

## AMELIORER LA GOUVERNANCE FORESTIERE AU SENEGAL : ENJEUX ACTUELS ET PERSPECTIVES

### I. INTRODUCTION

La gouvernance est un ensemble de principes et repose sur des piliers d'action<sup>1</sup>. Dans la perspective de cette Note de Politiques, la gouvernance est entendue comme la déclinaison de trois piliers : la participation publique, l'équité et la primauté du droit. Quelle est la configuration d'ensemble de la gouvernance forestière au Sénégal ? Quels sont les facteurs susceptibles d'habiliter la participation citoyenne dans la prise de décision<sup>2</sup> dans la gestion des forêts ? Comment garantir à la fois la sécurité et l'équité dans l'accès et l'exploitation des ressources foncières ? Il s'agit de répondre à ces trois interrogations, dans un contexte de réformes foncière afin de contribuer au dialogue politique et stratégique en cours.

### 2. BREF APERÇU DU POTENTIEL FORESTIER SENEGALAIS

La typologie de la couverture végétale du Sénégal permet de distinguer trois grandes catégories, à savoir : (i) les forêts claires du domaine guinéen; (ii) les savanes arbustives et arborées du domaine soudano-sahélien; et (iii) les steppes arbustives et arborées du domaine sahélien. Les superficies occupées par l'ensemble des forêts sont évaluées à 13 800 000 ha, dont 8 473 000 ha de forêts naturelles.

Le domaine forestier comprend un domaine dit protégé et un domaine dit classé. Le premier domaine comprend les unités forestières vouées à l'exploitation forestière, sur la base d'un plan d'aménagement et sous contrôle de l'administration forestière. Il englobe les formations forestières non comprises dans les zones des terroirs aménagées à des fins agricoles et pastorales. Le domaine classé - 31,71 % de la superficie du Sénégal - se compose des réserves spéciales, des périmètres de reboisement et de restauration, des parcs nationaux, des forêts classées et des réserves naturelles intégrales. Hormis quelques droits d'usage accordés aux populations riveraines, l'exploitation des forêts classées est formellement interdite.

En l'espace d'une dizaine d'années, le potentiel ligneux a connu une baisse de 18 millions de m<sup>3</sup>, correspondant à une régression de 800 000 ha de forêt. Par ailleurs, en un quart de siècle, près de 60 % de mangrove et de forêts alluviales ont disparu. La dégradation de la ressource forestière revêt un caractère continu en raison de plusieurs facteurs : (i) le développement des pratiques agricoles extensives et/ou itinérantes, grandes consommatrices d'espaces dans un contexte de forte croissance de la population; (ii) l'augmentation des effectifs du cheptel domestique et son impact sur les écosystèmes forestiers; (iii) les prélèvements massifs opérés sur le couvert végétal pour satisfaire les besoins en énergie domestique et en bois de service; (iv) la récurrence des sécheresses depuis les années 1970; et (v) les accaparements fonciers à grande échelle.

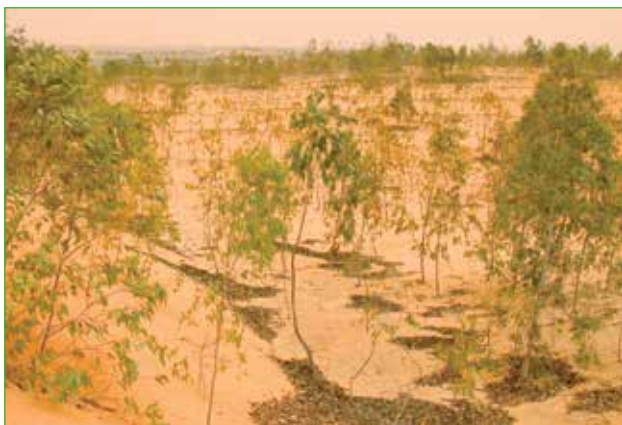
<sup>1</sup> Voir, Oyugi, W. O. 2000. Decentralization for Good Governance and Development: Concepts and Issues. Regional Development Dialogue 21(1), pp. 3-22.

<sup>2</sup> En d'autres termes, les décisions ne sont plus le fait d'un unique décideur (ou groupe de décideurs), mais bien le résultat de la concertation, après avoir soigneusement pesé le pour et le contre selon les différents intérêts des parties prenantes.

### 3. OUTILS DE LA GOUVERNANCE FORESTIÈRE

Depuis le décret du 4 juillet 1935 portant sur le régime forestier en Afrique occidentale française, la gouvernance des ressources forestières a connu des évolutions importantes, allant des approches privilégiant la répression à des approches de cogestion et même de gestion relativement autonome par des collectivités locales<sup>3</sup>. La présente section restitue le cadre de la gouvernance des forêts, notamment les outils politiques et juridiques qui allouent des pouvoirs et des droits, créent des espaces de participation et transfèrent des compétences.

L'adoption de la Loi n°8 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national s'est accompagnée de mesures répressives qui n'ont pas réussi à inverser la courbe de la dégradation des ressources forestières. C'est pourquoi, suite au Sommet de Rio (1992), les pouvoirs publics sénégalais ont procédé en 1993 à une révision de la législation forestière qui a introduit une innovation assez significative. Ainsi, tout en réaffirmant le rôle prééminent du service forestier, la Loi n°8 93-06 du 04 février 1993 portant code forestier pose le principe de l'implication des populations locales dans la gestion des ressources forestières.



Le Code Général des Collectivités Locales (Loi 2013-10 du 28 décembre 2013) transfère, d'une part, des compétences relatives à l'environnement et à la gestion des ressources naturelles au département qui couvrent : (i) la création des forêts ; (ii) la gestion de forêts, des zones protégées et des sites naturels ; (iii) la délivrance des autorisations d'amodiation de chasse, après avis du conseil municipal. D'autre part, les communes héritent des compétences en matière de gestion des forêts de terroir et des sites naturels d'intérêt local et des bois communaux. Par les mêmes dispositions juridiques, les communes peuvent désormais créer des bois communaux et gérer des aires protégées.

Le Gouvernement a élaboré un nouveau Code forestier en 1998 (Loi 98/03 du 8 janvier et Décret 98/164 du 20 février). Ce texte prend en compte les compétences qui sont transférées aux collectivités locales depuis la réforme de 1996, tout en mettant l'accent sur la protection du couvert végétal et l'implication des populations locales dans la gestion des ressources forestières. Pour l'essentiel, les innovations apportées par le Code forestier de 1998 portent sur :

- le pouvoir de gestion conféré aux collectivités locales sur les forêts situées en dehors du domaine forestier de l'Etat ;
- la latitude juridique pour l'Etat de confier la gestion d'une partie de son domaine forestier à des collectivités locales dans le cadre d'un protocole d'accord ;
- la possibilité formelle pour les communautés locales de mettre en œuvre une gestion contractualisée du domaine forestier qui relève de leur compétence, en s'appuyant sur des personnes physiques ou morales.

Les orientations politiques générales en matière de gestion des ressources forestières ont été définies en 1981, dans le cadre de l'élaboration du Plan Directeur de Développement Forestier (PDDF). Cet instrument politique visait à impulser une dynamique de conservation des forêts et des écosystèmes naturels et favoriser la réalisation d'investissements publics substantiels dans le secteur forestier. Compte tenu de l'évolution du contexte économique, politique et institutionnel, le PDDF a été révisé et remplacé par le Plan d'Action Forestier du Sénégal (PAFS) en 1993.

L'adoption et la mise en œuvre du PAFS participent de la vision globale de gestion intégrée des ressources naturelles du Gouvernement sénégalais. Plus connu sous le vocable de «foresterie rurale», la démarche qui sous-tend le PAFS s'appuie sur une responsabilisation accrue des populations et des acteurs non étatiques dans la prise de décision sur la gestion des forêts et les questions connexes<sup>4</sup>. Capitalisant – donc tenant compte des forces et des faiblesses – sur la mise en œuvre des réformes de décentralisation inaugurées en 1996 et du Code forestier de 1998, le Gouvernement sénégalais a élaboré une nouvelle politique forestière pour la période 2005/2025.

Aujourd'hui, la gestion des ressources forestières intègre quatre grands axes : (i) la gouvernance par l'administration forestière ; (ii) la gouvernance partagée – mettant ensemble plusieurs parties prenantes de manière horizontale ; (iii) la gouvernance par les collectivités locales ; et (iv) la gouvernance privée. Ces modes de gestion renvoient à différents types d'autorité et de responsabilité de gestion, mais ils ne font pas nécessairement référence à des modes de propriété des ressources et des mécanismes précis d'accès et partage des bénéfices.



<sup>3</sup> Lire, Ribot, J. 1995. From exclusion to participation: Turning Senegal forestry policy around. *World Development* 23(9), pp. 1587-99.

<sup>4</sup> En plus du fait qu'il est plus intégrateur, car prenant en compte l'élevage, l'agriculture, l'énergie, etc., le PAFS recommande vivement l'implication des populations et des ONGs aux efforts de protection des ressources naturelles.

Au plan institutionnel, la Direction des Eaux, Forêts, Chasse et Conservation des Sols (DEFCCS) détient le mandat régalien de suivi de la gestion des forêts sénégalaises, en termes de conservation des sols et de reboisement et gestion de la faune.

Le paysage institutionnel englobe une série d'acteurs locaux, y compris les collectivités locales, des ONGs locales, des réseaux de la société civile, des groupes de pression et des organisations communautaires. Le Sénégal adhère aussi au régime sous-régional, notamment les accords, conventions et initiatives centrées sur la conservation de la biodiversité et la gestion durable des écosystèmes naturels<sup>5</sup>.

## 4. DÉFIS

La gouvernance forestière au Sénégal, abordée à travers les deux piliers que sont la participation publique à la prise de décision et l'équité demande à être améliorée. L'implication des populations locales, notamment les femmes rurales, reste davantage un vœu pieux ; la prise de décision est toujours dominée par les autorités centrales et les autorités décentralisées ; les droits aux ressources et aux bénéfices ne sont pas équitablement alloués. Les lignes qui suivent présentent les défis majeurs auxquels un tel effort doit faire face.

### *La gestion des ressources forestières par les collectivités locales*

L'exercice du pouvoir conféré aux élus locaux en matière d'exploitation forestière est tributaire de l'existence de plans d'aménagement. Ce système est en porte-à-faux avec la décentralisation, dans la mesure où il fait dépendre l'exercice des droits du conseil rural de l'existence d'un outil qu'il ne peut pas élaborer lui-même sans un appui technique et financier. Il s'en suit que : « Les agents des Eaux et Forêts sont conscients des blocages créés par les plans. Ils ont créé des plans simples des zones de production contrôlée (ZPC)(...) Dans les ZPC, les Eaux et Forêts continuent d'imposer la production de charbon de bois (comme dans les zones non contrôlées) et ils ne permettent pas aux populations de participer librement ni à la production ni au commerce de ce secteur»<sup>6</sup>.



La prise en charge des forêts aménagées par les comités villageois constitue un autre sujet de préoccupation. Il convient de souligner que les aménagements des forêts communautaires productrices de charbon de bois ont été essentiellement l'œuvre de trois grands projets financés par des partenaires techniques et financiers, rattachés à l'administration forestière - le PROGEDE, financé par la Banque mondiale, le PERACOD, soutenu par l'Allemagne et le WulaNafa appuyé par les États Unis d'Amérique. Les massifs forestiers aménagés couvrent une superficie de 700 000 ha. Au sein des villages, les comités mis en place sont chargés, entre autres, de la lutte contre les feux de brousse et de la surveillance des espaces forestiers contre les exploitations illicites et de gérer les ressources financières générées par l'exploitation des ressources forestières, y compris les redevances relatives aux «constats de production». Ce système suscite des interrogations concernant notamment la destination des fonds, le contrôle exercé sur ces fonds et l'implication réelle des conseils ruraux dans la répartition et l'utilisation des revenus obtenus. Les pratiques irrégulières constatées constituent des défis d'équité, de transparence et d'application de la loi.

### *La question des revenus financiers générés par l'exploitation du bois et du charbon de bois*

Selon certaines estimations, la production de charbon de bois rapporterait à l'État près de 20 milliards de francs CFA par an. Le fonctionnement de la filière du charbon de bois repose encore sur le système des quotas bien qu'il ait été supprimé officiellement depuis le 21 février 2001. Les éléments avancés pour justifier ce système font référence à :

- l'intérêt que présente la limitation du volume de la production de charbon de bois, du point de vue de la protection de la nature ;
- la sécurisation du ravitaillement des centres urbains en combustibles ligneux ; et
- le suivi de la production et du transport du charbon de bois. Mais il a été démontré que « le système ne peut pas assurer efficacement ces fonctions, car il n'existe aucune correspondance entre le quota et la production, ni entre le quota et la consommation».

L'importance des enjeux financiers liés à la filière explique les fortes réticences que suscite le remplacement du système des quotas par un système de gestion de l'exploitation du charbon à l'échelle locale.

<sup>5</sup> Voir, Oyono, P.R., S. M. Fall, C. Karibuhoye Said, A. R. Said, L. Sidibeh et M. Sow. 2012. Les Sites Naturels Sacrés de l'Ecorégion Côtière et Marine Ouest-Africaine. Une Exploration et des Options de Reconnaissance Institutionnelle. Dakar, FIBA.

<sup>6</sup> Lire, Ribot, J.C. 2006. Pour une gestion décentralisée et démocratique des ressources forestières au Sénégal. Analyse de la filière Charbon de Bois au Sénégal: Recommandations. Dakar, CODESRIA

## L'accès aux ressources contentieuses

Les recettes provenant des amendes et de la vente des saisies ont connu une augmentation sensible au cours de la période écoulée. Selon les données fournies par la DEFCCS, elles sont passées entre 1990 et 2012 de 940 140 145 francs CFA à 2 340 509 735 francs CFA. Or, à bien voir, « il n'est pas irréaliste de penser qu'il s'agit là de la part immergée des flux réels ». Le Code forestier (art. R. 64) stipule que les trois dixièmes du produit des amendes, confiscations, restitutions, dommages, intérêts et contraintes sont attribués aux agents des Eaux et Forêts (...). Les sept

dixièmes sont versés à la collectivité locale gestionnaire de la forêt dans laquelle l'infraction a été relevée ou à l'État s'il s'agit d'une infraction dans le domaine forestier de l'État.

Ainsi, le contentieux est devenu une source de revenus pour les conseils ruraux. Mais le principe de la redistribution des recettes procurées par l'exploitation des ressources forestières est plutôt devenu un facteur habilitant pour la fraude et la mauvaise gouvernance, dans la mesure où elle « crée une incitation perverse puisque si la communauté rurale élimine la fraude, elle n'aura plus des revenus ».

## 5. RECOMMANDATIONS

Les réflexions concertées qui sont développées dans le cadre de la Commission Nationale de Réforme Foncière offrent l'opportunité de mener des discussions approfondies sur les défis à relever pour améliorer la gouvernance forestière. La présente évaluation préliminaire et des réflexions adjacentes permettent de développer une série de recommandations à l'attention des parties prenantes de la gouvernance forestière au Sénégal, notamment le Gouvernement central, les collectivités locales, les communautés rurales, les organisations communautaires, les ONGs et les groupes de pression.

Il s'agit de :

- Développer au sein de la CNRF une réflexion sur les conditions d'amélioration de la gouvernance, notamment la sécurisation et la reconnaissance des droits fonciers des communautés locales ;
- identifier des leviers pouvant favoriser l'exercice par les collectivités locales de leur pouvoir de gestion sur les espaces forestiers qui sont situés sur leur territoire. Un tel renforcement du système de gestion décentralisée des

ressources forestières devra aller de pair avec l'adoption de mesures de reddition des comptes qui constituent un gage de transparence ;

- instaurer une réglementation sur le volume de charbon de bois à exploiter sur la base des possibilités offertes par les forêts aménagées ;
- renforcer l'institutionnalisation des mécanismes permettant aux comités villageois et inter-villageois de tirer réellement profit des avantages de l'aménagement participatif des forêts (ressources financières, renforcement de capacités, etc.) ;
- développer et mettre en œuvre des procédures techniques permettant de prendre en compte les diverses fonctions que remplissent les massifs forestiers (production de bois d'énergie, services écologiques, valeurs sociales, culturelles et symboliques) dans les plans d'aménagement forestier ;
- restructurer le système de la fiscalité forestière, afin de le rendre plus conforme aux intérêts des populations locales et de lui garantir un fonctionnement transparent.



Plaidoyer pour la prise en compte des préoccupations des communautés locales, des couches vulnérables et de la foresterie dans la réforme foncière au Sénégal.

Réalisée par l'IPAR avec le soutien financier de RRI



La présente note a été élaborée par IPAR à partir d'une note commanditée auprès de Daniel ANDRE, Ancien Directeur des Eaux et Forêts du Sénégal

L'Initiative Prospective Agricole et Rurale (IPAR) bénéficie de l'appui institutionnel du CRDI et de l'UE

[www.ipar.sn](http://www.ipar.sn)