

<p>WRI World Resources Institute 10 G Street, NW, Suite 800 Washington, DC 20002 USA</p>	<p>CIRAD Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement BP 6189 Dakar Étoile, Sénégal</p>	<p>CODESRIA Council for the Development of Social Science Research in Africa Av. Cheikh Anta Diop X Canal IV BP 3304 Dakar Sénégal</p>
---	---	---

**POUR UNE GESTION DÉCENTRALISÉE ET DÉMOCRATIQUE DES
RESSOURCES FORESTIÈRES AU SÉNÉGAL**

Analyse de la filière Charbon de Bois au Sénégal : Recommandations

Jesse C. Ribot
Programme des Institutions et Gouvernance
Institut des Ressources Mondiales (WRI)
10 G Street, Suite 800
Washington, D.C. 20002 USA
Ribot@WRI.org
1(202) 729-7753

30 septembre 2006

Table des Matières

Table des Matières.....	ii
Résumé des Recommandations Centrales	1
Sommaire.....	2
Le système des quotas.....	4
Les Pouvoirs des Elus Locaux,.....	6
Décisions du Conseil Rural.....	7
Des Plans d'Aménagement à Standards Minimum.....	11
Mise en Défens – gestion et production dans les zones épuisées	13
Fiscalité Forestière Locale	13
Les Contentieux (Amendes et Vente des Saisies).....	15
Faire taxer les Produits Forestiers par la Communauté Rurale	16
<i>Pouvoir discrétionnaire du conseil et réservation des fonds pour les travaux forestiers.....</i>	<i>17</i>
<i>Concurrence pour le fonds et établissement d'une taxation significative</i>	<i>18</i>
Les Conventions Types	20
Fonds Forestier	21
Taxe domaniale sur le charbon de bois saisi – une observation supplémentaire.....	21
Autres Politiques Importantes	22
Politique des Prix	22
Formation.....	22
Recommandations Diverses	23
Stratégie de transition.....	24
Recherche Supplémentaire	26
Etude sur la Répartition du Temps de Travail des Forestiers	26
Etude sur le transport.....	26
Etude sur la Meule Casamançaise vs les Meules Traditionnelles.....	27
Les effets de la Militarisation des Eaux et Forêts	27
Etude sur la Régénération Naturelle.....	27
Etude sur la Production et la Consommation.....	28
Annexe A : Etude Ecologique	29
Bibliographie.....	30

Résumé des Recommandations Centrales

Ce document présente les recommandations du programme WRI-CIRAD-CODESRIA, « Pour une Gestion décentralisée et démocratique des ressources forestières au Sénégal ». Ces recommandations sont basées sur deux années de recherches sur la politique forestière dans la filière de charbon de bois au Sénégal. Les trois recommandations centrales de ce programme sont les suivantes :

- 1. Ouverture du marché du charbon de bois au début de la saison 2007 :**
 - Abolition du système de quotas fixés au niveau national ;
 - Abolition de la carte professionnelle.
- 2. Transfert en *pratique* aux élus locaux du pouvoir de décision préalable avant toute exploitation forestière au début de la saison 2007 :**
 - Elimination du système des zones aménagées, contrôlées, non contrôlées et fermées ;
 - Exigence de la signature du président de la communauté rurale accompagnée du procès verbale de délibération du conseil ;
 - Remplacement du système de plan d'aménagement et de plan simple de gestion par un système de règles simples d'utilisation et d'exploitation locale— dit système des standards minimum.
- 3. Mise en place d'une taxation conséquente, uniformisée et appliquée universellement sur le charbon de bois :**
 - Taxe conséquente ou significative— de 500 à 1000 CFA par sac ;
 - Taxe fixée au niveau national pour être uniforme et universelle ;
 - Taxe collectée au niveau local et encaissée par le Conseil Rural ;
 - Gestion des fonds provenant des taxes collectées, laissée à la discrétion du Conseil Rural.

Les recommandations ci-dessus sont discutées et présentées dans ce document avec d'autres recommandations supplémentaires. Les recommandations sont issues des documents élaborés par Elhadji Dialigué Bâ, Papa Faye et Ahmadou Kanté sous la direction de Laurence Boutinot, Ebrima Sall, et Jesse C. Ribot. Ces documents sont disponibles au CODESRIA à Dakar. Deux documents synthétiques du programme seront finalisés en 2007, l'un par Boutinot et Sall et l'autre par Ribot.

La recherche pour ce programme, mené de 2004 à 2006, a été financée généreusement par l'Ambassade Royale des Pays Bas au Sénégal. Un financement pour le lancement du programme a été accordé en 2002 et 2003 par l'Agence pour le Développement International des États-Unis—bureau de l'Afrique à Washington, DC.

Sommaire

Nos recommandations pour le secteur forestier du Sénégal visent trois objectifs intimement liés: 1) la promotion de la décentralisation démocratique, 2) la promotion de l'équité environnementale, et 3) la promotion de la durabilité écologique. La décentralisation démocratique est à la base de l'intégration des populations locales dans le processus de prise de décision sur l'utilisation des ressources et sur les aspects importants de leur vie quotidienne. L'équité environnementale est garantie par les décisions démocratiques (représentatives) sur l'accès aux ressources, leur utilisation et leur gestion. La durabilité des institutions et de l'environnement est liée à l'adhésion des populations qui doivent percevoir le système d'accès aux ressources et leur gestion comme raisonnable, rentable et légitime.

L'objectif de la décentralisation au Sénégal est de promouvoir l'engagement des populations locales pour leur propre développement par le biais de leur représentation dans la prise de décisions au niveau local. Le secteur forestier doit se conformer à cet objectif (RdS 1996) tout en maintenant ses prérogatives en matière de fournitures de biens et services environnementaux pour défendre les intérêts publics locaux, nationaux et globaux. Notre but est de proposer une série de recommandations visant les objectifs susmentionnés qui prennent en compte les contraintes auxquelles la Direction Nationale des Eaux, Forêts, Chasse et de la Conservation des Sols du Sénégal (ci-après appelée les Eaux et Forêts) doit faire face.

Les éléments constitutifs d'une politique forestière cohérente et équitable comprennent :

- Un cadre réglementaire de gestion et de protection de la nature ;
 - fondé sur un minimum d'intervention ;
 - protégeant les fonctions écologiques essentielles.

- Transfert des pouvoirs sur les ressources naturelles aux décideurs locaux :
 - Pouvoirs significatifs (qui sont importants pour la population) ;
 - Pouvoirs discrétionnaires (laissés à la libre appréciation des décideurs locaux) ;
 - Pouvoirs positifs (pas seulement des obligations).

- Obligation des décideurs qui reçoivent ces pouvoirs de rendre compte à la population
 - Processus de décision représentatif et transparent ;
 - Multiple mécanismes de comptes rendus et de transparence.

Le problème principal avec la décentralisation forestière au Sénégal est que les pouvoirs et les bénéfices ne sont pas transférés aux représentants des populations—les élus locaux. Il n’y a pas de transfert significatif de pouvoirs sauf dans quelques zones d’intervention de projets internationaux. Dans l’ensemble, la gestion et les décisions restent concentrées au niveau des Eaux et Forêts. Le blocage du transfert se manifeste à plusieurs niveaux, mais les points de blocage les plus importants sont 1) le système des quotas, 2) la décision préalable des conseils ruraux, 3) les plans d’aménagement. Le système fiscal a aussi des limites puisqu’il n’est pas transparent et ne garantit pas le recouvrement des recettes qui sont dues aux collectivités locales. Nos recommandations sont organisées autour de ces trois sujets : Le système des quotas, les pouvoirs des élus locaux, et la gestion fiscale.

Après l’analyse de chacun de ces éléments de la politique forestière, seront présentées une stratégie de transition pour la mise en œuvre de nos recommandations et une discussion sur la gestion des risques lors de cette transition. Nos recommandations ne nécessitent pas de réforme du code forestier (ni la partie législative, ni la partie réglementaire) car le code forestier est adéquat pour permettre la décentralisation démocratique du secteur. Par contre, la mise en oeuvre de ces recommandations exige des modifications dans la manière d’interpréter et d’appliquer les lois existantes.

En bref, nous avons trois recommandations fondamentales:

4. Ouverture du marché du charbon de bois :
 - Abolition du système de quotas fixés au niveau national ;
 - Abolition de la carte professionnelle.
5. Transfert en *pratique* aux élus locaux du pouvoir de décision préalable avant toute exploitation forestière :
 - Elimination du système de zones (aménagées, contrôlées, non-aménagées, et fermées) ;
 - Exigence de la signature du PCR accompagnée du procès verbal (PV) de délibération du conseil ;
 - Remplacement du système de plan d’aménagement et de plan simple de gestion par un système de standards minimum (des règles simples d’utilisation et d’exploitation locale), gardant les

plans comme outil optionnel pour l'augmentation de la production ou une utilisation plus intensive.

6. Mise en place d'une taxation conséquente, uniformisée et appliquée universellement sur le charbon de bois (et cela peut s'appliquer aux autres produits forestiers) :
 - Taxe conséquente ou significative – de 500 à 1000 CFA par sac ;
 - Taxe fixée au niveau national pour être uniforme (fixée au même niveau partout) et universelle (appliquée dans toute communauté rurale) ;
 - Taxe collectée au niveau local et encaissée par le Conseil Rural ;
 - Gestion des fonds (taxes) collectés laissée à la discrétion du Conseil Rural.

Les recommandations présentées dans ce document prennent en compte celles faites par Elhadji Dialigué Bâ, Papa Faye et Ahmadou Kanté, qui ont constitué le groupe de base de notre équipe de recherche.¹ Dans leurs rapports, sont présentées des discussions détaillées sur la problématique et sur les recommandations. Les détails de la recherche présentée dans les deux rapports de synthèse, l'un sur la recherche rurale par Laurence Boutinot et Ebrima Sall, et l'autre sur la filière charbon de bois par Jesse Ribot, sont aussi inclus dans ce rapport.²

Le système des quotas

Par 'système des quotas', est entendu le processus d'accès aux droits de production et de commercialisation du charbon de bois au Sénégal. Ce processus comprend un système complexe commençant par la carte professionnelle d'exploitant, l'organisation du marché en coopératives, Groupement d'Intérêt Economique (GIE) et sociétés, et tout le système de fixation et de distribution des quotas initiaux, quotas d'encouragement, et les quittances. Cela comprend un contrôle étroit de l'accès au marché. Ce système est justifié par trois arguments principaux : 1) la protection de la nature par la limitation des volumes ligneux autorisés pour la production du charbon de bois; 2) le ravitaillement des villes en combustibles ligneux, 3) le suivi de la production et du transport du charbon de

¹ Cf Ba 2006; Faye 2006; Kanté 2006—disponible au CODESRIA, Dakar.

² Cf Boutinot et Sall article à paraître; Ribot article à paraître.

bois.³ Or, l'étude a démontré que le système ne peut assurer efficacement ces fonctions car il n'y a aucune correspondance ni entre le quota et la production ni entre le quota et la consommation.

La loi sénégalaise reconnaît que ce système n'assure pas ces fonctions essentielles. L'article R66 du code forestier de 1998 (RdS 1998) a prévu l'élimination du quota. Suivant ce code, le quota devait être supprimé le 21 février 2001. Mais les Eaux et Forêts rechignent à l'application de cette disposition. La seule fonction de ce système qui subsiste encore est celle portant sur l'allocation des droits à travers des accords politiques et sociaux — c'est-à-dire du patronage. Ce système devait être remplacé par un autre dans lequel les élus locaux déterminent, en collaboration avec les Eaux et Forêts, la quantité de charbon de bois à produire sur leur territoire. Cette transition vers une gestion locale ne peut aboutir sans l'élimination du système de quotas nationaux. La quantité peut être fixée au niveau de chaque communauté rurale sans grand risque sur la durabilité environnementale. Ce risque n'est pas plus élevé que celui lié au système actuel.⁴ Cette assertion sera discutée dans les recommandations sur la gestion ci dessous.

Recommandations :

- 1. Les Eaux et Forêts doivent supprimer le système des quotas fixés au niveau national au début de la prochaine campagne de production, en 2007.**

Cette action est cohérente avec l'article R66 du Code Forestier (RdS 1998) qui prévoyait l'élimination du système de quotas dès 2001.

- 2. Les Eaux et Forêts doivent éliminer la carte professionnelle d'exploitation forestière comme critère d'accès à la filière charbon de bois.**

³ Il y a une quatrième raison mentionnée par les agents des Eaux et Forêts, c'est la distribution équitable des opportunités sur le marché de charbon de bois et la prévention d'une captation du marché par quelques commerçants. Cet objectif peut être juste. Mais l'analyse de la filière économique du marché ne permet pas d'établir que la système des quotas a cette fonction. Il n'est pas possible de dire si la distribution sera pire avec ou sans le système de quotas. Or, il est évident qu'avec le système en place, seulement de 2 à 4 membres des coopératives sur un total de 40 peuvent tirer profit de ce secteur et la distribution des bénéfices est injuste. Le problème se trouve surtout dans l'octroi des cartes professionnelles aux nouveaux organismes désirant s'inscrire dans la filière.

⁴ Cf Ribot 1999; Jensen 1994.

Cette action est cohérente avec le Décret 95-132 du 1^o février 1995 (RdS 1995) « portant libéralisation de l'accès à certaines professions » et qui spécifie que « Les professions suivantes ne sont plus soumises à un régime d'autorisation préalable : ... entreprise de commerce et de détail et de demi-gros ... Aucune formalité autre que l'inscription au registre de commerce ou au registre des métiers n'est exigée, les professionnels concernés doivent respecter dans l'exercice de leur activité les lois et règlements qui, le cas échéant, les régissent. »⁵

- 3. Les Eaux et Forêts doivent permettre à toute coopérative, GIE et société reconnue par un conseil rural sur les lieux où la production de charbon de bois est autorisée, de s'engager dans la production le transport et la vente des produits forestiers. La population doit avoir le droit de former des coopératives, GIE et sociétés, pour cet objectif.**

Cette action est cohérente avec l'esprit des articles L8 et R77 du code forestier (RdS 1998) qui prévoit que les élus locaux auront le pouvoir de déterminer l'éligibilité au droit de production sur leur territoire.⁶

Dans les zones aménagées, les zones de production contrôlées, et les zones non-aménagées, dès lors que les Eaux et Forêts estiment qu'il existe un potentiel d'exploitation de charbon de bois, il reviendra au conseil rural de déterminer : 1) si l'exploitation se fera, et 2) quel organisme aura le droit de la faire. En bref, même si les Eaux et Forêts déterminent qu'il y a une possibilité d'exploiter le charbon de bois (ou d'autres produits) dans une forêt spécifiée, c'est le conseil rural qui a le droit de déterminer *si* il y aura une exploitation et par *qui*.

Les Pouvoirs des Elus Locaux,

Cette section propose une série de recommandations portant sur les pouvoirs des élus locaux. Premièrement, il y a des problèmes en ce qui concerne les pouvoirs des conseillers et des présidents des conseils ruraux (PCR). Deuxièmement, l'exercice du pouvoir par les élus locaux est tributaire de l'existence de plans

⁵ Voyez RdS 1995.

⁶ L'Article L77 (législatif 77) a donné aux PCR le droit de déterminer qui peut faire l'exploitation commerciale dans une forêt d'une communauté rurale—*même dans une forêt sans plan d'aménagement forestier*—pendant les premiers trois ans après la promulgation du code de 1998. Cet article est très important. Il montre que les auteurs du code avaient en priorité l'intention de transférer ce pouvoir aux PCR. L'article R66 (règlement 66), qui a créé les commissions régionales de quota peut être interprété d'une manière qui contredise l'article L77. Mais l'aspect législatif d'un code de loi a priorité sur son aspect réglementaire devant un tribunal.

d'aménagement. Nous allons traiter ici de ces deux aspects du pouvoir des élus locaux.

Décisions du Conseil Rural

Le code forestier (RdS 1998) transfère aux élus locaux le pouvoir de déterminer : 1) si le charbon de bois (ou d'autres produits) sera exploité sur leur territoire— l'exploitation ne pouvant se faire sans la signature préalable de PCR (article L7), et 2) l'éligibilité à ce droit d'exploitation (article L8).⁷ Ce deuxième pouvoir dépend de l'élaboration et de l'approbation préalable d'un plan d'aménagement.

Mais très peu de plans d'aménagement existent. Pour le reste des forêts (zone de production contrôlée, zone non-aménagée et zone fermée), ce sont les Eaux et Forêts qui déterminent : 1) la quantité de charbon de bois à exploiter, et 2) l'éligibilité au droit d'exploitation. Néanmoins, la signature de l'autorisation préalable est toujours obligatoire avant le démarrage de toute production. Malheureusement, les Eaux et Forêts ne respectent pas la volonté des élus locaux. Les forestiers lancent la production— avec ou sans signature— que les PCR le veulent ou non. Souvent ils font pression sur les PCR pour signer.⁸

Puisque les Eaux et Forêts déterminent la quantité à exploiter sur le territoire d'une communauté rurale⁹ (avec ou sans plan d'aménagement), la loi en vigueur (RdS 1998) donne toujours le droit de signer l'autorisation préalable au PCR. Donc le conseil rural a toujours le droit de dire *OUI* ou *NON* à la production dans leurs forêts— sans ambiguïté. Si les Eaux et Forêts estiment que la production *peut* se faire dans une zone,¹⁰ à ce moment là, le PCR a le droit de prendre la décision : est-ce que il y aura production ou non dans leur zone. L'obligation d'avoir l'autorisation préalable des PCR donne ce pouvoir aux PCR. Clairement s'ils décident *NON*, cette décision ne crée pas de menace sur

⁷ En plus, les conseils ruraux peuvent protéger des espèces à leur discrétion (RdS 1998:art. R63).

⁸ Cf Kanté 2006 ; Faye 2006 ; Ribot à paraître. Cf aussi le film *Weex Dinx et la Quota* par Jesse Ribot mit en scène par Pape Faye.

⁹ Le potentiel de production est un concept vague. Quelques principes simples doivent être établis pour une estimation annuelle du taux d'extraction permis à une communauté rurale. En pratique aujourd'hui—et depuis longtemps—cette estimation est faite par des forestiers au coup d'œil. Dans la pratique courante il arrive que l'exploitation soit contrôlée par des chefs de village et des citoyens qui refusent la production s'ils estiment que celle-ci pèse trop sur l'environnement ou s'ils n'en veulent pas pour d'autres raisons. C'est un système de mesures et de contre-mesures qui est déjà en place. Comme un forestier, ayant passé plus de vingt années dans une zone de production, nous le disait, « Je n'ai jamais donné une parcelle qui n'avait pas une quantité de bois suffisamment importante pour remplir le quota que j'avais désigné pour cette parcelle. » Donc un système peut être développé sans avoir besoin d'une intervention très technique avec une lourde tutelle.

¹⁰ C'est-à-dire que les Eaux et Forêts ont déterminé que là où l'on produit, il n'y a pas de risques écologiques ingérables.

l'environnement. Donc il n'est pas correct que les Eaux et Forêts interviennent dans cette décision.

Suivant cette logique, la quantité de production de charbon de bois peut être fixée au niveau de chaque communauté rurale sans grand risque pour la durabilité écologique, et de toute façon, ce risque n'est pas plus élevé que celui posé par le système actuel. Si un maximum est fixé par les Eaux et Forêts, les Elus locaux peuvent décider de la quantité qu'ils veulent exploiter dans leur forêt entre le maximum fixé par les Eaux et Forêts et une production nulle. En fait, cette approche représente moins de risques puisque les élus locaux peuvent diminuer la quantité déterminée par les Eaux et Forêts (mais pas l'augmenter). *Il est donc recommandé que les Eaux et Forêts continuent de fixer pour chaque communauté rurale voulant produire, une quantité maximale de charbon sans imposer qu'elle soit nécessairement prélevée.*

En bref, même dans les cas où la quantité est fixée par les Eaux et Forêts, le conseil rural peut conserver le droit de déterminer si cette production se fera. Cette même logique s'applique si la production est basée sur des estimations de surface à exploiter (au lieu de quantité de charbon à produire).

Les conseils ont aussi le droit de déterminer l'éligibilité à la production dans leurs forêts. S'ils décident que la production peut se faire chez eux, ils peuvent décider *qui* aura le droit de produire.

Mais pour que l'autorisation préalable soit effective, il faut que le conseil rural soit impliqué dans la décision et que le PCR soit obligé de rendre compte au conseil. Le code forestier en vigueur (RdS 1998) donne le droit de signature préalable au *président* du conseil rural — le PCR. Mais la loi de décentralisation de 1996 exige une délibération du conseil rural pour que cette signature soit valable (RdS 1996:arts.200,212). Cette délibération rend le PCR responsable devant le conseil. Mais dans la pratique, les Eaux et Forêts demandent seulement la signature du PCR sans la preuve d'une délibération préalable. Une délibération doit donc être rendue obligatoire.¹¹

A la limite, il faut que le conseil rende compte aussi à la population. Cela est assuré théoriquement par le processus électoral. Mais un processus électoral ne suffit jamais en soi — les élections ne sont qu'une partie de la démocratie. Il faut

¹¹ D'autres moyens de contrôler le Président du conseil rural doivent être envisagés. Il sera utile, par exemple, que le législateur donne aux conseils ruraux le droit de destituer ou de remplacer le Président s'il ne se conforme pas à leur volonté.

des mesures additionnelles qui rendent les élus responsables devant les populations pour établir un système de gestion décentralisée plus transparent et satisfaire les besoins et les attentes des populations. Il faudra d'autres mesures pour mettre en place des mécanismes supplémentaires : des réunions publiques du conseil ; des bilans publics, de l'éducation civique, etc..¹² En outre, au Sénégal, l'absence de candidature indépendante est un élément qui pourrait expliquer en partie l'absence de l'obligation des conseils à rendre compte aux populations. Il s'ensuit que l'introduction de candidats indépendants doit mieux orienter des élus envers les populations.

Recommandations :

- 1. Les Eaux et Forêts et les autorités administratives doivent respecter le droit du conseil rural de *refuser* la production.**

Cette proposition qui respecte l'article L7 du code forestier (RdS 1998) peut être mise en œuvre au moyen d'une simple note circulaire du directeur des Eaux et Forêts. Ce droit est un élément clef de la décentralisation forestière au Sénégal.

- 2. Les conseils ruraux ont le droit de *déterminer qui peut exploiter leurs forêts*. Les Eaux et Forêts doivent commencer à soutenir ce droit.**

Cette proposition, qui respecte l'esprit de l'article 8 du Code Forestier (RdS 1998), peut être mise en œuvre au moyen d'une simple note circulaire du directeur des Eaux et Forêts.

- 3. Les droits de signer l'autorisation préalable et de déterminer qui peut exploiter sur le territoire d'une communauté rurale ne doivent pas être dépendants de l'existence d'un plan d'aménagement. Ces droits doivent être absolus.**

Les droits de déterminer l'exploitation et d'éligibilité ne doivent pas être dépendants de l'existence des plans d'aménagement. Ils doivent seulement dépendre de l'avis des agents des Eaux et Forêts sur l'existence d'un potentiel d'exploitation commerciale de charbon de bois sur leur

¹² L'introduction des candidatures indépendantes n'est pas la seule manière de renforcer la l'obligation des élus locaux d'être redevable. On peut introduire un système selon lequel les conseillers et le président de conseil peuvent être remplacés par un nouveau vote. D'autres possibilités doivent être prévus (voir Ribot 1994:Annexe C).

territoire. Dès que les Eaux et Forêts estiment qu'on peut produire sur un territoire, le conseil peut exercer les droits fondamentaux mentionnés ci-dessus. Mais cela doit aussi être symétrique. Les Eaux et Forêts doivent être en mesure de déterminer, avec tout conseil rural qui veut produire sur son territoire, s'il existe un potentiel. Si les Eaux et Forêts refusent de faire une estimation du potentiel, les conseillers doivent avoir une voie de recours.¹³

- 1. La Direction Nationale des Eaux et Forêts doit astreindre les agents à agraffer aux arrêtés d'installation des exploitants dans les communautés rurales, le PV de délibération du conseil rural ; ce PV devant être consécutif à un vote majoritaire portant accord sur la décision exécutée par le président du conseil rural.**

Cette action respecte l'esprit de l'article 7 du Code Forestier (RdS 1998) et le Code des collectivités locales (RdS 1996,1996a). Il peut être mise en oeuvre par une simple note circulaire du Directeur National des Eaux et Forêts.

- 2. La Direction Nationale doit obliger ses agents régionaux à envoyer l'arrêté pour l'ouverture de la production au moins 30 jours avant le démarrage de la campagne. Cet arrêté ne doit plus spécifier ni la quantité ni l'endroit de la production. Il doit être diffusé à toute communauté rurale dans tout le pays.**

Cet acte donne aux élus locaux le temps d'étudier la question de la production de charbon de bois. S'ils décident de produire, ils peuvent ensuite demander une estimation du potentiel de leurs forêts.

- 3. De multiples mesures pour renforcer l'obligation des élus locaux de rendre compte à la population doivent être mises en place par l'Etat.**
 - Le Directeur des Eaux et Forêts et les bailleurs de fonds doivent définir des sanctions et des mesures de transparence pour que les élus locaux soient tenus de rendre compte aux populations locales vis-à-vis de leurs pouvoirs sur les forêts.¹⁴

¹³ Comme mentionné plus haut, on sait que c'est facile de faire une estimation. Les Eaux et Forêts le font chaque année dans toute zone où la production est légale. Ils le font pour une superficie assez grande pour ravitailler le pays en combustibles ligneux. Donc ce n'est pas une question de financement ni de personnel. C'est une question de le vouloir. Si les Eaux et Forêts veulent être disponibles pour faire ces estimations pour les conseils ruraux, ils peuvent le faire.

¹⁴ Cf Ribot 1994 : Annexe A.

- L'Assemblée nationale doit permettre des candidatures indépendantes aux élections locales.

Ces mesures vont obliger les élus locaux à rendre compte de leur gestion à la populations et renforcer l'efficacité et l'esprit de la décentralisation démocratique. Il sera nécessaire de faire une révision du code électoral.

Il existe d'autres problèmes relatifs à la signature de l'autorisation préalable et du droit de déterminer l'éligibilité à la production. Par exemple, les élus locaux se sentent vulnérables face aux accusations des forestiers, sous-préfets, gendarmes, commerçants et populations, à propos des décisions qu'ils prennent. Les conseillers nous ont demandé s'ils peuvent bénéficier d'une immunité face à ces problèmes. Ils sont menacés par des agents de l'Etat jusqu'à ce qu'ils signent le document. Pour répondre à cela, nous recommandons que l'association nationale des élus locaux établisse un conseil légal indépendant qui peut donner un avis et un appui à ses membres. Les conseillers ruraux ne peuvent pas connaître l'étendue de leurs pouvoirs sans l'appui constant d'un avocat. Cela va les protéger des pressions d'en haut auxquelles ils ont à faire face.

Des Plans d'Aménagement à Standards Minimum

Le système de plans d'aménagement est en porte-à-faux avec la décentralisation démocratique au Sénégal puisqu'il rend les droits des conseils ruraux dépendants de l'existence d'un outil—le plan d'aménagement—requérant des moyens qui ne sont pas à la disposition des conseils ruraux. Ces plans sont trop compliqués pour qu'un conseil parvienne à les élaborer sans l'assistance d'un bailleur extérieur.¹⁵ Donc, le système tel qu'il fonctionne, bloque la décentralisation forestière au Sénégal.

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). Mais les ZPC telles qu'elles sont conçues ne suffisent pas. Dans les ZPC, les Eaux et Forêts continuent d'imposer la production de charbon de bois (comme dans les zones non-contrôlée) et ils ne permettent pas aux populations de participer librement ni à la production ni au commerce de ce secteur. Leur rôle est limité à celui de main d'œuvre. L'intégration des populations locales est bloquée par la condition impérative d'être formées dans des techniques spéciales (four *maty* et meule

¹⁵ De plus ces plans d'aménagements ne sont pas nécessaires—comment expliqués ci dessus.

casamançaise) contrairement aux étrangers (les manœuvres migrants qu'on appelle *surga*) à qui on donne le droit de produire selon leur propre façon. .

En cohérence avec les recommandations déjà présentée, il faut que les Eaux et Forêts fassent une transition vers un système de 'standards minimum' au lieu de plans d'aménagement ou de plans simples de gestion.¹⁶ Dans cette approche, on retiendra le système de plans d'aménagement, mais les plans deviendront un outil pour les conseils et la population qui pourront l'utiliser, s'ils veulent augmenter leur production au delà de ce qui est possible selon les restrictions des standards minimum.¹⁷

Les 'standards minimum' constituent un système de gestion selon lequel quelques règles légères sont fixées par les Eaux et Forêts suite à un dialogue avec les représentants des populations locales (aussi bien les élus locaux que leurs députés à l'Assemblée nationale). Ces règles qui s'appliquent sur l'exploitation commerciale s'appliqueront également à tout acteur qui voudrait s'engager dans la production commerciale du charbon de bois—villageois et commerçants. Elles ne sont pas codifiées dans un plan d'aménagement, mais sont écrites dans des lois générales. Ces règles sont très simples.

Dans ce système, les permis de coupe ne pourront pas être octroyés sans la signature de l'autorisation préalable du conseil rural (représentée par le PCR). C'est le conseil qui aura le droit d'octroyer ces permis. Les standards minimum donneront des indications sur ce qui peut être exploité commercialement *sans* un plan d'aménagement—même si cela est très limité. Quand les élus locaux voudront augmenter leur production au delà de ce qui peut être exploité sans plan d'aménagement, un plan sera alors obligatoire. Cette approche élimine la politique de distinction entre des zones fermées et des zones ouvertes. Elle rend toute zone ouverte à condition que certains critères minima soient respectés.¹⁸

¹⁶ Une discussion beaucoup plus longue est nécessaire pour établir la logique et pour élaborer les éléments nécessaires à un système des standards minima. On n'a pas la possibilité de le faire ici. Voyez Ribot 2004 pour une discussion plus élaborée.

¹⁷ Pour une discussion détaillée des standards minimum, Cf Ribot 2006.

¹⁸ Il y a au moins trois problèmes avec la politique des zones : 1) Les Eaux et Forêts ne doivent pas être impliquées dans les décisions concernant l'ouverture ou la fermeture des zones. C'est une décision transférée aux collectivités locales avec la décentralisation. Les communautés rurales peuvent classer des forêts sur leur territoire ou bien elles peuvent décider de les gérer pour la production. C'est une décision décentralisée. 2) Le transfert des décisions exige une transition des plans d'aménagement qui bloque l'initiative des élus locaux vers des standards minima qui laissent une marge de manœuvre dans les décisions locales. 3) Il y a de bonnes raisons écologiques—telle que la régénération robuste—pour déménager des zones de production vers les zones qui sont présentement fermées.

Mise en Défens— gestion et production dans les zones épuisées

Si on élimine la politique de distinction entre zones fermées et zones ouvertes, il deviendra possible d'encourager la mise en défens des zones 'dégradées' ou 'épuisées' pour qu'elles puissent servir de zones de production future. La régénération naturelle est robuste au Sahel.¹⁹ Avec une simple mise en défens, la productivité ligneuse est importante. La décentralisation de la gestion forestière sera plus aisée dans ces zones 'dégradées' où les ressources forestières sont moins lucratives. Il n'y aura pas d'objections par les Eaux et Forêts au transfert du contrôle de l'exploitation forestière aux élus locaux dans les zones où la forêt n'existe pas. On peut transférer, comme dans le projet GTZ de Kaolack, la gestion des zones non boisées à la collectivité locale. Ces zones deviendront boisées si elles sont soumises à une gestion légère. Dans les zones où la forêt est luxuriante, la compétition économique et sociale est plus complexe et intense. C'est dans les zones pauvres que le potentiel est très important à long terme.

Recommandation :

- 1. Les Eaux et Forêts doivent créer des incitations pour le déménagement de la production vers les zones dégradées.**

Fiscalité Forestière Locale

Le système fiscal a des incitations perverses : il ne retient pas des bénéfices suffisants pour la population locale et il n'est pas transparent. Les recommandations présentées ici sont destinées à clarifier les ambiguïtés dans le système et à le restructurer pour le mettre au service des populations locales. Le système fiscal forestier au niveau local comprend les taxes sur le secteur et les revenus publics qui reviennent au secteur. Concernant le charbon de bois, il y a la taxe domaniale : les licences payées pour les permis de coupe et de circulation (y compris les visas des permis sur la route) qui vont directement à la caisse de l'Etat. Il y a plusieurs taxes prélevées par l'Union Nationale des Coopératives d'Exploitants Forestiers du Sénégal (UNCEFS) payées par les exploitants et leurs coopératives pour financer le fonctionnement de la caisse de l'union. Il existe aussi une taxe sur l'exploitation faite dans les zones aménagées et les zones de

¹⁹ Cf Ribot 1999.

production contrôlée qui alimente un 'Fonds d'Appui et de Réhabilitation' géré par les Eaux et Forêts, L'Union Nationale des Coopératives des Exploitants Forestier du Sénégal (l'UNCEFS) et le Président de la communauté rurale concernée. Il y a aussi des recettes contentieuses (des amendes et ventes du charbon de bois saisi) qui reviennent en partie aux Eaux et Forêts ou aux communautés rurales. Enfin, il existe deux sortes de fonds qui ne sont pas liés aux taxes mais qui peuvent soutenir les activités forestières des collectivités locales ou des Eaux et Forêts—le 'Fonds Forestier' et les 'Conventions Types'. Finalement, les communautés rurales ont le droit d'instituer une taxe sur les produits forestiers.

Nos recommandations ne concernent pas la taxe domaniale et les licences imposées par les Eaux et Forêts (ces licences sont aussi classées dans les taxes domaniales). Ces systèmes de taxation alimentent directement la caisse de l'Etat. Ils n'ont pas d'implications directes pour les communautés rurales. La même chose s'applique aux taxes de l'UNCEFS qui alimentent la caisse de l'union forestière. Ces taxes ne reviennent ni aux collectivités locales ni aux Eaux et Forêts. Nos recommandations concernent les fonds qui sont théoriquement ou réellement disponibles pour les autorités locales élues. Ici, nous nous focalisons sur trois sources de fonds 1) les contentieux ; 2) la possibilité pour les communautés rurales d'instituer une taxe sur les produits forestiers (y compris le Fonds d'Appui et de Réhabilitation) ; et 3) les conventions types. Nous allons traiter dans ce rapport de chacun de ces trois instruments fiscaux par des mesures concrètes qui découlent de nos analyses.

L'objectif principal de nos recommandations est d'augmenter les bénéfices qui reviennent aux communautés rurales. Pour y arriver, il faudra revoir, restructurer et rendre plus transparent le système fiscal local.

Recommandations Générales :

1. Les Eaux et Forêts avec les représentants des élus locaux doivent mettre en place un système de suivi fiscal.

Ce système doit garantir que les fonds des contentieux arrivent aux destinataires—les agents indicateurs (même quant ils sont des citoyens), les agents verbalisateurs (ceux qui font actuellement la verbalisation), les communautés rurales (d'où le produit provient). Il faut un dispositif contre le détournement des fonds—par les élus locaux et par les Eaux et Forêts. Ce système de suivi peut être matérialisé par un comité nommé

par les élus locaux et qui a autorité pour tenir la comptabilité de tout transfert fiscal. Ce système doit garantir que les conventions types sont octroyées sur demande des élus locaux et que les fonds sont utilisés comme spécifié.

Les Contentieux (Amendes et Vente des Saisies)

Les contentieux sont une source de revenus pour les conseils ruraux. Mais cette source pose quelques problèmes : 1) elle est trop variable pour être la seule source puisqu'elle varie au gré des années et circonstances ; 2) elle crée une incitation perverse puisque si la communauté rurale élimine la fraude, elle n'aura plus des revenus ; 3) elle est opaque dès lors qu'il est quasi impossible de suivre cet argent qui doit être distribué pour 70% à la communauté rurale, 20% aux agents indicateurs et 10% aux agents verbalisateurs. En plus il y a des ambiguïtés dans le langage du texte de la loi qui rend difficile de savoir quelle communauté a droit à ces revenus. Il faut lire le texte principal pour les détails de son fonctionnement, mais ce système ne marche pas comme prévu.

Recommandations :

1. Mise en œuvre par les Eaux et Forêts des mesures suivantes de transparence pour les fonds issus des contentieux :

- Pour éliminer l'ambiguïté introduite dans le code forestier par le mot 'relevée', (RdS 1998 : art. R66) 70% des contentieux (amendes et vente des saisies) doivent retourner à la CR de *provenance du produit* et non à la CR du lieu de l'infraction relevée ou commise.²⁰
- Pour que chaque communauté rurale puisse faire sa comptabilité et suivre ses revenus, tout PV dans le secteur doit être mis à la disposition des élus locaux à chaque Inspection Régionale des Eaux et Forêts (IREF).
- Pour faire une répartition transparente et pour informer le trésor public de la destination des fonds, chaque IREF doit préparer une

²⁰ L'article dont les sept d'ixièmes est définie ne doit pas seulement changer le mot 'relevée' a 'commise', mais il doit aussi spécifier que l'infraction sur tout produit forestier (sur chargement, sans permis de circulation, et le reste) est commise sur le lieu où les arbres ont été coupés. Si une infraction sur le chargement est découverte à Bargny, elle n'est pas seulement 'sur chargement', mais elle concerne aussi l'extraction illégale du produit sur le territoire où la production a eu lieu. Dans beaucoup de cas de production illégale déjà en cours de livraison, il ne sera pas possible d'identifier le lieu de la production. Quelques règles doivent être élaborée pour que les sept dixièmes reviennent au CR d'origine (même si ce sont tous les CR de la zone de production ou même au Conseil Régional) et pas au CR sur la route où l'amende est perçue ou verbalisée.

fiche de répartition des revenus contentieux spécifiant le montant exact destiné à chaque communauté rurale, chaque indicateur, chaque verbalisateur sur un formulaire standard électronique développé par la Direction Nationale des Eaux et Forêts.²¹

- Pour faciliter l'accès à l'information nécessaire pour la transparence, cette fiche de répartition doit être publiée dans un journal régional et distribuée à chaque président de communauté rurale en duplicata pour mise en fiche et classement.
- Pour faciliter le suivi et le transfert des montants des amendes aux destinataires prévus par la loi, les Eaux et Forêts doivent développer un système de transfert des fonds pour que les contentieux puissent être versés dans la caisse du Trésor Public (TP) de la région de provenance du produit. Ces montants doivent être spécifiés dans la clef de répartition fiscale.
- Pour que les communautés rurales puissent tenir leur comptabilité, le Trésor Public doit indiquer lors des versements aux communautés rurales, la provenance des fonds. Le Ministère des finances doit instituer un système de suivi des fonds à la disposition des Communauté Rurales.
- Pour que les agents des Eaux et Forêts puissent suivre ces nouvelles dispositions, la Direction Nationale des Eaux et Forêts ou le Ministre responsable doit émettre une circulaire à l'attention des agents des Eaux et Forêts et des PCR expliquant la nouvelle démarche 1) retour des revenus aux communautés rurales de provenance du produit, 2) disponibilité des informations sur les PV, 3) fiche de répartition, 4) distribution aux CR et TP.
- Pour éviter les accusations et pratiques de corruption autour des 30% pour les indicateurs et verbalisateurs, l'argent doit être versé aux verbalisateurs sur demande au trésor public —et pas distribué par les comptables des IREF.

Faire taxer les Produits Forestiers par la Communauté Rurale

Les élus locaux ont le droit de taxer les produits forestiers.²² Dans la pratique cela se fait dans certaines communautés rurales sur le charbon de bois avec un 'Fond

²¹ Cela doit être fait chaque mois pour faciliter la planification dans les communautés rurales et faire la répartition des 70% entre les communautés rurales et entre les agents indicateurs et verbalisateurs.

²² Cf RdS 1996—loi de la décentralisation.

d'Appui et de Réhabilitation'. Il y a deux limitations à l'approche mise en place en ce qui concerne le gestionnaire de ce fond et celui qui fixe le niveau de la taxe. Ces deux aspects doivent être résolus pour permettre une taxation significative et profitable à la population. Premièrement, pour profiter à la population, les fonds créés par les taxes locales doivent être gérés par les élus locaux. Deuxièmement, pour maintenir la taxe à un niveau significatif elle doit être fixée au niveau national. Si chaque juridiction fixe sa propre taxation, la concurrence entre les juridictions locale va réduire la taxe au plus bas. Donc une taxe plancher est nécessaire. Ces deux problèmes sont discutés plus loin.

Pouvoir discrétionnaire du conseil et réservation des fonds pour les travaux forestiers
Présentement, le Fond d'Appui et de Réhabilitation est géré conjointement par les élus locaux, les agents des Eaux et Forêts et les représentants de l'UNCEFS. Les présidents des conseils ruraux interviewés ne savent même pas qui a le droit de décaisser l'argent de ce fond. En outre, une partie doit en être réservée pour les actions de gestion des forêts. Ce n'est pas une taxe créant un fond autonome et de libre disposition pour le conseil. Il faut que ce fond soit reconnu comme un fond à la discrétion du conseil rural. Le conseil peut le répartir en deux s'il le juge nécessaire—une partie pour le développement et une autre pour la gestion des forêts. Mais ces fonds doivent être soumis au contrôle du président du conseil rural. Donc si le conseil estime qu'il faut un fond réservé pour la gestion forestière, cela doit être confié aussi au président du conseil rural.

Au moyen de l'investissement des ressources fiscales du conseil, on peut proposer deux types des travaux forestiers pour maintenir ou augmenter la productivité ou la biodiversité des forêts : des actes *volontaires*, et des actes *obligatoires*. Les investissements associés aux actes volontaires du conseil peuvent être financés par les fonds provenant des taxes sur le produit local. Les actes obligatoires doivent être financés par l'état.

1) Des actes *volontaires* initiés par le conseil.

Les actes volontaires peuvent être financés par le conseil sur les fonds à leur discrétion. La mise en défens pour l'augmentation de la biodiversité peut être un acte volontaire. La coupe commerciale des forêts pour le charbon de bois peut être vue comme un acte volontaire. Mais on peut avoir des actions obligatoires avec des implications budgétaires associées au coût du charbon, telle que la mise en défens pour la régénération de certaines espèces après exploitation. Si ces actions de mise en défens ne sont pas rentables par rapport à un acte obligatoire, le conseil peut toujours décider de ne pas faire la coupe de charbon de bois. En ce cas, la décision reste du ressort des Eaux et Forêts. En principe, si le

conseil veut exploiter sa forêt mais que les frais excèdent le bénéfice, il peut décider de ne pas le faire. La décision ultime sur l'investissement reste volontaire.

2) Les actes *obligatoires* exigés par les Eaux et Forêts.

Les actes exigés par les Eaux et Forêts, tel que le maintien des pare-feux dans une zone protégée, doivent être financés par les fonds de l'Etat, tel le Fond Forestier National ou les Conventions Types.

Il n'est donc pas nécessaire de réserver une partie du fond local pour les actions forestières. La répartition des fonds reste une décision des conseils. Les actes exigés par l'Etat seront couverts par les fonds créés pour des objectifs spécifiquement forestiers.

Concurrence pour le fonds et établissement d'une taxation significative

Les taxes imposées au niveau local posent un problème fondamental. Si un conseil rural impose une taxe, un autre conseil rural, voisin ou non, peut toujours mettre en place une taxe plus basse pour attirer l'activité chez lui. Cette compétition entre les juridictions locales peut aboutir à une taxation minimaliste préjudiciable pour tous à terme. Le même principe s'applique si les standards écologiques ou de production sont fixés localement—chaque juridiction voulant faire de la production sera obligée (du fait de la concurrence) de réduire ses standards au niveau minimal pour attirer les exploitants. Les exploitants n'iront pas là où les taxes sont plus élevées et les obligations et standards de gestion plus sévères. De cette compétition peuvent résulter une érosion des revenus locaux et une dégradation des ressources naturelles. Pour éviter cette dynamique perverse, il faut que les taxes (ainsi que les standards minimums écologiques) soient fixés au plus haut niveau (au niveau national ou au niveau régional) mais précédé d'un débat public dans lequel une représentation significative des populations locales sera assurée et ce à travers les élus locaux et les députés.

Une taxe sur le charbon de bois doit être fixée à un niveau significatif.

Actuellement sur le marché du charbon de bois, les rentes oligopolistiques sont au moins de 800 CFA par sac de charbon. Si on ajoute la rente basée sur l'entente illicite (collusion) dans le transport (plus ou moins 200 CFA par sac) cela se monte à environ 1000 CFA. Schématiquement cela veut dire qu'avec la libéralisation du marché on peut ajouter une taxe de 500 à 1000 CFA par sac sans incidence sur le prix en ville. Une taxe significative uniforme et globale sur le charbon de bois et les autres produits forestiers doit être imposée afin que la rétention des bénéfices locaux soit augmentée. Sans une telle taxe, le monde rural

n'aura jamais les moyens de retenir les finances nécessaires pour son propre développement.

Recommandations :

- 1. L'Association Nationale des Elus Locaux avec le Ministère des finances doivent fixer une taxe significative – entre 500 à 1000 CFA par sac – sur le charbon de bois.**

Cette taxe doit être fixée au niveau national par un comité d'élus locaux sous couvert du cabinet du Ministère des finances. Cette taxe doit être uniforme, en ce sens qu'elle doit être au même niveau pour toutes les communautés rurales, et globale car s'appliquant à toute communauté rurale dans le pays.

La taxe fixée au niveau national doit définir un plancher. Tout conseil qui souhaiterait l'augmenter au delà de ce dernier doit toujours avoir le droit de le faire.

- 2. Cette taxe doit être collectée au niveau local et encaissée directement par le conseil rural en particulier par sa commission des finances.**

C'est une taxe pour le conseil. Il n'est pas nécessaire de rendre la comptabilité compliquée par un versement dans les caisses de l'état suivi d'un reversement dans la caisse de la communauté rurale. Mais il faut quand même un système de suivi public pour s'assurer que : 1) cette taxe est collectée systématiquement, 2) qu'elle est dépensée à des fins publiques. De ce fait aucun conseil rural ou président de conseil rural n'aura les moyens de détourner ces fonds en n'imposant pas certains exploitants ou en ne les faisant pas entrer dans les caisses. Il s'ensuit qu'un système de suivi obligatoire pour toute taxe et pour tout fonds doit être institué.

- 3. Les fonds de cette taxe doivent être versés au budget général de la communauté rurale et être dépensés à la discrétion du conseil rural.**

Ces taxes sont destinées au développement rural. De ce fait elles ne doivent pas être orientées vers des investissements environnementaux. Les investissements environnementaux sont soit à la discrétion du conseil soit financés sur d'autres fonds relatifs à la gestion environnementale (tels que le Fond forestier et les conventions types).

4. Les fonds de cette caisse doivent être utilisés d'une façon transparente.

Les sommes reçues et dépensées doivent être affichées publiquement au niveau de chaque communauté rurale.

En fait, toute activité fiscale locale doit être plus transparente. Nous recommandons que les présidents des communautés rurales soient obligés d'afficher publiquement toute source de revenu et toute dépense du conseil rural et ce au moins une fois par trimestre.

Les Conventions Types

Les conventions types ne fonctionnent pas. Elles existent en principe, mais les fonds ne sont jamais fournis. Toute demande au niveau du gouverneur dans le secteur forestier est ignorée. L'adresse même des fonds non dépensés pour les conventions types n'est pas clairement identifiée. Donc ce système de financement des investissements publics en général et des travaux environnementaux en particulier doit être réformé. Quelques recommandations simples de transparence peuvent aider à améliorer cette situation.

Recommandations :

- 1. Le Ministère de l'Intérieur ou des Finances doit obliger le gouverneur de chaque région à publier, chaque année, l'utilisation des fonds réservés aux conventions types.**

En bref, les Gouverneurs doivent rendre compte de l'utilisation de ces fonds.

- 2. Le Ministère responsable doit fixer un délai maximum pour une réponse du Gouverneur sur les conventions types – et l'appliquer.**

Les Gouverneurs régionaux doivent être obligés de donner une réponse, positive ou négative, avec justification dans un délai de 30 jours pour chaque demande de convention type. Si cette réponse n'arrive pas dans les délais prévus, le CR qui en a fait la demande doit avoir droit à la

somme forfaitaire de 40% du montant total demandé pour ne pas bloquer le lancement des travaux souhaités.

3. Les Eaux et Forêts avec les autres services responsables doivent développer et publier des critères clairs pour l'octroi des fonds des Conventions Types.

Si les demandes de fonds sont refusées, il faut que le Gouverneur soit tenu de justifier sa décision de façon motivée, laquelle peut donc être attaquant devant l'institution adéquate car cette explication doit être en conformité avec les critères d'octroi de ces fonds.

Fonds Forestier

Notre étude n'avait pas interrogé le fonctionnement du fond forestier. Mais du fait des questions que les élus locaux nous ont posées sur ce fond, il est clair qu'une plus grande transparence est utile.

Recommandations :

- 1. Les critères pour l'utilisation et pour l'accès à ces fonds doivent être publiés et distribués à toutes les communautés rurales.**
- 2. L'utilisation des ressources du fonds forestier doit être publiée chaque année par les Eaux et Forêts.**

Taxe domaniale sur le charbon de bois saisi – une observation supplémentaire

Le charbon confisqué et vendu gré à gré par les Eaux et Forêts n'est pas assujéti à la taxe domaniale. Cette pratique d'exemption de la taxe domaniale du charbon saisi fait que la fraude devient beaucoup plus rentable. Elle incite fortement les commerçants à s'engager dans la fraude. Ils produisent du charbon hors quotas, laissent les Eaux et Forêts le saisir, et l'achètent aux agents des Eaux et Forêts eux mêmes. Cette pratique est très répandue. Il faut la décourager.

Recommandation :

1. **Imposer le charbon du bois confisqué avec la taxe domaniale.**

Autres Politiques Importantes

Politique des Prix

Sur le marché du charbon de bois, le prix au producteur est fixé par les commerçants (les patrons charbonniers, les récipiendaires des quotas) et le prix de transport est fixé par les patrons et les transporteurs. Par exemple, le prix de transport de Tambacounda à Dakar est fixé à 1100 CFA par sac, un niveau qui paraît plus élevé que le transport des autres produits. Cette collusion sur les prix entre patrons et entre transporteurs n'est pas légale. Ces prix fixés sont une rente collusoire car basée sur une entente illicite et occulte entre patrons et transporteurs.

Recommandations :

1. **Éliminer la rente collusoire sur le transport de charbon de bois en éliminant le prix fixé de transport. Exiger des patrons qu'ils arrêtent de fixer le prix aux producteurs.**
2. **Supprimer l'interdiction de transport par train pour créer de la concurrence dans les transports.**

Le transport par train est bien moins cher que le transport par route. Il n'y a pas de justification à bloquer ce moyen de transport sinon pour augmenter le gain des propriétaires des camions. Le transport par train sera facile à suivre.

Formation

La formation civique est nécessaire. Les populations doivent connaître leurs droits et ce que leurs représentants sont censés faire pour eux. Les élus locaux doivent connaître leurs droits et pouvoirs. Il sera important d'organiser des

formations régulières sur les droits dans le secteur forestier. Dans beaucoup d'interviews que nous avons faites, le programme de l'USAID « DGL Felo » était mentionné comme une source d'information importante. Un programme de ce genre est nécessaire.

Recommandations :

1. Créer un programme de formation sur le modèle du « DGL Felo ».

Faire des formations sur les lois en vigueur, en Français et dans les langues nationales

2. Rendre disponibles et multiplier les copies des lois pour chaque Communauté Rurale—et en donner à chaque conseiller.

La traduction des lois en Français simple et dans les langues nationale peut s'avérer utile.

Recommandations Diverses

Il y a quelques recommandations qui ne se trouvent pas dans les catégories citées ci-dessus. Elles sont listées ci-après.

1. S'assurer que les Eaux et Forêts donnent une suite favorable à la dénonciation par les populations des activités illégales.

Quand les populations et les élus locaux dénoncent la fraude, elles nous ont expliqué que les agents des Eaux et Forêts ne viennent pas et ils se sentent impuissants. Ils sont mécontents de ce manque d'action. Nous ne voyons pas quel mécanisme imaginer pour s'assurer d'un suivi, mais il faut réfléchir à ce problème.

2. Les forestiers doivent avoir des moyens de transport pour réprimer la fraude.

Quand les populations ou le conseil rural sollicitent l'intervention des forestiers, ceux-ci leur demandent de payer le carburant. Il faut résoudre

ce problème. Ce n'est pas le rôle des communautés rurales de payer le transport des agents des Eaux et Forêts.

3. Etendre le délai de validité des permis de coupe.

Le délai de validité du permis de coupe est plus court que le temps moyen de production. Ceci a pour conséquence que tout surga est obligé de couper sans permis valable pendant une partie du temps que dure leur travail. Cela fait des surga des hors la loi. Une extension du délai à 60 ou 70 jours améliorera cette situation.

4. Permettre aux conseils ruraux de recruter leurs propres personnels chargés d'appui technique forestier.

Pour permettre aux membres du conseil rural de mieux contrôler les actions forestières, il faut qu'il y ait des techniciens qu'ils peuvent consulter voire engager pour développer leurs propres objectifs et actions forestiers. Soit le conseil rural est habilité à les engager directement, soit une association nationale des élus locaux est capable de les mettre à leur disposition.

Stratégie de transition

Une stratégie de transition entre le système des quotas et un nouveau système des standards minimum sera nécessaire. La plupart des forestiers avec qui nous avons parlé veulent que cela soit graduel comme le montre le modèle ci-dessous.

Mais nous recommandons une transition rapide, pour deux raisons.

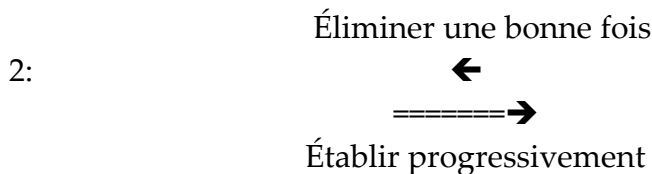
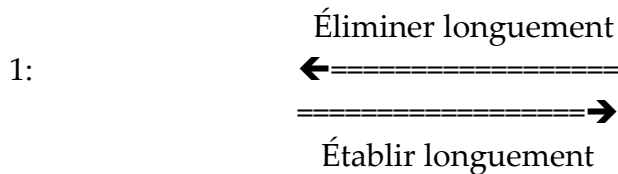
Premièrement, une transition longue n'a pas été efficace jusqu'à maintenant. Elle est devenue de plus en plus longue et la transition n'a jamais eu lieu.

Deuxièmement, on ne peut pas tout prévoir. On ne peut pas planifier pour toutes les possibilités. Il faut aller de l'avant, observer les effets et réagir pour améliorer la situation. Si on attend un plan parfait on ne va jamais avancer. Prise de risque et capacité de réaction sont essentiels pour promouvoir un changement progressif.

Il y aura certainement des risques à gérer. Les exploitants vont menacer de pénuries, ils vont faire pression politiquement, ils vont même demander un

financement énorme pour reconversion.²³ Les forestiers vont aussi faire de la résistance. Ils vont devenir exigeants. Les agents ont aussi peur des changements. Mais tout changement amène des résistances. Il faut évaluer les risques et aller de l'avant.

2 Modèles :



Recommandation :

- 1. Prendre un risque et changer le système sans retard.**
- 2. Gérer les risques.**

Il y a beaucoup d'options pour réduire les risques politiques de la transition. Par exemple, les Eaux et Forêts ne veulent pas être blâmés pour les pénuries si les patrons en créent à Dakar. Alors les Eaux et Forêts peuvent travailler avec les journalistes et informer les citoyens de Dakar que ce sont les patrons qui font augmenter le prix ou qui bloquent le ravitaillement et non pas la politique des Eaux et Forêts. Si on a peur des ruptures de charbon à Dakar, il est possible de créer une réserve stratégique de charbon. S'agissant des risques politiques et des pressions des commerçants sur l'administration et les Eaux et Forêts, et aussi en ce

²³ L'UNCEFS a demandé un fonds de reconversion pour aider les charbonniers à faire une transition du secteur forestier vers d'autres activités. Mais il faut se souvenir que 80 à 90 pour cent des exploitants (membres des coopératives) ne font rien dans cette filière si ce n'est du complément d'effectif pour les coopératives. Ces gens n'ont aucun droit à un financement de reconversion. Ceux qui restent ne valent pas le total des 600 patrons actifs. Parmi ces derniers, beaucoup ont accumulé des fortunes énormes. Ils n'ont pas besoin de subventions. Ainsi un fonds de reconversion doit être réservé strictement au petit nombre d'acteurs dont les bénéficiaires dans le secteur sont maigres.

qui concerne la résistance des forestiers, il faut trouver des moyens de négocier une solution. Ils ne peuvent pas être développés ici. Mais les stratégies pour gérer les risques doivent faire l'objet d'une discussion approfondie avant qu'une nouvelle politique ne soit adoptée.

Il y aura des risques écologiques aussi. Mais ces risques peuvent être gérés de deux façons avec des standards minima développés et diffusés par avance, et par des actions rétroactives. Pour les standards, il y aura des règles comme actuellement pour les espèces protégées, les règles pour la conservation des espaces forestiers agricoles, et aussi les coupes. En réponse à ces problèmes émergents, il faut mettre en place des solutions. Les risques ne sont pas si grands dans ce domaine puisque la régénération est forte et les paysans du Sénégal sont de meilleurs conservateurs que les exploitants forestiers.

Recherche Supplémentaire

Etude sur la Répartition du Temps de Travail des Forestiers

Les populations rurales accusent les forestiers de passer la plupart de leur temps dans leurs bureaux, au bord de la route (où il y a des opportunités lucratives) et non dans les forêts.

Recommandation :

1. Etude sur la répartition du temps des agents des Eaux et Forêts.

Quelle portion de temps les forestiers passent ils dans les forêts, au bord de la route, dans leur bureaux ? Quelles sont leurs activités pendant ce temps ?

Etude sur le transport

Le transport reste très cher. Il paraît que le prix est fixé par entente illicite au delà des prix compétitifs. Il faut une étude de prix dans ce secteur pour déterminer si un prix concurrentiel peut être établi. Une notion de prix réel est importante

pour que les populations rurales puissent engager des transporteurs pour amener leur charbon à Dakar dans des conditions compétitives.

Recommandation :

1. Une étude sur le prix des transports

Etude sur la Meule Casamançaise vs les Meules Traditionnelles

Les surga préfèrent les meules traditionnelles (Bambara et carrées) à la meule Casamançaise. Ils disent que c'est plus rentable et que le charbon est de meilleure qualité. Nous pensons qu'ils ont raison tant que les meules traditionnelles n'auront jamais été sérieusement testées quant à leur rendement.²⁴ Nous proposons une étude comparative entre les experts des meules traditionnelles et les experts de la meule Casamançaise pour établir la différence de rendement entre ces meules.

Les effets de la Militarisation des Eaux et Forêts

Quel sera l'effet du statut militaire des Eaux et Forêts sur la coopération entre les secteurs, les conseils ruraux et les populations ?

Etude sur la Régénération Naturelle

Les effets écologiques de la coupe pour le charbon de bois ne sont pas bien connus. Nous proposons une étude sur la régénération naturelle après la coupe de charbon de bois (voir l'annexe A).

²⁴ Dans les tests faits sur les meules 'traditionnelles', celles-ci n'étaient pas soigneusement construites. Elles étaient montées de façon désordonnée. Les meules traditionnelles sont très bien construites quand elles le sont par des experts charbonniers. Il faut donc tester des modèles construits par ces experts.

Recommandation :

- 1. Financer une étude systématique de la régénération après la coupe pour le charbon de bois**

Etude sur la Production et la Consommation

La consommation à Dakar est bien étudiée. Il existe des études satisfaisantes pour montrer la grande différence entre la consommation et le quota national.

Recommandation :

- 1. Etude systématique sur les routes pour évaluer la différence entre la production et la consommation : les quittances, le train, les véhicules particuliers et en commun, etc.**
- 2. Suivre la fraude pour mesurer la consommation urbaine. Cela va donner une bonne indication de la différence entre les statistiques des Eaux et Forêts et la consommation réelle.**

Annexe A : Etude Ecologique

Quelles données vont nous aider à comprendre les effets écologiques de l'extraction de bois pour le charbon de bois au Sénégal ? Quelle est la relation entre la récolte de bois pour le charbon de bois et la régénération naturelle ? Comment les effets de la régénération naturelle sur le volume de bois et le mélange des espèces peuvent-ils être mesurés après la coupe de bois pour le charbon de bois ? Une étude de ce type sera composée des éléments suivants :

- B. Identifier les parcelles où ont été faits des inventaires détaillés dans le passé :
 1. Trouver les lieux des parcelles inventoriées et étudiées au Sénégal (dans la littérature et dans les archives des chemins de fer et des Eaux et Forêts au Sénégal et dans les archives à Nantes et CTFT à Nogent sur Marne, des interviews avec des forestiers et avec des écologistes qui ont travaillé au Sénégal). Quelques exemples sont donnés par Arbonnier et Faye dans la forêt classée de Koumpentoum, et par Bergeret dans la forêt protégée de Koumpentoum.
 2. Identifier les parcelles qui ont suffisamment de données et les parcelles qui peuvent être exactement retrouvées.
- C. Trouver les données indiquant à quel moment ces parcelles inventoriées ont été mises en coupe, brûlées, broutées, et cultivées depuis l'inventaire.
 1. Dans les documents sur les parcelles,
 2. Dans les interviews avec les populations et les forestiers,
 3. Avec les photos aériennes et des images satellites pour déterminer quand la coupe a eu lieu,
 4. Avec les archives de l'octroi des permis des E&F.
- D. Trouver les liens entre les deux variables—l'inventaire et l'utilisation
 1. A travers des observations directes et des corrélations,
 2. A travers une interpolation des études de la régénération après la coupe du bois dans les zones où on en connaît exactement la date, et faire ensuite la comparaison entre la densité de bois et le mélange des espèces dans les lieux voisins où il n'y a pas eu de coupe,
 3. Réfléchir au nombre de sites qu'il sera nécessaires d'étudier pour avoir un échantillon significatif.
- E. En outre, il faudra utiliser des interviews avec les villageois là où le bois a été coupé plusieurs fois, ainsi qu'avec les coupeurs de bois pour savoir à quelle fréquence ils retournent couper dans la même forêt et s'ils observent des changements dans les espèces.

Bibliographie

- Bâ, El Hadji Dialigué. 2005. « La Réglementation de la Filière du Charbon de Bois à l'Épreuve de la Décentralisation : Entre Discours, Lois et Pratiques. » Draft Policy Analysis Report. March 2005. World Resources Institute, CIRAD-Foret, and Conseil pour le Développement de la Recherche en Sciences Sociales en Afrique. Mimeo.
- Bâ, El Hadji Dialigué. 2006. « Le Quota est Mort, Vive le Quota! Ou les Vicissitudes de la Réglementation de l'Exploitation du Charbon de Bois au Sénégal. » Working Paper for World Resources Institute, CIRAD-Foret, and Conseil pour le Développement de la Recherche en Sciences Sociales en Afrique. Dakar: CODESRIA.
- Faye, Papa. 2006. « Décentralisation, pluralisme institutionnel et démocratie locale: Étude de cas de la gestion du massif forestier Missirah Kothiar, » Working Paper for World Resources Institute, CIRAD-Foret, and Conseil pour le Développement de la Recherche en Sciences Sociales en Afrique. Dakar: CODESRIA.
- Jensen, Axel Martin. 1994. « Examen des Politiques, Strategies et Programmes du secteur des Energies Traditionnelles: Evaluation des Données sur les Ressources Ligneuses, Burkina Faso, Gambia, Mali, Niger et Senegal. » Report to the Africa Technical Division of the World Bank, août 1994, p. 106.
- Kanté, Ahmadou M. 2006. « Décentralisation sans représentation: le charbon de bois entre les collectivités locales et l'Etat, » Working Paper for World Resources Institute, CIRAD-Foret, and Conseil pour le Développement de la Recherche en Sciences Sociales en Afrique. Dakar: CODESRIA.
- RdS (République du Sénégal) 1998. Code Forestier. Loi no. 98/03 du 08 janvier 1998 et Décret no. 98/164 du 20 février 1998. République du Sénégal, Ministère de l'environnement et de la protection de la nature, direction des Eaux, Forêts, Chasse et de la Conservation des Sols.
- RdS. 1996. Loi Portant Code des Collectivités Locales. République du Sénégal, Dakar 22 mars.
- RdS. 1996a. Loi Portant Transfert de Compétences aux Régions aux Communes et aux Communautés Rurales. République du Sénégal, Dakar 22 mars.
- RdS. 1995. Décret 95-132 du 1^{er} février 1995 (RdS 1995) « portant libéralisation de l'accès à certaines professions », République du Sénégal.
- Ribot, Jesse C. 2006. *Dans l'Attente de la Démocratie: La Politique des Choix dans la Décentralisation de la Gestion des Ressources Naturelles*. Washington, D.C. World Resources Institute.
- Ribot, Jesse C. 2004. *Waiting for Democracy: The Politics of Choice in Natural Resource Decentralization*. Washington, DC: World Resources Institute. Pour la version française, voyez Ribot 2006.
- Ribot, Jesse C. 1999. « A history of fear: Imagining deforestation in the West African dryland forests. » *Global Ecology and Biogeography*, no. 8: 291–300.
- Ribot, Jesse C. 1995. « From Exclusion to Participation: Turning Senegal's Forestry Policy Around? » *World Development*, (23) 9: 1587-99.
- Ribot, Jesse C. 1995a. « Local Forest Control in Burkina Faso, Mali, Niger and Senegal: A Review and Critique of New Participatory Policies. » Forestry Sector Policy Report/Working Paper, Africa Technical Division of The World Bank, January 1995, p. 94.
- Ribot, Jesse C. 2000. « Forest Rebellion and Local Authority in Makacoulintang, Eastern Senegal, » dans Charles Zerner, ed., *People, Plants and Justice*. New York: Columbia University Press.
- Ribot, Jesse C. 1995. « From Exclusion to Participation: Turning Senegal's Forestry Policy Around? » *World Development*, (23) 9: 1587-99.