

ANALYSE CRITIQUE DU PROCESSUS DE DECENTRALISATION DE LA GESTION DE L'ENVIRONNEMENT ET DES RESSOURCES NATURELLES

Mai 2005

ABREVIATIONS ET ACRONYMES

| | |
|----------------|---|
| CL | Collectivité Locale |
| CITES | Conventions Internationales sur les Espèces de Faunes Menacées de Disparition |
| CR | Communauté Rurale |
| CSE | Centre de Suivi Ecologique |
| DEFCCS | Direction des Eaux, Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols |
| FAO | Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation |
| FFN | Fonds Forestier National |
| GIE | Groupement d'Intérêt Economique |
| GRN | Gestion des Ressources Naturelles |
| IREF | Inspection Régionale des Eaux et Forêts |
| MJEHP | Ministère de la Jeunesse de l'Environnement et de l'Hygiène publique |
| ONG | Organisation Non Gouvernementale |
| PAFR | Plan d'Action Forestier Régional |
| PCR | Président de Conseil Rural |
| GL-GDRN | Gestion Décentralisée de l'Environnement et des Ressources Naturelles |

SOMMAIRE

| | |
|--|----|
| INTRODUCTION..... | 4 |
| 1. CONTEXTE..... | 4 |
| 2. OBJECTIFS | 5 |
| 3. IDENTIFICATION DES PREROGATIVES DES DIFFERENTS ACTEURS..... | 5 |
| 4. DES PRATIQUES DE GESTION QUI NE SONT PAS DECENTRALISEES : LES PRINCIPAUX CONSTATS | 8 |
| 5. CONCRETISER LA DEMARCHE DE DECENTRALISATION DE LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES | 11 |
| 6. REDUIRE LES CONTRAINTES QUI PESENT SUR L'EXERCICE DES COMPETENCES TRANSFEREES | 13 |
| 7. AMELIORER LES RETOMBEES ECONOMIQUES ET FINANCIERES DE LA GESTION FORESTIERE | 14 |
| 8. CONCLUSION | 14 |
| ANNEXES | 16 |

INTRODUCTION

Les ressources naturelles font l'objet d'interventions d'une multitude d'acteurs. Dans le but de leur assurer un développement durable, les pouvoirs publics ont pris un ensemble de textes législatifs et réglementaires. Ces différents textes sont conçus en vue d'aboutir à une gestion rationnelle et décentralisée des ressources naturelles. Cependant, leur efficacité et opérationnalité sont fonction de la capacité de tous les acteurs à exercer pleinement et judicieusement leurs prérogatives et attributions.

Le présent rapport initié par le CSE, à travers son Projet « Gouvernance Locale et Gestion Décentralisée des Ressources Naturelles (GL-GDRN), tente d'analyser le processus de décentralisation de la gestion de l'environnement et des ressources naturelles. Le projet GL-GDRN vise le renforcement des capacités des élus locaux dans la prise en charge des compétences transférées en matière d'Environnement et de Gestion des Ressources Naturelles. Pour atteindre cet objectif, une équipe multidisciplinaire a été mise en place pour parvenir au cours des 3 prochaines années à :

- l'identification et la création des conditions d'un dialogue constructif entre décideurs locaux et membres des communautés locales ;
- la mise à la disposition des décideurs et des membres des communautés d'outils appropriés d'aide à la prise de décision ;
- le renforcement des capacités des membres des communautés à prendre des initiatives, à exprimer leurs préoccupations et à se faire entendre des décideurs.

Cette analyse doit déboucher sur des recommandations à l'attention des acteurs, afin que des orientations soient faites pour consolider les acquis, améliorer certaines dispositions et minimiser les contraintes qui empêchent la mise en œuvre effective des programmes de gestion décentralisée des ressources naturelles, notamment dans la zone d'intervention du projet (4 communautés rurales du département de Dagana et 11 du département de Nioro du Rip).

1. CONTEXTE

La troisième phase de la décentralisation a vu le jour à travers la **Loi N° 96-06 du 22 mars 1996** portant code des collectivités locales et la **Loi N° 96-07 du 22 mars 1996** portant transfert de compétences aux régions, communes et communautés rurales et décrets d'application. La région, érigée en collectivité locale dotée de la personnalité morale, d'une autonomie financière et d'une assemblée élue au suffrage universel, hérite en même temps que les communes et communautés rurale, de compétences jusqu'ici exercées par l'Etat ; ce qui s'inscrit dans la perspective d'une meilleure harmonisation du développement local.

La réforme institutionnelle de 1996 a rendu nécessaire la révision du Code Forestier de 1993. C'est ainsi que la **Loi N° 98-03 du 8 janvier 1998** portant Code Forestier et son décret d'application N° 98 164 du 20 février 1998 ont été pris. Ce code affirme le principe de la décentralisation de la gestion des ressources forestières. Il vise donc à responsabiliser les populations et les collectivités locales dans la gestion rationnelle des ressources forestières de leurs terroirs, à reconnaître le droit de propriété des personnes privées sur leurs formations forestières, etc. En 2001, la **Loi N° 83-05 du 28 janvier 1983** portant Code de l'Environnement a été modifié par la **Loi N° 2001-01 du 15 janvier 2001** portant décret N°

2001 -282 du 12 avril 2002. Ce Code vise la protection et la mise en valeur de l'environnement sur la base d'une planification intégrée.

Ces différents textes sont complétés par des mesures (notes, circulaires, décisions, etc.) et par des conventions et traités internationaux ratifiés tels que la convention sur la biodiversité (1994), la convention sur la lutte contre la désertification (1994), la convention de Washington ou CITES (1973), et la convention de Ramsar (zones humides 1975). Ces deux dernières conventions ont été ratifiées par le Sénégal en 1977.

Ces lois permettent ainsi à l'Etat de laisser aux collectivités locales la solution des problèmes qui les concernent et de prendre seulement en charge, les problèmes d'intérêt général. Neuf domaines de compétences parmi lesquels l'environnement et la gestion des ressources naturelles sont ainsi transférés aux collectivités locales. En somme, L'Etat demeure garant même si les populations gèrent.

L'élaboration de tous ces textes (annexe 1) dénote une volonté manifeste du Gouvernement du Sénégal de mettre en place une politique de développement durable des ressources naturelles basée sur une réforme foncière garantissant la sécurité des investissements, une décentralisation donnant des pouvoirs réels aux collectivités locales, pour une conservation et une utilisation rationnelles des ressources forestières. Cependant, il n'est pas évident que la mise en œuvre des textes se traduit réellement à travers cette volonté de changement. D'où la nécessité de passer en revue certains d'entre eux, les plus fondamentaux, en faisant ressortir les motivations et les constats.

2. OBJECTIFS

L'objectif du présent rapport, qui s'inspire de précédentes études et d'expériences vécues, est de faire l'état des lieux de la mise en œuvre des textes liés à la gestion décentralisée de l'Environnement et des ressources naturelles.

Elle tente de voir si les textes sont effectivement mis en œuvre et si les acteurs jouissent de leurs droits, assument leurs responsabilités et tirent profit de l'exploitation des ressources naturelles.

3. IDENTIFICATION DES PREROGATIVES DES DIFFERENTS ACTEURS

Les acteurs impliqués dans la gestion décentralisée des ressources forestières sont l'Etat, les collectivités locales, les populations, les exploitants forestiers et, à un degré moindre, les projets de développement. Les prérogatives qui leur sont conférées par les textes de la décentralisation de 1996 et le Code Forestier en vigueur se présentent comme suit par catégorie d'acteurs :

L'Etat

Propriétaire du droit d'exploitation des forêts et terres à vocation forestière, il dirige, organise et contrôle l'exploitation forestière. Bien que sa présence soit plus marquée dans la gestion des forêts classées, il intervient dans toutes les étapes de l'exploitation des forêts de terroir et plantations privées. C'est l'Etat qui identifie le besoin de consommation en produits ligneux, répartit les quotas, délivre les titres d'exploitation nécessaires, détermine en collaboration avec les représentants des collectivités locales les zones d'exploitation et les chantiers de coupe. Il perçoit les taxes et redevances, collecte les recettes forestières. Il autorise

l'exploitation de tous les produits forestiers contingentés et non contingentés et délivre les permis de coupe pour tous ces produits.

L'Etat peut conclure des contrats de culture avec les populations riveraines de forêts pour éviter des empiétements anarchiques ou pour promouvoir des opérations d'enrichissement ; confier à des collectivités locales sur la base d'un protocole d'accord, la gestion d'une partie des forêts classées. Il peut accorder des subventions aux collectivités locales sur le Fonds Forestier National selon des modalités fixées par décret. Il constate les infractions et mène les poursuites nécessaires ; il peut être aidé en cela par les populations (Comité de vigilance et de surveillance des forêts).

Les collectivités locales

Malgré l'entrée en vigueur des textes de loi portant transfert des compétences en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles, les collectivités locales ne détiennent pas en réalité la plénitude de la gestion des ressources forestières. Cependant, les présidents de conseils régionaux concernés sont membres de la commission nationale de fixation et de répartition des quotas et président les commissions régionales de distribution des quotas. Les présidents de conseils régionaux autorisent les défrichements et les droits d'amodiation des zones de chasse, tandis que les présidents des conseils ruraux à qui incombe la gestion des forêts relevant de leurs compétences déterminent en rapport avec le service forestier et les chefs de villages concernés, les zones d'exploitation et les chantiers de coupe, délivrent des autorisations préalables à toute coupe. Ils émettent des avis sur les demandes de défrichement et d'amodiation des droits de chasse dans les zones de leurs compétences.

La planification environnementale incombe désormais aux collectivités locales ; ainsi, les communautés rurales doivent obligatoirement respecter les options des régions et celles de l'Etat

En matière d'amodiation des zones de chasse, le conseil rural est saisi pour avis par le conseil régional des demandes d'amodiation de chasse situées, en partie ou intégralement, sur son territoire.

Les communautés rurales gèrent les parties de forêts que l'Etat leur a concédées. Elles peuvent passer des contrats avec des personnes physiques ou morales sur le domaine dont elles ont la gestion. Cependant, jusqu'à présent, le décret devant définir les modalités de passation de contrat n'est pas pris. Cette défaillance peut justifier le manque de contrat dans les communautés rurales.

Les communautés rurales peuvent aussi procéder au recrutement d'agents forestiers pour la surveillance des forêts relevant de leurs compétences mais jusqu'ici, leurs moyens financiers ne le leur permettent pas. Elles perçoivent des ristournes sur les recettes contentieuses de l'exploitation forestière et peuvent recevoir des subventions sur le Fonds Forestier National (FFN).

Les communautés rurales peuvent élaborer ou faire élaborer des plans d'aménagement dont les prescriptions leur permettent d'exercer les droits d'exploitation qui leur sont reconnus. Elles peuvent confectionner des marteaux particuliers dont les empreintes sont déposées au greffe du tribunal de son ressort et à l'IREF compétente. Malheureusement le manque de moyens financiers fait que toutes ces opportunités ne sont pas exploitées.

Les collectivités locales peuvent également et au même titre que l'Etat, passer des contrats de culture avec des personnes physiques ou morales sur le domaine forestier dont elles ont la gestion.

Les populations

Individuellement ou collectivement, les populations interviennent dans les forêts classées, les forêts de terroir relevant des collectivités locales et les forêts privées. Les personnes, hommes et femmes, bénéficient des droits d'usage dans les forêts pour la satisfaction de leurs besoins domestiques (bois de chauffe, bois de service, produits de cueillette, etc.).

Collectivement, les populations peuvent créer des organismes d'exploitation forestière (coopératives, GIE, etc.) des comités villageois de gestion et de développement, des comités de lutte contre les feux de brousse et/ou de lutte contre le braconnage, des groupements de producteurs, de promotion féminine, etc. Elles peuvent s'activer dans l'exploitation commerciale des produits forestiers contingentés, en s'affiliant ou en créant des coopératives forestières ou des groupements d'intérêt économique ; et dans la collecte et la commercialisation des produits non contingentés particulièrement les produits de cueillette. Elles peuvent servir comme employés dans les chantiers de carbonisation, de coupe de bois d'œuvre, etc.

Les populations se consacrent à la protection, à la sauvegarde, à la conservation, comme à la gestion des forêts et peuvent disposer individuellement ou collectivement de plantations privées qu'elles peuvent gérer et exploiter de façon rationnelle sur la base de plans simples de gestion. Elles peuvent bénéficier de subventions sur le FFN pour réaliser des actions de reboisement, de protection, d'aménagement, et de ristournes si elles servent d'agents indicateurs.

Les propriétaires privés de forêts ou de plantations peuvent confectionner des marteaux particuliers dont les empreintes sont déposées au greffe du tribunal de leur ressort et à l'IREF compétente.

Les exploitants forestiers

Les exploitants forestiers sont pour la plupart des organismes d'exploitation forestière. Ils doivent s'acquitter des obligations suivantes :

- être agréés dans l'exploitation des produits contingentés par le Ministre chargé des Eaux et Forêts sur la base de l'arrêté qui organise chaque campagne d'exploitation;
- détenir les autorisations préalables à toute coupe délivrées par les présidents de conseils ruraux ou les maires des communes compétentes pour exploiter dans les forêts relevant de la compétence des collectivités locales ;
- s'acquitter du paiement préalable des taxes et redevances forestières pour toute exploitation à caractère commercial et avoir des employés fichés ;
- se conformer aux règles de bonne gestion du patrimoine forestier ;
- renouveler annuellement les cartes professionnelles d'exploitant forestier en s'acquittant des taxes prévues à cet effet ;
- présenter à l'IREF compétente, au plus tard 45 jours après la date de fermeture de la campagne, un rapport d'exécution accompagné de la liste à jour de ses membres ;
- participer aux actions de lutte contre les feux de brousse, de reboisement, de restauration, de sauvegarde des forêts.

Les projets de développement

Ils interviennent surtout en matière d'appui technique, institutionnel, matériel, financier et d'encadrement et s'investissent aux côtés des différents acteurs impliqués dans la valorisation et l'exploitation des ressources naturelles en général et forestières en particulier.

4. DES PRATIQUES DE GESTION QUI NE SONT PAS DECENTRALISEES : LES PRINCIPAUX CONSTATS

Les problèmes liés aux contextes institutionnel et fonctionnel général

- L'élevage cohabite mal avec l'agriculture. Cela a pour effet des dégâts non seulement dans les cultures, mais aussi dans les zones forestières, les pasteurs étant amenés à faire paître leurs animaux dans celles-ci, et souvent à pratiquer l'ébranchage ;
- Les collectivités locales sont confrontées à un problème récurrent de faiblesse de leurs ressources (même si la loi a posé le principe du transfert concomitant des compétences et des ressources, et même s'il est prévu des fonds de dotation). Cette faiblesse des ressources affecte tout le fonctionnement, à commencer par les recrutements de personnels compétents ;
- Il existerait de multiples problèmes de rapports fonctionnels entre les différentes collectivités, notamment entre les régions et les collectivités de base que sont les communes et les communautés rurales, en particulier pour tout ce qui touche à la planification et à l'aménagement. La rédaction des textes, notamment ceux relatifs à la décentralisation en serait la cause principale. Par exemple, en matière de défrichement et d'amodiation, le conseil régional est habilité à donner l'autorisation alors que la communauté rurale qui abrite ces ressources ne peut émettre qu'un avis consultatif ;
- L'importance de la pression démographique et conjointement celle de la pauvreté rurale, qui ont pour effet une exploitation de plus en plus excessive des ressources forestières, amplifiée par l'absence des contrôles et des pratiques d'organisation de la gestion ;
- La gestion de l'Etat apparaît toujours comme très (trop ?) dirigiste ; les textes en sont responsables qui prévoient dans un certain nombre de cas l'approbation par les représentants de l'Etat des décisions des acteurs locaux (par ex. les autorisations d'exploitation délivrées par les CL doivent être visées par l'Etat); mais cela tient aussi à la faiblesse des compétences reconnues par exemple aux présidents des CR (avis, autorisations préalables, etc.) ; et assurément au manque de moyens des différents acteurs publics concernés. Cela facilite assurément le constat fait du poids excessif de certains groupes de pression, lobbies, comme les confréries religieuses et certains hommes politiques, d'où le non respect des calendriers d'exploitation ;
- Il n'existe pas au niveau de l'Etat de système d'informations statistiques efficace, tenu à jour, contrôlé ; dès lors, les activités économiques générées par l'exploitation forestière ne peuvent pas être vraiment prises en compte dans les politiques économiques du pays, ni dans les choix de gestion forestière, malgré leur importance. Par exemple, les statistiques qui permettent de connaître les quantités de bois et de charbon exploitées par communauté rurale ne sont que rarement disponibles au niveau de ces collectivités.

Des Problèmes de textes

La gestion décentralisée des ressources naturelles est affectée par des faiblesses législatives ou réglementaires, notamment :

- La multiplicité, la complexité, les problèmes de cohérence des textes affectent évidemment fortement les acteurs publics et privés. Les textes de surcroît ne sont pas disponibles, ou peu, et quand ils le sont, ils exigent une expertise juridique avérée pour les comprendre et donc les appliquer ;
- L'application des textes exigerait une délimitation précise des territoires de compétences des différents acteurs ; cette cartographie est peu disponible et de surcroît, elle n'intègre pas d'information domaniale et foncière (limites des parcelles, des différents statuts des terres, des terrains affectés, ...). Il n'existe à plus forte raison aucun cadastre rural ;
- L'absence de mise en cohérence du Code de la chasse à la décentralisation. Cela se traduit concrètement par une mise à l'écart complète, même sur le plan des principes, des collectivités locales et en particulier des communautés rurales, dans la gestion de la faune sauvage, sous toutes ses formes : tourisme de vision, amodiations de territoires de chasse, ristournes sur les émissions de permis et redevances de chasse, ristournes aussi sur les amendes pour les atteintes aux textes relatifs à la chasse.

Des Problèmes de la gestion et de l'exploitation forestière

Les problèmes sont très nombreux et peuvent se rattacher à différentes catégories ; il est important de mesurer l'impact qu'ils ont au regard du dispositif de gestion décentralisée :

Sur le plan de l'aménagement et de la gestion forestière :

- Les collectivités ne disposent pas des moyens nécessaires pour la gestion forestière. Elles n'ont pas les ressources pour embaucher des personnels compétents ; elles n'ont pas la maîtrise des problèmes techniques de gestion, donc pas de capacité d'initiative. Cela se traduit par des difficultés pour faire élaborer les plans d'aménagement ou de gestion simple, pour passer des contrats de culture (aucune CR n'a pu embaucher un tel personnel), ou encore pour organiser efficacement ou contrôler les implantations d'exploitation prévues par les textes. Autrement dit, les collectivités ont des difficultés pour exercer leurs compétences en matière d'exploitation forestière et donc pour en tirer des ressources.
- Conséquence du point précédent, jusqu'ici, aucune communauté rurale ne dispose de plans d'aménagement ni de plans simples de gestion. L'exploitation, les coupes, en particulier pour les produits non contingentés, se déroulent fréquemment en dehors de tout plan d'aménagement, donc de manière anarchique;
- Les présidents des conseils ruraux sont souvent dessaisis dans la pratique de leurs pouvoirs de déterminer les zones d'exploitation et de coupe par les agents des Eaux et Forêts. Le travail se fait sans eux, et ils ne sont mobilisés qu'au moment de la signature des papiers officiels ; par ailleurs, les présidents de conseils ruraux et les chefs de village ne sont pas toujours d'accord sur les modalités d'implantation des exploitations forestières autorisées par le conseil rural avec le visa de l'administration des Eaux et Forêts ;
- Faute de sécurité foncière, les investissements qui permettraient de mettre en œuvre l'exploitation forestière ne peuvent généralement pas être mobilisés puisque l'accès au

crédit est rendu impossible par le régime des affectations domaniales qui excluent le droit de propriété sur le sol et donc la constitution d'hypothèque ;

- Le système national d'attribution des quotas forestiers n'est pas efficace. L'arrêté national qui concrétise les décisions de la commission nationale arrive trop tard pour permettre aux commissions régionales de répartir en temps utile les quotas locaux aux communautés rurales et aux organisations retenues. Par conséquent, les campagnes d'exploitation ne correspondent pas aux prévisions du plan national (non respect des dates limitées d'ouverture et de fermeture des campagnes autorisées). Par ailleurs, cet arrêté est fait à partir d'informations fournies par les Eaux et Forêts, très incomplètes compte tenu des carences en matière de contrôle (problème des marteaux de marquage, absence totale ou partielle des registres de contrôle des Eaux et Forêts faute de dotations administratives et de consignes, ...), mais aussi faute de connaissances précises sur le potentiel ligneux et l'état des besoins ;
- Il y a souvent des problèmes dans les rapports entre les habitants et les employés des exploitations forestières. Cela se traduit par la mauvaise intégration des exploitants forestiers sur les sites de coupe ; par des autorisations délivrées à certaines personnes qui sont utilisées par d'autres ; par la sédentarisation villageoise d'exploitants forestiers dans les zones d'exploitation qui entraîne une exploitation continue même en dehors du calendrier de campagne, souvent régularisées par l'administration ;
- La communication est mauvaise entre les différents acteurs publics et privés (Etat, collectivités locales, administrations techniques notamment Eaux et Forêts, exploitants, populations des CR et des villages) ;
- L'insuffisance notoire des moyens consacrés à la reforestation et à la régénération, alors que selon les informations disponibles, les ressources forestières sont en diminution constante ; par exemple, la FAO estimait cette diminution annuelle à 45 000 ha/an en 2001 ;
- Les communautés rurales ne bénéficient pas des préférences d'exploitation établies par le code forestier, article L 78 ;
- Les forêts privées compte tenu de leur statut foncier, échappent aux contraintes du code forestier. Elles peuvent donc être exploitées librement par leurs propriétaires, les Eaux et Forêts étant le plus souvent non informés de ces exploitations.

Sur le plan de la problématique de la pêche et de la pisciculture

La filière de la pêche continentale ressent encore la marque désastreuse des années de sécheresse. L'effondrement des stocks, la chute des rendements et l'exode des pêcheurs en sont les principales conséquences. La filière souffre d'un défaut d'encadrement marqué par un contrôle insuffisant en matière de surveillance et de statistiques. Pour la pisciculture, elle manque de programme de recherche adaptée à son développement. Pour pallier ces manquements, il faudrait envisager des mesures :

- Intégrer la pisciculture dans les programmes de développement ;
- Mettre en place un système d'enquêtes statistiques ;
- Créer des brigades de surveillance ;
- Organiser la pêche en instituant de nouvelles mesures réglementaires.

Sur le plan financier, un certain nombre de constats peuvent être faits :

- Lorsqu'il y a exploitation, les communautés rurales ne reçoivent qu'une infime partie des recettes domaniales tirées de l'exploitation des forêts situées sur leur territoire administratif. Cette partie est perçue indirectement sous forme de matériels de

reboisement, de lutte contre les feux de brousse, etc. Cependant, elles perçoivent les ristournes, à hauteur de 70% sur les produits des amendes, confiscations, dommages et intérêts et restitutions (art. R 64 alinéa 3);

- Ce système de reversement sous forme de ristournes est paradoxal : si les CR veulent des ressources, elles ont intérêt à ce qu'il y ait des abus sanctionnés ; donc elles doivent en même temps mieux surveiller (comités de vigilance) mais ne pas prévenir les infractions et délits faute de quoi elles perdraient un des principaux bénéfices de la conservation forestière ;
- Les procès-verbaux établis par les agents des Eaux et Forêts pour constater les infractions et établir les amendes ne mentionnent pas toujours le nom des indicateurs ; il ne peut donc y avoir de versement des ristournes prévues ; dans les mêmes procès-verbaux, il y a souvent substitution du nom du lieu d'établissement du document à la place de celui du lieu de l'infraction ; or, c'est ce dernier qui est générateur de la ristourne à verser aux collectivités locales ;
- On constate que certains présidents de conseils ruraux ou de villages imposent des « taxes d'agrément ou d'exploitation » ; ce phénomène de « compensation » devra être validé par les textes ou interdit.

Des opportunités à valoriser

Un certain nombre d'éléments doivent être soulignés positivement :

- Le potentiel que représentent les principes de décentralisation et notamment du transfert de compétences sur la gestion des ressources naturelles ; en particulier, les possibilités offertes aux collectivités locales en matière d'exploitation de leurs ressources forestières, de création d'emplois locaux et de revenus nouveaux pour les populations rurales ;
- La reconnaissance du droit de propriété sur les plantations au profit des personnes qui les ont réalisées. Il s'agit d'une incitation à entreprendre des actions de reforestation ;
- Les retombées financières de l'exploitation forestière existent, si limitées soient-elles ;
- Comme vu précédemment, il y a un certain nombre de versements faits aux collectivités qui résultent de l'application des textes forestiers, ce qui constitue une incitation à appuyer cette gestion ;
- Il existe un certain nombre de structures d'exploitation des produits forestiers et divers : coopératives, GIE et sociétés à vocation forestière. Ces différentes structures permettent la création d'emplois dont la majorité est recrutée localement. Il y a donc une promotion économique de la forêt, même si on peut regretter que les infrastructures prévues dans les cahiers des charges des amodiataires ne soient généralement pas réalisées.

Ces différents éléments sont à prendre en compte dans les réflexions suivantes pour permettre de concrétiser la dimension « décentralisation » dans la gestion durable des ressources naturelles.

5. CONCRETISER LA DEMARCHE DE DECENTRALISATION DE LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES

Un certain nombre de propositions peuvent être faites pour faire évoluer la situation. Elles devraient être discutées par les différents acteurs concernés, car il est essentiel que tous les acteurs locaux connaissent les textes applicables, puissent les utiliser au maximum, et en

fonction de cela, faire le nécessaire pour que les modifications soient apportées aux insuffisances de la législation. Les propositions à envisager devraient donc porter sur les textes qui constituent le dispositif institutionnel et sur les contraintes qui pèsent sur l'exercice des compétences.

Des textes à rendre disponibles, à « relire », à compléter, à faire mieux appliquer

Il faut d'abord régler les problèmes posés par la législation et la réglementation en vigueur. Cela concerne ceux qui produisent le droit comme ceux qui en sont les usagers et dont le droit doit traduire, autant que possible, les pratiques et les attentes, ou en permettre une évolution conforme aux exigences collectives comme par exemple le développement durable. Cela justifie de :

Rendre les textes disponibles

Il faut rendre les textes « disponibles », pour toutes les catégories d'usagers (administrations, élus, population), ce qui veut dire :

- Les diffuser en nombre suffisant ;
- Les traduire dans les langues nationales qui sont seules comprises par bon nombre d'élus ruraux analphabètes en français et en langues nationales ;
- Procéder aux campagnes d'information appropriées pour les diffuser et surtout les expliquer.

Relire certains textes

- Réviser le code de la chasse et de la protection de la faune pour l'adapter à la décentralisation, en valorisant le rôle des collectivités locales. Cette révision devrait porter sur les capacités des collectivités locales, mais également préciser les ristournes et redevances qui pourraient leur être attribuées ; elle devrait aussi permettre aux collectivités locales de développer des activités d'exploitation de la faune, soit cynégétiques, soit d'élevage, soit de tourisme de vision ;
- Revoir les autres textes, en particulier le code forestier, pour clarifier les définitions du domaine forestier national et des autres forêts au regard de la législation domaniale et foncière et de celle sur la décentralisation, pour mettre en harmonie les compétences sur le sol, celles sur les ressources naturelles, et les territoires de compétence des différents acteurs publics ;
- Mener une réforme foncière pour clarifier les statuts domaniaux, fonciers et forestiers, et notamment pour redéfinir les conditions d'attributions de terrain dans les zones rurales, avec le souci de créer les conditions appropriées de sécurisation pour les droits des usagers et les besoins en matière d'investissement ;
- Harmoniser les législations relatives à la gestion forestière avec celles en vigueur dans les pays voisins, ce qui implique un examen comparatif des législations de la Mauritanie, du Mali, de la Guinée, de la Guinée-Bissau et de la Gambie, puis la mise en place d'un dispositif de négociation.

Compléter certains textes

- Certains décrets d'application nécessaires à l'application des lois manquent : citons notamment celui fixant les modalités d'intervention du Fonds Forestier National

(FFN) ; celui fixant les modalités de passation des contrats de culture entre le Service forestier et les CL ;

- Il faut pouvoir prendre en compte les ressources naturelles de valeur particulière comme les produits de cueillette, pour les prendre en considération dans les arrêtés organisant les campagnes annuelles d'exploitation forestière.

Mieux faire appliquer les textes

Cela devrait s'appuyer sur les démarches suivantes:

- Renforcer les capacités et les moyens des collectivités locales, surtout des communautés rurales, en matière de gestion des ressources naturelles pour les aider à mettre en place les comités de vigilance prévus dans les textes, de manière à améliorer leur capacité de surveillance des forêts ;
- Mettre en application les dispositions permettant d'attribuer aux CL des concessions d'exploitation des ressources forestières situées dans le domaine forestier de l'Etat ;
- Impliquer effectivement et progressivement les communautés rurales dans la fixation et la gestion des quotas d'exploitation sur les forêts communautaires ou celles qui leurs sont concédées.

6. REDUIRE LES CONTRAINTES QUI PESENT SUR L'EXERCICE DES COMPETENCES TRANSFEREES

Améliorer les conditions techniques de gestion des forêts et des ressources naturelles

Un certain nombre de mesures pourraient être mises en œuvre :

- Mettre en place des mesures de renforcement des collectivités locales notamment pour informer et former les acteurs concernés par la gestion des ressources naturelles de manière à améliorer l'exercice de leurs compétences ;
- Inciter et aider les collectivités locales à élaborer ou faire élaborer les plans d'aménagement ou des plans de gestion simple selon le cas, des forêts communautaires. Les Eaux et Forêts devraient ici jouer un rôle particulièrement actif, dans une démarche participative associant étroitement les autorités des CL ; de même, conviendrait-il de mettre en place un plan d'aménagement type ou cadre et de proposer, par région éco-forestière, des orientations pour les aménagements à entreprendre en s'inspirant des expériences d'aménagement participatif déjà réalisé par les Eaux et Forêts (par exemple à Dabo ou Balmadou);
- Procéder à la délimitation effective des forêts, en commençant par celles classées, tel que prévu dans les dispositions légales et réglementaires ;
- Mettre en place un cadre de concertation entre les différents acteurs concernés par l'exploitation des forêts communautaires et communales, mais aussi dans les concessions du domaine forestier de l'Etat (Eaux et Forêts, CL, ONGs, producteurs, etc.) ;
- Favoriser la mise en place au niveau local d'organisation de producteurs et/ou d'exploitants, notamment sous la forme de coopératives d'exploitation des produits de cueillette que les populations connaissent mieux; l'apprentissage d'une exploitation rationnelle des ressources naturelles ne peut passer que par un processus progressif qui

est aussi l'appropriation d'un certain nombre de techniques; les communautés rurales devraient ici avoir un rôle d'initiative et d'encadrement de ces initiatives;

- Obtenir l'avis et la participation des populations pour les opérations de reboisement et de plantations de pépinières;
- Augmenter la disponibilité des agents de l'Etat (Eaux et Forêts) pour favoriser l'exploitation et la conservation forestière par les collectivités locales; dans le même temps, prendre les mesures appropriées pour renforcer les contrôles des coupes et exploitations par les Eaux et Forêts (amélioration du système des marteaux, dotations en registres, consignes opérationnelles), pour améliorer le reversement des ristournes et les statistiques d'exploitation qui fondent l'arrête annuel fixant le plan de campagne;
- Mise en place d'un système d'informations statistiques pour améliorer le suivi de l'exploitation et donc l'élaboration du plan annuel fixé par un arrêté;
- Prendre des mesures pour interdire la sédentarisation sous la forme de village des campements des exploitations, en favorisant les implications villageoises (travail et suivi de vigilance).

7. AMELIORER LES RETOMBEES ECONOMIQUES ET FINANCIERES DE LA GESTION FORESTIERE

Il importe dans le même temps de renforcer le système qui permet d'une part l'amélioration des ressources des autorités publiques locales, d'autre part, la création d'emplois et de ressources nouvelles pour les populations concernées. Pour ce faire, il conviendrait de :

- Mettre en place un fonds de dotation pour l'Environnement et la Gestion des Ressources Naturelles ;
- Appliquer les dispositions sur les conventions types pour permettre aux collectivités de bénéficier des fonds prévus à cet effet ;
- Informer la population des possibilités de retombées économiques d'une bonne gestion des ressources naturelles et de la forêt en particulier (pépinières, cueillette, ...)
;
- Dans cette logique, les plans d'aménagement devraient donner, dans un premier temps, la priorité aux activités de cueillette que les populations pratiquent déjà avec plus ou moins de maîtrise ; cela est d'autant plus important que ce pourrait être une manière efficace de préserver le couvert forestier ;
- Prévoir des ristournes sur les recettes contentieuses de chasse, sur les redevances de chasse et sur les droits d'amodiation des zones de chasse ;
- Organiser la représentation des collectivités locales dans la commission nationale chargée de fixer les niveaux des taxes et redevances.

8. CONCLUSION

S'il est vrai que l'Etat a fait des progrès en acceptant de s'orienter vers une gestion décentralisée des ressources naturelles, l'analyse des textes fait ressortir que beaucoup d'efforts restent à faire. Ces efforts doivent porter sur la levée des contraintes qui empêchent la mise en œuvre effective des dispositions contenues dans les compétences transférées et sur l'amélioration de ces textes, en vue d'opérer des changements majeurs.

Pour les différents avis que les conseils ruraux doivent émettre ou autorisations préalables à délivrer, le constat est fait que beaucoup de PCR signent sans réellement maîtriser les aspects

liés à l'importance des documents en question. Il est donc nécessaire de mettre en œuvre des mesures d'accompagnement susceptibles de renforcer les capacités des collectivités locales, notamment en matière de formation de tous les acteurs impliqués dans la GRN et de vulgarisation, d'information, de sensibilisation sur des thèmes relatifs à la réglementation de l'exploitation, au transfert des compétences en matière de gestion des ressources naturelles, etc.

L'Etat pourrait aussi élargir les assiettes en matière d'impôt et de taxes (taxes sur les carrières, sur les puits et les forages, sur les pollutions, etc.) pour une meilleure mobilisation des ressources financières au profit des CL. Il doit aussi prendre en compte la relance de la pharmacopée et l'essor des centres de médecine traditionnelle en établissant avec les tradipraticiens et les dirigeants de ces centres de médecine la liste des plantes ou parties de plantes les plus utilisées et proposer des taux de redevance adéquats.

Pour ce faire, l'Etat doit inclure les produits de cueillette qui prennent de plus en plus d'importance dans la vie quotidienne des populations, et partant dans l'exploitation forestière dans l'arrêté portant organisation annuelle de la campagne d'exploitation forestière, ne serait-ce que pour les règles de récolte, les conditions d'exploitation, etc.

Les activités de reboisement doivent être planifiées en tenant compte des préoccupations identifiées par les populations à la base et des engagements pris en fonction de leurs capacités d'exécution avec le concours de l'encadrement. En même temps, il faut promouvoir la mise en défens avec régénération naturelle assistée qui devrait être incluse dans le reboisement et pourrait même être classée comme plantation privée de la personne physique ou morale qui l'aurait réalisée. Elle doit faire l'objet de délibération du conseil rural et d'un protocole ou code de conduite définissant les méthodes de gestion élaborées.

Il faut procéder au remembrement ou à la délimitation contradictoire de certaines forêts classées, renforcer les moyens des comités de vigilance contre les feux de brousse et redéployer les agents forestiers dans les collectivités locales en attendant qu'elles aient les moyens de recruter des agents.

Enfin, il faut favoriser l'harmonisation des législations en matière de gestion des ressources naturelles avec les pays limitrophes pour décourager, réprimer les actions illégales ou clandestines de pillage de ressources partagées.

ANNEXES

Les textes de lois liés à la gestion décentralisée des ressources forestières

Textes portant organisation de la décentralisation

Loi No 96-06 du 22 mars 1996, portant Code des Collectivités locales

Le titre 1 traite de la libre administration des collectivités locales et comprend les dispositions générales relatives à l'organisation, au fonctionnement et au contrôle des collectivités locales.

Le titre IV intègre, après les modifications utiles, les dispositions de la loi No 72-25 du 18 avril 1972, relatives aux communautés rurales, telles que complétées et modifiées par les textes subséquents.

Loi No 96-07 du 22 mars 1996, portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales.

Exposé des motifs: « *Il s'agit de responsabiliser très largement les collectivités locales tout en maintenant l'autorité et l'unité de l'Etat. ... Le domaine national et le domaine public, propriétés indivisibles de la Nation toute entière, restent sous la responsabilité de l'Etat qui peut en transférer la gestion aux collectivités locales* ».

Décret No 96-228 du 22 mars 1996, modifiant le décret No 72-336 du 29 mai 1972, relatif aux attributions des chefs de circonscription administrative et des chefs de village.

Texte qui prévoit notamment la participation des chefs de village aux commissions domaniales.

Loi No 2001-01 du 15 janvier 2001 modifiant la Loi No 83-05 du 28 janvier 1983 et son décret No 2001-282 du 12 avril 2001.

Textes sur le régime des terres (régime domanial et foncier)

Loi No 64-46 du 17 juin 1964, portant loi sur le domaine national

Art. 1: « *Constituent de plein droit le domaine national toutes les terres non classées dans le domaine public, non immatriculées ou dont la propriété n'a pas été transcrite à la Conservation des Hypothèques à la date d'entrée en vigueur de la présente loi. Ne font pas non plus partie de plein droit du domaine national les terres qui, à cette même date, font l'objet d'une procédure d'immatriculation au nom d'une personne autre que l'Etat* ».

Art. 2: « *L'Etat détient les terres du domaine national en vue d'assurer leur utilisation et leur mise en valeur rationnelles, conformément aux plans de développement et aux programmes d'aménagement* ».

Décret No 64-573 du 30 juillet 1964 fixant les conditions d'application de la loi No 64-46

Texte détaillant les modalités d'identification et de gestion des terres de terroirs.

Décret No 64-574 du 30 juillet 1964 portant application de l'article 3 de la loi No 64-46

Concerne l'immatriculation des terres au nom de l'Etat.

Décret No 72-1288 du 27 octobre 1972, relatif aux conditions d'affectation et de désaffectation des terres du domaine national situées dans les communautés rurales

Mise à jour des dispositions du *décret No 64-573*, pour tenir compte des dispositions de la loi de 1972 sur les communautés rurales, en ce qui concerne l'affectation et la désaffectation.

Loi n° 76-66 du 2 juillet 1976, portant Code du Domaine de l'Etat

Art. 1: « Le domaine de l'Etat comprend le domaine public et le domaine privé. »; « Art. 2: Le domaine public et le domaine privé s'entendent de tous les biens et droits mobiliers et immobiliers qui appartiennent à l'Etat ».

Décret No 81-557 du 21 mai 1981, portant application du Domaine de l'Etat en ce qui concerne le domaine privé

Texte qui précise les modalités d'application de la *Loi No 76-66* sur le domaine privé, notamment en ce qui concerne le contrôle des opérations domaniales, et les constats de mise en valeur.

Décret No 96-1130 du 27 décembre 1996, portant application de la loi de transfert de compétences aux régions, communes et communautés rurales en matière de gestion et d'utilisation du domaine privé de l'Etat, du domaine public et du domaine national

Rapport de présentation: « *Le présent décret sur les transferts de compétences aux régions, communes et aux communautés rurales en matière de gestion et d'utilisation du domaine privé de l'Etat, du domaine public et du domaine national...* ». Le texte ne parle pas de l'attribution d'un véritable pouvoir domanial et foncier aux communautés rurales.

Textes sur le régime forestier et les ressources naturelles

Décret No 96-1134 du 27 décembre 1996, portant application de la loi de transfert des compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales, en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles

Décret qui précise les modalités d'exercice des compétences dévolues aux collectivités locales, ainsi que les mécanismes, procédures et moyens de leur mise en œuvre. Pour la communauté rurale, le Titre IV, articles 39 à 50.

Loi No 98-03 du 8 janvier 1998, portant Code forestier

Exposé des motifs: « *La modification vise, d'abord, à consacrer le pouvoir de gestion des collectivités locales sur des forêts situées en dehors du domaine forestier de l'Etat, 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 ».

Décret No 98-164 du 20 février 1998, portant application de la loi No 98-03 portant Code forestier

Le décret précise les conditions de la loi. Mais les citations du rapport de présentation confirment l'esprit de la démarche:

« Toute exploitation forestière est soumise aux prescriptions des plans d'aménagement. La coupe, le dépôt et la circulation des produits forestiers font l'objet de permis délivrés par le Service des Eaux et Forêts. ... Toutefois, pour les forêts dont une commune ou une communauté rurale est gestionnaire, l'exploitation des produits forestiers est assujettie à une autorisation préalable du maire ou du président du conseil rural. L'autorisation de défrichement est, quant à elle, délivrée par le président du conseil régional, sur avis du ou des conseils ruraux concernés. »

Décret No 2001-217 du 13 mars 2001, abrogeant l'article 3 du décret No 96-572 du 9 juillet 1996

Texte qui aménage le mode de fixation des redevances sur les produits forestiers pour tenir compte de l'évolution du marché et des contraintes sociales, en même temps que de l'exigence de valorisation des mêmes produits qui est une condition du développement durable.

Ce texte est un exemple de l'arrêté qui fixe annuellement les conditions d'exploitation des ressources forestières: répartition des quotas par régions; agréments des organismes; désignation des zones; durée de la campagne; tarifs; etc.

Autres textes

Loi No 86-04 du 24 janvier 1986, portant Code de la Chasse et de la protection de la Faune

Ce code régit les pratiques de la chasse et de l'exploitation de la faune dans un double souci de valorisation et de conservation.

Mais, il ne tient absolument pas compte de la décentralisation, ce que ne corrigent pas les textes mentionnés plus haut.

Décret No 86-844 du 14 juillet 1986, portant application de la Loi No 86-04

Arrêté No 9525/MJEHP/DEFCCS du 29 novembre 2001, fixant les modalités d'exercice de la chasse pour la campagne annuelle 2001-2002

Ce texte est un exemple de l'arrêté annuel qui doit fixer les conditions (techniques et financières) de la chasse pour l'année considérée.



REPUBLIQUE DU SENEGAL

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT
ET DE LA PROTECTION DE LA NATURE



Centre de Suivi Ecologique



International Development
Research Centre



CRDI

Centre de recherches pour le
développement international

CENTRE DE SUIVI ECOLOGIQUE

Rue Léon Gontran Damas, Fann-Résidence

BP 15532 Dakar Fann, Sénégal

Tél: 221 825 80 66 - 221 825 80 67

Fax : 221 825 81 68

Email: dt@cse.sn

URL : <http://www.cse.sn>