

PN. ABZ-883  
92771

**LA GESTION DECENTRALISEE DES RESSOURCES  
NATURELLES AU SENEGAL**

**RESUMES DES ETUDES DE CAS ET SYNTHESE GENERALE**

**(BROUILLON)**

le 26 août 1996

Presenté par Associates in Rural Development, Inc. (ARD)  
avec le concours de Management Systems International, Inc. (MSI),  
en réalisation de Delivery Order No. 29, sous Contrat No.  
AFR-0542-Q-1109-00

Presenté par:

Michael Winter  
Oumar Kane

A

## SOMMAIRE

### 1. INTRODUCTION

### 2. RESUMES DES ETUDES DE CAS

#### 2.1. Kayar: l'émergence d'une juridiction locale de gestion des ressources halieutiques

##### 2.1.1. Contexte

##### 2.1.2. La gestion des ressources halieutiques

##### 2.1.3. Les instances de gestion

##### 2.1.4. Bilan et leçons

#### 2.2. Thiargny: la gestion des ressources pastorales dans le Djoloff

##### 2.2.1. Contexte

##### 2.2.2. Ressources pastorales et usagers de l'espace

##### 2.2.3. La gestion des ressources pastorales

##### 2.2.4. Bilan et leçons

#### 2.3. Koulouck: la gestion des ressources naturelles dans un terroir dégradé du Bassin Arachidier

##### 2.3.1. Contexte

##### 2.3.2. Le volet environnemental de l'UGK

##### 2.3.3. Bilan et leçons

#### 2.4. La filière bois-énergie, l'exploitation forestière et la gestion des ressources forestières dans la communauté rurale de Maka Coulibanta

##### 2.4.1. Contexte

##### 2.4.2. La communauté rurale de Maka Coulibanta

##### 2.4.3. L'exploitation forestière: évolutions

##### 2.4.4. Bilan et leçons

### 3. SYNTHESE GENERALE

#### 3.1. La décentralisation au Sénégal: tendances actuelles

##### 3.1.1. Aperçu historique

##### 3.1.2. Les communautés rurales et la GDRN

##### 3.1.3. La GDRN quotidienne: leçons apprises des études de cas

##### 3.1.4. Quelques mots sur les groupes "spécifiques"

#### 3.2. Quelques recommandations provisoires

B

## Abréviations

|        |  |
|--------|--|
| CERP   | Centre d'Expansion Rurale Polyvalente                  |
| CPC    | Comité de Pêche de Cayar (Kayar)                       |
| CR     | Communauté Rurale                                      |
| CSKSL  | Comité de Solidarité Kayar/Saint Louis                 |
| GAVD   | Groupe Africain de Volontaires de Développement        |
| GDRN   | Gestion Décentralisée des Ressources Naturelles        |
| ONG    | Organisation Non-Gouvernementale                       |
| PAPEL  | Projet d'Appui à l'Élevage                             |
| SONEES | Société Nationale d'Exploitation des Eaux Sénégalaises |
| UGK    | Union des Groupements de Koulouck                      |

## 1. INTRODUCTION

Dans le cadre du PADLOS (Projet d'Appui au Développement Local au Sahel) le CILSS a commandité une série d'études de cas de la gestion décentralisée des ressources naturelles (GDRN) dans certains de ses pays-membres (Burkina Faso, Mali, Sénégal). Ce rapport concerne les études de cas menées au Sénégal. Il comporte deux chapitres - le premier chapitre tente de fournir un résumé de chacune des quatre études de cas<sup>1</sup>; le deuxième s'efforce de faire un bilan global de la GDRN au Sénégal et d'émettre quelques recommandations à plusieurs endroits pour que le processus soit renforcé.

## 2. RESUMES DES ETUDES DE CAS

### 2.1. Kayar: l'émergence d'une juridiction de gestion des ressources halieutiques

#### 2.1.1. Contexte

Kayar, village Lebou situé à environ 50 kms de Dakar sur la Grande Côte, a été fondé à la fin du 19ème siècle. Jusqu'aux années 1940 les habitants du village se considèrent être les agro-pêcheurs; mais depuis ils sont devenus de plus en plus des pêcheurs artisanaux à plein temps, la pêche constituant la principale source de revenus pour la plupart des villageois. De plus, Kayar - grâce à son excellent port et accès facile à la mer - devient un pôle d'attraction pour d'autres pêcheurs, surtout les Guet-Ndariens de Saint Louis. Aujourd'hui, Kayar est un des grands centres de la pêche artisanale maritime sénégalaise, secteur économique en pleine croissance.

Si, en général, les pêcheries sénégalaises sont riches, celles de Kayar sont particulièrement bien dotées en ressources halieutiques. Pendant la grande campagne de pêche (novembre à mai), au moment où les eaux profondes remontent, ces ressources deviennent encore plus abondantes. Les "petits fonds" rocheux, non loin de la côte, abritent des stocks démersaux (thiof, dorade, rascasse, pageot, ..) d'une haute valeur commerciale; les "grands fonds", plus éloignés, sont eux aussi riches en poissons. Les eaux de Kayar sont également riches en stocks pélagiques (sardinelle, chinchard, ..). Autour de ces lieux de pêche a développé une forte concurrence entre pêcheurs artisanaux, surtout entre ceux qui exploitent les stocks démersaux, les espèces "nobles" fortement demandées sur les

---

<sup>1</sup> les études complètes sont présentées dans La gestion décentralisée des ressources naturelles au Sénégal: études de cas, Kane O. & Winter M., 1996, PADLOS/CILSS.

marchés Européens.

Depuis 1950 la pêche artisanale à Kayar s'est vite développée. Tandis qu'en 1951 il n'y avait qu'une seule pirogue motorisée, pendant la grande campagne de 1996 Kayar a abrité plus de 700 pirogues motorisées. Les engins de pêche ont aussi évolué: du khir (ligne en coton) aux lignes en nylon et palangres; du filet de plage au filet dormant et à la senne tournante. Les engins de pêche sont devenus progressivement plus sophistiqués et aussi de plus en plus exigeants en termes d'investissement. Ce développement de la technologie de la pêche a permis aux pêcheurs d'exploiter des ressources halieutiques de plus en plus éloignées et de manière de plus en plus intense. A la fois, le nombre de pêcheurs a sensiblement augmenté. Parmi les principaux engins de pêche utilisés à Kayar, les lignes, filets dormants et palangres visent les stocks démersaux, tandis que les sennes tournantes permettent l'exploitation des stocks pélagiques.

Bref, avec cette hausse dans l'effort de pêche les ressources halieutiques de Kayar ont été soumises à une pression progressivement plus lourde. En conséquence, certaines espèces de poisson deviennent relativement rares et l'effort consacré à la pêche s'augmente sans que les prises soient soutenues. Dans ce contexte - des ressources de grande valeur, objet d'une concurrence remarquable de la part des différents pêcheurs - ont évolué une réglementation locale de la pêche et une nouvelle gestion des ressources halieutiques.

### 2.1.2. La gestion des ressources halieutiques

Plusieurs règles sont opérationnelles à Kayar. Elles sont de trois catégories: celles régissant l'accès aux lieux de pêche; celles qui s'appliquent aux prises; et celles qui spécifient les paramètres des engins.

#### **La délimitation des zones de pêche**

La définition, par le Code de Pêche sénégalais, d'une zone maritime limitée exclusivement à la pêche artisanale - jusqu'à 6 milles de la côte - permet aux pêcheurs de Kayar d'opérer sans la concurrence des chalutiers industriels. Pour les Kayarois l'exclusion de la pêche industrielle est d'une importance capitale: ils considèrent que les chalutiers compromettent sérieusement la reproduction des poissons, en raclant les zones rocheuses. Depuis l'installation d'un radar à Kayar, le Service de la Pêche parvient à détecter des navires qui rentrent dans la zone exclusive à la pêche artisanale et - en utilisant les pirogues des pêcheurs locaux - réussit à arraisonner quelques contrevenants.

A l'intérieur de la zone de pêche artisanale, suite à des anciens conflits entre les pêcheurs à la ligne et ceux qui utilisent le filet dormant (engin passif qui gêne aux lignes), une

réglementation locale interdit les filets dormants sur un étendu d'environ 25 kms (le long des "petits fonds"). Cette règle, selon les Kayarois (à dominance des pêcheurs à la ligne), se justifie pour deux raisons principales: d'une part, elle évite que les filets dormants (spécialité des Guet Ndariens de Saint Louis) entravent les lignes; d'autre part, l'interdiction des filets dormants sur une grande partie des "petits fonds" est conçue comme mesure de conservation des ressources halieutiques - les filets "perdus" (souvent le cas) laissent pourrir les poissons attrapés. Bien que ce sont les pêcheurs qui veillent à son respect, l'application de cette règle est formellement assurée par un comité de surveillance, composé des représentants des deux communautés et de l'Etat (Service de Pêche et gendarmerie). Des conflits sont gérés au niveau du Comité de Solidarité Kayar/Saint Louis (CSKSL), créé en 1990 suite aux problèmes particulièrement aigus entre pêcheurs à la ligne et pêcheurs au filet dormant.

De la même manière, les palangres sont interdits dans les pêcheries des "petits fonds" pour les mêmes raisons que les filets dormants: afin de réduire les conflits entre pêcheurs et d'éviter les effets néfastes associés de cet engin passif. Cette règle, qui date de 1994-95, a été énoncée par le Comité de Pêche de Kayar (CPC), instance représentative des pêcheurs à la ligne. La mise en oeuvre de la réglementation est assurée par les pêcheurs eux-mêmes; en cas de contravention, le CPC inflige une amende de 50.000 F CFA. Devant tout refus de respecter la réglementation, le CPC fait recours au chef de village (et ses conseillers).

Une dernière règle qui conditionne l'accès aux lieux de pêche s'agit du paiement d'une "taxe" journalière par les pêcheurs à la ligne: 100 F/pirogue/jour, payés au CPC. En principe cette "cotisation" assure le financement de quelques services (réparation de moteurs, fonds de secours, ...) fournis par le CPC. Dans la pratique, elle représente une taxe d'exploitation (quoique minime): pêcher à la ligne à Kayar n'est possible que si l'on s'en acquitte.

### **La limitation des prises**

Depuis 1994 les pêcheurs de Kayar ont institué une réglementation concernant leurs prises. La limitation de prises a été initialement conçue pour calibrer l'offre à la demande afin d'assurer un prix rémunérateur.

Pour les pêcheurs à la ligne, la réglementation remonte à la période immédiatement après la dévaluation du franc CFA (janvier 1994), quand le prix des poissons démersaux a baissé de façon dramatique. Devant le refus des intermédiaires de hausser les prix, les pêcheurs à la ligne ont "grevé" pendant trois jours, action qui a finalement obligé les acheteurs de payer un meilleur prix. Le CPC est créé par les pêcheurs à ce moment pour négocier avec les mareyeurs et pour fixer les quotas. Depuis, la règle générale limite la prise journalière à 2 ou 3 "caisses" de poissons,

disposition qui semble fonctionner à la satisfaction de la majorité de pêcheurs.

La mise en oeuvre de cette réglementation s'assure à deux niveaux:

- par rapport aux mareyeurs, le CPC entame des discussions au début de la grande campagne et tous les jours. Un prix plafond est établi et le CPC veille à ce que les intermédiaires le respectent. En cas de non-respect le CPC déclenche soit une "grève" totale (adoptée 1 seule fois depuis 1994), soit un système de pêche en "vrac" (et non avec glaciers), mesure qui rend non-exportable les prises;

- par rapport aux pêcheurs, le CPC - à travers ses surveillants de la plage et les pêcheurs eux-mêmes - s'assure que les quotas sont respectés. En cas de non-respect des sanctions peuvent être prises: l'amende s'élève à 30.000 F CFA. Depuis 1994 le CPC a imposé cette sanction à environ soixante reprises. Si les contrevenants refusent de payer l'amende, le CPC fait recours au chef de village et au Service de la Pêche.

Le quota fixé pour les pêcheurs à la ligne peut varier selon les circonstances: ce n'est pas de tout un système figé.

Pour la pêche à la senne tournante il y a également une limitation des prises: les équipes de la senne tournante ne peuvent sortir qu'une fois par jour. Avant 1993 la réaction des pêcheurs à la baisse du prix des poissons pélagiques était d'augmenter le nombre de sorties effectuées; évidemment une telle stratégie ne faisait qu'aggraver la situation. Les pêcheurs ont décidé donc de limiter leurs sorties afin de calibrer l'offre à la demande. Une commission du CSKSL veille au respect de la règle, dont le non-respect est sujet à une amende de 50.000 F CFA (appliquée deux fois jusqu'en 1996). La surveillance quotidienne s'effectue par les pêcheurs eux-mêmes.

Ces deux réglementations des prises semblent avoir l'effet escompté: les prix sont maintenus à des niveaux intéressants. De plus, les Kayarois et Guet Ndariens sont convaincus que ces limitations des prises ont un effet bénéfique sur les stocks halieutiques qui sont relativement moins exploités.

### **Le maillage**

Le Code de la Pêche prévoit les maillages minimum pour les différents filets. Dans la pratique, cependant, cette réglementation n'est pas très opérationnelle. D'une part, les pêcheurs prétendent qu'ils n'ont pas intérêt à utiliser les mailles fines (les petits poissons n'ayant pas de marché et l'algue ainsi pris ne faisant qu'allourdir le travail); d'autre part, les faibles moyens du Service de la Pêche (censé veiller au respect de la réglemen-

tation) rend le contrôle peu rigoureux.

### 2.1.3. Les instances de gestion

A Kayar plusieurs instances interviennent dans le domaine de la gestion de la pêche.

L'Etat - à travers le Service de Pêche - participe surtout par rapport à la définition d'une zone exclusive à la pêche artisanale, la surveillance côtière (avec radar) étant capable de détecter les chalutiers qui transgressent ses limites.

Mais la plupart des règles de gestion ont été définies et sont appliquées par deux instances locales: le CSKSL et le CPC. Toutes les deux sont des émanations de la communauté d'usagers des ressources halieutiques. Ce sont ces deux comités qui assurent l'élaboration et l'application des règles concernant les zones de pêche, la limitation des prises, la "taxe" d'exploitation. Le fait que ce sont les usagers qui participent - à travers ces deux instances - à la prise de décision confère certainement une légitimité élevée aux réglementations locales. Les bureaux de ces comités semblent fonctionner de façon transparente et efficace.

Les autorités coutumières et étatiques sont impliquées dans la résolution de conflits, implication qui renforce évidemment le pouvoir des instances de gestion.

### 2.1.4. Bilan et leçons

Le cas de Kayar nous enseigne à plusieurs endroits. Ce qui semble la leçon la plus importante est que les pêcheurs artisanaux sont tout à fait capables de mettre progressivement en place une gestion locale des ressources halieutiques, de régler leurs problèmes.

Un facteur qui joue en faveur de cette émergence d'une juridiction locale s'agit de l'existence d'un "espace" privilégié, la zone de pêche artisanale, dans lequel les Kayarois ont eu la latitude de développer une gestion des pêcheries. Le fait que les ressources halieutiques sont aussi d'une grande valeur a aussi suscité cette gestion.

L'Etat, à travers son Service de Pêche, a utilement appuyé la gestion décentralisée à Kayar. Les autorités locales - en la personne du chef de village et d'autres notables - ont aussi su jouer un rôle efficace, surtout en ce qui concerne la résolution de conflits liés à la gestion locale.

Une autre leçon qu'on tire de Kayar est que les instances de gestion peuvent être plusieurs: le CPC, le CSKSL, le Service de la Pêche, .. Pour différentes ressources, pour différentes techniques d'exploitation, il peut y avoir des gestionnaires différents: on

n'est pas obligé de créer une seule instance. D'ailleurs, cela semble être d'une logique claire.

Les pêcheurs de Kayar s'avèrent également très efficace en termes du suivi et de la surveillance, qui assurent une application efficace des règles locales. Les contrevenants aux règles sont effectivement identifiés (par les pêcheurs eux-mêmes pendant qu'ils sont en mer) et sanctionnés, ce qui encourage un comportement de plus en plus "civique" de la part des pêcheurs. La façon dont les deux instances de gestion gèrent les ressources financières est aussi salutaire: mobilisées à partir de l'exploitation des ressources, les fonds sont gérés de manière transparente.

Finalemt, on voit à Kayar l'intégration (plutôt que l'exclusion) des "étrangers", les pêcheurs transhumants de Saint Louis, dans le dispositif local de gestion. Dès le début, les Kayarois ont fait participer les Saint Louisiens, sachant bien que leur exclusion était impossible.

## 2.2. Thiargny: la gestion des ressources pastorales dans le Djoloff

### 2.2.1. Contexte

L'élevage de la zone sylvo-pastorale du Sénégal a vécu ces dernières années une double pression: d'une part, l'occupation agricole de la vallée du fleuve Sénégal, facteur qui pousse ses anciens pasteurs vers le sud; d'autre part, la colonisation de l'espace pastoral par les cultivateurs du Bassin Arachidier, en quête de nouvelles terres.

Thiargny, situé dans l'arrondissement de Barkedji (département de Linguère) au coeur du Djoloff, incarne cette problématique. Les parcours de Thiargny ont été initialement occupés par des Peuls Jengelbé il y a environ deux siècles, qui les utilisaient pendant la saison pluvieuse, dépendant des céannes de Thiel et de M'Bulel (plus au sud) durant la saison sèche. Ce système soit d'abord modifié pendant les années 1950, quand le forage de Lindé (à 15 kms de Thiargny) s'est installé. Avec l'installation du forage de Thiargny en 1980 les éleveurs Jengelbé deviennent de plus en plus sédentaires, restant - si possible - toute l'année dans l'aire de desserte du forage.

Malgré que Thiargny est devenu chef lieu d'une communauté rurale en 1972, la société Jengelbé n'a jamais été caractérisée par une tradition de pouvoir centralisé. L'ancien canton de Thiargny, créé par les colons, n'avait pas été "super-posé" sur une structure politique autochtone (les premiers chefs de canton venant d'ailleurs). De plus, les chefs de village n'ont été que les "auxiliaires" de l'administration, ayant peu d'ancrage dans la société traditionnelle, qui est restée plutôt acéphalique.

Aujourd'hui la zone de Thiargny abrite une population autochtone d'environ 2.500 habitants, la plupart les agro-éleveurs, et un cheptel important, ainsi que des éleveurs et troupeaux étrangers. Les Jengelbés autochtones pratiquent une agriculture assez timide, la culture principale étant le mil. Les troupeaux de bovins demeurent les principaux moyens de production de ces Jengelbés: les ventes d'animaux (effectuées sur les marchés hebdomadaires locaux) et de lait (vendu à la société Nestlé pendant l'hivernage) permettent aux Peuls d'obtenir les denrées dont ils ont besoin.

### 2.2.2. Ressources pastorales et usagers de l'espace

Le paysage à Thiargny est typique de la zone sylvo-pastorale: des dunes fossiles, quelques bas-fonds, l'ensemble couvert d'un tapis herbacé et une steppe arbustive. La pluviométrie annuelle est de l'ordre de 300 à 400 mm., variable selon l'année. Les pâturages comprennent plusieurs composantes dans la classification vernaculaire, dont le **bardiol** (situé sur les sols argileux) et le **seno** (sur les sols sablonneux) sont les plus importantes. Les pâturages du **bardiol** - les plus appréciés par le bétail - sont exploités pendant l'hivernage; ceux du **seno**, moins riches et plus éloignés des villages, sont néanmoins plus vastes, constituant les réserves pastorales de la soudure.

L'accès à ces pâturages dépend de l'existence des points d'eau. Si dans l'hivernage des nombreuses mares temporaires permettent aux éleveurs d'accéder à toute la zone, pendant la saison sèche les animaux se limitent aux aires de desserte du forage et du puits-forage (creusé dans les années 1950) de Thiargny. Trois autres forages (à Lindé, Kogué et Lol-Lol) existent dans la communauté rurale, utilisés par les Peuls de Thiargny en cas où leur forage est en panne ou leurs pâturages habituels sont insuffisants.

Les Jengelbés autochtones sont probablement les usagers les plus nombreux des pâturages de Thiargny. En cas où les pluies n'ont pas été suffisantes, les pâturages ont été détruits par des feux de brousse ou le forage est en panne, les Jengelbés sont obligés d'envoyer leurs troupeaux ailleurs. Pendant les sécheresses de 1973-74, 1984-85 et 1992-93 ils ont effectivement adopté cette stratégie de mobilité, allant vers le Sénégal Oriental, le Saloum, et le ranch de Doli. Pour les pannes du forage, assez fréquentes, ils optent pour les sites plus proches, à l'intérieur du terroir de la communauté rurale.

Deux groupes d'éleveurs étrangers, les "egge-egge", utilisent les ressources pastorales de Thiargny: les agro-pasteurs Sérères du Baol et du Sine-Saloum et les éleveurs Peuls du Podor/Dagana. Les premiers, qui sont surtout détenteurs de bovins, viennent pendant l'hivernage, tandis que les derniers, plutôt les éleveurs d'ovins, exploitent les pâturages et utilisent le forage de Thiargny en

saison sèche. Les "egge-egge" de Podor/Dagana, devenus de plus en plus nombreux, sont perçus de façon négative par les Jengelbés, qui prétendent que leurs troupeaux de moutons - jugés être particulièrement "voraces" - sont largement responsable pour le sur-pâturage des parcours de Thiargny. Même s'ils payent correctement pour l'eau du forage (à des tarifs plus élevés que ceux des autochtones) et sont source de flux monétaires importants, ces "egge-egge" semblent peu appréciés par les autochtones. Par contre, les éleveurs venant du Baol et du Saloum posent peu de problèmes aux Jengelbés.

Dans l'aire de desserte du forage de Thiargny l'agriculture est pratiquée exclusivement par les Jengelbés, à une échelle limitée. Cependant, ailleurs dans la communauté rurale des cultivateurs Wolofs et Sérères colonisent les terres. C'est surtout le cas vers Kogué (ancien village Wolof, au nord-est de Thiargny) et au sud de Lindé, à Touba Belel, où un marabout Mouride a installé - depuis quinze ans - son daara (village de talibés) et poursuit son expansion agricole.

### 2.2.3. La gestion des ressources pastorales

L'affectation de l'espace aux fins agricoles se décide par le Conseil Rural de la CR. Dans un premier temps, les demandes d'attribution de terres sont envoyées au niveau des 5 zones de la CR (Lol-Lol, Thiargny, Lindé, Kogué et Wendu Seno), où les conseillers ruraux et chefs de village concernés les considèrent. A condition que la terre indiquée n'est pas près d'un point d'eau, ne chevauche pas sur un terrain déjà exploité et n'est pas située sur un parcours de bétail, la commission domaniale accorde normalement la demande. A défaut, elle fait une proposition alternative au demandeur.

Les décisions de la CR sont soumises au sous-préfet pour approbation, qui joue donc un rôle important. De plus, la pression de l'extérieur peut se sentir quand le demandeur de terre a des liens politiques - ce qui a été probablement le cas pour l'installation de Touba Belel. Il y a aussi des "arrangements" qui peuvent influencer les décisions de la CR, en dépit des considérations "objectives".

En ce qui concerne la gestion des pâturages aux alentours de Thiargny, on constate que le système s'agit surtout d'un régime d'accès libre. Malgré que le sur-pâturage soit perçu comme un véritable problème, les éleveurs - autochtones et étrangers - peuvent conduire leurs troupeaux sur le terroir de Thiargny sans contrainte réelle. Toutefois, tout le monde respecte les droits fonciers concernant les gommiers (acacia senegal), depuis longtemps l'objet d'une appropriation plus ou moins familiale; et les bergers sont tenus de ne pas mutiler les autres arbres.

Bien qu'il n'y a pas eu des feux de brousse à Thiargny depuis

deux ou trois ans, la CR et les populations locales participent financièrement à la confection et le maintien des pares-feux.

Plus récemment, les Jengelbés ont commencé d'agir vis-à-vis l'installation des "egge-egge", surtout quand ils se mettent juste à côté des campements des autochtones. Dans ce cas, les "egge-egge" sont invités à s'éloigner, afin de réduire la concurrence pour les pâturages. Impulsés par des discussions entamées avec le PAPEL (Projet d'Appui à l'Élevage), les Jengelbés réfléchissent aussi sur la question d'orienter les "egge-egge" à l'intérieur du terroir de Thiargny. Pour le moment, cependant, aucune action concrète dans ce sens a eu lieu.

L'absence relative d'une gestion active de l'accès aux pâturages peut être attribuée au fait que les Jengelbés eux-mêmes ont parfois (même souvent) besoin d'accéder aux aires pastorales ailleurs. En cas de sécheresse, de feux de brousse, ou de panne de forage, les éleveurs de Thiargny doivent obligatoirement se déplacer. Pour assurer cette possibilité il est évident qu'ils ne peuvent pas - chez eux - exercer des pratiques exclusives. Le besoin d'être mobile, pré-condition de l'élevage dans le Sahel, détermine le caractère ouvert du régime foncier.

Parmi les points d'eau, seul le forage est fait l'objet d'une gestion particulière. Installé en 1980, sa gestion est assurée par la SONEES jusqu'en 1984, moment où un comité local de gestion soit créé, choisi par la population locale. Equipé d'une pompe et d'un moteur, le forage de Thiargny est capable de fournir l'eau nécessaire à l'abreuvement d'un cheptel important.

Depuis 1984 il y a eu 3 comités de gestion du forage de Thiargny. La gestion du premier comité (de 1984 à 1988) est jugée d'avoir été particulièrement mauvaise: les recettes n'ont fait qu'alimenter les poches des membres du comité, les pannes de carburant étaient fréquentes, .. Ce comité fut remplacé par un nouveau en 1988, mais ce deuxième - faute d'entente entre ses membres - s'est éclaté en 1989, pour être remplacé par le troisième, toujours sur place.

Aujourd'hui, l'accès à l'eau du forage est conditionné au paiement des redevances mensuelles, à raison de 50F/bovin/mois et 25F/ovine-caprine/mois pour les autochtones et de 75F/bovin/mois et 35F/ovine-caprine/mois pour les "egge-egge" ou étrangers. Le calcul des effectifs se fait pour les Jengelbés à travers les carnets de vaccination et pour les "egge-egge" par estimation. Les recettes doivent permettre à faire fonctionner le forage (carburants, lubrifiants, entretien, ..), 10% étant prévu pour rémunérer les membres du comité de gestion.

La gestion du forage se heurte à deux problèmes majeurs:

[1] selon le comité de gestion, les autochtones sont des mauvais

payeurs. Si les raisons avancées pour cela par les Jengelbés sont peu évidentes, il est clair que le refus par certains n'encourage pas d'autres à payer. En cas de non-paiement, le comité reconnaît qu'il devait refuser de fournir l'eau aux animaux de l'éleveur concerné; en réalité il admet que c'est difficile de refuser un parent/voisin;

[2] selon les Jengelbés le comité de gestion détourne systématiquement l'argent payé par les "egge-egge", qui tout le monde reconnaît sont des très bons payeurs de l'eau (malgré que leurs redevances sont plus élevées). On accuse le comité de gestion de ne pas délivrer des reçus aux "egge-egge", rendant ainsi impossible tout contrôle. Ces accusations sont réjetées par le comité de gestion.

Quoique soit la cause, la caisse du comité de gestion du forage est insuffisamment alimentée: la panne du moteur de juin 1996 en est témoin - faute de liquidité dans la caisse, le comité n'a pas pu financer sa réparation, et Thiargny est resté sans eau pendant plus d'un mois.

Devant un comité inefficace ou malhonnête, la population de Thiargny peut - en principe - le renouveler. Les autochtones ont tendance à croire que c'est au Président de la CR de proposer une telle action; ce dernier, bien que critique de la gestion du forage, n'est pas convaincu qu'un nouveau comité ferait mieux. Le renouvellement du comité exige aussi la participation du préfet et du service hydraulique, facteur qui joue aussi.

Hormis le manque de transparence, plusieurs autres facteurs contribuent à l'inefficacité de la gestion du forage. Le comité n'a jamais bénéficié d'une formation appropriée en matière de comptabilité. Il y a aussi le problème de trouver les pièces détachées au niveau local: aucun opérateur économique n'assure un stock de pièces, probablement parce que les nombreux forages de la zone ont souvent des moteurs et pompes de marques différentes. Finalement, le service hydraulique de Linguère est mal-équipé, souvent incapable de se déplacer pour effectuer des réparations.

#### 2.2.4. Bilan et leçons

Ce qui semble remarquable à Thiargny est l'absence d'autorités locales pour assurer la gestion des ressources naturelles. Il y a un "vide" institutionnel, probablement lié à l'historique et à la société Jengelbé, qui n'a jamais été structurée autour d'unités politiques importantes. Ce vide a des conséquences pour la GRN.

La gestion des ressources naturelles s'effectue à deux niveaux. Entre l'agriculture et l'élevage, malgré que les Jengelbés semblent sensibles au problème de l'expansion agricole, la communauté rurale adopte une politique mitigée. Si, dans les alentours immédiats de Thiargny, la CR ne permet pas une colonisa-

tion étrangère, ailleurs dans le territoire elle se fait sans être trop freinée. Les influences externes en sont certainement pour quelque chose.

A l'intérieur de l'espace pastoral proprement dit, malgré des efforts de lutter contre les feux de brousse et l'affectation foncière des gommiers, la gestion locale des pâturages demeure très timide. Les Jengelbés paraissent largement impuissants devant les "egge-egge", dont l'exploitation des pâturages n'est pas réellement orientée. Ce système de libre accès aux pâturages reflète, en fait, le besoin des Jengelbés eux-mêmes de s'assurer de leur propre accès à d'autres aires pastorales - souvent le cas à cause d'un manque de pluies, des feux de brousse ou des pannes au niveau du forage de Thiargny.

Là où il y a une gestion active, autour du forage, elle s'avère problématique et inefficace. Le comité de gestion ne parvient pas à s'imposer, les éleveurs autochtones refusant souvent de payer leurs redevances sans être sanctionnés. A la fois, il semble que les membres du comité détournent les fonds payés (correctement) par les "egge-egge": leur gestion est peu transparente. En conséquence, la caisse est sous-alimentée et le comité est incapable d'assurer l'entretien et la réparation des équipements.

Ces difficultés sont davantage accentuées par le manque de formation du comité de gestion, l'absence d'un service efficace d'entretien et de réparation et les problèmes liés à l'obtention des pièces pour le forage.

### 2.3. Koulouck: la gestion des ressources naturelles dans un terroir dégradé du Bassin Arachidier

#### 2.3.1. Contexte

Colonisée pendant les années 1860 par des cultivateurs Sérères et Wolofs, la contrée de Koulouck comprend aujourd'hui une série de villages situés aux alentours d'une ancienne vallée. Non loin de Thiès, Koulouck fait partie du vieux Bassin Arachidier, berceau de la principale culture de rente du pays.

Jusqu'aux années 1950 Koulouck continue d'être une zone de colonisation. Mais l'introduction de la culture attelée, à partir des années 1940, et la croissance démographique ont vite abouti à la saturation de l'espace agricole. Ce processus d'expansion agricole s'est accompagné aussi - de 1968 à 1972 - d'une exploitation forestière pour l'approvisionnement des villes en charbon de bois. Il y a eu donc une disparition progressive des mises en jachère et un déboisement remarquable du terroir, avec des conséquences évidentes pour la fertilité des sols et pour l'approvisionnement en bois-énergie (dont la collecte est devenue une corvée onéreuse pour les femmes). La baisse de la pluviométrie

depuis 1968 n'a fait qu'aggraver les choses.

Aujourd'hui, le terroir de Koulouck ne comprend plus des espaces communs, toutes les terres étant appropriées par des familles individuelles. Suite à l'effondrement du prix de l'arachide et les divers problèmes associés à cette culture de rente (obtention de semences, manque d'engrais, ..) l'agriculture est actuellement dominée par les cultures céréalières. La production agricole est aléatoire, à cause de la pluviométrie, les déprédateurs et la pauvreté des sols.

Devant ce déclin économique, les populations de Koulouck ont adopté des stratégies différentes. Les troupeaux, qui par le passé pouvaient rester toute l'année sur le terroir, se déplacent vers le Saloum pour s'y pâturer. Les paysans ont diversifié leurs activités, en pratiquant l'exode vers les centres urbains, en se mettent au maraichage et la culture de henné, ..

Les populations de Koulouck ont également tenté de s'organiser pour faire face à leurs problèmes. En 1987-88, impulsées par un villageois particulièrement dynamique, elles créent l'Union des Groupements de Koulouck (UGK), initialement constituée de 14 groupements (dont 7 masculins et 7 féminins, émanations de 7 quartiers/villages du terroir) et de 155 membres, dont chacun paye des frais d'adhésion et une cotisation annuelle. En 1988 l'UGK parvient à obtenir un appui financier d'une ONG Britannique (OXFAM) pour le maraichage (qui s'avère un échec) et, plus tard, pour le petit commerce, la santé, un moulin, une boutique villageoise (activités qui réussissent). A partir de 1993 OXFAM finance un programme biennal de l'Union, composé de plusieurs volets: banque céréalière, batteuse de mil, case de santé, alphabétisation, .. et un volet "environnemental". Le financement permet aussi à l'UGK d'embaucher à plein temps un conseiller, recruté auprès du GAVD (Groupement Africain de Volontaires de Développement). Après une période de "flottement", ce programme est reconduit - avec quelques changements - par un nouveau programme biennal en 1996, toujours financé par OXFAM.

De 1988 à 1996 l'UGK a sensiblement agrandi. Aux 14 premiers groupements et 155 membres initiaux se sont ajoutés 38 nouveaux groupements et plus de 2.500 nouveaux membres: aujourd'hui, l'Union consiste en 52 groupements et 2.700 membres, dont la plupart réside dans un rayon de 8 kms de Keur Ndem, "capitale" de l'UGK. L'Union a deux bureaux, l'un pour les femmes, l'autre pour les hommes, chacun composé de 7 membres, élu tous les deux ans par l'assemblée générale (à laquelle participent 3 délégués de chaque groupement, qui ont aussi leurs bureaux). Les bureaux de l'Union, à leur tour, choisissent les comités de gestion pour chaque activité menée par l'UGK; de tels comités en assurent le contrôle régulier et la gestion quotidienne.

Bien que créée pour obtenir un appui financier de l'extérieur,

l'UGK paraît être une émanation locale, liée à la population par des liens solides. Les bureaux se renouvellent effectivement: au dernier renouvellement, en 1994, l'ancien Président a été remplacé par un nouveau. De plus, les responsables sont contrôlés: tout récemment, le gérant de la banque de céréales, coupable d'avoir détourné les fonds, a été remis à la justice par l'UGK. Sa structuration transparente est probablement une des facteurs à la base du succès de l'Union, jugée être la plus performante des organisations paysannes de la CR de Ndiagianiao et de l'arrondissement de Fissel.

### 2.3.2. Le volet environnemental de l'UGK

L'essentiel du volet environnemental de l'Union s'inspire d'une expérience vécue dans la CR voisine de Thiénaba, où le Conseil rural avait instauré un système de protection des Kad (acacia albida). Quelques responsables de l'UGK ont pu visiter Thiénaba pour s'informer de l'expérience; ce qu'ils ont vu les à encourager à entreprendre une action semblable à Koulouck. Le volet environnemental de l'Union s'agit donc d'une initiative locale: ce n'était pas OXFAM qui l'a suggérée (d'ailleurs, l'ONG était initialement réticente vis-à-vis le financement de cette activité).

Bien que la composante centrale du volet environnemental soit la protection des Kad, d'autres mesures complémentaires ont aussi été appliqués (la régénération assistée du Kad, le reboisement, la diffusion de foyers améliorés, ...).

#### **[1] la protection des Kad:**

L'acacia albida, le "Kad" on Wolof, est l'arbre champêtre par excellence du Sahel. Il est particulièrement apprécié par les paysans pour sa capacité d'enrichir le sol, son effet sur les cultures dans ses alentours immédiats étant un rendement supérieur aux champs où il est absent. Pour cette raison le Kad est devenu l'essence dominante sur l'étendu du Bassin Arachidier, y compris le terroir de Koulouck.

Malgré son appréciation, le Kad n'a pas échappé à la pression humaine. Devenus l'essentiel du parc arboré restant sur le terroir de Koulouck, les Kad sont devenus ainsi une des seules sources de fourrage aérien et du bois de chauffe. L'élagage des bergers, souvent tacitement encouragé par les femmes (qui profitaient du bois mort ainsi créé), mettait en cause le maintien des Kad.

Pour réduire cette pression sur les Kad, l'UGK a instauré un système de protection, assuré par ses auxiliaires forestiers (un par groupement, chacun rémunéré par un intéressement mensuel, qui s'élève aujourd'hui à 5.000 F CFA). Dans un premier temps, toute coupe (de toute essence, non seulement le Kad) a été interdite. Les auxiliaires, appuyés par l'agent forestier du CERP de Ndiagianiao, ont appliqué cette réglementation avec succès, faisant surtout

recours à la sensibilisation des bergers et autres. En cas où un usager refusait de se conformer à la règle, le chef de village concerné ou le chef des auxiliaires pouvait intervenir. A la limite, l'agent forestier intervenait, lui seul habilité à sanctionner si nécessaire les contrevenants. Dans la pratique il n'y a pas eu de tels cas.

La surveillance des auxiliaires est contrôlée par le chef des auxiliaires, qui sillonne le terroir pour constater l'état des arbres.

L'interdiction totale de coupe est restée en vigueur pendant la première année. Les populations - surtout les femmes - ont cependant fait connaître à l'UGK que la règle était trop exigeante et qu'elles ne parvenaient que difficilement à s'approvisionner en bois de chauffe et d'autres produits ligneux. Les responsables de l'Union ont donc décidé d'assouplir la règle, de façon que les propriétaires des champs sur lesquels se situent des arbres peuvent demander l'autorisation (auprès du chef auxiliaire) de les élaguer. Il y a eu aussi un assouplissement concernant les quiera senegalensis, arbuste habituellement "nettoyé" pendant la préparation des champs. De plus, l'UGK s'est décidée d'entreprendre une diffusion de foyers améliorés (afin d'économiser la consommation du bois) et de former des auxiliaires forestiers féminins.

Ce système continue à nos jours. Malgré quelques rares contraventions, il semble que la plupart des usagers respectent la nouvelle réglementation locale.

## **[2] la régénération assistée des Kad:**

Afin d'appuyer la régénération de jeunes Kad sur le terroir, souvent arrachés par les charrues au cours des travaux champêtres, l'Union a entrepris un programme de **visualisation**. La technique est simple: juste avant les pluies, les auxiliaires forestiers sillonnent leurs zones respectives et marquent autant de jeunes Kad que possible avec de la peinture rouge (payée par l'UGK). Cette visualisation (qui a concerné plusieurs milliers d'arbres depuis 1993) permet aux paysans de facilement identifier les jeunes arbres et donc de d'éviter de les arracher pendant le sarclage.

## **[3] la pépinière et le reboisement:**

Deux auxiliaires forestiers, appuyés techniquement par le service forestier, s'occupent de la gestion de la pépinière de l'UGK. La production de cette pépinière, destinée surtout pour la plantation du bosquet collectif, est aussi distribuée parmi des planteurs individuels. Les essences produites sont principalement l'eucalyptus, le prosopis et le leucaena.

#### [4] le compostage:

Vulgarisé par le CERP de Ndiagianiao, le compostage n'a été adopté que par les maraichers de Koulouck. Pour les cultures hivernales le compostage s'avère peu approprié à cause de la quantité d'eau qu'il exige.

#### [5] les foyers améliorés:

Les auxiliaires forestiers féminins, avec le concours de l'animatrice du CERP, forment les femmes de Koulouck en matière de confection des foyers "Ban-ak-suf" (en argile). Ces foyers, qui permettent d'économiser la consommation du bois de chauffe, ont été largement diffusés parmi les ménages et sont assez appréciés. Le fourneau métallique "Sakanal" a aussi été introduit (fabriqué par les forgerons de Keur Ndem).

L'ensemble de ce volet environnemental de l'UGK s'avère fortement apprécié par les villageois de Koulouck. L'Union, de toute façon, s'exprime sa satisfaction en décidant, pendant le "flottement" entre ses deux programmes biennaux, de financer les auxiliaires avec ses propres fonds et en prenant en charge les auxiliaires masculins pour le deuxième programme biennal. Les paysans jugent que les Kad se portent mieux et qu'ils améliorent les rendements, bien que cet effet positif soit difficile à démontrer sans équivoque. Les femmes aussi, malgré que leur corvée domestique soit aggravée par la défense des Kad, ont été partiellement compensées par l'action de foyers améliorés et par l'installation de moulins par l'UGK (qui allègent sensiblement le travail de pillage de mil). Pour les bergers l'interdiction d'élaguer a été compensée - en partie - par la production élevée de gousses (appâtées par les animaux) des Kad, actuellement beaucoup moins rabougris qu'avant. Finalement, le volet a eu une retombée "morale", en démontrant qu'il est possible d'agir vis-à-vis de la dégradation du terroir à condition que la volonté y est.

#### 2.3.3. Bilan et leçons

Le bilan de l'action entreprise à Koulouck s'avère globalement positif. Les leçons sont plusieurs.

A Koulouck on voit clairement que les populations rurales peuvent s'investir à long terme, même si à court terme certaines sacrifices sont nécessaires. Les effets de la protection et la régénération des Kad ne seront sentis que plus tard; entre temps, les femmes se privent d'une source de bois de chauffe et les propriétaires de bétail d'un fourrage précieux. Il est possible que cet engagement soit dû au fait que les Kad sont devenus une ressource de grande valeur, de plus en plus rares sur le terroir.

Les responsables de l'UGK ont pu monter le volet environnemen-

tal grâce à l'information obtenue à Thiénaba: sans cette information sur l'expérience y vécue il est moins évident que l'Union aurait proposé la protection des Kad.

L'Etat aussi a su "céder" un espace forestier aux populations de Koulouck, bien que la "concession" n'est que partielle: les auxiliaires sont toujours obligés de faire recours à l'agent forestier en cas de conflit ou en besoin de sanctions. Ce transfert des responsabilités a aussi coïncidé avec l'existence des terroirs bien délimités et connus, chose favorable à la gestion locale. Le CERP a également joué un rôle utile d'appui dans le processus. Les ONG impliquées, OXFAM et GAVD, ont aussi eu le mérite de persister et d'adopter une démarche progressive.

La protection des arbres champêtres à Koulouck révèle encore que la gestion locale peut être très flexible et souple: l'UGK, après avoir compris que la mise en défense totale était insoutenable, a allégé la réglementation.

Finalement, Koulouck démontre qu'il est possible de prendre en compte les problèmes particuliers des femmes. L'Union a tenté de compenser les femmes, les principaux perdants de la protection des Kad, en la promotion des foyers améliorés et l'installation des moulins. Même si ces actions n'ont pas entièrement libéré autant de temps que la protection des Kad a faire perdre, au moins les hommes de Koulouck en sont reconnaissants.

## 2.4. La filière bois-énergie, l'exploitation forestière et la gestion des ressources forestières dans la communauté rurale de Maka Coulibanta

### 2.4.1. Contexte

La filière bois-énergie au Sénégal a été historiquement dominée par une production de charbon, destinée à approvisionner une population urbaine importante (environ 43% de la population nationale aujourd'hui), et ayant lieu dans des zones progressivement plus éloignées du centre-ouest du pays. Elle a aussi fait l'objet d'un système de contrôle - celui des quotas - géré par l'Etat central, qui a toujours tenté de régler l'offre.

Bien que l'Etat colonial eût déjà mis en place une réglementation de la filière, ce n'était que pendant les années 1970 et 1980 que le système se centralise au maximum. L'Etat sénégalais, à travers son service forestier, devient (seul) responsable pour la détermination de la quantité de bois à être exploitée, des lieux et de la période d'exploitation, et des exploitants (regroupés en "coopératives" agréés par Dakar).

Depuis un moment le service forestier, en particulier, et

l'Etat, en général, énoncent une politique de décentralisation des compétences dans le domaine forestier et de "responsabilisation" des populations. Le nouveau code forestier de 1993 introduit, par exemple, la possibilité que l'Etat cède les droits d'exploitation aux collectivités rurales; tandis que la nouvelle loi sur les collectivités locales préconise un transfert davantage des compétences aux CR. Cependant, force est de reconnaître que ces textes sont à la fois timides et souvent contradictoires.

Hormis cette gestion centralisée, la filière sénégalaise se distingue encore par son organisation sociale, unique dans le Sahel. Historiquement, les acteurs principaux sont les **patrons**, les "exploitants", qui - à travers des organismes agréés d'exploitation - se dotent de quotas de production. Les **patrons**, à leur tour, embauchent les **sourgas**, les ouvriers-bûcherons, qui coupent et carbonisent le bois, vendant le charbon ainsi produit à leurs **patrons**. Traditionnellement, ces **patrons** et **sourgas** n'ont pas été les autochtones des régions de l'exploitation, mais d'une ethnie étrangère - les Peuls guinéens ou Foutas. Les **patrons** assurent le transport du charbon aux marchés urbains, où les coxeurs l'achètent pour en suite le revendre au niveau des détaillants.

#### 2.4.2. La communauté rurale de Maka Coulibanta

Les trois CR de Maka Coulibanta, Kahène et Ndogo constituent l'arrondissement de Maka, dont le chef lieu se situe à environ 50 kms de Tambacounda, la capitale régionale. Directement au sud se situe la Gambie; au nord, les arrondissements de Koussanar et de Koumpentoum. Le village de Maka Coulibanta se situe à 30 kms au sud de la route goudronnée, à laquelle il est relié par une piste assez rudimentaire.

Peuplée par des Mandingues en première position, la zone de Maka devient l'objet d'une colonisation par des Pulaars, originaires du Futa Toro, au cours du seizième siècle. Par la suite, attirés par un milieu naturel relativement riche, d'autres groupes s'installent, notamment des éleveurs Peuls, des Mandingues venant de Koumpentoum et, plus récemment, des Wolofs et Sérères à la recherche de nouvelles terres agricoles. Cette colonisation du terroir de Maka continue à nos jours. La majeure partie des villages sont assez "jeunes", ce qui pourrait expliquer le degré auquel les terroirs villageois demeurent toujours imprécis - en général, un espace clairement approprié aux alentours immédiats du village, entouré d'un terroir plus éloigné dont les limites sont peu ou mal-définies.

La population actuelle de la CR s'élève à environ 15.000 habitants, avec une densité de seulement 16 habitants/km<sup>2</sup>. La plupart sont les agro-pastoralistes. La pluviométrie, estimée dans l'ordre de 700 mm/an, permet la culture d'une gamme de spéculations: mil, maïs, arachide, coton, ... Grâce à la faible densité de

peuplement, les populations peuvent toujours pratiquer la mise en jachère. L'élevage y est assez sédentaire, la couverture végétale permettant aux animaux de rester sur le terroir toute l'année. Il reste aussi des espaces forestiers importants, abritant des essences telles que les combretae, le dimb (carolya pinata), le vène (pterocarpus eurinaceus), l'anogeissus, etc.

### 2.4.3. L'exploitation forestière: évolutions

#### **Une exploitation contestée ..**

Entre 1975 et 1980, la CR de Maka a vécu sa première période d'exploitation forestière, menée de façon classique: l'installation des **sourgas**, employés par les **patrons**, la majorité étant les Peuls guinéens. En 1980 le service forestier décide d'y "fermer" l'exploitation, afin de laisser se régénérer les ressources ligneuses. Toutefois, l'exploitation clandestine a continué.

L'exploitation forestière à Maka recommence officiellement en 1993, sans que les populations soient consultées par le service forestier. Leur réaction peut être analysée à deux niveaux:

- au niveau villageois, certains villages étant favorables à l'exploitation, d'autres opposés. Ceux qui étaient favorables l'ont été surtout parce qu'ils y voyaient la possibilité d'en profiter, leurs jeunes étant prêts à devenir les **sourgas**. Parmi ceux opposés à l'exploitation, il y avait une quarantaine de villages riverains de la forêt de Bokô, dans la partie sud de la CR, à cheval sur la frontière gambienne, qui craignaient le compromis de leurs usages domestiques et pastoraux;

- au niveau de la CR et le Conseil d'arrondissement, il y avait une forte opposition à la manière dont l'exploitation se faisait, à l'insu et sans avantage réel pour les institutions et pour l'économie locales (le charbon n'étant pas stocké à Maka, aucun organisme d'exploitant n'étant de l'arrondissement, aucune redevance n'allant à la CR, ..).

Malgré certaines différences entre elles, les populations sont parvenues à faire suspendre temporairement l'exploitation en attendant des négociations. En réunion avec les autorités administratives, le service forestier et les exploitants, les CR de Maka ont réclamé:

- l'installation d'une brigade forestière à Maka, dotée d'une caisse de redevances. Jusqu'à là, l'exploitation forestière dans l'arrondissement est gérée par les brigades de Koumpentoum et Koussanar, malgré que l'exploitation dans leurs arrondissements respectifs soient de moins en moins importante. L'enjeu était le suivant: tant que les taxes sur l'exploitation forestière étaient collectées ailleurs, les CR

de Maka n'allaient pas bénéficier des ristournes prévues sur les redevances. Donc la revendication qu'une brigade (et une caisse officielle) soit installée à Maka;

- la mise en place d'un dépôt de charbon à Maka. L'existence d'un dépôt dans un village permet aux **patrons** d'y progressivement stocker leur charbon (jusqu'il vaut un chargement de camion) avant de l'envoyer aux centres urbains. Un tel dépôt peut générer de l'emploi et des revenus au niveau local: la main d'oeuvre pour le chargement-déchargement, la restauration pour les transporteurs, le petit commerce, .. Le charbon produit à Maka, cependant, est stocké à Koussanar (situé sur la route goudronnée), Maka étant considéré comme trop enclavé et sa piste peu propice au transport de quantités importantes de charbon.;

- l'embauche des autochtones comme **sourgas**, au lieu que ceux-ci soient des guinéens; cette revendication reflète la réticence vis-à-vis l'installation des étrangers sur les terroirs villageois;

- l'agrément, par l'Etat, des organismes d'exploitation forestière de Maka afin que les autochtones puissent profiter au maximum de la filière; un seul ressortissant de Maka était **patron** en 1993, étant membre d'une "coopérative" domiciliée à Tambacounda;

- la délimitation d'une zone à l'intérieur de la forêt de Bokô, réservée aux usages domestiques et pastoraux et protégée contre toute exploitation charbonnière.

Après que les autorités prennent des engagements vis-à-vis ces revendications, l'exploitation a repris. Rien ne change en fait, et quelques mois après le début de la campagne d'exploitation de 1994 les populations "se soulevèrent" encore. Cette fois-ci le service forestier agit rapidement: en 10 jours une brigade forestière (et caisse de redevances) est installée à Maka. A la fois, le service s'engage à poursuivre une nouvelle politique d'installation des exploitants, qui se fera dorénavant après la signature d'un procès-verbal d'acceptation par le chef de village concerné.

### **L'exploitation actuelle**

Deux ans après les "événements" de 1993-94, l'exploitation forestière continue dans la CR de Maka Coulibanta (ainsi que dans les 2 autres CR de l'arrondissement). Malgré certains changements, cependant, l'essentiel du système demeure intact.

Les quotas d'exploitation pour 1996 ont été fixés, comme avant, à Dakar. Pour l'ensemble de la région de Tambacounda, le quota s'élève à 375.000 quintaux de charbon (soit 41% du quota national) réparti entre 103 organismes d'exploitation agréés (dont

aucun n'est de Maka), choisis et alloués des quotas à partir de Dakar. Ces organismes ont été notifiés de leurs quotas et de l'orientation de leur exploitation par la commission régionale. Pour 1996 l'exploitation dans le département de Tambacounda a été répartie entre 4 brigades, de la manière suivante:

|             |             |
|-------------|-------------|
| Koussanar   | 164.494 qx. |
| Missira     | 58.236 qx.  |
| Koumpentoum | 38.750 qx.  |
| Maka        | 21.760 qx.  |

Les quotas sont toujours alloués aux **brigades forestières** et non aux entités géographiques. Donc, bien que Koussanar gère un quota de presque 165.000 qx., aucun quintal de ce quota ne serait exploité sur le terroir de son arrondissement, mais tous dans les CR de Ndogo et Maka Coulibanta. Le seul arrondissement de Maka, en fait, ferait l'objet d'une exploitation d'environ 200.000 qx. (soit 22% du quota national).

Les **patrons** et **sourgas** sont installés par le service forestier dans les villages dont les chefs sont favorables à l'exploitation. L'installation s'accompagne effectivement d'un procès-verbal, signé par le Président de la CR, le chef de village et le sous-préfet.

Bien que certains villages de la CR parviennent à faire placer leurs jeunes parmi les **sourgas**, il est toujours le cas que la majorité sont des guinéens. Une fois installés, les **sourgas** s'orientent selon leur vouloir, les chefs de village et notables locaux ayant peu de pouvoir à cet égard - sauf quand il s'agit des jeunes du village qui sont **sourgas**. Selon les villageois, il n'est pas rare de trouver des **sourgas** en train de couper juste à côté des concessions villageoises.

En principe, les **sourgas** ne doivent couper que les combretae au ras-du-sol et le bois mort. Si les **sourgas** autochtones semblent respecter la règle - parce qu'ils sont sur leurs propres terroirs - les étrangers le font à un moindre degré, autant plus qu'en cas d'infraction ce sont leurs **patrons** - et non eux - qui seront sanctionnés. L'exploitation aussi doit être faite par des **sourgas** "fichés" au niveau de la brigade forestière. Ce sont les agents forestiers qui sont censés surveiller la coupe; mais, dépourvus de moyens de déplacement, ils la contrôlent difficilement. Au vrai dire, l'exploitation frauduleuse (par des **sourgas** non-fichés) et les pratiques de coupe sont plus ou moins incontrôlés.

Après que les **sourgas** ont carbonisé le bois, les **patrons** s'arrangent à chercher les moyens de transport et les permis de circulation. Ces derniers, délivrés en fonction des permis de coupe, devraient assurer un contrôle - mais, en réalité, la brigade forestière de Maka ne peut pas savoir d'où vient le charbon commercialisé. Le plus souvent, les **patrons** achètent du charbon auprès des "faux" **sourgas**.

Ce système d'exploitation forestière s'avère peu décentralisé. C'est toujours Dakar qui décide du niveau d'exploitation par région. L'installation des exploitants est souvent précédée par une visite de reconnaissance de la part des **patrons**, qui négocient avec les chefs de village, sans nécessairement que d'autres soient impliqués. Certains villages aussi ont l'impression qu'ils ne peuvent pas réellement refuser l'exploitation sur leurs terroirs. Suite à l'installation des **sourgas** les villageois exercent peu de contrôle sur l'orientation de l'exploitation, surtout quand les bûcherons sont les étrangers.

Les retombées de l'exploitation forestière à Maka Coulibanta sont globalement non-bénéfiques à la population locale. Bien que certains **sourgas** soient actuellement les autochtones (qui donc obtiennent des revenus monétaires à travers la carbonisation), il n'y a toujours qu'un seul qui est **patron** - et les **patrons** sont ceux qui bénéficient le plus de la filière. Les femmes de Maka ont nettement "perdu" dans l'affaire: le bois de chauffe devient de plus en plus rare, et la corvée domestique de la femme ainsi plus lourde. Dans la forêt de Bokô, malgré les revendications de la CR, les **sourgas** - plus ou moins incontrôlés - ne respectent pas les zones pastorales. L'économie locale n'a pas, non plus, bénéficié autant qu'espéré: le charbon n'est toujours pas mis en dépôt à Maka (à cause de la mauvaise condition de la route), Koussanar restant le centre économique du "boom" charbonnier. La CR n'a jusqu'à présent reçu aucune ristourne du service forestier, même si elle bénéficie - indirectement - des taxes rurales payées par les **sourgas**. Finalement, les ressources forestières de Maka Coulibanta - exploitées de façon réellement incontrôlée - sont probablement soumises à une exploitation excessive.

#### 2.4.4. Bilan et leçons

En termes de la GDRN, l'expérience vécue à Maka Coulibanta s'avère décevante, surtout si l'on met dans le contexte d'une nouvelle politique de décentralisation des prérogatives forestières. La première leçon apprise à Maka donc concerne la volonté réelle de l'Etat de promouvoir une gestion locale des ressources forestières. On a l'impression que l'Etat, surtout pour la filière bois-énergie, se méfie de la GDRN, préférant de "gérer" lui-même et directement l'exploitation.

La deuxième leçon qu'on tire de Maka est que l'Etat n'est pas en mesure de gérer l'exploitation forestière. Sur le terrain, l'exploitation demeure largement incontrôlée, quoique prétend le service forestier. Ce service n'a pas (et n'aura jamais) suffisamment des moyens humains et financiers pour mener à bien une gestion efficace du domaine forestier. Il est peu probable qu'une gestion locale serait pire en termes de sa soutenabilité.

Finalement, à Maka Coulibanta on voit aussi que les populations locales commencent - quoique timidement - de revendiquer

leurs droits, d'argumenter que ce sont eux qui doivent gérer leurs ressources et en profiter.

### 3. SYNTHÈSE GÉNÉRALE

#### 3.1. La décentralisation au Sénégal: tendances actuelles

##### 3.1.1. Aperçu historique

Par rapport aux autres pays sahéliens, le Sénégal a toujours eu une "tradition" d'administration décentralisée. Pendant l'ère coloniale quelques villes - notamment les 4 communes de Gorée, Saint Louis, Rufisque et Dakar mais aussi des communes urbaines mixtes - jouissaient déjà d'un degré d'autonomie administrative. Depuis l'indépendance, la décentralisation a été davantage soutenue par des réformes successives, notamment celle de 1972 (qui a créé les communautés rurales), celle de 1990 (qui a octroyé des prérogatives supplémentaires aux collectivités décentralisées) et celle de 1996 (qui a créé un nouveau échelon - les régions - et transféré des nouvelles compétences à l'ensemble des collectivités décentralisées). Donc, si dans la plupart des autres Etats de la sous-région la décentralisation relève de la "nouveau", au Sénégal elle est - en principe - un processus historique de "governance".

Aujourd'hui le Sénégal compte plusieurs centaines de collectivités décentralisées, dont 320 communautés rurales. Les communautés rurales (CR), qui peuvent inclure de 15 à 65 villages et une population de 5.000 à 30.000 habitants, sont les collectivités les plus directement impliquées dans la gestion des ressources naturelles. Dirigées par des Conseils Ruraux (entre 18 et 28 élus), les CR jouissent de certaines prérogatives<sup>2</sup>, dont les plus importantes comprennent:

- l'administration de la taxe rurale;
- la gestion du budget communautaire;
- la gestion foncière du Domaine national situé sur le territoire de la CR.

Pour le moment, ces prérogatives sont toujours exercées sous la tutelle de l'Etat - en la personne du sous-préfet de l'arrondissement - tutelle qui le permet de contrôler "a priori" les décisions prises localement.

---

<sup>2</sup> les compétences remises tout récemment (par la nouvelle loi sur les collectivités décentralisées de 1996) ne sont pas encore réellement exercées par les CR.

### 3.1.2. Les communautés rurales et la GDRN

La gestion foncière est évidemment la prérogative qui "ouvre la porte" à la GDRN au niveau des CR. Le Domaine national, créé en 1964<sup>3</sup>, couvre environ 95% du territoire sénégalais et consiste en 4 "zones" (urbaines, classées, terroirs, pionnières). Les CR, à travers la législation de 1972<sup>4</sup>, ont la responsabilité d'attribuer les droits d'usage dans la zone de terroirs du Domaine national, selon des considérations de mise en valeur, etc. Ce sont les CR qui décident de l'affectation des terres aux usagers et donc de la manière dont sont utilisées les ressources y situées.

Ce premier coup d'oeil sur le paysage institutionnel et législatif ne doit pas camoufler ce qui se passe réellement en milieu rural sénégalais. Dans la réalité, les pouvoirs théoriques des CR sont circonscrits non seulement par "le haut" mais également par "le bas".

L'Etat central continue, dans certains cas, à peser lourdement dans la GRN, étouffant ainsi l'émergence d'une gestion locale de la part des communautés rurales et d'autres niveaux. Il y a d'abord un poids "formel", soutenu par ses prérogatives juridiques. La communauté rurale n'a pas les compétences de gérer tout le domaine national: les forêts (classées ainsi que non-classées) demeurent sous le contrôle direct de l'Etat, comme se voit à Maka Coulibanta. Ce contrôle s'exerce à travers le code forestier, qui même dans sa nouvelle forme réaffirme la prééminence foncière de l'Etat dans le domaine forestier. Pour la pêche maritime aussi l'Etat central demeure la seule instance juridiquement habilitée à gérer les ressources halieutiques. De plus, même dans le domaine de compétences de la communauté rurale, la tutelle toujours exercée par l'Etat réduit la marge de manoeuvre de la CR: les sous-préfets et préfets demeurent des puissants arbitres des décisions provisoirement prises par les CR sous leur tutelle.

De façon informelle, l'Etat central exerce aussi une influence. Dans la zone sylvo-pastorale, nous l'avons vu, les CR sont soumises à une pression pour qu'elles autorisent l'expansion agricole, menée par des marabouts qui sont, quoi qu'on dit, des acteurs politiques importants au niveau national. Même si cette influence ne s'exerce pas de manière explicite, les populations locales supposent qu'elles ne pourraient que difficilement s'opposer à cette tendance.

La capacité des CR de gérer les ressources naturelles est aussi limitée "par le bas". A Koulouck et à Kayar les communautés

---

<sup>3</sup> la Loi No. 64-46 relative au Domaine national, qui a mis fin aux droits fonciers coutumiers et privés.

<sup>4</sup> Loi No. 72-25, relative aux communautés rurales.

rurales sont remarquables par leur absence dans la GRN: dans tous les deux cas, les populations locales n'ont ni besoin ni désir que leurs CR respectives participent au processus de gestion. A ce niveau on met en cause la pertinence de la communauté rurale en tant qu'instance locale de la GRN. A Maka Coulibanta aussi on voit que les autorités villageoises sont les vrais décideurs de ce qui se passe sur leurs terroirs, et non la CR: c'est surtout le chef de village qui autorise l'installation des **sourgas** sur le terroir. Cet "écartement" de la CR de la GRN reflète deux facteurs: d'une part, une reconnaissance que ce sont des unités encore plus "locales" qui peuvent et doivent assurer une GDRN - preuve de la réalité du principe de la **subsidiarité**; et d'autre part, une "méfiance" par les populations de "la politique", des luttes politiques, que caractérise les CR.

La communauté rurale paraît donc à la fois d'une **compétence mitigée** et d'une **pertinence limitée** en ce qui concerne la gestion décentralisée des ressources naturelles. Souvent, "le haut" et "le bas", ensemble, font "émasculer" la CR. Il y a là, certainement, des problèmes à résoudre.

### 3.1.3. La GDRN quotidienne: leçons apprises des études de cas

Si les communautés rurales semblent jouer un rôle limité en matière de GDRN, d'autres institutions locales sont souvent opérationnelles à cet égard. Les quatre études de cas en témoignent à des degrés différents. Que peut-on retenir de ces différentes expériences ?

A la lumière des cas étudiés, un premier constat important concerne le degré auquel les différentes populations - pêcheurs, éleveurs, cultivateurs - semblent comprendre les enjeux liés à la gestion des ressources naturelles. Cela, évidemment, ne devrait pas être étonnant: ces populations dépendent intimement de ces ressources et vivent quotidiennement proche d'elles. Ce qui paraît plus intéressant est la compréhension que les ruraux ont de la nécessité impérative d'une gestion et d'autre part l'appréciation des possibilités locales pour mener une GRN. Une chose semble claire à leur niveau : les ruraux savent que ce soient eux qui sont les mieux placés pour gérer les ressources naturelles. Pour la plupart, il n'est pas question d'attendre à ce que l'Etat gère tout à tous les niveaux, bien que tout le monde s'accorde aussi sur le fait que celui-ci a un rôle important à jouer dans le processus.

Quand est-ce que cette compréhension locale se traduit en une gestion décentralisée des ressources naturelles ? Ce n'est évidemment pas dans tous les cas. Parmi les 4 cas étudiés au Sénégal on voit quatre différentes réponses:

- à Kayar, parmi les pêcheurs artisanaux, on voit qu'une gestion décentralisée et locale des ressources halieutiques existe sans équivoque;

- à Koulouck, chez les paysans du Bassin Arachidier, on voit l'émergence de solutions locales, bien qu'à un degré moins évident qu'à Kayar;

- à Thiargny, dans la zone sylvo-pastorale, on voit qu'il y a des efforts de gérer localement, mais sans grands succès;

- à Maka Coulibanta, où l'exploitation forestière prend de l'envergure, on voit très peu d'éléments de gestion décentralisée des ressources ligneuses.

Comment peut-on expliquer de telles différences ?... Quelques réponses provisoires:

Le facteur clé lié à l'émergence d'une gestion décentralisée semble être lié à la **possibilité** de gérer localement. Là où les instances de l'Etat permettent, et même mieux, appuient (dans le vrai sens de mot) l'évolution d'une gestion décentralisée, elle a des fortes chances d'émerger.

C'est le cas de Kayar, où les pêcheurs créent progressivement une juridiction locale pour la réglementation de la pêche et la gestion des ressources halieutiques. Dans ce village, on a pu voir un service de la pêche qui réagit comme une agence d'appui à la nouvelle gestion locale. A Koulouck, l'Etat, à travers le CERP, a aussi, quelque part, appuyer l'Union des Groupements de Koulouck dans ses efforts de mieux gérer les **kad** (acacia albida) du terroir. Dans tous les cas, il ne s'y est pas opposé.

Dans le cas de Maka Coulibanta, cependant, ni la communauté rurale, ni les villages n'ont eu une véritable possibilité de gérer les ressources forestières de leur terroir. Les exigences et la structuration actuelle de la filière bois-énergie gérée par l'Etat à partir de Dakar, font que la gestion forestière ne s'est pas décentralisée.

Ce facteur peut être reformulé d'une autre manière. Là où les populations locales trouvent un **"espace libre"**, dans lequel elles peuvent faire évoluer une gestion des ressources naturelles, le plus souvent elles le font. Si cet espace est inexistant, comme à Maka, et même à Thiargny, où les éléments qui intensifient la pression agricole se décident en dehors de la localité, il y a peu de chance qu'une gestion locale émerge et se mette en oeuvre.

Ce facteur est intimement lié à la **forme d'appropriation d'un espace défini** (dont les limites sont plus ou moins précisées), ou au moins, au **sentiment de se l'approprier**. Ainsi dans le cas de Kayar et de Koulouck où les terroirs de pêche et de culture sont plus ou moins définies, les populations revendiquent des droits sur ces zones et développent petit à petit une gestion locale du territoire "possédé". A l'opposé, quand les limites du domaine dans lequel la GDRN doit s'exercer sont floues (Thiargny, Maka), le

sentiment d'appropriation est moins intense et la gestion locale plus difficile. Dans le cas de Maka, les chefs de villages réagissent si l'exploitation s'approche trop des villages (zone possédée), c'est aussi le cas à Thiargny. Dans tous les cas, on constate que le territoire dans lequel s'exerce une gestion décentralisée ne correspond presque jamais aux entités classiques, mais au domaine réellement "utile" où s'exerce le quotidien des populations.

Il semble aussi que les ressources qui sont gérées de façon décentralisée sont généralement des **ressources particulièrement précieuses ou valorisées**, soit parce qu'elles sont rares soit parce qu'elles commandent un marché économique important. Là où les ressources sont relativement abondantes ou peu valorisées, il y a moins de chance qu'une gestion locale émerge. La valeur marchande des poissons déversés à Kayar est certainement pour quelque chose dans l'émergence du Comité de Pêche de Kayar, qui tente de réglementer non seulement les pêcheries mais aussi les prises qui y sont effectuées. Par contre, l'abondance apparente des ressources forestières à Maka semble "décourager" une gestion locale de leur exploitation.

Au-delà des éléments qui jouent en faveur (ou non) de l'existence d'une GDRN, les études de cas permettent aussi d'identifier certains paramètres qui déterminent le **degré d'efficacité d'une gestion locale**.

Un premier facteur semble être lié à la **capacité et à la volonté de s'imposer**: là où les règles de gestion sont réellement appliquées, la GDRN peut être efficace. L'existence de sanctions et leur application sur les acteurs qui tentent de "contourner" les réglementations locales est une condition préalable. A Kayar, le CPC s'avère efficace parce qu'il parvient à imposer des amendes aux pêcheurs qui ne respectent pas ses règles. A Thiargny par contre, la gestion locale du forage se heurte au problème des mauvais payeurs qui parviennent tout de même et toujours à abreuver leurs animaux. Pour que la GDRN soit réelle, il faut donc que le niveau local soit propice à l'existence d'un "**état de droit**" et qu'il se caractérise quelque part par un "**civisme**". Lié à ce premier paramètre, il faut souligner l'existence de mécanismes de recours en cas de conflit, de refus... Les auxiliaires forestiers de Koulouck, par exemple, font recours à leur chef qui, à son tour, peut faire appel aux responsables de l' Union, qui enfin, saisi le service forestier. Le CPC à Kayar, en cas de problèmes (pêcheurs ne respectant pas les règles) fait recours au chef de village et, si nécessaire, au service de la pêche et à la gendarmerie.

Pour que cet "**état de droit**" local fonctionne, un suivi ou une **surveillance de la mise en oeuvre des règles de gestion doit s'effectuer**. On voit - à travers les études de cas, que la meilleure façon d'assurer une telle surveillance est qu'elle soit faite par les usagers eux-mêmes, sans avoir besoin des instances

spéciales. Ce sont les pêcheurs de Kayar, pendant qu'ils pêchent, qui assurent la surveillance des autres: les infractions sont vite identifiées, les règles réaffirmées et les usagers deviennent de plus en plus disposés à respecter les réglementations (parce qu'ils voient que les "pique-assiettes" sont identifiées).

Les règles de gestion doivent aussi être réalistes. Une gestion décentralisée qui réussit est souvent **itérative, souple, flexible**. Ces éléments sont beaucoup plus caractéristiques de la gestion locale que de la réglementation centralisée. L'Union de Groupements de Koulouck, par exemple, avait commencé en interdisant toute coupe/élagage des arbres. Par la suite, ayant constaté qu'une telle règle était peu réaliste, un assouplissement s'est effectué. La même souplesse caractérise les règles de gestion de la pêche à Kayar.

Pour que la GDRN soit efficace il semble aussi qu'elle doit être **transparente**, sinon, la gestion locale perd de sa légitimité aux yeux des usagers des ressources. A Thiargny, par exemple, la gestion "nébuleuse" du forage n'encourage pas les autochtones de payer leurs redevances. Pourquoi payer si on ne peut pas savoir comment l'argent sera utilisé ? Par contre, à Kayar et à Koulouck, la gestion locale est plutôt transparente, aboutissant donc à des comportements conséquents de la part des usagers des RN.

Il y a aussi nécessité pour que les populations locales aient des capacités techniques de gestion. La gestion du forage de Thiargny illustre cet élément. Le comité de gestion (censé gérer des flux monétaires considérables et des équipements relativement sophistiqués) n'a pas les compétences requises. L'Union de Koulouck, grâce à l'appui intelligent d'une ONG, a pu progressivement acquérir des compétences techniques en matière de gestion.

#### 3.1.4. Quelques mots sur les groupes "spécifiques"

##### **Les femmes:**

Le degré d'implication et de participation des femmes à la GDRN est généralement faible. La pêche à Kayar est un domaine réservé aux hommes (bien que les femmes Lébus dominent le secteur de transformation et sont actives dans le mareyage). Il est donc peu étonnant que ce soit uniquement les hommes qui définissent les règles de la pêche. Pour les femmes Peuls de Thiargny, il en est de même. Les hommes décident du foncier, assurent la gestion du forage, tentent de gérer les pâturages. A Maka, où la GDRN brille par son absence, les femmes sont largement exclues du processus de prise de décision. Ce n'est qu'à Koulouck qu'on perçoit une participation limitée des femmes à la GDRN - et même là, on peut se demander si cette "participation" ne représente le "prix" que les hommes doivent payer pour accéder au financement de leur ONG partenaire.

Les retombées de la gestion sont parfois négatives pour les femmes. L'exploitation forestière à Maka et la protection des arbres champêtres à Koulouck ont rendu plus pénible la recherche du bois de chauffe, tâche réservée aux femmes. Toutefois, à Koulouck ce problème est reconnu et les efforts sont consacrés pour récompenser les femmes (moulins, foyers améliorés, crédits à la diversification, ..). La mauvaise gestion du forage de Thiargny - bien qu'elle soit faite au détriment de tout le monde - semble aussi particulièrement handicapant pour les femmes, qui sont non seulement propriétaires de bétail mais aussi largement responsables de l'approvisionnement des ménages en eau. A Kayar, cependant, les retombées de la gestion de la pêche sont probablement favorables aux femmes. A long terme, une gestion durable des ressources halieutiques est certainement à leur faveur. A court terme, les efforts pour limiter les prises afin de maintenir le prix du poisson se répercutent favorablement sur toute la filière.

### **Les éleveurs:**

La particularité des éleveurs se situe au niveau de la nécessité d'avoir accès à des ressources pastorales sur une échelle relativement large. Chez eux (c'est le cas à Thiargny) la gestion de l'espace est donc très "libre", l'accès aux pâturages étant soumis à peu de conditions. Le dilemme devient double:

- les cultivateurs, en expansion démographique et faisant partie parfois du front agricole mouride, exercent une forte pression sur les terroirs pastoraux. Ces recherches effrénées de nouvelles terres vont entraîner une autre façon d'appropriation foncière, beaucoup plus "exclusive" que celle pratiquée par les pasteurs; ce qui termine souvent par une expropriation agricole des ressources auparavant pastorales;
- d'autre part, le développement d'une concurrence de plus en plus féroce entre pasteurs résidents et les transhumants autour des pâturages. Cette compétition entre éleveurs est souvent elle-même le résultat d'une "conquête" agricole effectuée sur les anciens parcours des nouveaux transhumants, qui deviennent les "exilés".

Devant l'expansion agricole, de plus en plus perçue comme un danger à leur mode de vie, les éleveurs commencent - malgré un cadre juridique toujours favorable à l'agriculture sédentaire - à réfléchir sur des stratégies de conservation de l'espace pastoral. Mais c'est un processus très timide. Et face à la concurrence entre éleveurs, certains commencent à remettre en cause un système de gestion de l'espace basé sur l'accès libre.

### 3.2. Quelques recommandations provisoires

Pour appuyer l'émergence d'une GDRN, quelques recommandations peuvent être faites à l'endroit des responsables sénégalais:

Il va falloir commencer par insister sur la création d'espaces locaux - espaces réglementaires et territoriaux - comme c'est le cas à Kayar, où l'Etat décrète et reconnaît une zone exclusive à la pêche artisanale, ouvrant ainsi la possibilité d'une GDRN. L'Etat doit aussi assurer l'existence de tels espaces pour les usagers de toutes formes de ressources naturelles. Cette politique doit être **systematique et cohérente**, accompagnée d'une **concordance entre les discours et les pratiques**, et fondée sur une **appréciation réelle des capacités de l'Etat**:

- **systematique et cohérente**, parce qu'actuellement l'Etat continue de mener une politique à double vitesse: Koulouck développe une gestion locale des ressources ligneuses, tandis que Maka Coulibanta n'en a pas les possibilités. L'Etat octroie la responsabilité à Thiargny de gérer un forage, mais il s'abstient de la même responsabilisation des populations de Maka vis à vis de leurs forêts.

- **concordance entre discours et pratiques**, parce que dans ses déclarations et les préambules de ses textes législatifs, l'Etat prône une véritable politique de GDRN sans réellement prendre des dispositions législatives qui permettent une réelle mise en oeuvre de cette politique. Le code de la pêche maritime, par exemple, n'admet pas des juridictions locales de pêche; le code forestier soutient toujours la prééminence foncière de l'Etat dans le domaine forestier, laissant ainsi peu de latitude aux collectivités et autorités locales de gérer "leurs" forêts;

- **appréciation des limites de l'Etat**, parce que l'Etat semble toujours croire qu'il peut gérer certaines ressources naturelles malgré l'évidence révélée par leur dégradation. La surveillance côtière, par exemple, relève de l'Etat, bien que le service de la pêche ait besoin de l'appui des pêcheurs pour remplir correctement sa mission. Le cas de Maka Coulibanta est encore plus révélateur: le service forestier prétend qu'il gère l'exploitation forestière (chose que ne peuvent assurer les populations). Mais dans la réalité aucune gestion digne du nom n'y existe.

Bref, il y a fort besoin que l'Etat se rend compte de ses limites en matière de GRN, applique rigoureusement le principe de la **subsidiarité** et s'engage ainsi à créer un contexte institutionnel dans lequel les acteurs locaux puissent gérer pleinement les ressources naturelles dont ils dépendent économiquement.

Dans le contexte sénégalais, il y a aussi besoin de repenser comment la création des "espaces locaux" de GRN pourrait s'articuler avec les communautés rurales, d'une part dotées de peu de compétences et, d'autre part, souvent "sur-dimensionnées" pour être les gestionnaires efficaces des RN. Quoi faire ?

Il nous semble que malgré leurs carences, les communautés rurales restent le niveau le mieux indiqué pour la délégation des droits fonciers et des compétences. Les textes juridiques existants ont déjà établi cette tendance: revenir sur ces lois serait peu réaliste ou réalisable, d'autant plus que toute réforme législative de la structuration du système de décentralisation foncière prendrait un temps démesuré. Donc, ce qui paraît important est de davantage renforcer le transfert des droits et compétences aux communautés rurales, d'aller au delà de la nouvelle législation concernant les collectivités décentralisées. Le Service des Eaux et Forêts, par exemple, doit accepter que les CR exercent une prééminence foncière dans le domaine forestier, et que ce soient elles (plutôt que le service) qui décident de l'exploitation des ressources ligneuses. Ce processus doit être accompagné par un allègement du pouvoir de tutelle exercé par l'Etat, processus déjà entamé par les lois récentes qui prévoient une transformation du contrôle "a priori" en contrôle "a posteriori". **Les CR doivent être libres à décider - selon leurs propres critères - de l'affectation foncière.**

Recommander que les CR soient dotées de plus en plus de prérogatives pourrait sembler contradictoire: on a vu qu'elles sont rarement le niveau le mieux indiqué pour la gestion quotidienne et active des ressources naturelles et que d'autres instances, encore plus "locales", semblent mieux placées pour en assurer. A cet égard, notre argument se résume ainsi: **les institutions à la base** (par exemple, le CPC et le CSKSL de Kayar, l'Union des Groupements de Koulouck, le comité de gestion du forage à Thiargny, les villages de Maka Coulibanta) **ont plus de facilité à négocier leur droit de gérer les ressources naturelles avec leurs communautés rurales qu'avec l'Etat.** D'ailleurs, les responsables des CR probablement savent qu'ils ne peuvent pas assurer, eux seuls, la GRN. Dans le domaine forestier, par exemple, ce serait les communautés rurales (et non l'Etat) qui "cèdent" les droits d'exploitation aux institutions locales.

Une telle politique de décentralisation **ne serait pas sans ses dangers.** Certaines communautés rurales pourraient être tentées de céder la GRN à des "étrangers", moyennant la perception officielle ou illicite des "ristournes". Dans d'autres, il est possible que les tractations d'ordre politique favoriseront certains et non d'autres. Ce sont des risques réels de dérapage. Mais deux considérations pèsent en faveur de cette option:

- dans le système actuel, les mêmes tendances et risques sont déjà présents. Le grignotage progressif de l'espace pastoral par l'agriculture s'effectue actuellement à travers un trafic d'influence; l'installation des **sourgas** dans la région de Tambacounda s'accompagne aussi des pratiques "sombres", entre **patrons** et chefs de village. Cependant, ce système se "complique" par la présence de l'Etat (sous-préfets, services techniques, ..), chose qui limite le pouvoir local de prise de

décision;

- dans le système proposé, les instances locales auront plus de chances (et seront plus incitées) à influencer les décisions prises au niveau de la plupart des communautés rurales. L'Union des Groupements de Koulouck, par exemple, a un poids réel dans les affaires de la communauté rurale de Ndiagianiao, pouvoir qu'elle n'a pas devant l'Etat; les villages de Maka Coulibanta, même dans un contexte de terroirs vagues, revendiqueront mieux leurs droits face à la CR que devant l'Etat.

La décentralisation des prérogatives au niveau des communautés rurales ne serait pas une "solution miracle"; mais si elle s'effectue réellement (et non seulement dans les discours), les acteurs locaux seront mieux placés pour défendre leurs intérêts et gérer leurs ressources naturelles avec plus d'autorité. A défaut d'un transfert de la majorité des compétences en matière de GRN aux communautés rurales, les nouvelles régions (dont dix sont prévues) pourraient être dotées de certaines compétences. L'essentiel est que l'Etat se désengage autant que possible de la responsabilité prépondérante et directe de la GRN.

Quel rôle doit jouer l'Etat dans un tel scénario ? Il nous semble que son rôle devrait se limiter à quatre fonctions principales, à savoir:

- la définition des lois "constitutionnelles", régissant le fonctionnement des instances locales de gouvernance;

- la définition des "lois-cadres" pour la gestion des ressources naturelles, spécifiant les principes clés que les réglementations locales doivent respecter (par exemple: le respect des droits d'usage domestiques, la protection de certaines espèces pour raisons de la biodiversité, la prise en compte de conventions internationales, ..). La définition des "détails" (par exemple: essences locales à protéger, critères de mise en valeur, règles de défrichement, ..) doit être laissée entièrement aux instances locales;

- la réglementation des conflits, opérant en tant que dernière instance de recours pour les institutions locales; à la fois, l'Etat doit légitimer des mécanismes locaux de résolution de conflits. Cette fonction se confond effectivement avec le rôle de "contrôleur" a posteriori de la légalité des actions entreprises au niveau local;

- l'appui technique à la GRN, de manière à ce que les instances locales soient soutenues dans la mise en oeuvre de leurs plans de gestion et d'aménagement des ressources naturelles.

Parallèlement à cette définition des "espaces" de GDRN, qui pourront se faire à travers les communautés rurales, on doit aussi

poursuivre une politique d'appui actif aux populations dans plusieurs domaines:

- le **renforcement des capacités locales de gestion**, à travers la formation et l'information. Responsabiliser les populations sans les aider à être responsable serait inutile. La "décentralisation" de la gestion des forages en zone pastorale n'a pas été accompagnée de mesures de formation permettant cette gestion. Une telle décentralisation paraît plutôt être une façon pour l'Etat de se débarrasser de certaines fonctions sous pression de ses partenaires financiers. Les ruraux sont bien capables de concevoir une gestion locale, mais ont néanmoins besoin de formation et d'information pour correctement assurer sa mise en oeuvre.

- le **renforcement des pouvoirs locaux**, à travers des mécanismes de recours appropriés, reconnus en tant que tels. Les instances de la GDRN ont besoin de recours en cas de conflits. De tels recours doivent être relativement "proche" et facile à contacter. Nous avons vu qu'à Kayar le CPC fait recours au chef de village pour la résolution de conflits et l'appui pour la mise en oeuvre de sa réglementation: ce genre de voie de recours mérite d'être juridiquement reconnu et soutenu.

- la **valorisation des ressources naturelles** au profit des acteurs locaux, qui peut souvent inciter une gestion soucieuse de leur reproduction. Par exemple, la filière bois-énergie, actuellement structurée au profit des "étrangers" et non des locaux, a fort besoin d'être réformée pour que les régionaux deviennent ses principaux bénéficiaires économiques<sup>5</sup>. Une autre dimension de la valorisation des ressources naturelles concerne la fiscalité: l'Etat doit retrocéder aux instances locales la majeure partie des redevances fiscales provenant de l'exploitation des RN (chose réclamée par la CR de Maka Coulibanta;

- l'appui à la **mise en place des prestataires de services** capables d'appuyer techniquement les instances locales de GRN. Pour la zone pastorale, par exemple, l'existence d'un service (privé) de réparation des moteurs/pompes capable de se déplacer et d'effectuer des travaux serait certainement propice à une gestion efficace des forages. Dans les régions forestières ce serait aussi important d'appuyer l'émergence de conseillers forestiers (et non seulement le Service des Eaux et Forêts), capables d'appuyer techniquement des instances locales dans l'élaboration et la mise en oeuvre des plans d'aménagement et de gestion forestiers. De telles initiatives

---

<sup>5</sup> les réformes entreprises ailleurs au Sahel (Niger, Mali, Burkina Faso) peuvent servir d'exemples à travers lesquels l'Etat sénégalais pourrait s'inspirer pour restructurer la filière.

pourraient être soutenues, par exemple, à travers une politique fiscale favorable à l'émergence d'opérateurs économiques de ce genre;

- la structuration des organisations locales de GRN de sorte qu'elles tiennent en compte (quoique faiblement) les problèmes particuliers des femmes. Cet appui, très difficile à rendre opérationnel à une échelle importante, pourrait néanmoins prendre une forme telle qu'on le voit à Koulouck. Mais force est de reconnaître que le faible niveau de participation de femmes dans la prise de décisions en matière de la GRN risque de rester longtemps inchangé.