le terme « compétences » avec le mot « pouvoir ». C'est ainsi qu'ils constatent que « la gestion communautaire des ressources naturelles se heurte encore à la résistance des villageois qui n'ont

²² à Simbandi Brassou il y a une commission environnementale, mais sa tâche est limitée à surveiller les villageois pendant qu'ils coupent les rôniers (permis de coupe)

toujours pas compris que c'est nous maintenant qui gérons les forêts » (*entretien groupe, 22/01/05*).

Malgré cet esprit de citoyenneté contestable, les PCR apprécient beaucoup la nouvelle institution des conventions locales comme ils l'ont connu lors du séminaire UICN en décembre 2004 à Kaolack. Le PCR de Tanaff précise : « D'après ce que j'ai compris il faut une délibération du conseil rural pour rendre valable les conventions locales. Alors, ça va nous faire de l'argent dans la caisse ! On pourrait par exemple demander 5 000 FCFA par village pour l'acte administrative qui est la délibération ». Demandés comment on compte assurer le suivi des règles si aujourd'hui ceci ne fonctionne pas pour des conventions locales villageoises, les PCR ne trouvent pas de réponse et s'occupent de touiller leurs cafés.

PAR LES SERVICES DES EAUX ET FORETS

Bien qu'il serait possible sur le plan juridique, le nouvel IREF de Kolda ne désire pas continuer avec le modèle des parcelles de protection mais préfère appliquer le protocole d'accord du PSACD qui prévoit l'aménagement de toute la forêt par concertation entre quatre communautés rurales (*entretien 23/01/05*). Son discours centré sur la forêt comme banque verte et l'exploitation durable du bois reflète clairement sa provenance intellectuel: Avant sa promotion au poste d' IREF en 2003 il travaillait comme chef de secteur à Kaffrine, zone d'intervention du PSACD.

Les villageois sont parfaitement au courant des complications légales et des dysfonctionnements du partenariat entre service forestier et PSPI : le président CV à Karantaba souhaite s'accorder avec les services techniques par rapport au contenu de la convention locale (*enquête Jorez, 2004*). On estime aussi que la communication entre villages et agents forestiers est mieux que celle entre le projet et l'IREF et se félicite des séances de travail conjointes (PSPI, 2003).

3.5.2.2. Appropriation et appréciation des outils de gestion sur terroir communautaire

Cinq sur dix des villages ayant élaboré des outils de gestion pour leurs forêts sur terroir communautaire se trouvent également dans l'arrondissement de Tanaff (département Sédhiou), les autres sont situés dans le département de Kolda (arrondissements Dabo et Dioulacolon).

PAR LA POPULATION VILLAGEOISE

En vue du modèle ouvert favorisé par le PSPI, la population villageoise décide elle-même sur le mode d'organisation pour mener à bien leurs activités, l'appropriation se déroule donc par des innovations propres. On retrouve alors des structures traditionnelles et drôlement originales, à nommer seulement la grande cloche du chef de village de Saré Oumar qui sert à convoquer des réunions villageoises. C'est au sein de ces rassemblements qu'on a formalisé et renouvelé les

codes locaux en conventions locales car « pour toute travail il faut l'entente, ce n'est pas l'affaire d'une seule personne » (*président CV Saré Oumar, entretien 18/01/04*). Tous les villages soulignent leur capacité organisationnelle et la maîtrise des initiatives de demandes (*enquête Jorez ; PSPI, 2003*).

Les conventions locales sont connues et respectées, mais on met le doigt sur la plaie ouverte de non-délimitation en forêt communautaire : à Saré Oumar, la limite de la forêt villageoise protégée n'est « toujours pas clarifiée ». Avec les parcelles exploitables à des fins agricoles par les populations voisines de Guiro Yéro Bocar réputées grands défricheurs ceci peut causer un désagrément vu leur rythme de progression (*enquête Jorez et entretien 18/01/04*). On se montre content que les exploiters étrangers ne viennent plus depuis qu'on ait formulé la convention locale, mais on ne sait pas vraiment pourquoi.

Les villageois interrogés dans la communauté de Dioulacolon expriment d'ailleurs que les relations entre les différents partenaires sont très bien et que chacun connaît et joue son rôle (*enquête Jorez*). Un membre de CV Saré Oumar constate que « les relations ont toujours été en bonne piste, mais c'est avec le PSPI qu'on a goudronné cette piste » (*entretien 18/01/04*). Ceci n'est pas le cas dans la zone de Tanaff : le président CV de Badoubar Douma déplore encore le manque d'appui de la part du conseil rural et des services forestiers. Il reconnaît aussi qu'il y eu des malentendus entre les services forestiers et les villageois et souhaite désormais être « en bonne règle avec eux » (*enquête Jorez*).

Bien que l'harmonie semble régner dans les villages où la coopération est plus récente, on remarque que l'exécution des plans d'actions, élaborés consentement, décale de plus souvent du calendrier prévu : la population a toujours tendance à identifier des champs d'activités qui pourraient plaire au projet (lutte préventive contre feu de brousse) au lieu de prioriser leur vraies préoccupations (*renseignement animateur*). Les activités dans la forêt sont partagées entre aménagement (feu précoce, construction de pare-feux nus/verts, reboisement) et l'exploitation à usage domestique (paille pour refaire les cases, fruits, pâturages, bois sec), la création de richesse se fait par des projets de maraîchage, l'apiculture et la transformation des fruits. C'est seulement dans les villages de la zone de Tanaff qu'on se plaint de la marginalité des retombées financières directes par l'aménagement de la forêt (*enquête Jorez*).

PAR DES ELUS LOCAUX

L'attitude des élus locaux dans l'arrondissement de Tanaff étant déjà explorée, il suffit d'ajouter l'opinion approuvant du PCR de Simbandi Brassou par rapport aux activités menées dans le village de Badoubar Douma qui auraient « attirées beaucoup de visiteurs nationaux et

internationaux ».

Les élus des communautés rurales dans le département de Kolda se montrent plus sensibles de la gestion des ressources naturelles et de leurs devoirs communautaires. Avec l'appui du PSPI et du chef brigadier des Eaux et Forêts, on est en train de mettre en place des comités de lutte contre le feu de brousse et de faire marcher les commissions environnementales (*entretien CR Dioulacolon, 18/01/2005*). Le PCR de Dioulacolon, de profession directeur au collège, connaît mieux les sources d'alimentation de la caisse rurale et lorsqu'il constate que le prélèvement de la taxe rurale « ne marche pas », seulement 300 personnes de tous les 56 villages auraient payé en 2004. Il assume pleinement la responsabilité politique pour les déchéances : « quand le PDS était encore dans l'opposition on disait aux villageois qu'il ne fallait pas payer les impôts. Aujourd'hui la nouvelle opposition et même les adversaires dans notre parti font pareil et on s'en plaint. Moi, je suis PDS, mais je trouve que ça ne devrait pas se passer comme ça. ».

En général, les plans d'actions et les conventions locales sont connus par les CR (puisque la demande est passée par ici), mais on ne se sent pas beaucoup impliqué. Le travail pratique reste alors entre le projet et les villages. La réaction immédiate du CR de Dioulacolon est probablement typique pour cette constellation d'acteurs: on souhaite que le projet continue à « pousser tous les villages » à faire quelque chose. En leur rappelant leur rôle en gestion de ressources naturelles, le PCR consent à un autre chemin : « ce serait aussi bien de faire passer le message par les conseillers ruraux et de sensibiliser d'avantage les membres du conseil rural avant d'intervenir directement aux villages ». Il y a quelques conseillers ruraux qui collaborent bien dans ce sens dans leurs villages d'origine (par exemple à Saré Oumar), mais c'est au plus souvent dans les villages où une sorte de dynamique existe déjà.

Pour l'instant, le PCR se méfie encore des conventions locales villageoises et préfère publier des arrêts simples pour céder la gestion des forêts aux villages « car on ne sait pas trop ce qu'ils font et c'est mieux si on peut changer l'arrêt d'un jour à l'autre ». À part de la légalité contestable, est-ce que cette pratique ne va-t-elle pas entraîner des insécurités foncières ? Finalement, il se rappelle du séminaire UICN à Kaolack : « On voudra aussi délimiter nos forêts en mise en défens pour pouvoir les protéger et délibérer des conventions locales plus larges ». On comprend que ceci pourrait également aider à aliéner les exploitants de bois qui « coupent comme ils veulent ». À l'occasion, le PCR de Dioulacolon s'énervait contre le système de quotas et l'impuissance des conseils ruraux face aux conseils régionaux et la commission des quotas. « Chaque novembre on est convoqué au conseil régional pour nous lire les quotas. Une fois je me suis levée pour exprimer mon désaccord et depuis on ne m'a même plus invité ».

PAR LE SERVICE DES EAUX ET FORETS

Interrogé à ce sujet, le chef brigadier de Dioulacolon reconnaît le problème, mais il souligne aussi que ce n'est pas les agents forestiers qui poussent les PCR à signer les autorisations préalables mais plutôt le président du conseil régional qui s'occupe de ses bonnes relations avec les Eaux et Forêts (*entretien 18/01/05*). Il précise pourtant que sans plan d'aménagement pour la gestion des forêts sur terroir communautaire, la maîtrise technique pour déterminer les endroits de coupe reste avec les services forestiers. Il fait d'ailleurs un point pertinent sur les forêts classées : pour lui, toute exploitation doit rester hors des forêts classées qui ont été classées afin de les conserver. Cette position n'est pas répétée par l'IREF qui constate que « l'aménagement durable pérennise les besoins futurs, on ne peut pas seulement protéger » (*entretien 26/01/05*).

Le chef brigadier félicite la bonne coopération avec le PSPI mais exprime effectivement le manque de valeur constitutif des outils de gestion forestière en place et la démarche trop centrée sur les villages. Il apprécie que dans les communautés rurales ayant bénéficié d'une formation de DGL Felo (Saré Bidy, Tankanto) les bagarres entre conseil rural et la brigade sont moins fréquentes et les comités de vigilance ont pu être installés par acte de reconnaissance du PCR.²³ Ces bagarres touchent toujours le même sujet qui est le versement des 7/10 des recettes contentieuses. Les services forestiers exigent que cet argent rentre dans le budget de la commission environnementale alors que les PCR acclament qu'ils ne reçoivent rien.

Le chef brigadier souhaite que les conseils ruraux prennent enfin les choses en main, qu'ils délibèrent des forêts communautaires²⁴ et qu'on consulte les agents pour la mise en place des plans d'aménagements. « Les agents des Eaux et Forêts auront élaborés beaucoup de plans d'aménagements, si seulement on leur avait demandé de le faire » (*entretien 18/01/05*).

En résumé, il faut distinguer deux situations dans la zone d'intervention du PSPI.

- 1) **Au niveau forêt communautaire, les outils de gestion forestière, le plan de gestion villageois et la convention locale sont légal, c'est-à-dire ils ne détournent pas la loi. Ils sont respectés par tous les acteurs au niveau villageois comme premier référent juridique. La formalisation de la convention locale a joué un rôle décisif pour légitimer les actions de gestion forestière (situation 4). Malgré ce résultat positif, le manque d'ancrage institutionnel et de formalisation au niveau de la communauté**

²³ pour le fonctionnement des comités villageois voir Thiaw, 2004 : 28, DGL Felo 2003. Selon Thiaw, le PCR de Saré Bidji et le secrétaire général de l'Union des Comités de Zone déplorait quand même la rétention qui a été faite des fonds de fonctionnement par le Chef de Brigade Forestière de Dioulacolon.

²⁴ en ce moment dans l'arrondissement de Dioulacolon seule la communauté rurale de Saré Bidy dispose d'une forêt délibérée en forêt communautaire

rurale peut avoir un effet négatif au long terme. On risque de retomber dans la (situation 3) si on n'entreprend pas de mesures pour concilier les différents outils de gestion villageois dans le cadre institutionnel de la décentralisation démocratique.

- 2) Au niveau forêt classée, les outils de gestion forestière ne sont surtout pas en conformité avec les lois. Le protocole d'accord n'est pas valable, ni la communauté rurale, ni les villages riverains ont le droit de gestion sur ces parcelles. Les relations avec l'inspection des Eaux et Forêts sont compliquées, l'inspecteur n'accepte pas de protocole d'accord par parcelle. En vue de cette insécurité légale et la situation politique dans la zone, les conventions locales n'ont pas vraiment pu s'imposer comme premier référent juridique. Le concept de « droit » et de responsabilité n'est pas très développé dans la zone. On se trouve encore dans la situation anarchique 3, beaucoup de travail sera nécessaire pour changer le comportement de la population et des élus locaux envers une gestion responsable de leur terroir.

3.5.3. FONCTIONNALITE DE LA CONVENTION LOCALE PAGERNA

Malheureusement il n'y a pas d'enquête concernant l'appropriation des outils de gestion forestière PAGERNA. Il nous reste à constater que les instruments appliqués sont tous validés par le cadre législatif et que, selon les informations et les documents de capitalisation du PAGERNA et de différents rapports, l'attitude de la population dans la zone d'intervention ait beaucoup changé.

Si on suppose que les instruments mise en défens, plan simple de gestion et règlements internes accompagnant ces outils sont appréciés comme premier référent juridique par tous les acteurs impliqués, on se retrouve dans la situation (4). La convention locale a joué son rôle pour consolider le processus de la démocratisation à travers la gestion du patrimoine communautaire.

4. RESUME ET RECOMMANDATIONS

Nous avons montré que le secteur forestier sénégalais dispose d'un cadre institutionnel favorable à la gestion communautaire durable des ressources forestières. La gestion des ressources naturelles par des institutions démocratiques représente l'institutionnalisation de l'approche participative. Mais l'exigence technique des instruments clés, le manque de transparence budgétaire et de compréhension empêchent l'exécution d'un pouvoir discrétionnaire par les élus locaux sénégalais avec des instruments de gestion forestière à la main. Au même temps, la faible légitimité des élus locaux ne va pas augmenter tant qu'ils n'arrivent pas à assumer leur responsabilité envers l'électorat villageois.

La convention locale pourra contribuer à la rupture du cercle vicieux par la mise en pratique du cadre institutionnel en général et une mise en question des sections qui méritent d'être révisés. La convention locale ne peut pas remplacer les outils de gestion forestière ayant une valeur constitutive (mise en défens, plan d'aménagement, protocole d'accord).

Tous les trois projets de la coopération-sénégal-allemande (PSACD, PSPI, PAGERNA) avec une composante forestière ont élaboré des conventions locales dans leurs zones d'intervention au Sénégal. Ces conventions locales devraient alors augmenter la légitimité des autres instruments de gestion forestière prévu dans le cadre législatif et faciliter la consolidation de la décentralisation démocratique.

Pour évaluer la fonctionnalité des conventions locales nous avons analysé la validité légale et l'appropriation des outils de gestion forestière des trois projets. Nous avons également analysé les modes d'organisation villageoise proposés par les projets afin de faciliter la gestion des ressources forestières communautaires. Les structures de projet peuvent influencer le niveau d'appropriation atteignable de tous les instruments de gestion.

Résultats :

- 1) Dans la plupart des cas, le cadre institutionnel n'a pas été interprété de manière cohérente. Les instruments de gestion forestière développés et appliqués avec l'aide des projets montrent un manque de considération pour le transfert de compétences au niveau de la communauté rurale.
- 2) Le PSACD s'est basé sur le protocole d'accord comme outil de base pour un aménagement participatif de toutes les forêts, sans avoir considéré que la gestion des forêts sur terroir communautaire incombe aux communautés rurales. La convention

locale, qui précipite le plan d'aménagement, renforce les structures villageoises montées par le projet au détriment du conseil rural. Elle s'est établie comme droit, sans pour autant valider le cadre législatif. La convention locale n'est pas fonctionnelle.

- 3) Le PSPI a abandonné l'aménagement à base de protocole d'accord autour d'une forêt et intervient directement au niveau villageois. Puisque le village n'est pas une entité administrative, les outils de gestion ne renforcent pas l'autogestion au niveau de la communauté rurale. Ils ont quand même amélioré la capacité d'organisation et de gestion au niveau villageois. Suite au processus de développement au niveau villageois, les élus locaux villageois sont mieux impliqués dans le conseil rural. La convention locale est partiellement fonctionnelle.
- 4) Le PSPI a continué à soutenir la gestion des parcelles d'une forêt classée alors que le protocole d'accord n'était pas valide. La convention locale villageoise ne peut pas remplacer un protocole d'accord qui désigne la collectivité locale comme nouveau gestionnaire de la forêt classée. La convention locale sur domaine national n'est pas fonctionnelle.
- 5) Le PAGERNA est le seul projet de la coopération sénégallo-allemand ayant élaboré une approche cohérente qui permet la validation du cadre législatif de gestion forestière communautaire en tant qu'ingrédient de la gestion de l'espace communautaire. La convention locale communautaire est fondée sur des règlements internes des villages et des zones géographiques. La réhabilitation et la gestion des boisements sur terroir communautaire fait partie de la gestion de l'espace communautaire. Même si le SAGTC n'est pas prévu dans les textes de lois, il constitue un complément de valeur pour rendre opérationnel les PLD. On estime que la convention locale est fonctionnelle, il reste des enquêtes à faire (suivi autogestion).
- 6) Tous les trois projets ont monté des structures d'organisation pour pouvoir travailler avec la population villageoise. Une fois la structure montée, il est extrêmement difficile de la changer ou de la faire incorporer dans d'autres structures (locales). Les animateurs et autres personnes de ressource sur terrain sont parfois plus loyal au projet qu'aux idées de la population villageoise.

Recommandations :

Le PERACOD va continuer le travail des trois projets. Les recommandations suivantes

peuvent être formulés pour une harmonisation des instruments de gestion forestière dans le nouveau programme :

- 1) L'usage du protocole d'accord désigne une collectivité locale comme nouveau gestionnaire d'une partie du domaine forestier national. En conséquence, son application doit être limitée aux forêts classées.
- 2) La gestion des forêts sur terroir communautaire à travers les organes de la communauté rurale, avec l'aide technique des projets et des services étatiques, est prioritaire. Cela renforce directement les capacités de la communauté rurale d'assumer pleinement ses compétences en gestion de terroir communautaire.
- 3) L'élaboration des conventions locales comme règlement interne d'un village, d'une zone géographique ou d'une communauté rurale est un processus qui avance lentement sur le terrain. Les règlements peuvent contribuer à la consolidation de la décentralisation démocratique à chaque niveau. Il faut seulement clarifier leur effet constitutif, leurs limites et leur rapport avec les autres instruments de gestion forestière. Tous les instruments de gestion forestière devraient être corrigés pour conformer au cadre législatif.
- 4) Les élus locaux ont besoin d'être formés en gestion des ressources forestières. On est avisé de faire traduire en langues nationales les textes de loi les plus importants. Dans quelques zones, les élus ont déjà bénéficié de nombreuses sessions de formation à l'oral sans avoir retenus grande chose. Un système de suivi et de documentation doit être mis en place.
- 5) Au lieu d'établir des structures parallèles, le PERACOD doit restituer et renforcer la position des institutions et structures existantes (comité villageois de surveillance, conseil rural, commission environnementale). Il doit aussi contribuer à la bonne entente entre les services des Eux et Forêts et des villageois.
- 6) Le PERACOD a des capacités personnelles et financières limités. Il est indispensable d'entretenir de bonnes relations de travail avec les autres projets forestières et de développement rural et de partager les activités où possible. Afin de profiter de leurs expériences et de pouvoir contribuer à un échange informé, il doit s'engager dans les plateformes tels que le « réseau des conventions locales » (IIED).

BIBLIOGRAPHIE

- Affoudji, Mireille et Ina Kersten. 1998.** Situation énergétique à usage domestiques et commerciales au Sénégal. PSACD, Kaolack.
- Agrawal, Arun. 2001.** “Common Property Institutions and Sustainable Governance of Resources,” *World Development* Vol. 29, No.10: 1623-48)
- Andersson, Krister P. 2004.** “Who talks with whom? The Role of Repeated Interactions in Decentralized Forest Governance”, *World Development* Vol. 32(2): 233-249.
- Babin, D., Bertrand, A., Weber, J., Antona, M. 1999.** ‘Patrimonial mediation and management subsidiarity: managing pluralism for sustainable forestry and rural development’, in: *Pluralism and Sustainable Forestry and Rural Development*, Proceedings of the International Workshop on Pluralism and Sustainable Forestry and Rural Development, Rome, Italy, 9-12 December, Food and Agriculture Organisation, Rome.
- Chambers, Robert. 1983.** *Rural Development : Putting the last first*. Essex:Longman Scientific and Technical.
- Chesneau, Christophe. 2002.** Mise en aménagement participatif des forêts. Bilan d’une expérience réussie au Sénégal. PSACD, Dakar.
- De Leener, Philippe et Mamadou Sow. 1997.** « Du mythe des organisations paysannes aux réalités des dynamiques villageoises », *rapport final de la première mission d’appui au PSPI*. ENDA GRAF SAHEL, Louvain-La-Neuve/Dakar.
- DGL Felo. 2003.** Synthèse de l’étude sur les retombées financières, pour les collectivités locales, de l’exploitation forestière. Dakar
- Diallo, Ibrahima. 2003.** « Les aspects juridiques de la Convention Locale dans le cadre de la décentralisation au Sénégal », dossier présenté lors de *l’Atelier National de Kaolack sur les Conventions Locales* du 17 au 18 juin 2003
- Dicko A. K., 2002.** *Les conventions locales comme cadre de référence pour l’exercice des compétences des acteurs de la décentralisation dans la GRN au Mali - Bilan et perspectives*. Rapport d’étude. GTZ-PACT.
- Djigo, Alpha Seybatou. 2003.** *Étude de la fiscalité forestière au Sénégal*. Ministère de l’Environnement et de l’Assainissement. Direction des Eaux, Forêts, Chasse et de la Conservation des Sols.
- Djirée, Moussa. 2003.** « Les conventions locales, un outil de gestion durable des ressources naturelles ? ». *Communiqué au Forum Praia+9, Bamako, 17-21 novembre 2003*.
- Djirée, Moussa. 2004.** « Les conventions locales au Mali : une grande nébuleuse juridique et un pragmatisme en GRN », *Série Conventions Locales au Sahel, n°2*. IIED Sahel, Dakar.
- ENDA-GRAF. 1992.** *Avenir des terroirs : La ressource humaine*. Recherches Populaires n° 147-148. Enda-Editions, Dakar.

- ENDA-GRAF Dakar. 2003.** *Titre inconnu, bouquin prêté à Pascal Thiam (PBA/Kaolack)*
- GTZ. 2000.** *Codes locaux pour une gestion durable des ressources naturelles.* Recueil des expériences de la Coopération technique allemande en Afrique francophone. Eschborn.
- Guye, Mamadou Bara et Serigne Mansour Tall. 2003.** Les conventions locales au Sahel. Un outil de co-gouvernance en gestion des ressources naturelles. *Série Conventions Locales au Sahel n° 1.* IIED Sahel, Dakar.
- Hirschman, Albert. 1970.** *Exit, voice and loyalty : Responses to decline in firms, organizations and states.* Cambridge: Harvard University Press.
- Kaeser. 2002.** La forêt comme banque verte. Changements dans les perceptions de la population riveraine de Dankou. PSACD, Dakar.
- Kremer, Wilfried. 2004.** « Capitalisation des acquis de l’outil Schéma d’Aménagement et de Gestion du Terroir Communautaire (SAGTC) au bout de 4 ans d’expérience (1999–2003) », Dossier Programme Bassin Arachidier, Kaolack.
- Mandami, Mahmood. 1996.** *Citizen and subject : Contemporary Africa and the legacy of late colonialism.* Princeton: Princeton University Press.
- Lavigne-Delville, P. 2001.** *Quelle gouvernance pour les ressources renouvelables ? La gestion des ressources renouvelables dans le contexte de la décentralisation en Afrique de l’Ouest.* Étude AFD-GRET. Ronéo, Paris.
- March, James G. et Johan P. Olson. 1984.** “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life,” *American Political Science Review* Vol. 78:734-49.
- Meinzen-Dick, Ruth et Rajendra Pradhan. 2002.** “Legal Pluralism and Dynamic Property Rights”. *CAPRI Working Paper N°22.* Washington D.C.:International Food Policy Research Institute.
- Ostrom, Elinor. 1999.** “Self-Governance and Forest Resources”, *Occasional Paper N° 20,* Center for International Forestry Research. Jakarta, Indonesia.
- PAGERNA. 2003a.** Expériences du PAGERNA sur les conventions locales. *Dossier présenté à la conférence sous-régionale « Conventions locales : Outil de bonne gouvernance » du 2 au 3 décembre 2003 à Bamako.*
- PAGERNA. 2003b.** Capitalisation des acquis du PAGERNA dans le domaine de la réhabilitation du couvert végétal et de l’habitat de la faune sauvage. Kaolack.
- PROGEDE. 2004.** *Plan d’aménagement de la forêt communautaire de Netteboulou.*
- PSPI. 2000.** La gestion des terroirs villageois. Approche et contexte du travail du PSPI.
- PSPI. 2003a.** « Analyse des dynamiques organisationnelles villageoises et communautaires suscitées par la mise en gestion communautaire des forêts à travers les zones d’action du PSPI ». Document interne.

PSPI. 2003b. « Compte-rendu de la session d'échange d'information entre le PSPI et le secteur forestier de Sédhiou sur le processus de la mise en gestion participative de la forêt classée de Balmadou ». Document interne.

PSPI. 2002. « Synthèse de la mission du 16/12/02 à St Sambarou, Mobaya et Missira Bourbon – compréhension et appropriation de la convention locale». Document interne.

PSPI. 1999. « Plan d'Aménagement et de Gestion Adapté de la Forêt Classée de Balmadou », dossier présenté lors de l'atelier international sur la foresterie communautaire en Afrique, 26-30 Avril 1999 à Banjul.

Ribot, Jesse. 2001. « Historique de la gestion forestière en Afrique de l'Ouest. Ou : comment la « science » exclut les paysans », *IIED Programme Zones Arides, Dossier no. 104*.

Ribot, Jesse. 2002. *Democratic decentralization of natural resources : Institutionalizing popular participation*. Washington, D.C.: World Resources Institute.

Ribot, Jesse. 2004. *Waiting for Democracy. The Politics of Choice in Natural Resource Decentralization*. Washington, D.C.: World Resources Institute

Ribot, Jesse et Nancy Peluso. 2003. « A theory of access », *Rural Sociology* Vol. 68(2) : 153-181.

Rubenstein, Ariel. 1982. "Perfect equilibrium in a bargaining model", *Econometrica* 50/1. 99-109

Sall, Bah Kane. 2001. *Expérience pilote d'aménagement de la forêt de Dankou par les populations*. Gestion des caisses des comités et connaissance des secrétaires et trésoriers : Bilan du fonctionnement et recommandations pour le renforcement des compétences. PSACD, Dakar.

Sarr, Aliou. 2001. « Analyse de l'aménagement participatif de la forêt classée de Balmadou », étude réalisée pour le PSPI. Sahel 3000, Kolda.

Thiaw, Sagane. 2004. « Les conseils ruraux dans la décentralisation de la gestion des forêts au Sénégal ». Premier ébauche. *Programme WRI-CODESRIA-CIRAD sur la gestion décentralisé et démocratique des ressources forestières au Sénégal*.

Woolcock, M. 1998. "Social capital and economic development: towards a theoretical synthesis and policy framework". *Theory and Society*, 27 (2): 151-208.

Wollenberg, Eva, David Edmunds, et Jon Anders. 2001. "Pluralism and the less powerful: Accommodating multiple interests in local forest management." *International Journal of Agricultural Resources, Governance, and Ecology* Vol. 1(3/4)

Lexique de termes juridiques. 1990. 8ième Édition. Dalloz, Paris.

Loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités locales. *Recueil des textes de la décentralisation*, Edition Novembre 2003. République du Sénégal.

Loi n° 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales. *Recueil des textes de la décentralisation*, Edition Novembre 2003. République du Sénégal.

Loi n° 98-03 du 08 janvier 1998 portant le Code Forestier. République du Sénégal.

DECRET n° 96-1122 du 27 décembre 1996 relatif à la convention type fixant les conditions et les modalités d'utilisation des services extérieurs de l'Etat", *Recueil des textes de la décentralisation*, Edition Novembre 2003. République du Sénégal.

DECRET n° 96-1134 du 27 décembre 1996 portant application de la loi portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales, en matières d'environnement et de gestion des ressources naturelles. *Recueil des textes de la décentralisation*, Edition Novembre 2003. République du Sénégal.

DECRET n° 98-164 du 20 février 1998 portant la partie réglementaire du Code Forestier. République du Sénégal.