

REPUBLIQUE DU SENEGAL

Un Peuple - Un But - Une Foi



**CHAMBRE DES AFFAIRES
ADMINISTRATIVES**

**AUDIT DE LA PERFORMANCE DE LA DIRECTION
DES EAUX, FORETS, CHASSES ET DE LA
CONSERVATION DES SOLS (DEFCCS)
GESTIONS 2019-2021**

Rapport définitif

JANVIER 2024

AVERTISSEMENT

Le présent rapport définitif est issu de la procédure écrite et contradictoire prévue par les dispositions de l’alinéa premier de l’article 64 de la loi organique n° 2012-23 du 27 décembre 2012 sur la Cour des comptes.

Les développements qui y figurent ont tenu compte, quand il y avait lieu, des réponses produites dans les délais par les personnes destinataires des observations contenues dans le rapport provisoire.

Ce rapport définitif est strictement confidentiel et ne saurait être communiqué à des destinataires autres que ceux choisis par la Cour des Comptes.

TABLE DES MATIERES

AVERTISSEMENT	1
LISTE DES FIGURES	8
LISTE DES TABLEAUX.....	9
LEXIQUE DES TERMES ET EXPRESSIONS TECHNIQUES.....	11
DELIBERE.....	13
TABLE DES SIGLES ET ABREVIATIONS	14
INTRODUCTION	16
Contexte et justification.....	16
Compétence de la cour et mandat de l'équipe d'audit.....	17
Présentation de la DEFCCS	17
▪ Cadre juridique et institutionnel	18
• Cadre juridique	18
• Cadre institutionnel	19
Organisation et fonctionnement	19
Objectifs de l'audit.....	20
Portée et étendue de l'audit.....	21
Approche d'audit et démarche méthodologique	21
Plan du rapport.....	21
CHAPITRE PREMIER : LE CADRE DE GOUVERNANCE DE LA DEFCCS	22
I. Un cadre stratégique incomplet et souffrant de quelques incohérences.....	22
1.1. Un défaut de déclinaison de la politique forestière en programmes à moyen terme	22
1.2. Absence des documents d'orientation de l'aménagement forestier	22
1.2.1. Inexistence de directives nationales d'aménagement	22
1.2.2. Absence d'orientations départementales forestières	23
1.2.3. Défaut d'alignement du cadre de mesure de performance aux orientations stratégiques	23
1.2.3.1. Absence d'objectifs et d'indicateurs sexospécifiques	23
1.2.3.2. Des insuffisances dans la mesure des résultats en matière de lutte contre les changements climatiques	24
1.2.3.2.1. Des indicateurs inappropriés pour les émissions de CO2 dues à la foresterie	24
1.2.3.2.2. Absence d'objectifs concernant le potentiel de séquestration de carbone des forêts	25
II. Un cadre organisationnel qui souffre de plusieurs insuffisances	26
2.1. Un organigramme informel et instable	26
2.1.1. Un organigramme informel.....	27

2.1.2. Une organisation très instable	27
2.2. Des limites dans la prise en charge de certaines fonctions managériales	28
2.2.1. Des insuffisances dans la planification des actions	28
2.2.1.1. Une fonction planification insuffisamment prise en charge.....	29
2.1.1.2. Des insuffisances dans la planification et la programmation budgétaire	29
a. Absence de Plans de Travail et Budgets annuels (PTBA).....	29
b. Un processus de planification peu participatif.....	30
2.2.2. Des lacunes dans le dispositif de suivi-évaluation.....	31
2.2.2.1. Absence de structures nationale et régionale de suivi-évaluation de la PFS	31
2.2.2.2. Des insuffisances dans le suivi des indicateurs.....	32
2.2.3. Un système de reddition des comptes défaillant	33
2.2.4. Une fonction RH éclatée	34
2.2.5. Des défaillances dans l'organisation des contrôles	34
2.2.5.1. Un défaut de contrôle dans les procédures de délivrance des permis de coupe	34
2.2.5.2. Inexistence d'une commission de paie	35
CHAPITRE 2 : LA MOBILISATION ET LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET FINANCIERES.....	36
I. Des faiblesses dans la mobilisation des ressources financières.....	36
1.1. Le défaut de mobilisation du Fonds national d'intervention.....	36
1.2. Des insuffisances dans le recouvrement des recettes forestières	37
1.2.1. Une absence de prévisions de recettes	37
1.2.2. Des dysfonctionnements dans la gestion des CIRF.....	38
1.2.3. Une masse importante de recettes non recouvrées	40
1.2.3.1. Des droits et taxes d'amodiation impayés	40
1.2.3.1.1. La ZCA Sédiou/Relais Fleuri (Département de Sédiou).....	40
1.2.3.1.2. La ZCA Djilor/Passy Chasse	41
1.2.3.1.3. La ZCA Kandia	42
1.2.3.2. Des redevances de concession impayées : le cas de la Réserve de Bandia SARL.....	42
1.2.3.2.1. Une allocation annuelle jamais versée aux collectivités territoriales riveraines .	43
1.2.3.2.2. Non versement de redevances dues à l'Etat	46
1.2.3.3. Des taxes d'abattage d'arbres impayés : le cas de l'Agence de Développement municipal (ADM)	47
1.3. Une faible contribution des collectivités territoriales au financement des activités de la DEFCCS	48
1.4. Un financement extérieur en déclin	52
II. Une gestion inefficiente des ressources humaines et financières	52
2.1. Des insuffisances dans la gestion des ressources humaines	53
2.1.1. Des recrutements irréguliers de personnels contractuels	53

2.1.1.1. La signature de CDD et de CDI sans base légale.....	53
2.1.1.2. Des contrats de prestation de service irréguliers.....	57
2.1.2. Des insuffisances dans l'utilisation du personnel.....	58
2.1.2.1. L'affectation d'agents contractuels hors de leur service employeur.....	58
2.1.2.2. Un projet doté de personnel sans dérouler d'activités	59
2.1.3. Des limites dans la stratégie de formation du personnel.....	60
2.1.3.1. Des limites dans la formation initiale.....	60
2.1.3.1.1. Le défaut d'uniformisation de la formation initiale des IEF et des voies d'accès à ce corps	60
2.1.3.1.2. Une formation initiale sommaire pour les gardes des Eaux, Forêts et Chasses ..	61
2.1.3.2. Des faiblesses dans la mobilisation des ressources destinées au financement de la formation continue	61
2.2. Des insuffisances dans la gestion des ressources financières	62
2.2.1. Des charges de personnel très pesantes	62
2.2.2. L'ouverture injustifiée de comptes bancaires.....	64
2.2.2.1. L'ouverture injustifiée et irrégulière d'un compte bancaire au Centre FoReT.....	64
2.2.2.2. L'existence injustifiée du compte bancaire « Gestion durable des Forêts ».....	64
2.2.3. Des insuffisances dans la gestion du carburant	65
2.2.4. Des irrégularités dans la passation des marchés publics	66
2.2.4.1. Des achats non prévus dans les Plans de Passation des Marchés (PPM).....	66
2.2.4.2. Une procédure de passation de marché interrompue de manière illégale.....	67
III. Des capacités d'intervention limitées.....	68
3.1. Un déficit en ressources humaines	69
3.2. Un sous-équipement criard	69
3.2.1. Un matériel de transport largement insuffisant	69
3.2.2. Un important déficit en armements et équipements militaires	70
3.2.3. L'insuffisance des unités d'intervention contre les feux de brousse et des matériels de surveillance	71
3.2.3.1. Un profond déficit en matériels de lutte contre les feux de brousse.....	71
3.2.4. Des moyens de surveillance inadéquats.....	71
CHAPITRE 3 : LA GESTION DES RESSOURCES FORESTIERES.....	74
I. Des carences dans l'organisation de l'exploitation du charbon de bois	74
1.1. Un aménagement forestier à renforcer	74
1.2. Une inclusivité à renforcer dans l'exploitation forestière	75
1.2.1. Absence de mesures d'inclusion en faveur des femmes et des groupes vulnérables.....	76
1.2.2. L'interdiction pour les GIE locaux de recourir aux <i>sourghas</i> , un facteur d'exclusion .	76
1.3. Une insuffisante connaissance des besoins en produits forestiers et du potentiel des forêts.	77
1.3.1. Le défaut d'évaluation des besoins nationaux en produits forestiers	77

1.3.2. Le défaut d'évaluation du potentiel des formations forestières	78
1.4. Un cadre d'exploitation des ressources forestières à améliorer	78
1.4.1. Des insuffisances dans le système d'agrément des organismes d'exploitants.....	78
1.4.1.1. Le défaut de professionnalisation de l'activité d'exploitant forestier	79
1.4.1.2. Une croissance exponentielle du nombre d'organismes agréés	79
1.4.2. Le non-respect des dispositions réglementaires et des prescriptions des PAG	80
1.4.2.1. Le non-respect de la hauteur de coupe	80
1.4.2.2. Le défaut d'utilisation de la Meule Casamance.....	81
1.4.2.3. Le non-respect du calendrier des CEF	82
1.4.3. Des insuffisances dans le système d'allocation des quotas	84
1.4.3.1. Des irrégularités dans la répartition des quotas	84
1.4.3.2. Expression inappropriée des quotas	85
1.5. L'existence de zones non couvertes par le dispositif de contrôle de la circulation des produits forestiers	86
1.5.1. Le défaut de couverture des entrées à Dakar par les autoroutes	86
1.5.2. L'axe Nganda-Kaolack-Diourbel, une « zone grise »	86
II. Des insuffisances dans la mise en œuvre des schémas d'exploitation/restauration	86
2.1. Une régénération problématique dans certaines régions forestières	86
2.1.1. Le non-respect du taux de prélèvement.....	87
2.1.2. Le non-respect par les SLGF de leurs engagements en matière de régénération	88
2.2. Des insuffisances dans la régénération des parcelles dans la Bande de filaos.....	88
2.2.1. Le non-respect du calendrier des opérations	88
2.2.2. Des défaillances dans l'évaluation des activités de régénération.....	89
2.2.2.1. Le non-respect du timing prévu dans le plan d'aménagement.....	89
2.2.2.2. Des évaluations trop centrées sur les tiges issues de semis.....	90
CHAPITRE 4 : LA CONSERVATION DES ECOSYSTEMES FORESTIERS ET DES SOLS	92
I. Des défaillances dans la protection des forêts	92
1.1. Des insuffisances dans la lutte contre les feux de brousse.....	92
1.1.1. Des insuffisances dans la lutte préventive	92
1.1.1.1. L'absence de pare-feu le long des axes autoroutiers, routiers et ferroviaires	93
a. Une obligation de débroussaillage non-appliquée par les exploitants des autoroutes et du Train express régional (TER)	93
b. L'absence de pare-feu le long des routes nationales et secondaires	94
1.1.1.2. Des défaillances dans les mises à feu précoce	95
a. Un défaut de contrôle des feux précoces.....	95
b. Des mises à feu précoce non autorisées.....	96
1.1.2. Des faiblesses dans la lutte active contre les feux de brousse.....	97

1.2.	Une insuffisante prise en charge de la lutte contre les agressions naturelles	98
II.	Des insuffisances dans la gestion du domaine forestier classé	99
2.1.	Un rétrécissement continu du domaine classé	99
2.1.1.	Des forêts classées fortement éprouvées par les empiétements	99
2.1.1.1.	Des forêts classées lourdement impactées par le front agricole.....	99
a.	Les occupations spontanées	99
b.	Les occupations autorisées ou tolérées par la DEFCCS.....	101
	❖ La subsistance de contrats de culture irréguliers	101
	❖ L'installation irrégulière de la Société QVS dans la forêt classée de Thiès.....	101
2.1.1.2.	L'attribution de baux et de titres d'occupation dans le domaine classé	102
	• La délivrance de permis d'occuper dans le périmètre de restauration des Niayes.....	102
	• Attribution de baux dans le domaine classé.....	103
2.1.2.	De nombreux déclassements non compensés	104
2.1.3.	Un domaine forestier classé à restructurer.....	105
III.	Des défaillances dans la gestion des Aires protégées (AP).....	107
3.1.	Des carences dans la gestion des zones de chasse amodiées.....	107
3.1.1.	De nombreuses entorses au Code de la chasse et de la protection de la faune	107
3.1.2.	Des insuffisances dans la gestion administrative des ZCA	108
	3.1.2.1. Un défaut de certification des guides de chasse	108
	3.1.2.2. Des défaillances dans la délimitation des ZCA	109
3.2.	Des insuffisances dans la gestion de certaines réserves.....	109
	3.2.1.1. Des lacunes dans la gouvernance et la gestion technique de la RSAN	110
	a. Une gestion communautaire menacée par le blocage des Activités génératrices de Revenues (AGR).....	110
	b. L'inexistence d'un plan d'aménagement.....	113
	c. Le défaut de délimitation, de bornage et de pancartage	113
	3.2.1.2. Des risques réels de retour dans la liste rouge de Montreux	115
	a. Un défaut d'entretien et de suivi des aménagements du PREFELAG	115
	b. L'impact des activités anthropiques	117
	3.2.2. Des insuffisances dans la gestion de la Réserve botanique de Noflaye.....	118
	3.2.2.1. Absence d'un plan d'aménagement ou de gestion	118
	3.2.2.2. Inexistence de cadre juridique pour la gestion du Village des tortues.....	119
	3.2.3. Des défaillances dans le contrôle de la gestion de la Réserve animalière de Bandia ...	119
	3.2.3.1. Le non-respect de certaines clauses du protocole	120
	a. Des constructions en dur sans autorisation.....	120
	b. Absence de rapport technique annuel	120
	c. Des engagements non respectés en matière de protection et de surveillance	120

3.2.3.2.	Un plan d'aménagement non conforme aux dispositions du Code de la Chasse	120
3.2.4.	La Forêt classée de Mbao, une forêt urbaine sérieusement menacée	121
3.2.4.1.	Les effets néfastes des travaux publics sur la forêt classée de Mbao	121
a.	Une forêt inondée par des eaux évacuées des communes riveraines.....	121
b.	L'impact des infrastructures routières et ferroviaires.....	122
3.2.4.2.	Une forêt fortement menacée par diverses occupations foncières.....	123
a.	L'installation d'entreprises dans la FCM par la DEFFCS.....	123
b.	Installation illégale d'un marabout/guérisseur dans la FCM: le squat de la « Mission Cheikh Oumar ».....	124
c.	L'exploitation de périmètres maraîchers dans la FCM sans base légale.....	124
d.	Des revendications foncières dans la FCM	125
•	Le titre foncier de l'Institut Pasteur	125
•	Le cas de SENEGALEX	125
•	Le cas du Sieur DIOP	125
3.2.4.3.	Une forêt objet de multiples agressions de la part des riverains	126
IV.	Des insuffisances dans la gestion de la composante Reboisement et Conservation des sols....	128
4.1.	Des insuffisances dans la gestion de la sous-composante « Reboisement »	128
4.1.1.	Des résultats peu satisfaisants	128
4.1.2.	L'absence d'une stratégie nationale de reboisement.....	129
4.1.3.	Un système de production de semences forestières déficient.....	129
4.1.3.1.	Un déficit structurel de production de semences forestières	129
4.1.3.2.	Le défaut d'encadrement juridique de la production et de la commercialisation des semences forestières	130
4.2.	Une insuffisante prise en charge de la sous-composante conservation des sols	131
4.2.1.	Le défaut de formulation d'objectifs annuels d'aménagement de bassins versants et de restauration des sols dans les PAP.....	131
4.2.2.	Absence de cartographie des terres dégradées	132
CONCLUSION GENERALE.....		132
LISTE DES ANNEXES.....		133

LISTE DES FIGURES

FIGURE 1. REPRESENTATION SCHEMATIQUE DU PROCESSUS DE PLANIFICATION DE LA DEFCCS.....	30
FIGURE 2. EVOLUTION DES CREDITS BUDGETAIRES DES SERVICES DECONCENTRES VISITES DE 2019 A 2021	31
FIGURE 3 : CARTE DE LOCALISATION DE LA RESERVE DE BANDIA.....	44
FIGURE 4. EVOLUTION DU VOLUME DES FINANCEMENTS EXTERIEURS EN F CFA.....	52
FIGURE 5. COURBES DE VARIATION DES POSSIBILITES ET DU NOMBRE D'ORGANISMES AGREES.....	80
FIGURE 6. SOUCHES DE PLUS DE 20 CM DE HAUTEUR DANS LE MASSIF DE THIEWAL	81
FIGURE 7. MEULE ACTIVE AU MASSIF DE DIAMBATY	83
FIGURE 8. MEULE EN COURS DE CONFECTON DANS LE MASSIF DE NIANI	83
FIGURE 9. COUPES DE RELIQUAT DE PEUPELEMENT	87
FIGURE 10. COUPES DE RELIQUAT DE PEUPELEMENTS BLOC 4 PARCELLE N°8 DU MASSIF DE THIEWAL (VELINGARA)	87
FIGURE 11. PARCELLE DENUDEE APRES EVALUATION (BLOC 19, KAYAR).....	90
FIGURE 12. TIGE ISSUE DE SEMIS DANS UNE PARCELLE DU BLOC 74 (H= 1,75 M).....	90
FIGURE 13. REJETS DE SOUCHE DANS UNE PARCELLE DU BLOC 74 (H= 6,25 M)	90
FIGURE 14. VEGETATION LAISSEE AUX ABORDS DE L'AUTOROUTE DE L'AVENIR ENTRE DIAMNIADIO ET RUFISQUE.....	93
FIGURE 15. VEGETATION LAISSEE AUX ABORDS DES VOIES DU TER DANS LA FORET CLASSEE DE MBAO	93
FIGURE 16. FEU DE BROUSSE SUR L'AXE KAFFRINE – KOUNGHEUL	95
FIGURE 17. FEU DE BROUSSE SUR L'AXE VELINGARA-BONCONTRO	95
FIGURE 18. FEU PRECOCE AUX ABORDS DE LA TRANSGAMBIENNE DANS LE DEPARTEMENT DE NIORO	96
FIGURE 19. CHAMP DE MIL DANS LA FORET CLASSEE DE KAFFRINE	100
FIGURE 20. CHAMP D'ARACHIDE DANS LA FORET CLASSEE DE KOUNGHEUL	100
FIGURE 21. CARTE D'OCCUPATION DES SOLS DU PERIMETRE DE REBOISEMENT DE DAKAR	106
FIGURE 22. PISCINE DU CAMPEMENT ECOTOURISTIQUE EN 2018	111
FIGURE 23. PISCINE DU CAMPEMENT ECOTOURISTIQUE EN 2023	112
FIGURE 24. SITUATION DE L'ASSIETTE OCCUPEE PAR SENHUILE DANS LA CUVETTE DU NDIAËL	114
FIGURE 25. LA GRANDE MARE EN 2018	116
FIGURE 26. LA GRANDE MARE EN 2023	116
FIGURE 27. LE CHENAL EN JANVIER 2018	116
FIGURE 28. LE CHENAL EN JANVIER 2023	117
FIGURE 29. ESPECES D'ARBRES MORTES DANS L'UNE DES NAPPES D'EAUX STAGNANTES.....	122
FIGURE 30. ZONE INONDÉE AUTOOUR D'UN DALOT DE L'AUTOROUTE DE L'AVENIR	123
FIGURE 31. SQUAT DU MARABOUT-GUERISSEUR DIT « MISSION CHEIKH OUMAR » DANS LA FCM.....	124
FIGURE 32. TAS D'ORDURES ET DE GRAVATS DANS LA FCM.....	127

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1. PRESENTATION DES OBJECTIFS DE REDUCTION DES EMISSIONS BIOMASSE (GG CO2-E) DANS LA CDN ...	25
TABLEAU 2. OBJECTIFS D'ABSORPTIONS DE LA CDN EN GG CO2E	26
TABLEAU 3. LISTE NON EXHAUSTIVE D'UNITES ADMINISTRATIVES CREEES PAR NOTE DE SERVICE	27
TABLEAU 4. OFFICIERS NOMMES AUX FONCTIONS DE CONSEILLER TECHNIQUE DU DEFCCS	28
TABLEAU 5. SITUATION DES FONDS MOBILISES AU TITRE DES APPUIS INSTITUTIONNELS ET DES PROTOCOLES	29
TABLEAU 6. REPARTITION DES ATTRIBUTIONS EN MATIERE DE GESTION DES PERSONNELS CONTRACTUELS ENTRE LE BGRH ET LE BAGE	34
TABLEAU 7. SITUATION DES RECETTES NON MOBILISEES DE 2019 A 2022.....	37
TABLEAU 8. SITUATION DES PRINCIPALES ANOMALIES RELEVEES DANS LA GESTION DES CIRF	38
TABLEAU 9. MONTANT MOYEN MENSUEL DES RECETTES ENCAISSEES PAR LES GERANTS DES CIRF DE KOLDA, KOUMPETOUM, TAMBACOUNDA ET VELINGARA	39
TABLEAU 10.SITUATION DES VERSEMENTS ET DES ARRIERES DE LA ZCA RELAIS FLEURI AU TITRE DE LA TAXE ANNUELLE D'AMODIATION POUR LA PERIODE 2019-2021.....	41
TABLEAU 11. SITUATION DES ALLOCATIONS DUES PAR LA RB SARL AUX COMMUNES AU TITRE DE L'ARTICLE 13	44
TABLEAU 12. SITUATION DES ALLOCATIONS DUES PAR LA RB SARL AUX COMMUNES AU TITRE DE L'ARTICLE 15	45
TABLEAU 13. SITUATION DES PAIEMENTS ET DES ARRIERES DUS PAR LA RB SARL A L'ETAT DU SENEGAL DE 2004 A 2023.....	46
TABLEAU 14.LISTE DES ESPECES ABATTUES AU NIVEAU DES BASSINS DANS LA FORET CLASSEE DE MBAO	48
TABLEAU 15. SITUATION DES APPUIS FINANCIERS ET MATERIELS (A.F.M) EN FCFA ET DES REALISATIONS DIRECTES (RD) DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DE 2019 A 2021.	49
TABLEAU 16. SITUATION DES RECETTES DOMANIALES ET CONTENTIEUSES VERSEES PAR LA DEFCCS AUX COMMUNES DE 2019 A 2022 EN F CFA	50
TABLEAU 17. SITUATION DES SOMMES REVERSEES AUX COMMUNES PAR LES SLGF AU TITRE DE LA PRODUCTION DE CHARBON DE BOIS DE 2019 A 2022	51
TABLEAU 18. CADRES DE LA DEFCCS AYANT RECRUTE DU PERSONNEL CONTRACTUEL (2019-2021)	53
TABLEAU 19. NOMBRE D'AGENTS CONTRACTUELS RECRUTES ENTRE 2019 ET 2021	54
TABLEAU 20. EVOLUTION DE L'EFFECTIF DU PERSONNEL CONTRACTUEL DE 2019 A 2021	54
TABLEAU 21.IRTSS AYANT ENREGISTRE OU APPROUVES DES CONTRATS DE TRAVAIL SOUMIS PAR LA DEFCCS (2019 - 2021)	55
TABLEAU 22. EXEMPLES DE CONTRATS DE PRESTATION DE SERVICE SIGNES EN 2021 PAR LE CENTRE FORET.....	57
TABLEAU 23. SITUATION DU PERSONNEL CONTRACTUEL DE LA DPFZH MIS A LA DISPOSITION D'AUTRES SERVICES	58
TABLEAU 24. DEPENSES DE PERSONNEL ENGAGEES DE 2019 A 2021 AU TITRE DU PARF.....	59
TABLEAU 25. SITUATION DES FONDS MOBILISES AU TITRE DE LA FORMATION CONTINUE DE 2016 A 2022	62
TABLEAU 26. EVOLUTION DES CHARGES DU PERSONNEL CONTRACTUEL IMPUTEES AU TITRE 3 DU BUDGET DE LA DEFCCS EN FCFA DE 2019 A 2021	63
TABLEAU 27. EVOLUTION DES CHARGES DE PERSONNEL IMPUTEES AU TITRE 5 DU BUDGET DE LA DEFCCS EN FCFA DE 2019 A 2021.....	63
TABLEAU 28. PART DES CREDITS DE PERSONNEL DANS LE BUDGET GLOBAL DE LA DEFCCS DE 2019 A 2021	63
TABLEAU 29. SITUATION DES FRAIS BANCAIRES PAYES DE 2019 A 2021 AU TITRE DES COMPTES BANCAIRES N°SN010 01520 000589900085 74 (GESTION DURABLE DES FORETS) ET N° SN010 09530 077394 000 65 (CENTRE FORET) EN F CFA.....	65
TABLEAU 30. SITUATION DES DISPONIBILITES DOMICILEES DANS LES COMPTES BANCAIRES N° SN010 01520 000589900085 74 ET N° SN010 09530 077394 000 65 EN F CFA	65
TABLEAU 31. SITUATION DES DOTATIONS DE CARBURANT ALLOUEES A DES AGENTS NON AFFECTATAIRES DE VEHICULES ADMINISTRATIFS	66
TABLEAU 32. LISTE DES DRP PASSEES SANS ETRE INSCRITES DANS LES PPM.....	67
TABLEAU 33. SITUATION DES BESOINS EN PERSONNELS TECHNIQUES DE LA DEFCCS EN 2022	69
TABLEAU 34. SITUATION DU MATERIEL ROULANT DE LA DEFCCS.....	70
TABLEAU 35. SITUATION DES GAPS EN ARMEMENTS ET EQUIPEMENTS MILITAIRES	70
TABLEAU 36. SITUATION DES EQUIPEMENTS DE LUTTE CONTRE LES FEUX DE BROUSSE	71
TABLEAU 37. SITUATION DES MOYENS DE SURVEILLANCE (BESOINS, EXISTANT ET GAP)	72
TABLEAU 38. SITUATION DES FORETS AMENAGEES DE 2019 A 2021	75
TABLEAU 39.PARTICIPATION DES HOMMES ET DES FEMMES DANS L'EXPLOITATION FORESTIERE	76
TABLEAU 40. EVOLUTION DES POSSIBILITES DES MASSIFS ET DU NOMBRE D'ORGANISMES	79

TABLEAU 41. SITUATION DES ACTES MODIFICATIFS DES CEF PRIS PAR LE DEFCCS DE 2019 A 2021	83
TABLEAU 42. EVOLUTION DU NOMBRE DE CAS DE FEUX DE BROUSSE ET DES SUPERFICIES BRULEES DE 2019 A 2021...92	92
TABLEAU 43. SITUATION DES FEUX TARDIFS CONSTATES SUR LES AXES ROUTIERS	94
TABLEAU 44. LISTE DE BENEFICIAIRES DE CONTRATS DE CULTURES RESTES ILLEGIALEMENT DANS LE DOMAINE CLASSE..101	101
TABLEAU 45. LISTE DE PERMIS D'OCCUPER DELIVRES PAR LE MAIRE DE DAROU KHOUDOSS DANS LE PERIMETRE DE RESTAURATION DES NIAYES	102
TABLEAU 46. EXEMPLES DE BAUX ATTRIBUES DANS LE DOMAINE CLASSE DANS LA REGION DE DAKAR	103
TABLEAU 47. LISTE NON EXHAUSTIVE DE DECLASSEMENTS NON COMPENSES	104
TABLEAU 48. EXEMPLES D'AIRES CLASSEES OCCUPEES SANS ETRE DECLASSEES	106
TABLEAU 49. NIVEAU D'APPLICATION DE LA REGLEMENTATION PAR LES AMODIATAIRES.....108	108
TABLEAU 50. SITUATION DES INVESTISSEMENTS PREVUS POUR LES AGR DE L'AIW DU NDIAEL.....110	110
TABLEAU 51. EVOLUTION DES EFFECTIFS ET DES ESPECES D'OISEAUX D'EAU DENOMBRES DANS LA RSAN DE 2018 A 2021.....117	117
TABLEAU 52. LISTE DES ENTITES INSTALLEES DANS LA FCM DANS LE CADRE DE PROTOCOLES.....123	123
TABLEAU 53. SITUATION GLOBALE DES OCCUPATIONS NOTEES DANS LA FCM.....126	126
TABLEAU 54. RESULTATS ATTEINTS EN MATIERE DE PRODUCTION DE PLANTS ET DE PLANTATIONS DE 2019 A 2021.128	128
TABLEAU 55. SITUATION DES BESOINS DE LA DEFCCS ET DES REALISATIONS DU PRONASEF DE 2019 A 2021	129
TABLEAU 56. SITUATION DE LA PRODUCTION DE SEMENCES EN REGIE ET DES PRIVES DE 2019 A 2022	130

LEXIQUE DES TERMES ET EXPRESSIONS TECHNIQUES

Adjudication : Modalité de vente par enchère d'une ressource forestière connue ;

Aménagement forestier : Processus de planification et de mise en œuvre de pratiques de gestion et d'utilisation des forêts et autres terres boisées visant à atteindre des objectifs environnementaux, économiques, sociaux et/ou culturels donnés ;

Amodiataire : Personne physique ou morale à qui le droit de chasse est accordé sur une partie du domaine forestier moyennant le paiement d'une redevance ;

Aire marine protégée : Zone située à l'intérieur ou à proximité du milieu marin, avec ses eaux sous-jacentes, la faune et la flore associées et les éléments historiques et culturels qui s'y trouvent ;

Biodiversité ou diversité biologique : Variabilité des organismes vivants de toute origine y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie ; cela comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces ainsi que celle des écosystèmes ;

Bourgeon proventif : Bourgeon latent, en état de dormance ;

Classement : Ensemble de règles et procédures ayant pour objet de préciser les conditions d'exercice des droits de toute nature, en particulier des droits d'usage, sur des périmètres définis et délimités à la suite d'opérations techniques menées par l'Administration ;

Cogestion : Accord par lequel le Service des Eaux et Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols confie à un tiers l'exécution d'un plan d'aménagement sur la base d'un protocole d'accord ;

Concession forestière : Accord par lequel, le service forestier confie à un tiers, personne physique ou morale pour une durée déterminée, la mise en valeur sur la base d'un plan d'aménagement forestier, tout ou partie d'une forêt ;

Cynégétique : Ce qui se rapporte à la chasse ;

Dalot : Ouvrage de franchissement placé sous la chaussée ou les rails ;

Déclassement : Acte par lequel un périmètre est soustrait du domaine forestier classé ;

Défrichement : Succession d'opérations d'abattage d'arbres destinées à permettre l'utilisation, à des fins d'occupation et de mise en valeur autres que forestière, d'un terrain préalablement couvert de végétation ligneuse ;

Dessiccation : Elimination naturelle ou artificielle de l'humidité d'un corps ;

Domaine forestier : Ensemble des forêts et terres à vocation forestière, il comprend le domaine forestier classé et le domaine forestier protégé ;

Domaine forestier classé : Ensemble des forêts et terres à vocation forestière dont la gestion relève du Service des Eaux et Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols et des parcs nationaux ; il comprend les forêts classées, les réserves sylvopastorales, les périmètres de reboisement et de restauration, les Parcs nationaux, les réserves naturelles intégrales, les réserves spéciales, les parcs forestiers, les parcs zoologiques et les parties continentales des aires marines protégées ;

Domaine forestier protégé : Ensemble des forêts et terres à vocation forestière dont la gestion est confiée aux collectivités territoriales ; il comprend les forêts de terroir, les réserves naturelles communautaires, les zones de restauration départementales, les sites naturels d'intérêts départementaux, les bois communaux, les réserves naturelles communales et les forêts communales, les sites d'intérêt local ;

Exploitation forestière : La coupe, la collecte ou le prélèvement de produits forestiers, notamment : le bois, la litière et la paille, les exsudats, le miel et les huiles, les fleurs, fruits, feuilles, écorces et racines, la faune sauvage terrestre, aviaire et aquatique ;

Forêt classée : Forêt constituée en vue de la conservation des sols, des eaux, de la diversité biologique et d'écosystèmes particuliers ou fragiles et de la garantie d'une production durable par tout moyen approprié de gestion ou de protection ;

Feu précoce : Feu contrôlé, allumé à titre préventif en début de saison sèche avant la dessiccation totale des herbes afin de prévenir les feux de brousse violents ;

Pare-feu : Dispositif de protection mis en place pour éviter la propagation des feux de brousse ;

Patrimoine forestier : Ensemble des biens et services forestiers dont les droits et obligations qui s'y rattachent sont exercés par une personne physique ou morale relativement à la gestion et à la jouissance d'une partie ou tout du domaine forestier national ;

Plan d'aménagement forestier : Document de gestion forestière qui récapitule l'ensemble des analyses, les synthèses, la définition des objectifs pour la forêt et pour la durée d'aménagement, les propositions d'aménagement, les modalités de gestion, le suivi-évaluation et le bilan prévisionnel ;

Possibilité d'une forêt : Volume de bois exploitable annuellement, sans entamer le capital ;

Produit contingenté : Produit forestier dont la quantité à exploiter est fixée par arrêté du Ministre chargé des Eaux et Forêts ;

Produit ligneux : Produit qui est de la nature du bois ou qui en a la consistance ;

Produit non ligneux : Produit d'origine biologique autre que le bois, dérivé des forêts, d'autres terres boisées ou d'arbres hors forêt ;

Provenance : Lieu où se trouve un peuplement (population d'arbres autochtones ou exotiques) naturel ou artificiel et par extension la population elle-même qui se trouve en ce lieu ou bien le matériel de reproduction qui en dérive : graines, boutures, greffons, plants ;

Rejet de souche : Jeune pousse née de la souche d'une plante ligneuse après la coupe de cette dernière ;

Réserve naturelle intégrale : Zone où certaines restrictions, temporaires ou définitives, relatives à la chasse, à la pêche, à la capture des animaux, à l'exploitation des végétaux, des produits du sol et du sous-sol, à la réalisation d'infrastructures sont nécessaires pour des raisons scientifiques, touristiques et écologiques ;

Réserve spéciale : Zone faisant l'objet de restrictions temporaires ou définitives, relatives à la chasse, à la pêche, à la capture des animaux, au ramassage des œufs, à l'exploitation des végétaux, des produits du sol ou du sous-sol, à la réalisation d'infrastructures, sauf à des fins scientifique, touristique et écologique ;

Réserve sylvopastorale : Formation naturelle classée ayant une fonction pastorale prépondérante où des restrictions particulières sont apportées ;

Services écosystémiques : Ensemble des services fournis par les écosystèmes forestiers, classés en 4 catégories :

- **Services d'approvisionnement** : Fourniture de produits forestiers ligneux et non ligneux, d'eau pour la consommation humaine et animale, de fourrage herbacé ou aérien etc. ;
- **services de régulation** : protection contre l'érosion hydrique et éolienne, régulation des inondations, séquestration du carbone ;
- **services de soutien** : la fixation de l'azote atmosphérique par les arbres en relation de symbiose avec des bactéries ou des champignons ; l'offre d'habitats pour la faune ; le maintien de la diversité biologique animale et végétale (cycle des éléments nutritifs) ;
- **services socio-culturels** : esthétiques, culturels, valeurs spirituelles, écotourisme, éducation, loisirs.

DELIBERE

Conformément aux dispositions de l'article 49 de la loi organique n°2012-23 du 27 décembre 2012 sur la Cour des Comptes, le présent rapport définitif portant sur l'audit de la performance de la Direction des Eaux, Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols pour les gestions de 2019 à 2021 a été adopté par la Chambre des Affaires administratives (CAA) de la Cour des Comptes, à la majorité de ses membres, en sa séance non publique tenue le 23 janvier 2024.

Ont assisté à la séance :

- Monsieur Mamadou THIAO, Président de la CAA, Président de séance ;
- Monsieur Papa Gallo LAKH, Conseiller Maître, Chef de Section ;
- Monsieur Aly NDIAYE, Conseiller, Rapporteur ;
- Madame Aminata BOYE, Conseiller.

Avec l'assistance de Maître Ngoné DIOP SY, Greffier de la Chambre.

TABLE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

ACDI	Agence canadienne de Développement international
ADM	Agence de Développement municipal
ANSD	Agence nationale de la Statistique et de la Démographie
AP	Aire protégée
ARD	Agence régionale de Développement
BAGE	Bureau de l'Administration générale et de l'Equipement
BCI	Budget consolidé d'Investissement
BDF	Bandé de Filaos
BGRH :	Bureau de Gestion des Ressources humaines
CAA	Chambre des Affaires administratives
BICIS	Banque internationale pour le Commerce et l'Industrie du Sénégal
CCNUCC	Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements climatiques
CDD	Contrat à Durée déterminée
CDI	Contrat à Durée indéterminée
CEDEAO	Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CDN	Contribution déterminée au niveau national
CERSI	Cellule Cartographie et Evaluation des Ressources et Systèmes d'Information
CIRF	Caisse intermédiaire de Recettes forestières
CITES	Convention sur le Commerce international des espèces de flore et de faune sauvages menacées d'extinction
CNULD	Convention des Nations Unies sur la Lutte contre la Désertification
CPDN	Contribution prévue déterminée au niveau national
CPM	Cadre de Mesure de Performance
CT	Collectivités territoriales
DAPF	Division Aménagement et Productions forestières
DEFCCS	Direction/Directeur des Eaux et Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols
DGF	Division de Gestion de la Faune
DGID	Direction générale des Impôts et Domaines
DNA	Directives nationales d'Aménagement
DPF	Division Protection des Forêts
DPPD	Document de Programmation pluriannuelle des Dépenses
DRCS	Division Reboisement et Conservation des Sols
DSEFS	Division du Suivi-Evaluation, de la Formation et de la Sensibilisation
ENSA	Ecole nationale supérieure d'Agriculture
FDD	Fonds de Dotation de la Décentralisation
GIE	Groupement d'Intérêt économique
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'Evolution du Climat
GRN	Gestion des Ressources naturelles
GRNE	Gestion des Ressources naturelles et de l'Environnement
GPF	Groupement de Promotion féminine
IEF	Ingénieur des Eaux et Forêts
IREF	Inspection/Inspecteur régional (e) des Eaux et Forêts
IRTSS	Inspection régionale du Travail et de la Sécurité sociale
ITEF	Ingénieur des Travaux des Eaux et Forêts
LOLF	Loi organique relative aux Lois de Finances
OCB	Organisation communautaire de Base
ODD	Objectifs de Développement durable
ODF	Orientations départementales forestières
OFM	Objectifs forestiers mondiaux
ONU	Organisation des Nations Unies
PAG	Plan d'Aménagement ou de Gestion

PAN/LCD	Plan national de Lutte contre la Désertification
PAP	Projet annuel de Performance
PARF	Projet d'Appui à la Relance des Filières de produits forestiers
PERACOD	Programme pour la Promotion de l'Électrification rurale et de l'Approvisionnement durable en Combustibles domestiques
PGES	Plan de Gestion environnementale et sociale
PFS	Politique forestière du Sénégal
PPM	Plan de Passation des Marchés
PREFELAG	Projet de Restauration des Fonctions écologiques et économiques du Lac de Guiers
PREGEF	Projet de Renforcement de la Gestion des Fruitiers forestiers et des produits forestiers non ligneux
PROGEDE	Projet de Gestion durable et participative des Energies traditionnelles et de substitution
PROGEP	Projet de Gestion des Eaux pluviales et d'adaptation au Changement climatique
PRONASEF	Projet national de Semences forestières ou Programme national de Semences forestières
PSE	Plan Sénégal émergent
RB SARL	Réserve de Bandia SARL
RGCP	Règlement général sur la Comptabilité publique
RSAN	Réserve spéciale d'Avifaune du Ndial
SDE	Sénégalaise Des Eaux
SDMAP	Schéma directeur de Modernisation de l'Administration publique
SECAA. SA	Société Eiffage de la Concession de l'Autoroute de l'Avenir
SETER	Société d'Exploitation et de Maintenance du Train Express régional
SLGF	Structure locale de Gestion de la Forêt
SNEEG	Stratégie nationale pour l'Equité et l'Egalité de Genre
SNDD	Stratégie nationale de Développement durable
UA	Union africaine
UCG	Unité de Coordination de la Gestion des déchets solides
UC/RSAN	Unité de Coordination de Réserve spéciale d'Avifaune du Ndial
UEMOA	Union économique et monétaire Ouest-africaine
UNCEFS	Union nationale des Coopératives d'Exploitants forestiers de Sénégal
VDN	Voie de Dégagement Nord
ZCA	Zone de Chasse amodiée

INTRODUCTION

Contexte et justification

L'environnement et le développement durable sont des sujets au cœur de l'agenda des Etats aussi bien au niveau interne qu'à l'échelle internationale.

En tant que phénomènes globaux ayant un impact sur les populations aux échelles nationale et locale, les problématiques qui leur sont associées (changements climatiques, désertification, sécheresse, pollution de l'air, de l'eau et des milieux naturels, déforestation...) appellent des réponses tant globales que domestiques.

Ainsi, au plan mondial, dans le cadre de l'Agenda 2030, plusieurs actions sont mises en œuvre notamment au titre des Objectifs de Développement durables (ODD), 7 (Energie propre et d'un coût abordable) 13 (Lutte contre les changements climatiques), 14 (« Vie aquatique ») et 15 (« Vie terrestre »).

Par ailleurs, la mise en œuvre du plan stratégique des Nations Unies pour les forêts 2017-2030 offre un cadre global d'action pour assurer une gestion durable de tous les types de forêts et d'arbres en général, et pour mettre un terme à la déforestation et à la dégradation des terres.

Dans le même temps, les Etats multiplient les efforts remarquables pour adapter le cadre juridique international aux défis environnementaux de l'heure, à travers notamment le renforcement de l'arsenal existant et constitué principalement de : la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements climatiques (CCNUCC), adoptée à Rio, en 1992, à l'occasion du Sommet de la Terre ; la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification adoptée à Paris, le 17 juin 1994 ; la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique adoptée à Rio, le 5 juin 1992.

Au niveau du continent africain, au titre de l'objectif prioritaire n°7 de l'Agenda 2063 (économies et communautés durables sur le plan environnemental et résilientes au climat), l'Union africaine (UA) a mis en place un Cadre de gestion durable des forêts (2020-2030).

Il s'agit d'un instrument stratégique visant à promouvoir la gestion durable des forêts et à aborder les défis qui entraînent une réduction de la valeur et du rôle du secteur forestier. À travers la mise en œuvre de ce plan, l'Afrique espère stimuler le commerce, renforcer les moyens d'existence et booster les revenus ruraux. Ce cadre fournit également les orientations aux Etats membres de l'Union africaine et aux autres parties prenantes du secteur forestier dans le cadre de la lutte contre la déforestation et la dégradation des terres d'ici 2063.

Au Sénégal, les objectifs prioritaires déclinés par l'Organisation des Nations Unies (ONU) et l'UA dans le domaine de l'environnement et du développement durable sont pris en charge par le Plan Sénégal émergent (PSE) à travers l'objectif stratégique n°10 de son Axe 2 (capital humain, protection sociale et développement durable) visant à réduire la dégradation de l'environnement, des ressources naturelles et des effets néfastes du changement climatique.

De plus, le Sénégal met en œuvre son document de politique forestière pour la période 2005-2025 qui fixe les orientations et le cadre d'actions pour la lutte contre la déforestation et la dégradation des sols, la gestion des ressources forestiers, la conservation des écosystèmes forestiers et de la biodiversité.

Aux termes de l'article 16 du décret n°2011-760 du 8 juin 2011 portant organisation du Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature, la Direction des Eaux, Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols (DEFCCS) est chargée de la mise en œuvre de la politique de l'Etat en matière forestière.

Aussi, la DEFCCS est-elle appelée à jouer un rôle de premier plan dans le cadre de la réalisation des objectifs stratégiques du Sénégal en matière de développement durable et de la mise en œuvre de ses engagements internationaux dans ce domaine.

Selon le dernier rapport *Forest Resources Assessment* (FRA) de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), le Sénégal perd chaque année en moyenne environ 40 000 ha de forêt¹.

¹ FAO, Rapport national FRA 2020, p. 10

Au même moment, le niveau de dégradation des sols dans notre pays est estimé à 34%, soit une superficie dégradée de 6 860 900 ha.²

Or la déforestation et la dégradation des terres ont des effets néfastes sur le tissu économique et social. Selon une étude de la FAO, la déforestation coûte à notre pays environ 2,1 % du Produit intérieur brut (PIB) alors que le coût annuel de la dégradation des terres est estimé à environ 944 millions de dollars américains par an, soit 8% du PIB³.

De plus, la Banque mondiale estime que le Sénégal pourrait perdre jusqu'à 8% de son PIB d'ici 2030 en raison des effets des changements climatiques⁴.

Il apparaît donc que les enjeux économiques et sociaux qui s'attachent aux missions de la DEFCCS sont cruciaux pour notre pays.

A ce titre, elle a été allocataire d'une part importante des ressources internes et externes qui ont été consacrées à la lutte contre la déforestation et la dégradation des terres au cours des dernières décennies. Ainsi, au titre de la période sous revue (2019-2021), la direction a bénéficié de ressources financières d'un montant global d'environ quinze milliards de F CFA.

C'est donc tenant compte de l'importance stratégique des missions de la DEFCCS que la Cour des Comptes a décidé d'inscrire dans son programme annuel 2022, fixé par arrêté n°004/2022/CC/SG/GC du 25 mars 2022, l'audit de la performance de ladite direction au titre des gestions 2019 à 2021.

Compétence de la cour et mandat de l'équipe d'audit

L'audit est réalisé en vertu de l'article 30 de la loi organique n°2012-23 du 27 décembre 2012 sur la Cour des Comptes qui dispose en son alinéa 2 que « la Cour contrôle la régularité et la sincérité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques. Elle s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services de l'Etat et par les autres organismes publics ».

L'article 8 du décret n°2013-1449 du 13 novembre 2013 fixant les modalités d'application de la loi organique n°2012-23 du 27 décembre 2012 abrogeant et remplaçant la loi organique n°99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des Comptes dispose en outre que « la Chambre des Affaires administratives est chargée de juger les comptes des établissements publics dotés d'un comptable public et de contrôler la gestion des établissements publics à caractère administratif et des services de l'Etat autres que les services financiers. »

Aux termes de l'article 62 de la loi organique précitée, la Cour des Comptes exerce de plein droit ses compétences, « soit dans le cadre du programme annuel qu'elle définit, soit sur demande particulière du Président de la République, du Gouvernement ou du Parlement. »

En exécution du programme annuel 2022 de la Cour, M. Aly NDIAYE, Conseiller, a été désigné par ordonnance n°06/CC/CAA/G du 05 avril 2022 du Président de la Chambre des Affaires administratives pour rapporter le dossier portant sur l'audit de la performance de la Direction des Eaux, Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols.

Il est assisté de Messieurs Guellé DIACK et Moussa SOW, Assistants de vérification.

Présentation de la DEFCCS

Sous l'autorité du Ministre chargé des Eaux et Forêts, la DEFCCS est chargée de la mise en œuvre de la politique forestière du Sénégal.

Les missions, le cadre juridique et institutionnel, l'organisation et le fonctionnement de la direction sont tour à tour présentés ci-dessous.

Missions

Aux termes de l'article 16 du décret n°2011-760 du 8 juin 2011 portant organisation du Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature, la DEFCCS est chargée :

² Rapport du Projet « Evaluation de la dégradation des terres dans les zones arides » (*Land Degradation Assessment in Drylands - LADA*)

³ <https://landportal.org/node/30530>, consulté le 20 octobre 2022.

⁴ Ibid.

- de la conservation et la gestion durable du potentiel forestier et de la biodiversité ;
- du maintien des équilibres socio-écologiques en vue de satisfaire les besoins des populations en services et produits forestiers ligneux et non ligneux à travers, notamment, la mise en œuvre cohérente de la politique de décentralisation et de la coopération dans le cadre des conventions locales internationales et du partenariat sous régional ;
- de l'évaluation des ressources forestières et fauniques ainsi que l'élaboration de la politique forestière permettant leur valorisation optimale ;
- de la conception et la mise en œuvre des projets et programmes de développement forestier visant à préserver et à renforcer les richesses de la faune et de la flore dans un objectif de développement durable ;
- de la mise en œuvre de la politique forestière du Sénégal en cohérence avec les autres politiques de l'Etat ;
- de l'élaboration et la mise en œuvre de tous projets et programmes relatifs à la chasse et au développement des ressources fauniques, à l'exploitation forestière, à la lutte contre les feux de brousse et à la protection des forêts en général ;
- de l'élaboration des textes législatifs et règlementaires dans son domaine de compétence et de l'application des lois et règlements en vigueur ;
- de la mise en œuvre des accords internationaux ratifiés par le Sénégal et entrant dans son domaine de compétence.

▪ **Cadre juridique et institutionnel**

• **Cadre juridique**

Le cadre normatif de l'activité de la DEFCCS comprend les textes supranationaux et nationaux.

Les textes supranationaux :

Les engagements internationaux du Sénégal en matière de foresterie sont notamment contenus dans les textes suivants :

- La Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements climatiques (CCNUCC) ;
- la Convention des Nations Unies sur la Lutte contre la Désertification (CNULD) ;
- la Convention sur le Commerce international des Espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) ;
- la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique ;
- la Convention de Ramsar sur les zones humides ;
- la Convention des Nations Unies pour la conservation des espèces migratrices sauvages ;
- la Convention africaine pour la conservation de la nature et des ressources naturelles.

Les textes nationaux

A l'échelle nationale, le dispositif juridique applicable à la foresterie comprend essentiellement les textes législatifs et réglementaires ci-après :

- la loi n° 86-04 du 24 janvier 1986 portant Code de la Chasse et de la protection de la Faune ;
- la loi n° 2001-01 du 15 janvier 2001 portant Code de l'Environnement ;
- la loi n°2005-10 du 03 août 2005 portant statut spécial du Personnel des Eaux et Forêts, Chasses ;
- la loi n°2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des collectivités territoriales ;
- la loi n° 2018-25 du 12 novembre 2018 portant Code forestier ;
- le décret n°85-585 du 24 mai 1985 fixant le montant des taxes et redevances en matière de chasse et de protection de la faune ;
- le décret n° 86-844 du 14 juillet 1986 portant application du Code de la Chasse et de la protection de la Faune ;

- le décret n° 96-571 du 09 juillet 1996 fixant les taxes et redevances en matière d'exploitation forestière, modifié par le décret n° 2001-217 du 13 mars 2001 ;
- le décret n°2001-282 du 12 avril 2001 portant application du Code de l'Environnement ;
- le décret n°2011-760 du 8 juin 2011 portant organisation du Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature ;
- le décret n°2019-110 du 16 janvier 2019 portant application de la loi n° 2018-25 du 12 novembre 2018 portant code forestier ;
- l'arrêté n°10621 du 17 septembre 1981 portant organisation et fonctionnement de la Direction des Eaux et Forêts, Chasses ;
- l'arrêté n°14242 en date du 15 décembre 2011 portant organisation de la Direction de la Conservation des sols ;
- les arrêtés fixant les modalités d'organisation des campagnes d'exploitation forestière ;
- les arrêtés fixant les modalités d'exercice de la chasse au titre des saisons cynégétiques.

• Cadre institutionnel

La DEFCCS est l'une des directions techniques du Ministère de l'Environnement, du Développement durable et de la Transition écologique.

Conformément aux dispositions du décret n°2019-794 du 17 avril 2019 relatif aux attributions du Ministre de l'Environnement et du Développement durable, celui-ci met en œuvre la politique définie par le Chef de l'Etat en matière de veille environnementale, de lutte contre les pollutions et de protection de la nature, de la faune et de la flore.

La DEFCCS assiste le Ministre dans l'exercice de ces attributions notamment en ce qui concerne la protection de la nature, de la faune et de la flore.

En outre, elle appuie les collectivités territoriales dans l'exercice de leurs compétences en matière de gestion des ressources naturelles et de l'environnement.

Dans le cadre de l'accomplissement de ses missions, elle collabore principalement avec les entités avec lesquelles elle met en œuvre le programme n°2071 « Lutte contre la déforestation et la dégradation des sols ». Il s'agit du Centre de Suivi écologique (CSE) ; de l'Agence de la Grande Muraille verte et de la Reforestation, du Comité national du Comité permanent inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CONA-CILSS).

Organisation et fonctionnement

La DEFCCS est née de la fusion en 2012 de deux directions : la Direction des Eaux, Forêts et Chasses et la Direction de la Conservation des Sols. L'organisation et le fonctionnement de ces directions étaient respectivement régies par les arrêtés ministériels n°10621/MDRSEEF du 17 septembre 1981 et n°14242 du 15 décembre 2011.

Il est à noter que, depuis la création de la DEFCCS sur les cendres de ces deux structures, aucun texte n'a été pris pour fixer son organisation et son fonctionnement.

L'architecture organisationnelle de la DEFCCS comprend : une administration centrale et des structures déconcentrées épousant le découpage administratif de notre pays.

Au niveau central, il y a, aux côtés du Directeur et de son adjoint, les unités administratives suivantes :

- la Division Aménagement et Productions forestières (DAPF) ;
- la Division Protection des Forêts (DPF) ;
- la Division Reboisement et Conservation des Sols (DRCS) ;
- la Division Gestion de la Faune (DGF) ;
- la Division Suivi, Evaluation, Formation, Sensibilisation (DSEFS) ;
- le Bureau de l'Administration générale et de l'Equipement (BAGE) ;
- le Bureau Changements climatiques (BCC) ;
- le Bureau de Gestion des Ressources humaines (BGRH) ;
- le Bureau du Contentieux et Brigade nationale (BCBN) ;
- la Cellule Evaluation et Cartographie des Ressources et Système d'Information (CERSI).

Au niveau déconcentré, l'Administration forestière s'appuie sur :

- les Inspections régionales des Eaux et Forêts (IREF) au niveau des régions ;

- les Secteurs forestiers au niveau des départements ;
- les Sous-secteurs forestiers dans certaines zones stratégiques infra départementales ;
- les Brigades forestières au niveau des arrondissements ;
- les Triage et Postes forestiers au niveau des communes ou gros villages.

Cette architecture est complétée par d'autres structures chargées de la mise en œuvre d'activités spécifiques. Il s'agit notamment de : la Direction du Parc forestier et zoologique de Hann (PFZH) ; du Programme national de production de Semences forestières (PRONASEF), du Centre forestier de Recyclage de Thiès (Centre Fo.Re.T) ; de la Cellule de mise en œuvre du plan d'aménagement de la bande de filaos ; la Cellule de mise en œuvre du plan d'aménagement de la Forêt classée de Mbao ; et des projets et programmes de développement forestier.

Rôles et responsabilités :

Durant la période sous-revue, Monsieur Abdou Karim SALL et le Colonel-Major Baïdy BA ont occupé respectivement les fonctions de Ministre chargé des Eaux et Forêts (avril 2019 à septembre 2022) et de Directeur des Eaux, Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols (février 2014 à nos jours).

Les attributions du Ministre ont été fixées par l'article premier du décret n°2019-794 du 17 avril 2019. Sous l'autorité du Premier Ministre, il prépare et met en œuvre la politique définie par le Chef de l'Etat en matière de veille environnementale, de lutte contre les pollutions et de protection de la nature, de la faune et de la flore. A ce titre, il est responsable, sous réserve des compétences dévolues aux collectivités territoriales, de la protection de l'environnement et, à ce titre, il prend les mesures pour prévenir et lutter contre les pollutions de toute nature. Il veille à ce que les activités potentiellement polluantes ne détériorent pas le cadre de vie des populations et la qualité de l'environnement. Il s'assure de la sécurité des installations potentiellement polluantes.

Quant au Directeur des Eaux, Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols, il est chargé de la mise en œuvre de la politique forestière, sous l'autorité du Ministre chargé des Eaux et Forêts.

Dans l'accomplissement de ses missions, il est notamment assisté par un directeur-adjoint, des chefs de division, des chefs de services rattachés (Services régionaux des Eaux et Forêts, projets autonomes de développement forestier, établissements spéciaux).

Les chefs de Division sont chargés de l'impulsion, de la coordination et du contrôle de la mise en œuvre des actions dans la composante relevant de leur compétence.

Les chefs de services régionaux sont chargés de l'élaboration et de l'exécution des programmes forestiers au niveau régional et de l'application de la réglementation en matière forestière et cynégétique. Sous l'autorité des chefs de services régionaux, les chefs de services départementaux des Eaux et Forêts (ou secteurs forestiers) exécutent les programmes forestiers et cynégétiques dans les départements.

Enfin, les projets autonomes et les établissements spéciaux sont chargés, dans leur domaine d'action, de la réalisation des objectifs définis dans le cadre des plans de développement économique et social.

Objectifs de l'audit

L'audit de la performance de la DEFCCS vise à vérifier si celle-ci assure adéquatement la couverture des besoins nationaux en produits et services forestiers à travers notamment une gestion de ses ressources suivant les principes d'efficacité, d'économie, et d'efficience et en tenant compte des exigences de durabilité des forêts et des terres.

Cet objectif général est décliné en 4 objectifs spécifiques :

1. S'assurer que la DEFCCS a mis en place un cadre de gouvernance garantissant la performance et la reddition des comptes ;
2. s'assurer que la DEFCCS mobilise et utilise ses ressources de manière optimale ;
3. s'assurer que la DEFCCS met en œuvre efficacement des actions en vue d'une gestion durable des ressources forestières ;
4. s'assurer que la DEFCCS met en œuvre efficacement des actions en vue de garantir la protection des écosystèmes forestiers ainsi que la conservation des sols.

Portée et étendue de l'audit

• Portée de l'audit

La présente mission d'audit porte sur les activités déroulées par la Direction des Eaux, Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols dans le cadre de la lutte contre la déforestation et la dégradation des terres.

Ainsi, les travaux portent sur **les secteurs d'examen** ci-dessous :

1. le cadre de gouvernance de la foresterie ;
2. la mobilisation et l'utilisation des ressources ;
3. la gestion des ressources forestières et la valorisation du patrimoine forestier ;
4. la conservation des forêts et des sols.

• Etendue de l'audit

Les travaux sont réalisés au sein des services centraux et déconcentrés de la DEFCCS. Les différentes parties prenantes de la protection et de la valorisation du patrimoine forestier (autres administrations, collectivités territoriales, exploitants forestiers, organisations communautaires...) sont également concernées par les travaux d'audit.

Ceux-ci sont concentrés en particulier sur les activités menées par la DEFCCS dans la période de 2019 à 2021, même s'il est fait référence à des points relevant de gestions antérieures ou postérieures.

Approche d'audit et démarche méthodologique

Cet audit de performance qui associe des aspects de conformité ayant un impact sur l'efficacité, l'efficience et l'économie, est effectuée selon les règles et procédures de la Cour et suivant les normes ISSAI 300, 400, 3000, GUD 3910 et GUD 3920.

Il est adopté une approche d'audit mixte basée sur une analyse axée à la fois sur les résultats et les problèmes.

La démarche méthodologique suivie dans le cadre de l'audit comprend principalement les points suivants :

- réunion de lancement au Ministère de l'Environnement et du Développement durable (28 avril 2022) ;
- revue documentaire ;
- entretiens avec les principaux responsables au niveau central et avec l'IREF de Dakar et le Chef du Secteur forestier de Rufisque (au titre des services déconcentrés) ;
- élaboration et validation du Rapport d'étude préliminaire ;
- collecte des éléments probants (entretiens individuels et collectifs avec les différentes parties prenantes de la foresterie ; visites de terrains dans 10 des 14 régions du Sénégal ; revue et analyse documentaires) ;
- rédaction du projet de rapport provisoire.

Plan du rapport

Le présent rapport comprend quatre (04) parties :

- le cadre de gouvernance ;
- la mobilisation et l'utilisation des ressources ;
- la gestion durable des ressources forestières ;
- la conservation des forêts et des sols.

CHAPITRE PREMIER : LE CADRE DE GOUVERNANCE DE LA DEFCCS

L'examen du cadre de gouvernance de la DEFCCS répond principalement à l'objectif de s'assurer que celui-ci est de nature à garantir la performance et la reddition des comptes.

Les diligences effectuées par l'équipe de vérification à cet effet ont permis de déceler des insuffisances en ce qui concerne le cadre stratégique et la structure organisationnelle qui constituent le socle de l'activité de l'entité.

I. Un cadre stratégique incomplet et souffrant de quelques incohérences

A travers l'exercice de ses missions, la DEFCCS concourt à la réalisation d'objectifs politiques nationaux et internationaux en matière de lutte contre la déforestation et la dégradation des sols. Ces objectifs sont déclinés dans des documents nationaux et supranationaux plus ou moins articulés les uns aux autres et qui forment le cadre stratégique de l'activité de la direction.

Il ressort de l'analyse de ces documents et des entretiens, qu'en sus d'être incomplet, le cadre stratégique de la DEFCCS présente quelques incohérences.

1.1.Un défaut de déclinaison de la politique forestière en programmes à moyen terme

Dans la PFS 2005-2025, il est prévu trois échelles de planification⁵ :

- ❖ la vision qui dégage une perspective sur 20 ans ;
- ❖ le programme qui définit les activités à mener à moyen terme, environ 5 ans ;
- ❖ le Plan de Travail annuel (PTA) qui précise les activités et le budget de l'année.

Il a été pourtant constaté que, depuis l'adoption de la PFS en cours de mise en œuvre, même si la DEFCCS élabore régulièrement ses PTA, elle ne réalise aucune planification à moyen terme (5 ans). Or, dans le référentiel politique précité, il est indiqué que l'élaboration de programmes donne l'occasion d'estimer les ressources escomptées sur le moyen terme et d'évaluer la mise en œuvre de la PFS.

Une telle situation ne favorise ni une bonne opérationnalisation de la vision stratégique portée par la PFS ni un examen périodique de ses axes stratégiques et thématiques prioritaires à des fins de réajustements.

1.2.Absence des documents d'orientation de l'aménagement forestier

Aux termes de l'article 3 de la loi n°2018-25 du 12 novembre 2018 portant Code forestier, « la mise en valeur économique, écologique et sociale des forêts et terres à vocation forestière est prévue par la Politique forestière définie par le Président de la République. Celle-ci est précisée par des directives nationales d'aménagement complétées par des orientations départementales forestières ».

Après l'adoption de la Politique forestière du Sénégal (PFS) 2005-2025, actualisée en 2014, les documents stratégiques subséquents, en l'occurrence les Directives nationales d'Aménagement (DNA) et les Orientations départementales forestières (ODF) auraient dû être élaborés pour préciser ce référentiel.

Or, il a été constaté l'inexistence de tels documents.

1.2.1. Inexistence de directives nationales d'aménagement

Les Directives nationales d'Aménagement (DNA) ont pour objet de préciser les orientations et principes définis dans la Politique forestière du Sénégal (PFS) en traçant les lignes directrices d'une gestion durable des ressources forestières. Ainsi, elles constituent le cadre référentiel national pour l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'aménagement des forêts dans l'objectif d'une gestion et d'une conservation durables des ressources forestières. A ce titre, elles sont censées fournir les référentiels techniques, juridiques et administratifs devant servir de normes dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'aménagement des formations forestières.

⁵ PFS, page 132

En vertu des dispositions de l'article 5 du décret n°2019-110 du 16 janvier 2019 portant application de la loi n°2018-25 du 12 novembre 2018 portant Code forestier, l'élaboration des DNA est du ressort du Ministre chargé des Eaux et Forêts.

La Cour a constaté que ce document n'est toujours pas élaboré.

Interpelé à ce sujet, le Directeur des Eaux, Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols a présenté un projet de DNA à l'équipe d'audit.

1.2.2. Absence d'orientations départementales forestières

Conformément aux dispositions de la loi n°2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales et de celles du Code forestier, les Orientations départementales forestières (ODF) traduisent au niveau de chaque département les objectifs de la politique forestière relevant de la compétence de l'Etat en matière de gestion durable des forêts.

Elles constituent une déclinaison locale de la PFS et des DNA. Ainsi, entre autres fonctions, les ODF servent de référentiel, à l'échelle départementale, pour la conception et la mise en œuvre des plans d'aménagement des formations forestières du domaine protégé dont la gestion est du ressort des collectivités territoriales.

Aux termes de l'article 5 du décret 2019-110 portant application du Code forestier, la définition des orientations locales forestières est de la compétence du département (ordre de collectivité territoriale). Toutefois, en vertu de sa qualité d'autorité chargée de la mise en œuvre de la politique forestière du Sénégal, il revient au Ministre chargé des Eaux et Forêts de prendre les initiatives nécessaires en vue de l'élaboration des ODF au niveau de chaque département. De plus, en vertu de sa mission d'appui-conseil aux collectivités territoriales dans son domaine de compétence, le Service de Eaux et Forêts est appelé à assurer la conduite opérationnelle de la conception de ces documents au sein des départements.

En tout état de cause, en l'absence des Directives nationales d'Aménagement et des Orientations départementales forestières, le Service des Eaux et Forêts et les Collectivités territoriales se trouvent privés de précieux référentiels pouvant garantir une articulation des plans d'aménagement aux objectifs et principes directeurs définis dans la PFS en matière de gestion durable des ressources.

Selon le Ministre de l'Environnement, du Développement durable et de la Transition écologique, « la DEFCCS prévoit de finaliser les Directives nationales d'Aménagement en 2024 et les Orientations départementales forestières.

La Cour prend acte des actions réalisées et souligne la nécessité de finaliser le processus d'élaboration et de validation de ces documents.

1.2.3. Défaut d'alignement du cadre de mesure de performance aux orientations stratégiques

Le Cadre de Mesure de Performance (CMP) de toute organisation doit être adossé et articulé à son cadre stratégique afin de faciliter le suivi de la mise en œuvre et l'évaluation des actions définies par celui-ci.

L'analyse du CMP de la DEFCCS a permis de relever qu'il n'est pas en totale cohérence avec les principes et orientations définis par les référentiels stratégiques de la foresterie notamment la PFS, le Plan national de Lutte contre la Désertification (PAN/LCD), la stratégie nationale de conservation de la diversité biologique et la stratégie de réduction des Gaz à Effet de Serre (GES) et de protection de la couche d'ozone, la Contribution déterminée au niveau national (CDN).

Il a été constaté, d'une part, l'absence d'objectifs et d'indicateurs sexospécifiques et, d'autre part, des insuffisances dans la mesure des résultats en matière de lutte contre les changements climatiques.

1.2.3.1. Absence d'objectifs et d'indicateurs sexospécifiques

A travers la Stratégie nationale pour l'Équité et l'Égalité de Genre (SNEEG), le Gouvernement du Sénégal a pris l'engagement d'intégrer de manière systématique la problématique du genre dans l'ensemble des politiques publiques.

Aussi, la prise en compte du genre figure-t-elle en bonne place parmi les principes directeurs qui sous-tendent la mise en œuvre de la PFS. En effet, dans ce référentiel, il est indiqué que les actions prévues sur les axes stratégiques retenus seront menées selon les principes directeurs suivants :

- ❖ la responsabilisation des Collectivités territoriales ;
- ❖ la cogestion de l'espace ;
- ❖ la création et le partage équitable des richesses ;
- ❖ la durabilité des interventions ;
- ❖ l'approche par zone éco-géographique ;
- ❖ **la prise en compte du genre.**

Il apparaît donc que la question du genre figure au rang des piliers de la politique forestière du Sénégal. Dès lors, la DEFCCS doit prendre en compte de manière formelle les enjeux y relatifs dans sa stratégie d'intervention, à travers notamment la définition d'objectifs en termes de promotion de l'équité et de l'égalité de genre dans le cadre de la planification opérationnelle.

Or, il ressort de l'examen des documents de planification de la direction que, durant toute la période sous revue, celle-ci ne formule ni objectif ni indicateur sexospécifique.

La DEFCCS se prive dès lors d'un cadre d'actions formel pour la mise en œuvre de mesures et d'activités visant à renforcer le statut, la position et les capacités des femmes dans le domaine de la foresterie.

1.2.3.2. Des insuffisances dans la mesure des résultats en matière de lutte contre les changements climatiques

En réponse aux nombreux défis que posent les changements climatiques et en application de l'Accord de Paris, le Sénégal met en œuvre, dans le cadre de sa Contribution déterminée au niveau national (CDN), des mesures d'atténuation et d'adaptation « dans les secteurs économiques prioritaires, les communautés, les infrastructures, les écosystèmes et les villes⁶ ». La CDN est une version révisée de la Contribution prévue déterminée au niveau national (CPDN) adoptée en 2015. Elle comprend des objectifs non conditionnels (CDN : avec un financement domestique maîtrisé) et conditionnels (CDN+ : avec un soutien substantiel de la communauté internationale).

La foresterie est l'un des secteurs d'émissions de GES identifiés dans le cadre de la composante « Atténuation » à côté de ceux du transport, des déchets, de l'énergie, de l'industrie, et de l'agriculture. Par ailleurs, la biodiversité, une des composantes essentielles de la politique forestière, figure parmi les domaines sensibles cibles prioritaires des activités d'adaptation et de maîtrise des impacts du changement climatique à l'instar de l'érosion côtière, l'agriculture, la pêche, l'élevage, la santé, et les inondations.

La foresterie est ainsi au centre des objectifs nationaux en matière de lutte contre les changements climatiques dans ses dimensions atténuation et adaptation.

Toutefois, l'examen du cadre de mesure de performance de la DEFCCS révèle des insuffisances de nature à limiter la fiabilité du suivi et de l'évaluation des résultats des actions réalisées dans le cadre de la PFS au titre de la lutte contre le changement climatique. En effet, il a été constaté l'inadéquation des indicateurs pour la mesure de la performance des actions de réduction des émissions de CO2 et l'absence d'objectifs annuels concernant le renforcement des stocks de carbone.

1.2.3.2.1. Des indicateurs inappropriés pour les émissions de CO2 dues à la foresterie

Au Sénégal l'inventaire des émissions de GES est encadré par la CDN et par les directives du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'Evolution du Climat (GIEC). En vertu des prescriptions de la CDN, les émissions liées à la biomasse (production de charbon et de bois de chauffe) sont comptabilisées au niveau du secteur de la foresterie. La définition des actions d'atténuation dudit secteur s'opère sur la base des informations obtenues sur les niveaux d'émissions de la biomasse. Dans la CDN du Sénégal, le gigagramme CO2 équivalent (Gg CO2-e) est utilisé comme unité de mesure

⁶ CDN du Sénégal, p. 7

pour les émissions de gaz carbonique (CO₂). Ainsi, les objectifs et projections en matière d'émissions de CO₂ sont exprimés en Gg CO₂-e.

Tableau 1. Présentation des objectifs de réduction des émissions Biomasse (Gg CO₂-e) dans la CDN

Scénarios	2025	2030
Business As Usual (BAU)⁷	8533	8867
CDN	7702	7621
CDN +	7106	6652
% de réduction CDN	9,76	16
% de réduction CDN +	14	24

Source : Cour des Comptes

Dans le secteur de la foresterie, les feux de brousse constituent le principal facteur d'émissions de GES. Pour l'inventaire des émissions de GES provenant de la combustion de la biomasse, le GIEC recommande l'utilisation de méthodes s'appuyant sur l'usage de variables spécifiques et la collecte de données plus précises sur les formations forestières.

Ainsi, lorsqu'on utilise la méthode la plus simple, celle du niveau 1, l'évaluation s'appuie à minima sur les valeurs suivantes : la superficie brûlée, obtenue à l'aide de moyens satellitaires ; la masse de combustible (la biomasse) ; l'exhaustivité de la combustion ; le facteur de combustion.

Dans les PAP du programme n°2071 « Lutte contre la déforestation et la dégradation des sols » ainsi que dans les autres instruments de planification de la DEFCCS, les objectifs et indicateurs sont définis en ne tenant en considération qu'une seule variable : les superficies de forêts brûlées. De toute évidence, l'étendue de forêt brûlée ne saurait constituer un élément suffisant pour estimer les émissions de CO₂ liées aux feux de brousse dans la mesure où celles-ci sont également conditionnées par les facteurs susmentionnés.

Cette lacune empêche la DEFCCS de fournir des données précises, suffisantes et fiables pouvant garantir une estimation des GES répondant aux principes qui selon le GIEC doivent guider les inventaires nationaux, à savoir la transparence, l'exactitude, l'exhaustivité et la comparabilité.

D'ailleurs, pour la mesure de l'objectif spécifique 1 (« Réduire la dégradation de l'environnement et des ressources naturelles, les effets néfastes du changement climatique et la perte de biodiversité ») de la Lettre de Politique sectorielle de l'Environnement et du Développement durable (LPSEDD) 2016-2020, il est combiné entre autres indicateurs, l'évolution des émissions de CO₂ par habitant/an et la quantité (en tonnes) de biomasse végétale brûlée annuellement par les feux de brousse rapportée à la superficie brûlée⁸.

Selon le Directeur des Eaux, Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols, « les objectifs et indicateurs en matière de lutte contre les feux de brousse sont arrimés aux objectifs et indicateurs retenus dans le Programme 1 du Ministère (...) Cependant, les capacités du Service doivent être renforcées pour un meilleur suivi et une lutte efficace contre les feux de brousse. »

La Cour estime que les objectifs et indicateurs en matière de lutte contre les feux de brousse doivent être adaptés aux méthodes d'inventaire du GIEC.

1.2.3.2.2. Absence d'objectifs concernant le potentiel de séquestration de carbone des forêts

Dans la PFS, il est projeté le renforcement du potentiel de séquestration de carbone du domaine forestier national par l'accroissement de la biomasse ligneuse à travers notamment le reboisement, la mise en défens, la création de réserves et l'enrichissement des forêts⁹.

Faisant écho à cette ambition portée par la PFS, la CDN compte parmi ses objectifs l'augmentation de la séquestration de carbone, à travers la mise en œuvre de projets liés aux secteurs de l'agriculture et de la foresterie. Aussi assigne-t-elle à la foresterie des objectifs en ce qui concerne le renforcement des

⁷ Pratique courante sans mise en œuvre de la CDN.

⁸ LPSEDD 2016-2020, pp. 20-21

⁹ PFS 2005-2025 p. 81

capacités d'absorption de carbone des forêts aux horizons 2025 et 2030. La présentation de ces objectifs dans la CDN est reprise *in extenso* dans le tableau n°2 ci-dessous

Tableau 2. Objectifs d'absorptions de la CDN en Gg CO₂e

Scénarios	2025	2030
Business As Usual	-11573,11	-11510,66
CDN	-16 967,12	16 894,32
CDN +	-29328,21	29328,21
% absorptions CDN	-46,608129	46,77108
% absorptions CDN +	-153,41684	154,79173

Source : Cour des Comptes

Au regard de ce qui précède, la DEFCCS aurait dû prendre les dispositions nécessaires en vue de prendre en charge ces objectifs stratégiques dans le cadre de la planification de ses activités.

Il ressort pourtant de l'examen des documents de planification de la direction qu'elle ne formule aucun objectif concernant l'accroissement du potentiel de séquestration de carbone du domaine forestier national qui est une fonction croissante de l'augmentation de la biomasse aérienne et souterraine. Une telle carence a pour conséquence le défaut d'évaluation par la DEFCCS des stocks de carbone dans la biomasse souterraine et aérienne.

Recommandation n°1

La Cour invite :

- le Ministre chargé des Eaux et Forêts à :
- veiller, à l'avenir, à l'élaboration de programmes à moyen terme sur une durée quinquennale en vue d'une mise en œuvre optimale de la PFS ;
- prendre les dispositions nécessaires en vue de l'élaboration des directives nationales d'aménagement et des orientations départementales forestières ;
- le Directeur des Eaux, Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols à prendre les dispositions nécessaires en vue d'aligner la planification opérationnelle aux orientations stratégiques nationales concernant le genre, la lutte contre les feux de brousse et le renforcement du potentiel de séquestration de carbone des forêts.

II. Un cadre organisationnel qui souffre de plusieurs insuffisances

L'analyse de la structure organisationnelle de la DEFCCS révèle un organigramme informel et instable, des limites dans la prise en charge de certaines fonctions managériales et des déficiences dans la mise en œuvre des procédures administratives et financières.

2.1.Un organigramme informel et instable

Dans sa configuration actuelle, la DEFCCS a été créée par le décret n°2012-543 du 24 mai 2012 portant répartition des services de l'Etat et du contrôle des établissements publics, des sociétés nationales et des sociétés à participation publique entre la Présidence de la République, la Primature et les ministères qui a consacré la fusion de deux directions : la Direction des Eaux, Forêts et Chasses (DEFC) et la Direction de la Conservation des Sols (DCS).

Il y a lieu de préciser qu'un décret portant répartition des services de l'Etat n'a pas vocation à créer de nouvelles unités administratives.

Pour rappel, la DEFC et la DCS avaient été créées par le décret n°2011-760 du 8 juin 2011 portant organisation du Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature qui avait scindé la Direction des Eaux, Forêts et Chasses et de la Conservation des Sols en deux entités.

Toutefois, plus d'une décennie après sa création, la DEFCCS n'est toujours pas dotée d'un organigramme formel et stable.

2.1.1. Un organigramme informel

En règle générale, l'organisation des directions d'administration centrale est fixée par arrêté du ministre concerné. Ainsi, avant qu'on ne les regroupe en 2012, la DEFC et la DCS étaient respectivement organisées par l'arrêté n°10621 du 17 septembre 1981 et l'arrêté n°14242 du 15 décembre 2011.

Toutefois, il a été constaté qu'après leur fusion, aucun texte n'a été pris pour organiser la nouvelle direction qui, par conséquent, repose sur un organigramme informel depuis sa création.

En sus de cette lacune, il a été constaté que le Ministère de l'Environnement, du Développement durable et de la Transition écologique, qui constitue le point d'ancrage institutionnel de la DEFCCS, est dans la même situation dès lors que le décret n°2011-760 du 8 juin 2011 qui organisait l'ancien Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature n'a été ni modifié ni abrogé et remplacé en dépit des nombreux changements institutionnels intervenus au sein du département ministériel.

Pourtant, en vertu des dispositions de l'article 2 du décret n°2017-314 du 15 février 2017 fixant les règles de création et d'organisation des structures d'administration centrale des ministères, le décret portant organisation des services du département aurait dû être élaboré dans un délai de deux (02) mois après la signature du décret relatif aux attributions du Ministre.

2.1.2. Une organisation très instable

En l'absence d'un texte réglementaire organisant la direction, la configuration des unités administratives la composant est définie par le directeur qui, de sa propre volonté, peut en créer ou supprimer, à chaque fois qu'il le juge nécessaire.

Ainsi, plusieurs unités administratives (bureaux et cellules) ont été mises en place de manière informelle (sans la prise d'un acte) ou par note de service du DEFCCS.

Une liste non exhaustive de celles-ci est répertoriée dans le tableau n°3.

Tableau 3. Liste non exhaustive d'unités administratives créées par note de service

Désignation	Références de l'acte de création	Date de création
Cellule Cartographie et Evaluation des Ressources et Systèmes d'Information (CERSI)	Note de service n°000597/DEFCCS/PROGEDE 2	1 ^{er} mars 2016
Bureau Changement climatique	-	-
Bureau économie forestière	-	-
Bureau agressions naturelles	-	-
Unité de Coordination de la RSAN	-	-

Source : Cour des Comptes

Au-delà de la mise en place de nouvelles unités administratives, des postes de conseillers sont créés pour généralement y nommer des agents déchus de postes de responsabilité ou en expectative de promotion dans certaines fonctions.

Tableau 4. Officiers nommés aux fonctions de conseiller technique du DEFCCS

Fonction	Acte de nomination
CT DEFCCS en aménagement	Note de service ministérielle n°00043/MEDD du 16 octobre 2017
CT du DEFCCS en conservation et protection des Forêts	Note de service ministérielle n°00043/MEDD du 16 octobre 2017
CT DEFCCS en formation	Note de service ministérielle n°00043/MEDD du 16 octobre 2017
CT du DEFCCS en conservation et protection des Forêts	Note de service ministérielle n°00251/MEDD du 16 janvier 2020
CT DEFCCS en Formation	Note de service ministérielle n°---- du 05 janvier 2021
CT DEFCCS en aménagement forestier	Note de service ministérielle n°---- du 05 janvier 2021
CT du DEFCCS en conservation et protection des Forêts	Note de service ministérielle n°---- du 05 janvier 2021
CT DEFCCS en Gestion durable des Terres	Note de service n°000839/MEDD du 07 mars 2022
CT en décentralisation	Note de service n°000839/MEDD du 07 mars 2022
CT DEFCCS en aménagement forestier	Note de service n°02755/MEDD du 03 août 2021

Source : Cour des Comptes

Il résulte de ces changements intempestifs une réelle instabilité de l'organigramme préjudiciable à une bonne lisibilité des rôles, responsabilités et missions des acteurs et subséquemment, à un fonctionnement optimal du service.

Recommandation n°2

La Cour invite le Ministre chargé des Eaux et Forêts à :

- faire les diligences nécessaires en vue de l'élaboration d'un projet de décret portant organisation du ministère ;
- prendre un arrêté pour organiser la Direction des Eaux, Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols.

2.2. Des limites dans la prise en charge de certaines fonctions managériales

Toute organisation qui se veut moderne s'appuie sur une structure et une hiérarchie de rôles et responsabilités, de fonctions et de missions qui interagissent les unes avec les autres et conditionnent en grande partie la qualité de la gestion ainsi que l'atteinte des résultats.

Il ressort de l'examen de l'organisation et du fonctionnement de la DEFCCS des insuffisances dans la gestion des fonctions tels que la planification, le suivi-évaluation et la Gestion des Ressources humaines.

2.2.1. Des insuffisances dans la planification des actions

En tant que processus formalisé de prise de décision permettant d'identifier les objectifs à atteindre et les moyens les plus avantageux pour les réaliser, la planification est une fonction essentielle du management des organisations tant privées que publiques.

Or, à la DEFCCS, il a été relevé l'absence d'une structure explicitement responsable de la planification dans l'organigramme et des défaillances dans les processus de planification et de programmation budgétaire.

2.2.1.1. Une fonction planification insuffisamment prise en charge

Il ressort de l'analyse de l'organigramme actuel de la DEFCCS que la fonction planification n'y est assignée à aucune unité administrative. Les activités de planification sont coordonnées de facto par la Division Suivi-Evaluation, Formation et Sensibilisation (DSEFS).

La DSEFS comprend les bureaux suivants :

- Bureau Suivi-Evaluation
- Bureau Information, Formation et Sensibilisation
- Bureau Etudes et Valorisation des Acquis de la Recherche

Il apparaît ainsi qu'aucun des bureaux de cette division n'est expressément désigné pour assurer la charge de la fonction planification. Une telle situation dénote une certaine négligence de la planification qui se trouve diluée dans la fonction suivi-évaluation dont elle se distingue pourtant totalement.

Il en découle des lacunes dans la planification et la programmation budgétaire au sein de la DEFCCS.

2.1.1.2. Des insuffisances dans la planification et la programmation budgétaire

La planification des activités et la programmation budgétaire de la DEFCCS souffrent de quelques limites relatives notamment à l'absence de Plans de Travail et Budgets annuels (PTBA) et au caractère peu participatif du processus qui les sous-tend.

a. Absence de Plans de Travail et Budgets annuels (PTBA)

Tout exercice de planification vise, entre autres finalités, une allocation rationnelle des ressources à la disposition de l'organisation. Un tel objectif ne peut être atteint sans une évaluation exhaustive et une prise en compte effective de toutes ces ressources.

La planification annuelle des activités de la DEFCCS se fait à travers ses PTA et le PAP du Programme budgétaire n°2071 « Lutte contre la déforestation et la dégradation des terres » qui prend en compte les actions de l'Agence de la Grande Muraille verte et de la Reforestation, du Centre de Suivi écologique (CSE) et du Comité national Comité permanent inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CONA-CILSS).

Les activités de la DEFCCS sont ainsi diluées dans un document de planification multipartite. De plus, le PAP ne prend en compte que les crédits alloués à la Direction dans le cadre du budget de l'Etat.

Or, parallèlement aux ressources budgétaires, la DEFCCS mobilise et utilise des fonds au titre d'appuis institutionnels et de la mise en œuvre de protocoles signés avec des organismes publics et privés.

Ces fonds sont versés dans un compte bancaire n°SN010 01520 000589900085 74 ouvert à la Banque internationale pour le Commerce et l'Industrie du Sénégal (BICIS). L'exploitation des relevés bancaires a permis de constater que des fonds d'un montant global de 2 298 271 201 F CFA ont été mobilisés durant toute la période sous revue comme indiqué dans le tableau n°5.

Tableau 5. Situation des fonds mobilisés au titre des appuis institutionnels et des protocoles

Années	Montant mobilisé en F CFA
2019	454 418 863
2020	887 104 129
2021	956 748 209
Total	2 298 271 201

Source : Cour des Comptes

De plus, à travers le Fonds national d'intervention pour la conservation et la valorisation du patrimoine forestier, la direction capte une part non négligeable des recettes domaniales et contentieuses générées par la foresterie.

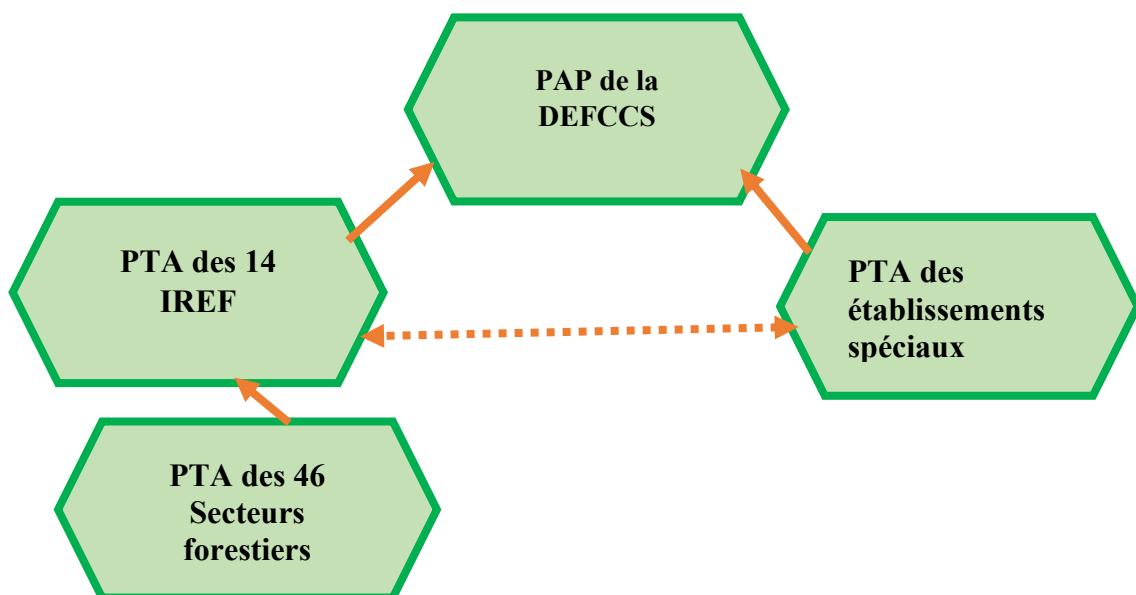
Par conséquent, au-delà du PAP, la DEFCCS aurait dû élaborer, chaque année, un PTBA afin d'une part, d'intégrer l'ensemble des ressources qui sont mobilisées en vue de la réalisation de ses activités, et d'autre part, de disposer d'un instrument de planification spécifique pouvant garantir une meilleure lisibilité des résultats.

b. Un processus de planification peu participatif

A la veille de chaque exercice budgétaire, la DEFCCS et ses différents démembrements planifient leurs activités suivant un schéma vertical et une approche « Bottom-up ». En effet, le processus part des Secteurs forestiers qui élaborent et transmettent leur PTA aux IREF. Ces derniers préparent leur plan annuel en agrégeant ceux des Secteurs forestiers qu’elles polarisent. Enfin, au niveau central, la DSEFS prépare le PAP en prenant en considération les activités prévues dans les PTAs des IREF et des établissements spéciaux.

Le processus de programmation budgétaire se déroule suivant le même schéma et les mêmes principes.

Figure 1. Représentation schématique du processus de planification de la DEFCCS



Si ces processus peuvent sembler participatifs, la réalité est tout autre lorsqu’on y regarde de plus près. En effet, même si les IREF prennent en compte de manière effective le contenu des PTAs des Secteurs forestiers, il n’en est pas de même au niveau central où les documents de planification régionaux ne sont pas suffisamment tenus en considération notamment dans la programmation budgétaire.

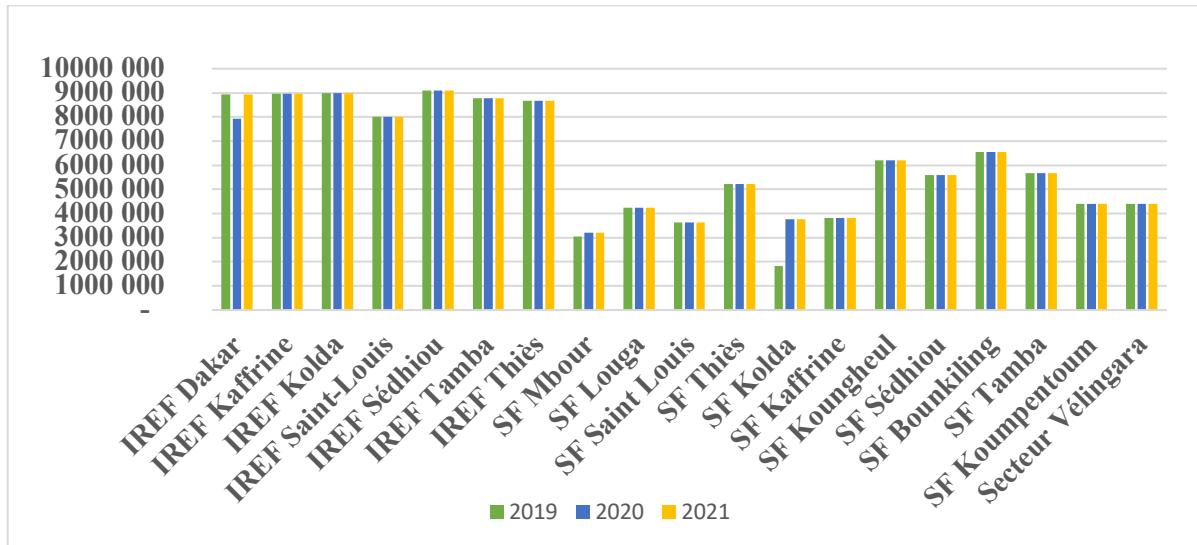
Cette situation est principalement liée à l’absence de cadre d’échanges dans toutes les étapes du processus et subséquemment à l’inexistence d’interaction entre les acteurs concernés.

Un tel cadre de concertation aurait pu garantir une rationalisation de la planification au sein de la DEFCCS en permettant une mutualisation des ressources, la justification des prévisions et un arbitrage éclairé de la part du Directeur, conformément aux principes du dialogue de gestion prévu par les dispositions du décret 2020-1036 du 15 mai 2020 relatif au contrôle de gestion.

D’ailleurs, il a été constaté une reconduction automatique, d’une année à l’autre, des mêmes montants dans les budgets des services déconcentrés (comme l’illustre la figure n°2 ci-dessous), ce qui dénote une allocation des ressources non alignée aux résultats et aux actions.

Ainsi, comme l’ont indiqué tous les IREF et chefs de Secteur forestier rencontrés par l’équipe de vérification, les activités et résultats prévus dans leurs PTAs sont généralement réalisés à moins de 60% en raison du fait que les financements prévisionnels n’arrivent jamais.

Figure 2. Evolution des crédits budgétaires des services déconcentrés visités de 2019 à 2021



Il s'y ajoute que les travaux de planification ne sont pas organisés par un document d'orientation fixant les orientations générales devant les guider et les inspirer.

Recommandation n°3

La Cour invite :

- le Ministre chargé des Eaux et Forêts à prendre les mesures nécessaires en vue d'une prise en compte effective de la fonction planification au sein de l'organigramme de la DEFCCS ;
- le Directeur des Eaux, Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols à :
 - veiller à l'élaboration, chaque année, d'un PTBA prenant en compte l'ensemble des ressources de la Direction ;
 - prendre les dispositions nécessaires pour améliorer les processus de planification et de programmation budgétaire, à travers notamment la mise en place d'un cadre d'échanges et de validation aux échelons central et déconcentré et l'élaboration, chaque année, d'un document d'orientation des travaux y relatifs.

2.2.2. Des lacunes dans le dispositif de suivi-évaluation

L'analyse du dispositif de suivi-évaluation a permis de relever des manquements liés notamment, d'une part, au défaut de mise en place des instances nationale et régionale de suivi de la PFS et, d'autre part, aux insuffisances dans le suivi des indicateurs.

2.2.2.1. Absence de structures nationale et régionale de suivi-évaluation de la PFS

La PFS 2005-2025 prévoit la création de structures de suivi de sa mise en œuvre au niveau central et régional. Ainsi, à l'échelle nationale, il est préconisé la mise en place d'un Comité de suivi de la PFS présidé par le Ministre chargé des Eaux et Forêts et regroupant les directions nationales, les services centraux et les ministères partenaires et chargé d'évaluer l'exécution du plan d'actions.

A l'échelon régional, une Cellule régionale d'Appui et de Suivi (CRAS) de la PFS devait être mise sur pied et placée sous la coordination de l'Inspecteur régional des Eaux et Forêts ou du Directeur de l'Agence régionale de Développement (ARD).

Celle-ci était censée assurer de manière permanente des tâches de coordination, d'organisation, des missions de supervision régionale, et d'interface entre le niveau central et tous les acteurs locaux¹⁰. Toutefois, l'équipe de vérification a constaté qu'aucune de ces instances n'a vu le jour au moment de la revue.

¹⁰ PFS 2005-2025, p.137

Cette lacune est, à plus d'un titre, préjudiciable à la mise en œuvre du plan de suivi-évaluation prévue dans la PFS, lequel souffre au final d'un défaut d'impulsion et de portage institutionnel.

2.2.2.2. Des insuffisances dans le suivi des indicateurs

Le suivi des indicateurs de performance est principalement assuré par la Division Suivi-Evaluation, Formation et Sensibilisation (DSEFS).

Il s'agit d'une activité qui exige l'observation de règles et l'utilisation d'outils de collecte de données pouvant garantir une bonne connaissance de l'évolution des indicateurs.

A cet égard, la DSEFS se contente de centraliser et d'agréger les données fournies par les services centraux et déconcentrés à travers les rapports trimestriels et annuels. Ainsi, les données recueillis ne font pas l'objet de recouplement ni de contrôle de leur fiabilité.

Par ailleurs, la DSEFS ne dispose pas de tableaux de bord dont la conception et la diffusion sont nécessaires pour assurer un suivi efficace des objectifs et des réalisations.

L'inexistence de tableaux de bord a pour conséquence la non-disponibilité au sein de la DSEFS de plusieurs données sur les principaux indicateurs de performance de la direction.

De ce fait, toutes les fois que l'équipe de vérification a sollicité des informations sur les indicateurs, les divisions concernées ont dû collecter elles-mêmes les données pertinentes auprès des services déconcentrés alors que celles-ci étaient censées être disponibles à la DSEFS.

Ces manquements relevés dans le système de suivi des indicateurs sont principalement liés au déficit de formation du personnel de la DSEFS. En effet, l'examen du cursus académique et du parcours professionnel du Chef de Division et les entrevues avec ce dernier ont permis de constater qu'il n'a bénéficié d'aucune formation dans le domaine du suivi-évaluation.

En tout état de cause, les insuffisances ainsi notées dans le dispositif de suivi sont de nature à compromettre le pilotage de la performance au sein de la DEFCCS.

2.2.2.3. Le défaut d'évaluation à moyen terme de la PFS

La politique forestière du Sénégal en cours d'exécution est planifiée jusqu'à l'horizon 2025. Dans la version 2014 de la PFS, il est prévu une revue des objectifs quantitatifs et des moyens suivant deux séquences : **2014-2019** et **2020-2025¹¹**.

En outre, le système de planification établi par la PFS est bâti sur des programmes d'activités à moyen terme (5 ans) sur la base des ressources financières disponibles.

A ce titre, la mise en œuvre de la PFS aurait dû faire l'objet d'évaluations à moyen terme suivant les séquences susmentionnées.

La Cour constate le défaut d'évaluation de la phase 2014-2019 de la PFS.

Avec un tel manquement, les acteurs de la mise en œuvre de la PFS ne se sont pas conformés aux prescriptions de la PFS qui reste le principal référentiel stratégique de la foresterie.

Le Directeur des Eaux, Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols a pris acte de l'observation de la Cour et explique cette situation « par des manquements notés dans le dispositif de planification et du suivi-évaluation de la DEFCCS ».

Monsieur Abdou Karim SALL, ancien Ministre chargé des Eaux et Forêts, n'a pas répondu à l'observation qui lui a été adressée.

La Cour souligne qu'en ne mesurant pas les résultats enregistrés dans le cadre de la séquence 2014-2019 de la PFS, les acteurs de la mise en œuvre de la PFS se sont privés de l'occasion de s'assurer de l'atteinte des résultats intermédiaires et de prendre en conséquence les mesures correctives nécessaires pour l'amélioration de l'exécution de la politique forestière au cours de sa seconde séquence.

¹¹ PFS 2005-2025 révisée en 2014, p. 109

Recommandation n°4

La Cour invite :

- **le Ministre chargé des Eaux et Forêts à prendre les dispositions nécessaires en vue de :**
 - la mise en place du Comité national de suivi et des cellules régionales d'appui et de suivi de la Politique forestière du Sénégal, tel que prévu dans le plan d'action de la PFS 2005-2025 ;
 - l'évaluation de la PFS selon la périodicité prescrite ;
- **le Directeur des Eaux, Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols à prendre les mesures nécessaires en vue de corriger les manquements notés dans le système de suivi des indicateurs, à travers notamment le renforcement des capacités du personnel de la DSEFS et l'élaboration d'outils de suivi.**

2.2.3. Un système de reddition des comptes défaillant

La loi organique n°2020-07 du 26 février 2020 abrogeant et remplaçant la loi organique n°2011-15 du 08 juillet 2011 relative aux lois de finances, modifiée par la loi organique n°2016-34 du 23 décembre 2016, en son article 12, dispose que « chaque programme est assorti d'objectifs précis, arrêtés en fonction de finalité d'intérêt général et des résultats attendus. Ces résultats, mesurés notamment par des indicateurs de performance, font l'objet d'évaluations régulières et donnent lieu à un rapport de performance élaboré en fin d'exercice... »

De plus, aux termes de l'article 49 de la LOLF, la loi de règlement est accompagnée entre autres documents « des rapports de performance par programme rendant compte de leur gestion et de leurs résultats ».

Il a été constaté que, durant toute la période sous revue, le programme budgétaire n°2071 « Lutte contre la déforestation et la dégradation des terres » n'a donné lieu à aucun Rapport annuel de Performance (RAP) alors que, chaque année, il est l'objet d'un PAP.

En lieu et place, la DEFCCS produit un rapport d'activités annuel dans lequel il est établi le bilan des actions mises en œuvre au cours de l'année considérée.

Dans ces rapports-bilans, la DEFCCS se contente de présenter les réalisations sans aucune référence aux objectifs définis dans les PAP ni aux indicateurs qui leurs sont associés.

De tels rapports ne sauraient se substituer aux RAP qui présentent l'avantage de rendre compte des résultats à l'aune des indicateurs définis dans les PAP correspondants.

L'absence de RAP constitue une entorse aux dispositions des articles 12 et 49 de la loi organique susmentionnée. De plus, en ne s'acquittant pas de l'obligation légale de produire un RAP à la fin de chaque exercice budgétaire, le responsable du programme 2071 se soustrait à l'impératif tout aussi légal de rendre compte des résultats dudit programme.

Dans ses réponses, le DEFCCS affirme que « le rapport annuel de performance 2021 du Programme 1 a été élaboré conformément à la loi ».

Toutefois, la Cour constate que ce document n'a jamais été fourni à l'équipe de vérification malgré plusieurs relances.

Recommandation n°5

La Cour demande au Directeur des Eaux, Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols, Responsable du Programme budgétaire 2071 « Lutte contre la déforestation et de la dégradation des sols », de veiller à la production régulière des Rapports annuels de Performance (RAP) dudit programme, tel que prescrit par les articles 12 et 49 de la loi organique n°2020-27 abrogeant et remplaçant la loi organique n°2011-15 du 08 juillet 2011 relatives aux lois de finances, modifiée par la loi organique n°2016-34 du 23 décembre 2016.

2.2.4. Une fonction RH éclatée

L'examen de la répartition des attributions au sein de la DEFCCS a permis de constater que la gestion des ressources humaines est partagée entre le Bureau de Gestion des Ressources humaines (BGRH) et le Bureau de l'Administration générale et de l'Equipement (BAGE).

En effet, si le personnel fonctionnaire et non fonctionnaire est exclusivement géré par le BGRH, les contractuels sont écartelés entre celui-ci et le BAGE.

Comme l'illustre le tableau n°5, le BAGE s'occupe de toutes les diligences relatives à l'établissement, la signature et l'enregistrement des contrats, à la paie, aux cotisations sociales et à la prise en charge médicale des agents. De son côté, le BGRH est compétent pour les aspects liés aux congés, aux autorisations et permissions d'absence ainsi qu'à la délivrance des certificats et attestations de travail, à ces derniers.

Il s'y ajoute que la gestion de la formation des agents de la direction est assurée par le conseiller du DEFCCS nommé à cet effet et accessoirement par le BGRH.

Tableau 6. Répartition des attributions en matière de gestion des personnels contractuels entre le BGRH et le BAGE

Attributions du BGRH	Attributions du BAGE
Réception et traitement des demandes d'autorisation d'absence	Gestion du processus de recrutement
Préparation des actes de jouissance des congés légaux	Préparation des actes d'affectation ou de mutation
Délivrance des attestations et certificats de travail	Liquidation des salaires

Source : Cour des Comptes

Cet éclatement des attributions ne favorise pas une bonne lisibilité des rôles et responsabilités ni une gestion rationnelle des ressources humaines de la DEFCCS.

De plus, conjuguée à l'absence d'une commission de paie relevée par l'équipe de vérification, cette insuffisance est porteuse d'énormes risques d'irrégularités dans la gestion des ressources financières affectées à la rémunération du personnel contractuel.

Selon le DEFCCS, « ce mode de gestion du personnel a toujours été le modèle adopté dans le cadre du fonctionnement de la DEFCCS ». Il ajoute que le BAGE et la BGRH « travaillent en complémentarité et synergie ».

La Cour réaffirme le constat d'une gestion en silo du personnel par le BAGE et la BGRH, ce qui n'est guère une option managériale optimale.

Recommandation n°6

La Cour invite le Directeur des Eaux, Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols à mettre fin à l'éclatement des attributions en matière de gestion des ressources humaines au sein de la direction.

2.2.5. Des défaillances dans l'organisation des contrôles

L'examen du système de contrôle interne de la DEFCCS a permis de relever des manquements dans la délivrance des permis de coupe et l'inexistence d'une commission de paie.

2.2.5.1. Un défaut de contrôle dans les procédures de délivrance des permis de coupe

En vertu des dispositions de l'article 10 du décret n°2019-110 du 16 janvier 2019 portant application de la loi n°2018-25 du 12 novembre 2018, les permis d'exploitation des produits forestiers sont délivrés par le Service des Eaux et Forêts.

Il ressort de l'analyse de la procédure de délivrance de ces documents administratifs au niveau des services centraux et déconcentrés, que celle-ci se déroule en dehors de tout contrôle administratif.

En effet, les permis sont délivrés par les gérants des caisses intermédiaires de recettes forestières sans l'intervention d'aucun autre agent de l'ordre administratif. Les gérants des CIRF procèdent à la liquidation de la recette, à son encaissement et à la délivrance du permis.

Aux termes de l'article 14 du décret n°2020-978 du 23 avril 2020 portant règlement général sur la comptabilité publique, les fonctions d'ordonnateur et celles de comptable public sont incompatibles. En cumulant les tâches de liquidation et d'encaissement des recettes provenant de l'exploitation forestière, les gérants des CIRF contreviennent aux dispositions du décret précité.

De plus, le fait que les régisseurs des CIRF signent et délivrent les permis d'exploitation, en lieu et place des chefs de service compétents, prive ces derniers de leur pouvoir de contrôle sur la procédure et augmente ainsi les risques d'irrégularités.

Dans ses réponses, le DEFCCS confirme que « dans les régions, les gérants des caisses d'avance s'occupent de la délivrance des quittances après paiement des taxes et de la délivrance des permis de coupe qui sont intrinsèquement liées ».

La Cour réaffirme que la délivrance des permis de coupe et l'encaissement des recettes y relatives sont incompatibles et doivent par conséquent être assurés par des agents différents.

2.2.5.2.Inexistence d'une commission de paie

La circulaire ministérielle n°0030/MFAE/DGT/DCP du 4 février 1974 prescrit la mise en place d'une commission de paie lorsque des paiements collectifs sont effectués par un billetteur. Selon ladite circulaire, le billetteur s'entend de « l'intermédiaire chargé de payer les mandats collectifs qui comportent des salaires d'ouvriers, de manœuvres et éventuellement des traitements de fonctionnaires dont le règlement par virement n'est pas obligatoire. »

Au sens de cette circulaire, la commission de paie est chargée de contrôler les opérations effectuées par le billetteur et de garantir l'exactitude des certifications portées par ce dernier.

Il a été pourtant constaté l'absence de commissions de paie à la DEFCCS en dépit du fait que les gérants des CIRF procèdent au paiement des traitements des contractuels du Programme *Xëyu ndaw ñi* au billetage.

Cette situation, en plus de constituer une entorse à la circulaire précitée, est porteuse de risques d'irrégularités dans les acquits et les opérations des billetteurs.

L'absence de commission de paie est d'autant plus problématique que les salaires des personnels contractuels sont liquidés par le BAGE sans l'intervention ou le contrôle du BGRH.

Dans de telles conditions, les absences susceptibles de faire l'objet de retenues ne font pas l'objet de vérification et ne peuvent de ce fait être répercutées sur les salaires des concernés.

La mise en place d'une commission de paie aurait pu permettre, d'une part, un contrôle des paiements au billetage et, d'autre part, la préparation conjointe par le BAGE et le BGRH des salaires des agents contractuels payés par virement bancaire.

Selon le DEFCCS, « la Commission de paie existe de fait. Elle est composée de la personne responsable de la paie, du gestionnaire et du billetteur ».

La Cour estime que la Commission de paie doit être formalisée et comprendre en son sein un représentant du BGRH.

Recommandation n°7 :

La Cour invite le Directeur des Eaux, Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols à :

- veiller à la séparation des tâches de liquidation, d'encaissement et de délivrance des documents administratifs afférents à l'exploitation forestière ;
- mettre en place de manière formelle une commission de paie incluant un membre du Bureau de Gestion des Ressources humaines.

A la lumière des observations faites sur le cadre de gouvernance de la DEFCCS, la Cour estime que celui-ci ne garantit ni la performance ni la reddition des comptes.

CHAPITRE 2 : LA MOBILISATION ET LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET FINANCIERES

L'objectif visé par la revue en ce qui concerne la gestion des ressources humaines et financières est de s'assurer que la DEFCCS mobilise et utilise lesdites ressources de manière optimale.

L'examen de la gestion de la direction révèle des insuffisances dans la mobilisation des ressources financières et une utilisation inefficiente des ressources humaines et financières.

I. Des faiblesses dans la mobilisation des ressources financières

Pour exécuter sa mission, la DEFCCS bénéficie d'une dotation de crédits du budget de l'Etat mais également de ressources additionnelles provenant d'une partie des recettes forestières, de la contribution des collectivités territoriales et des Partenaires techniques et financiers (PTF).

L'accomplissement correct de cette mission est en grande partie conditionnée par la disponibilité de ces ressources.

L'équipe de vérification a constaté un défaut de mobilisation du Fonds national d'intervention (FNI) pour la conservation et la valorisation du patrimoine forestier, des insuffisances dans le recouvrement des recettes forestières, une faible contribution des collectivités territoriales et un déclin du financement extérieur.

1.1. Le défaut de mobilisation du Fonds national d'intervention

L'article 25 de la loi n°2018-25 du 12 novembre 2018 portant Code forestier crée un Fonds national d'intervention qui a pour objet la conservation et la valorisation du patrimoine forestier. Les ressources et les modalités d'utilisation de fonds sont fixées par le décret n°2019-110 du 16 janvier 2019 portant application de ladite loi.

Aux termes des dispositions de l'article 22 du décret susmentionné, le Fonds d'intervention pour la conservation et la valorisation du patrimoine forestier est alimenté par :

- les six dixièmes (6/10) des recettes des taxes, des redevances, des ventes par adjudications réalisées dans le domaine forestier classé, des licences et des permis ;
- les deux dixièmes (2/10) du produit des ventes et adjudications réalisées par les collectivités territoriales dans les forêts du domaine forestier protégé ;
- les trois dixièmes (3/10) des recettes contentieuses ;
- des subventions, dons et concours financiers accordés par des personnes physiques ou morales privées en faveur de la sauvegarde ou de la promotion des ressources forestières tant végétales qu'animales.

Les ressources du Fonds, qui est administré par le Directeur des Eaux, Forêts et Chasses, doivent être versées dans un compte de dépôt du Trésor public.

En vertu de ces dispositions réglementaires, la DEFCCS auraient dû prendre les dispositions en vue de la mobilisation des ressources destinées aux Fonds, à partir de l'exercice budgétaire 2019.

La Cour a constaté que malgré l'ouverture du compte de dépôt n°SN750 01097 000003687039 auprès de l'Agence comptable des grands projets et la liquidation de la part des recettes domaniales et contentieuses réservées au Fonds national d'intervention, la mobilisation de ses ressources n'est toujours pas effective.

Il ressort des données du tableau n°7 ci-dessous que sur un montant de 12 568 067 627 F CFA recouvrés, 2 901 434 254 F CFA devaient être mobilisés au titre du FNI sur la période 2019-2022.

Il s'agit là d'un important manque à gagner pour la DEFCCS, dès lors que ces ressources auraient permis un renforcement significatif des capacités d'intervention de la direction, étant entendu que l'article 23 du décret précité dresse une longue liste de dépenses cruciales financées sur le Fonds qui sont les suivants :

- les actions de protection et de conservation des ressources forestières comme la lutte contre les feux de brousse et le braconnage, la gestion de la chasse, de la pêche et de l'exploitation, la délimitation et la surveillance du domaine forestier et des plans d'eau ;

- l'éducation, l'information, la sensibilisation et la formation de la population en matière de gestion de la forêt ;
 - les actions de gestion, de restauration des ressources forestières et de conservation des sols comme le reboisement, l'aménagement et les travaux de génie ;
 - les infrastructures et l'équipement de gestion du Service des Eaux et Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols ;
 - la rémunération du personnel temporaire ;
 - les primes de rendement des agents des Eaux et Forêts, Chasses ;
- le règlement des dépenses relatives aux déplacements et à la dotation en tenues et attributs réglementaires des agents forestiers.

Tableau 7. Situation des recettes non mobilisées de 2019 à 2022

Années	Recettes domaniales		Recettes contentieuses		Totaux annuels par type	
	Total recouvré	Part FNI	Recettes recouvrées	Part FNI	Recettes recouvrées	Part FNI
2019	1 657 001 486	331 400 297	1 052 083 325	315 624 998	2 709 084 811	647 025 295
2020	2 251 199 310	450 239 862	1 262 015 050	378 604 515	3 513 214 360	828 844 377
2021	2 209 589 600	441 917 920	847 038 044	254 111 413	3 056 627 644	696 029 333
2022	2 572 069 947	514 413 989	717 070 865	215 121 260	3 289 140 812	729 535 249
Total	8 689 860 343	1 737 972 069	3 878 207 284	1 163 462 185	12 568 067 627	2 901 434 254

Source : DEFFCS

Selon le DEFCCS, la mobilisation du FNI est subordonnée à la signature d'un arrêté conjoint par les ministres chargés des finances et des Eaux et Forêts. Il ajoute que la signature de cet arrêté a toujours été retardée par son ministère.

Dans ses réponses, Monsieur Abdou Karim SALL, ancien ministre chargé des Eaux et Forêts, affirme que ce retard est dû au fait qu'il envisageait de prélever une partie du FNI pour alimenter un Fonds commun pour l'ensemble du personnel du Ministère de l'Environnement.

La Cour rappelle que le financement d'un fonds commun ne fait pas partie des dépenses éligibles au FNI lesquelles sont fixées par l'article 23 du décret n°2019-110 du 16 janvier 2019 portant application du Code forestier.

Elle estime qu'en refusant d'appliquer les dispositions réglementaires susmentionnées, Monsieur SALL a délibérément empêché le financement d'activités qui pouvaient impacter positivement le patrimoine forestier national.

Recommandation n°8

La Cour invite le ministre chargé des Eaux et Forêts de prendre, en rapport avec son collègue chargé des finances, les dispositions nécessaires en vue de la mobilisation du fonds national d'intervention pour la conservation et la valorisation du patrimoine forestier prévu à l'article 25 de la loi n°2018-25 du 12 novembre 2018 portant Code forestier.

1.2. Des insuffisances dans le recouvrement des recettes forestières

Les recettes forestières sont pour l'essentiel recouvrées par les services centraux et déconcentrés de la DEFCCS à travers des régies de recettes appelées Caisses intermédiaires de Recettes forestières (CIRF).

Un recouvrement efficace de ces recettes est une condition essentielle du succès de la DEFCCS dès lors qu'une portion de celles-ci est destinée au renforcement de ses capacités d'intervention.

Pourtant, l'examen du dispositif a permis de relever l'absence de prévisions de recettes, des dysfonctionnements dans la gestion des CIRF et l'existence de recettes non recouvrées.

1.2.1. Une absence de prévisions de recettes

Comme indiqué supra, les ressources de financement de la DEFCCS sont constituées en partie d'une portion des recettes forestières mobilisées à travers le fonds national d'intervention pour la conservation et la valorisation du patrimoine forestier.

A ce titre, avant chaque exercice, la DEFCCS se doit d'évaluer les recettes escomptées au cours de l'année à venir.

Toutefois, il a été relevé que la DEFCCS ne procède pas à des prévisions de recettes. En effet, le Bureau Economie forestière se contente d'établir en année n+1 les statistiques y relatives après centralisation des données sur le recouvrement.

En ne se soumettant pas à un tel exercice, la DEFCCS se prive d'un précieux instrument qui pourrait lui permettre d'améliorer, d'une part, la qualité de la planification et de la programmation budgétaire et, d'autre part, l'efficacité du recouvrement.

Selon le DEFCCS, « avec la nature de l'exploitation forestière, il sera difficile de faire une prévision de recettes ». Il soutient que « l'exploitation forestière et l'exploitation cynégétique dépendent de plusieurs facteurs non maîtrisables ou variables ».

La Cour rappelle que tout exercice de prévision est sujet à des facteurs d'incertitude et s'accorde avec variables difficilement maîtrisables totalement. Les facteurs non maîtrisables ou variables affectant l'exploitation forestière et cynégétique ne sauraient empêcher la DEFCCS de faire des projections en ce qui concerne les recettes qui en sont tirées, en se basant notamment sur les tendances observées au cours des années précédentes.

1.2.2. Des dysfonctionnements dans la gestion des CIRF

Les CIRF étant des régies de recettes, leur gestion est soumise aux dispositions du décret n°2003-657 du 14 août 2003 relatif aux régies de recettes et aux régies d'avances de l'Etat ainsi qu'aux textes réglementaires subséquents.

L'examen de la gestion des CIRF des services centraux et déconcentrés visités par l'équipe d'audit révèle plusieurs entorses à la réglementation.

Il s'agit notamment de :

- la non-tenue d'un livre de caisse ;
- l'absence de coffre-fort sécurisé ;
- l'absence de détecteur de faux billets ;
- les dépassements des plafonds d'encaisse ;
- l'absence des actes de création.

Tableau 8. Situation des principales anomalies relevées dans la gestion des CIRF

Localisation de la CIRF	Tenue d'un livre de caisse	Respect plafond d'encaisse	Respect délai de versement	Coffre-fort sécurisé	Détecteur de faux billets	Acte de création
IREF Dakar	Oui	Non	Non	Oui	Oui	Oui
SF Kaffrine	Non	-	Non	Non	Non	Non
SF Koungheul	Non	-	Non	Non	Non	Non
SF Thiès	Oui	Oui	Non	Non	Non	Oui
SF Louga	Non	-	Non	Non	Non	Non
SF Saint-Louis	Oui	Oui	Non	Non	Non	Oui
SF Sédiou	Non	-	Oui	Oui	Non	Non
SF Bounkiling	Non	-	Oui	Oui	Oui	Non
SF Kolda	Oui	-	Oui	Non	Non	Non
SF Vélingara	Oui	-	Oui	Oui	Non	Non
SF Tamba	Oui	-	Non	Oui	Oui	Non
SF Koumpentoum	Oui	-	Non	Oui	Oui	Non
PFZH	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui

Source : Cour des Comptes

A ces irrégularités s'ajoute le défaut de cautionnement de certains gérants de CIRF alors que le montant moyen mensuel des recettes encaissées dépasse le seuil fixé par l'arrêté n°008445/MEF/DGCPT/DCP du 04 décembre 2003, relatif au seuil de dispense de cautionnement des régisseurs de dépenses et des régisseurs de recettes.

Selon l'article premier de l'arrêté précédent, les régisseurs de recettes ne sont dispensés du cautionnement que lorsque le montant moyen des recettes encaissées mensuellement n'excède pas 10 000 000 F CFA.

Il a été constaté que les régisseurs des CIRF des secteurs de Tambacounda, Koumpentoum, Vélingara, Kolda et Bounkiling n'ont pas satisfait à l'obligation de cautionnement alors que durant la période sous revue, ils ont encaissé des recettes dont le montant moyen mensuel est largement supérieur à 10 000 000 F CFA comme en atteste le tableau ci-dessous.

Tableau 9. Montant moyen mensuel des recettes encaissées par les gérants des CIRF de Kolda, Koumpentoum, Tambacounda et Vélingara.

Régie de recette	Gestion	Montant annuel des recettes versées au trésor	Versement moyen mensuel
Kolda	2019	203 149 435	16 929 120
	2020	191 581 610	15 965 134
	2021	140 665 160	11 722 097
Koumpentoum	2019	214 933 340	17 911 112
	2020	348 002 680	29 000 223
	2021	243 261 310	20 271 776
Tambacounda	2020	1 369 041 260	114 086 772
	2021	893 288 110	74 440 676
Vélingara	2019	298 860 725	24 905 060
	2020	244 115 150	20 342 929
	2021	283 908 810	23 659 068

Source : Cour des Comptes

Ces anomalies découlent essentiellement d'un déficit de contrôle administratif et comptable des CIRF. A l'exception notable de celui de l'IREF de Dakar, tous les régisseurs de CIRF interrogés par l'équipe d'audit ont indiqué que leur caisse n'a jamais été contrôlée ni par le comptable assignataire, ni par la Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor (DGCPT) ni par les services de la DEFCCS.

Aussi, ces derniers n'ont-ils été en mesure de produire un procès-verbal de vérification de fin de gestion tel que prévu par la circulaire n°01/MEF/DGCPT/DCP/BR du 10 janvier 2015.

Cette situation constitue une entorse aux dispositions de l'article 15 du décret n° 2003-657 du 14 août 2003 qui prévoient le contrôle des régisseurs par le comptable assignataire et l'ordonnateur auprès duquel ils sont placés.

Elle contrevient également aux prescriptions de la circulaire n°16/MEF/DGCPT/DCP/BR du 05 mars 2004 qui engagent le Payeur général du Trésor, les Trésoriers-payeurs régionaux et les percepteurs à assurer un suivi régulier de la gestion des régies et d'appliquer de façon rigoureuse le contrôle requis sur le respect des dispositions réglementaires.

Le défaut de contrôle administratif et comptable des régies de recettes de la DEFCCS induit des risques réels de déperdition de fonds préjudiciable à une gestion efficiente des ressources publiques.

Recommandation n°9

La Cour invite :

- le Directeur général de la Comptabilité publique et du Trésor, à veiller :

- au contrôle et au suivi réguliers de la gestion des régies de recettes de la Direction des Eaux, Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols par les comptables assignataires et par des vérificateurs désignés par ses soins ;
- à la satisfaction de la formalité de cautionnement par les régisseurs de recettes de la DEFCCS qui encaissent des recettes dont le montant moyen mensuel est supérieur au seuil fixé par l'article premier de l'arrêté n°008445/MEF/DGCPT/DCP du 04 décembre 2003, relatif au seuil de dispense de cautionnement des régisseurs de dépenses et des régisseurs de recettes ;
- à procéder à la régularisation des actes de création des CIRF qui en sont dépourvues ;

- le Directeur des Eaux, Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols à prendre les mesures idoines en vue :

- de la mise en place d'un mécanisme de prévisions de recettes forestières ;
- de la systématisation du contrôle administratif des régies de recettes de la direction.

1.2.3. Une masse importante de recettes non recouvrées

Les services de la DEFCCS sont chargés de la liquidation et du recouvrement, au nom et pour le compte des comptables assignataires, des recettes forestières contentieuses et domaniales de l'Etat et des collectivités territoriales.

A ce titre, ils doivent effectuer toutes diligences nécessaires à un recouvrement intégral des recettes constatées au profit de l'Etat et des Collectivités territoriales dans le cadre de leurs activités.

Or, il a été relevé l'existence d'un stock de recettes constatées mais non recouvrées. Celles-ci concernent principalement des taxes d'amodiation, des redevances de concession et des taxes d'abattage.

1.2.3.1. Des droits et taxes d'amodiation impayés

L'amodiation est la location par l'Etat des droits de chasse sur un terrain relevant des zones de terroir selon les conditions et modalités fixées par la réglementation.

A ce titre, les amodiataires sont soumis à un certain nombre d'obligations financières à l'égard de l'Etat et des collectivités territoriales, dont le paiement d'une taxe annuelle d'amodiation.

Conformément aux clauses de l'article 10 du cahier de charges, l'amodiataire doit s'acquitter d'une taxe annuelle de 35 F CFA par hectare.

De plus, pour bénéficier d'une licence annuelle d'exploitation, l'exploitant cynégétique doit payer une taxe de 300 000 F CFA.

En vertu de l'article 11 des cahiers des charges, la taxe annuelle d'amodiation et les droits à acquitter au titre de la licence d'exploitation doivent être payés en « une seule et unique tranche ».

Les visites effectuées par l'équipe de vérification dans certaines Zones de Chasse amodiées (ZCA) ont permis de constater l'existence d'arriérés de paiement dans les zones suivantes : Sédiou/Relais Fleuri, Passy Chasse et Kandia.

1.2.3.1.1. La ZCA Sédiou/Relais Fleuri (Département de Sédiou)

Par décision n°29/CRKD/PC du 10 août 2007 de l'ancien Conseil régional de Kolda, Madame Chantal BERTRAND a été autorisée à amodier une zone de chasse dite Sédiou/Relais Fleuri d'une superficie de 60.000 hectares.

Madame BERTRAND est astreinte au paiement d'une taxe annuelle d'amodiation d'un montant de 2.100.000 F CFA en sus des autres droits prévus par le Code de la Chasse et de la protection de la Faune.

Toutefois, au vu des quittances produites par l'amodiataire, cette dernière ne s'est pas acquittée de l'intégralité des montants dus au titre de cette taxe.

Tableau 10. Situation des versements et des arriérés de la ZCA Relais Fleuri au titre de la taxe annuelle d'amodiation pour la période 2019-2021

Année	Montant dû en F CFA	Montant versé en F CFA	Réf. quittances	Reliquat en F CFA
2019	2.100.000	2.100.000	N°0588924 du 17 avril 2019 <u>N°0901500 du 26/12/2018</u> (fournie par Colonel Djimanga DHIEDIOU)	-
2020	2.100.000	0	-	2.100.000
2021	2.100.000	1.050.000	N°0848367 JS du 21/01/2021	1.050.000
Total	6.300.000	3.150.000	-	3.150.000

Source : Cour des Comptes

De plus, la Cour relève le paiement systématique de la taxe en deux tranches en méconnaissance des clauses de l'article 11 du cahier des charges.

Dans sa réponse à l'observation de la Cour, le Colonel Djimanga DIEDHIOU, ancien IREF de Sédiou, a précisé que la taxe d'amodiation au titre de 2019 a été intégralement réglée, en produisant la quittance n°0901500 du 26/12/2018 d'un montant d'un million cinquante mille (1.050.000) F CFA. Toutefois, il affirme que la première tranche pour l'année 2020 a été payée par l'amodiataire sans fournir la quittance y afférente.

Au regard de la situation présentée dans le tableau ci-dessus et après prise en compte de la pièce fournie par le Colonel DIEDHIOU, l'amodiataire de la ZCA Sédiou/Relais Fleuri doit à l'Etat du Sénégal la somme de 3.150.000 F CFA au titre des arriérés de paiement de la taxe annuelle d'amodiation.

En ce qui concerne le paiement de la taxe d'amodiation en plusieurs tranches, le Colonel DIEDHIOU soutient dans sa réponse qu'il s'agit d'une « règle non écrite au Service des Eaux et Forêts » destinée à « contribuer à l'allégement des charges financières liées au démarrage de la chasse ».

La Cour estime que la volonté d'alléger les charges financières des amodiataires ne doit en aucun cas conduire les responsables du Service des Eaux et Forêts à enfreindre la réglementation en vigueur.

1.2.3.1.2. La ZCA Djilor/Passy Chasse

Par décision n°007/CDF du 15 avril 2016, le Président du Conseil départemental de Foundiougne a autorisé l'amodiation d'une zone de chasse située dans la commune de Djilor et couvrant une superficie de 43 000 hectares.

Sur la base de cette décision, la DEFCCS a établi et soumis à la signature de Monsieur Maurice MALERBAUD un cahier des charges ayant pour objet de préciser les clauses engageant les parties dans le cadre de la location des droits de chasse dans la zone de chasse dénommée Djilor/Passy Chasse. En vertu de l'article 10 dudit cahier des charges, l'amodiataire s'engage à payer une taxe annuelle d'amodiation de 1 505 000 F CFA pour l'assiette globale qui lui est affectée.

La Cour constate qu'au moment de la revue, cette taxe n'a pas été acquittée en ce qui concerne les exercices 2020 et 2021, soit des arriérés d'un montant cumulé de 3 010 000 F CFA.

Dans sa réponse, le Lieutenant-Colonel Modou Moustapha SARR, ancien IREF de Fatick, admet que la taxe annuelle qui s'élève à 3 010 000 F CFA reste due par l'amodiataire à l'Etat. Il a transmis à la Cour la « lettre de rappel » qui a été envoyée à Monsieur MALERBAUD.

La Cour prend acte de cette diligence et souligne l'obligation pour les IREF de veiller au respect des obligations des amodiataires vis-à-vis de l'Etat et des collectivités territoriales.

1.2.3.1.3. La ZCA Kandia

La ZCA Kandia se situe dans le département de Vélingara et couvre une superficie de 30.000 hectares. Au cours de la période sous revue, deux amodiataires l'ont tour à tour exploitée.

Il s'agit de Monsieur Amadou Tidiane DIALLO (décision n°2017-02/AA/CDV/P du 22 décembre 2017) pour les années 2019 et 2020, et Monsieur Yangoène Simon Pierre COLY (décision n°2021/007/AA/CDV/P du 06 décembre 2021) au titre la campagne 2021.

L'exploitation de la zone de chasse par ces derniers est encadrée par des cahiers des charges établis par le Directeur des Eaux, Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols et approuvés par le Ministre chargé des Eaux et Forêts.

Dans les deux cas, préalablement au démarrage de toute activité de chasse, l'amodiataire est astreint au paiement d'une taxe d'amodiation de 1.050.000 F CFA par an et des droits d'un montant de 300.000 F CFA à acquitter chaque année au titre de la licence d'exploitant cynégétique.

L'analyse des documents comptables du Secteur forestier de Vélingara a permis de relever le non-paiement de la taxe d'amodiation au titre de l'année 2021.

De plus, lors de la campagne cynégétique 2019-2020, l'amodiataire ne s'est pas conformé à l'article 11 du cahier des charges. En effet, la taxe d'amodiation a été payée en deux tranches : un acompte de 700 000 F CFA a été versé le 9 janvier 2020. Ensuite, le reliquat de 350 000 F CFA a été acquitté le 02 mars 2020.

En ce qui concerne le non-recouvrement de la taxe d'amodiation de 1.050.000 F CFA, au titre de l'année 2021, le Lieutenant-Colonel Mamadou GOUDIABY, ancien IREF de Kolda et le Capitaine Gotte DIENG, Chef du Secteur forestier de Vélingara, invoquent les effets de la pandémie de COVID 19, tout en admettant que ce montant reste dû à l'Etat.

De son côté, le Lieutenant-Colonel Dame DIOP, ancien chef du Secteur forestier de Vélingara, justifie le règlement en deux tranches de la taxe d'amodiation de 2020 par le souci de « sauver ses prévisions de recettes cynégétiques » à travers cette facilité de paiement accordé à l'amodiataire.

La Cour rappelle que les IREF et chefs de secteur forestier ne sont pas habilités à accorder des exonérations fiscales ou des dérogations en matière de recouvrement.

Recommandation n°10

La Cour demande :

- au Trésorier-Payeur régional de Sédiou de faire les diligences nécessaires en vue du recouvrement de la somme de 3.150.000 F CFA que l'amodiataire de la ZCA Sédiou/Relais Fleuri reste devoir à l'Etat, au titre de la taxe d'amodiation pour les années 2020 et 2021, jusqu'à preuve du contraire par la production des quittances y afférentes ;
- au Trésorier-Payeur régional de Fatick de faire les diligences nécessaires en vue du recouvrement de la somme de trois millions dix mille (3 010 000) F CFA, représentant la taxe annuelle d'amodiation due par l'amodiataire de la ZCA de Djilor/Passy Chasse, au titre des années 2020 et 2021 ;
- au Percepteur de Vélingara de faire les diligences nécessaires en vue du recouvrement de la taxe d'amodiation d'un montant de 1 050 000 F CFA due par l'amodiataire de la ZCA Kandia, au titre de l'année 2021 ;
- au Directeur des Eaux, Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols de veiller au respect des clauses de l'article 11 alinéa 2 du cahier des charges des amodiataires.

1.2.3.2. Des redevances de concession impayées : le cas de la Réserve de Bandia SARL

En vertu d'un protocole signé avec la DEFCCS en 2004, la Réserve de Bandia SARL est bénéficiaire d'une concession pour l'exploitation à des fins de tourisme faunique, culturel et végétal d'une partie de la forêt classée de Bandia (Région de Thiès), couvrant une superficie totale de 3 500 hectares.

Pour rappel, la RB SARL qui était déjà affectataire d'une superficie de 500 ha dans la même forêt classée suivant arrêté n°002394/MEFP/DGID/DEDT du 8 mars 1995 abrogeant l'arrêté n°13-133 du 22 septembre 1987 autorisant Monsieur Arthur PIEPPER à mettre en valeur et à exploiter la forêt

classée de Bandia et autorisant la SARL Réserve de Bandia à mettre en valeur et à exploiter ladite forêt classée, s'est vue octroyer une assiette supplémentaire de 3 000 ha au titre dudit protocole. En contrepartie, la RB SARL est astreinte à un certain nombre d'engagements financiers à l'égard de l'Etat et des collectivités territoriales riveraines. Toutefois, il a été constaté que celle-ci ne s'acquitte pas de ses obligations financières ni à l'égard de l'Etat ni vis-à-vis des communes riveraines du domaine concédé.

1.2.3.2.1. Une allocation annuelle jamais versée aux collectivités territoriales riveraines

Aux termes de l'article 13 du protocole susvisé, la RB SARL s'engage à verser, pendant les cinq premières années de la concession, pour les 500 ha initialement occupés, une redevance annuelle de 2.000.000 F CFA à l'Etat et une allocation annuelle de 500.000 F CFA à la « communauté rurale de Bandia » (Sic.).

En outre, en vertu de l'article 15, « la RB SARL s'engage également à consentir une allocation annuelle de 1 000 F CFA par hectare concédé à la communauté rurale de Bandia (Sic.). Ce montant est réévalué de 10% tous les 5 ans ».

Au regard des quittances produites par les responsables de la RB SARL, à la date du 31 mars 2023, celle-ci est à jour de ses obligations au titre de la redevance annuelle versée au profit de l'Etat dans la caisse du receveur des domaines de Mbour.

Il faut toutefois signaler que les redevances de 2021, 2022 ont été régularisées le 24 février 2023, c'est-à-dire quelques jours après le passage de l'équipe de vérification dans la Réserve.

En revanche, les allocations annuelles prévues pour les collectivités territoriales riveraines en vertu des articles 13 et 15 du protocole n'ont jamais été versées depuis l'entrée en vigueur du protocole en 2004.

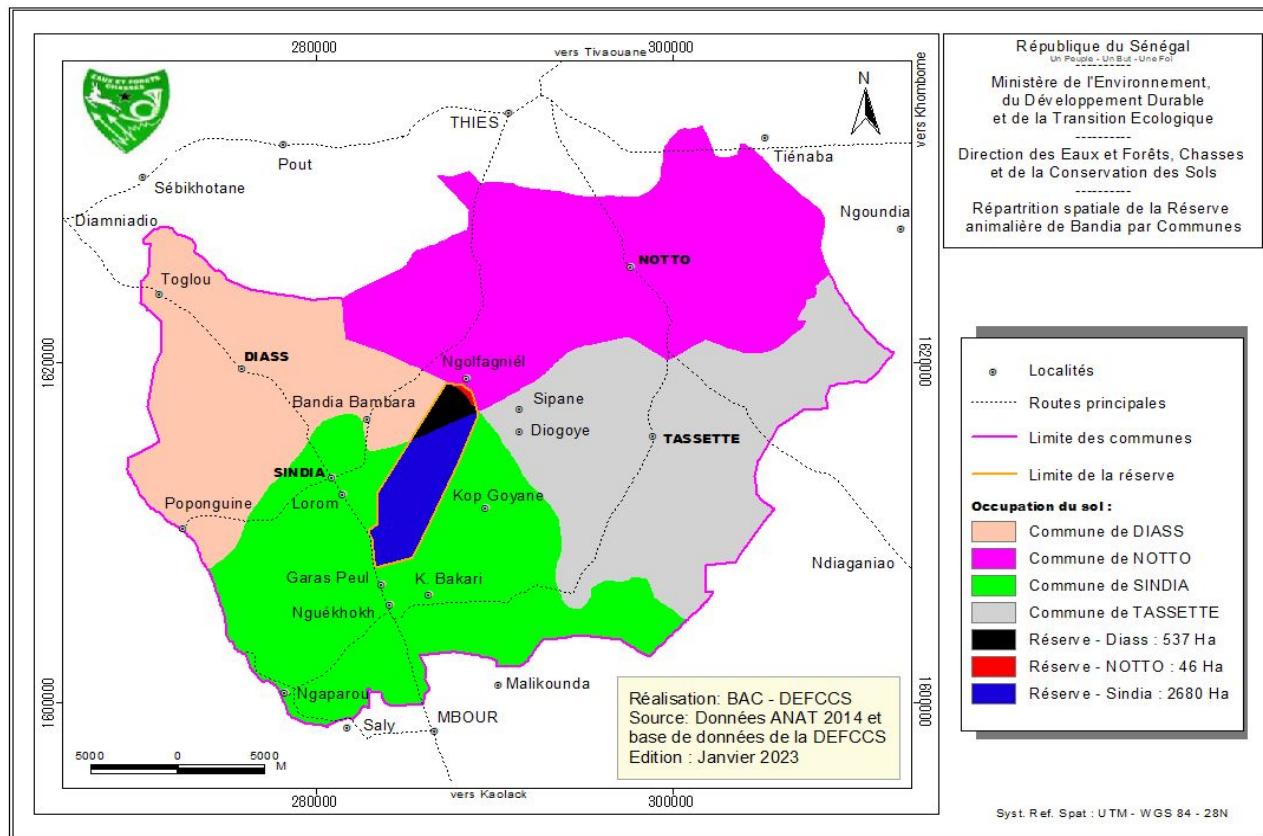
Le concessionnaire a profité d'une erreur survenue lors de la rédaction de ces articles où il est visé « la communauté rurale de Bandia » en tant que bénéficiaire de ces allocations annuelles, alors que celle-ci n'existe pas.

Les 3 500 ha exploités par la RB-SARL sont susceptibles d'empiéter les périmètres de plusieurs communes. Il s'agit de Sindia, Diass, Notto Diobass et Tassette. Il se pose alors d'abord la question de la répartition spatiale de la Réserve dans les communes ensuite celle de la clé de répartition des recettes entre ces dernières.

En dépit du fait que la DEFCCS a réalisé une cartographie comportant une répartition de la superficie du domaine concédé dans les périmètres des communes susmentionnées sur la base des limites territoriales fixées par l'Agence nationale d'Aménagement du Territoire (ANAT), le problème reste entier étant entendu que les données vectorielles fournies par l'ANAT ne sont pas encore validées.

Selon cette carte de la DEFCCS (voir figure n°3), l'assiette concédée à la RB SARL est répartie dans les communes riveraines ainsi qu'il suit : Sindia (2680 ha) soit 76,57% ; Diass (537 ha) soit 15,34% et Notto Diobass (46 ha) soit 1,31%.

Figure 3 : Carte de localisation de la Réserve de Bandia



Source : DEFCCS

En tout état de cause, ni l'erreur matérielle relevée dans les articles 13 et 15 du protocole ni l'absence de clé de répartition ne devaient empêcher le versement des sommes dues dès lors que, dans l'esprit du protocole, c'est la collectivité territoriale du ressort qui est visé à travers la « communauté de Bandia ».

Ainsi, la RB-SARL aurait dû verser chaque année le montant intégral des allocations au comptable assignataire qui a la possibilité d'encaisser la recette et de la comptabiliser dans un compte d'imputation provisoire, en attendant la mise en place d'une clé de répartition par l'autorité compétente.

Les montants dus par la RB-SARL aux communes riveraines au titre des articles 13 et 15 du protocole de concession sont présentés respectivement dans les tableaux n°11 et n°12.

Tableau 11. Situation des allocations dues par la RB SARL aux communes au titre de l'article 13

Année	Somme due en FCFA	Montant versé	Taux réévaluation tous les 5 ans
2004	500 000	-	-
2005	500 000	-	-
2006	500 000	-	-
2007	500 000	-	-
2008	500 000	-	-
2009	550 000	-	Réévaluation 10%
2010	550 000	-	
2011	550 000	-	
2012	550 000	-	
2013	550 000	-	
2014	605 000	-	Réévaluation 10%
2015	605 000	-	
2016	605 000	-	

2017	605 000	-	
2018	605 000	-	
2019	665 500	-	Réévaluation 10%
2020	665 000	-	
2021	665 000	-	
2022	665 000	-	
2023	665 500	-	
Total	11.601.000		

Source : Cour des Comptes

Tableau 12. Situation des allocations dues par la RB SARL aux communes au titre de l'article 15

Année	Taxe / HA	Allocation annuelle en FCFA	Montant versé	Réévaluation par 5 ans
2004	1000	3 000 000	-	
2005	1000	3 000 000	-	
2006	1000	3 000 000	-	
2007	1000	3 000 000	-	
2008	1000	3 000 000	-	
2009	1100	3 300 000	-	Réévaluation 10%
2010	1100	3 300 000	-	
2011	1100	3 300 000	-	
2012	1100	3 300 000	-	
2013	1100	3 300 000	-	
2014	1210	3 630 000	-	Réévaluation 10%
2015	1210	3 630 000	-	
2016	1210	3 630 000	-	
2017	1210	3 630 000	-	
2018	1210	3 630 000	-	
2019	1331	3 993 000	-	Réévaluation 10%
2020	1331	3 993 000	-	
2021	1331	3 993 000	-	
2022	1331	3 993 000	-	
2023	1331	3 993 000	-	
Total		69 615 000	-	

Source : Cour des Comptes

Il ressort des tableaux n°11 et n°12 que la RB-SARL doit aux communes riveraines la somme globale de 81.216.000 F CFA sur la période 2004-2023.

Dans ses réponses, le DEFCCS affirme que la direction « procédera à la révision du protocole liant la RB SARL à l'Etat afin de permettre à celle-ci de verser les allocations annuelles prévues aux articles 13 et 15... ».

La Cour prend acte de cet engagement et souligne que l'erreur matérielle constatée sur le protocole concernant la commune bénéficiaire ne saurait empêcher le versement des allocations au comptable assignataire, le perceuteur de Mbour. Ce dernier pourra ainsi procéder à leur comptabilisation dans un compte d'imputation provisoire en attendant la révision du protocole.

1.2.3.2.2. Non versement de redevances dues à l'Etat

Aux termes de l'article 14 du protocole susvisé, « la RB SARL s'engage à verser à l'Etat du Sénégal une redevance annuelle de 1500 F CFA par hectare sur les 3000 ha constituant l'extension de son domaine et objet de la concession. Cette redevance est réévaluée toutes les cinq années par une hausse de 10% ».

Cette redevance est versée à la Caisse intermédiaire de recettes forestières en place à la DEFCCS au niveau central contrairement à celle qui est due au titre des 500 ha, laquelle est versée dans la caisse du receveur des domaines de Mbour.

Toutefois, il a été constaté que, depuis l'entrée en vigueur du protocole de concession, la RB-SARL n'a effectué que trois versements (en 2011, 2012 et 2019) pour un montant cumulé de 30.000.000 F CFA.

Ainsi, tel qu'il ressort du tableau n°13 ci-dessous, à la date du 25 mai 2023, le concessionnaire doit à l'Etat du Sénégal la somme de soixante-quatorze millions quatre cent vingt-deux mille cinq cent (74 422 500) FCFA.

Tableau 13. Situation des paiements et des arriérés dus par la RB SARL à l'Etat du Sénégal de 2004 à 2023

Année	Redevance annuelle par hectare	Redevance annuelle due à l'Etat en F CFA	Réévaluation	Montant versé	Reliquat
2004	1 500	4 500 000	-	-	
2005	1 500	4 500 000	-	-	
2006	1 500	4 500 000	-	-	
2007	1 500	4 500 000	-	-	
2008	1 500	4 500 000	-	-	
2009	1 650	4 950 000	Réévaluation 10%	-	
2010	1 650	4 950 000		-	
2011	1 650	4 950 000		9 000 000	28 350 000
2012	1 650	4 950 000		6 000 000	27 300 000
2013	1 650	4 950 000		-	
2014	1 815	5 445 000	Réévaluation 10% / 5 ans	-	
2015	1 815	5 445 000		-	
2016	1 815	5 445 000		-	
2017	1 815	5 445 000		-	
2018	1 815	5 445 000		-	
2019	1 996,5	5 989 500	Réévaluation 10%	15 000 000	50 464 500
2020	1 996,5	5 989 500		-	
2021	1 996,5	5 989 500		-	
2022	1 996,5	5 989 500		-	
2023	1 996,5	5 989 500		-	
TOTAL		104 422 500		30 000 000	74 422 500

Source : Cour des Comptes

Malgré le caractère contractuel de cette redevance, la DEFCCS n'a pas effectué les diligences nécessaires en vue de son recouvrement intégral dans les délais impartis. En effet, aucun document (lettre de rappel, mise en demeure) pouvant attester d'une quelconque action de poursuite n'a été fourni à l'équipe d'audit à cet égard.

Dans ses réponses, le DEFCCS affirme que « des actions sont entreprises pour recouvrer les montants dus ». Il ajoute que « la DEFCCS a rappelé à deux fois de suite par lettre, la RB-SARL sur le non-recouvrement des versements et les dispositions du protocole ». Les lettres n°01062 du 28 avril 2011 et n°02059/DEFCCS/DGF du 26 avril 2019 adressées au gérant de la Réserve ont été fournies après l'instruction.

La Cour estime que le fait de transmettre au débiteur deux lettres de rappel sur une période de plus de 10 ans ne saurait suffire pour contraindre ce dernier à s'acquitter de ses obligations vis-à-vis de l'Etat.

Recommandation n°11 :

La Cour invite :

- le Ministre chargé des Eaux et Forêts à prendre, en rapport avec le Ministre chargé des Collectivités territoriales, les mesures nécessaires en vue de la mise en place d'une clé de répartition, entre les communes concernées, des allocations annuelles prévues aux articles 13 et 15 du protocole en vertu duquel une partie de la forêt classée de Bandia est concédée à la RB-SARL ;
- le Directeur des Eaux, Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols à prendre les dispositions idoines en vue :
 - du versement au comptable assignataire des allocations annuelles prévues aux articles 13 et 15 du protocole en vertu duquel une partie de la forêt classée de Bandia est concédée à la RB-SARL, en vue de leur comptabilisation dans un compte d'imputation provisoire en attendant la définition d'une clé de répartition de ces recettes entre les communes concernées ;
 - du recouvrement intégral des redevances d'un montant de 74 422 500 F CFA dues à l'Etat par la RB SARL au titre des 3000 ha concédés dans la forêt classée de Bandia, en vertu de l'article 14 du protocole de concession conclu en 2004.

1.2.3.3. Des taxes d'abattage d'arbres impayés : le cas de l'Agence de Développement municipal (ADM)

En vertu des dispositions de l'article 12 de la loi n°2018-25 du 12 novembre 2018 portant Code forestier, à l'exception des coupes réalisées dans des forêts privées ou dans le cadre du droit d'usage reconnu aux populations riveraines, l'abattage d'essences du domaine forestier est assujetti au paiement préalable de taxes et redevances dans des conditions et formes définies par le décret n°96-572 du 9 juillet 1996 fixant les taxes et redevances en matière d'exploitation forestière, modifié par le décret n°2001-217 du 13 mars 2001.

En 2021, dans le cadre de la mise en œuvre du Projet de Gestion des Eaux pluviales et d'adaptation au Changement climatique (PROGEP), l'Agence de Développement municipal (ADM) a réalisé des bassins de rétention dans la Forêt classée de Mbao en vue du captage des eaux de ruissellement provenant de certaines localités riveraines. A cette occasion, tel qu'indiqué dans le tableau suivant, 4790 pieds d'arbres d'espèces diverses ont été abattus sans que les taxes y afférentes, qui s'élèvent à 38 320 000 F CFA, ne soient au préalable acquittées.

Tableau 14.Liste des espèces abattues au niveau des bassins dans la forêt classée de Mbao

Espèces forestières	Nombre de pieds	Valeur unitaire (F CFA)	Total (F CFA)
Eucalyptus camaldulensis	3287	8000	26 296 000
Anacardier	840	8000	6 720 000
Tamarix senegalensis	220	8000	1 760 000
Melaleuca Leucodendron	97	8000	776 000
Casuarina equisetifolia	70	8000	560 000
Prosopis	67	8000	536 000
Leuceana	65	8000	520 000
Tectona grandis	05	8000	40 000
Acacia ataxacanta	35	8000	280 000
Terminilia catapa	11	8000	88 000
Acacia Sénégal	04	8000	32 000
Federibia albida	21	8000	168 000
Andonsonia digitata	13	8000	104 000
Azadirachta indica	11	8000	88 000
Balanites aegyptiaca	26	8000	206 000
Terminalia mantaly	18	8000	144 000
Total général	4790	-	38 320 000

Source : DEFCCS

Selon le Colonel Momar FALL, Inspecteur régional des Eaux et Forêts de Dakar, « en lieu et place du paiement des taxes d'abattage, les autorités ont jugé plus judicieux d'élaborer un protocole d'accord entre la DEFCCS et l'ADM qui permettrait le financement de l'actualisation et de la mise en œuvre du plan d'aménagement de la Forêt classée de Mbao ».

La Cour estime que la signature d'un protocole d'accord ne saurait justifier le non-paiement des taxes d'abattage. En vertu des dispositions de l'article 12 du Code forestier, l'acquittement desdites taxes devait intervenir préalablement aux coupes des arbres.

Recommandation n°12

La Cour invite le Ministre chargé des Eaux et Forêts à faire les diligences nécessaires en vue du recouvrement des taxes d'un montant de 38 320 000 F CFA dues par l'Agence de Développement municipal (ADM), suite à l'abattage d'arbres dans de la Forêt classée de Mbao, à l'occasion de la réalisation de bassins de rétention dans le cadre du PROGEP.

1.3. Une faible contribution des collectivités territoriales au financement des activités de la DEFCCS

L'environnement et la gestion des ressources naturelles constituent l'un des domaines de compétences transférées aux départements et aux communes. Les compétences reçues par chaque ordre de collectivité territoriale dans ce domaine sont précisées aux articles 304 et 305 de la loi n°2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des collectivités territoriales.

Par conséquent, les communes et les départements se doivent, avec le concours de l'Etat et de ses services, d'exercer les compétences administratives y relatives et d'assumer pleinement les obligations financières qui en découlent.

Au-delà de ces considérations juridiques, il convient d'ajouter un fondement stratégique à la nécessaire implication des collectivités territoriales à la GRN, dès lors que leur responsabilisation figure en bonne place parmi les principes directeurs de la PFS 2005-2025 (révisé en 2014).

Or, il ressort de l'examen des rapports d'activités des services déconcentrés de la DEFCCS et des entretiens avec les inspecteurs régionaux et les chefs de secteurs forestiers que les collectivités territoriales n'apportent qu'une faible contribution au financement de leurs activités en dépit des

responsabilités qui leur incombent à cet égard. Les chiffres présentés dans le tableau n°15 sont assez éloquents pour illustrer cet état de fait.

Tableau 15. Situation des appuis financiers et matériels (A.F.M) en FCFA et des réalisations directes (RD) des collectivités territoriales de 2019 à 2021.

IREF	2019		2020		2021	
	A.F.M	R.D	A.F.M	R.D	A.F.M	R.D
Dakar	0	-	0	-	0	-
Diourbel	0	-	0	-	0	-
Fatick	0	-	0	-	850.500	-
Kaffrine	1.806.150	-	1.806.150	-	1.806.150	-
Kaolack	0	-	0	-	0	-
Kédougou	0	-	0	-	0	-
Kolda	2.200.000	-	2.200.000	Réparation d'une camion-citerne ; mise à disposition de personnel	5.450.000	Réhabilitation de locaux à usage de bureaux
Louga	0	-	0	-	0	-
Matam	0	-	0	-	0	-
Saint-Louis	200.000	Ouverture de pare-feu	3.118.000	Ouverture de pare-feu	200.000	Ouverture de pare-feu
Sédhiou	0	-	0	-	0	-
Tambacounda	0	-	0	-	0	-
Thiès	0	-	0	-	0	-
Ziguinchor	0	-	0	-	0	-

Source : DEFCCS

Pourtant, aux termes de l'article 320 du Code général des Collectivités territoriales, « les charges financières résultant pour chaque département ou commune des transferts de compétences (...) font l'objet d'une attribution par l'Etat de ressources d'un montant au moins équivalent auxdites charges ». Cette compensation se matérialise à travers le Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD) qui est réparti chaque année entre les communes et les départements du Sénégal suivant des règles et principes fixés par les textes pertinents.

En plus, il est précisé à l'article 321 de la même loi que « les autorités déconcentrées de l'Etat, dont les moyens matériels et humains placés sous l'autorité du représentant de l'Etat sont mis en tant que besoin à la disposition des collectivités territoriales pour exercer leurs nouvelles compétences, reçoivent une part des ressources visées à l'article précédent ».

Par ailleurs, la loi n°2018-25 précité a consacré « le renforcement du pouvoir de gestion des collectivités territoriales sur les forêts situées hors du domaine forestier classé ainsi qu'une meilleure répartition des recettes forestières entre l'Etat et les collectivités territoriales ».

A cela, il convient d'ajouter le fait que chaque année, les communes reçoivent d'importantes ressources provenant des activités de la DEFCCS comme en attestent les chiffres déclinés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 16. Situation des recettes domaniales et contentieuses versées par la DEFCCS aux communes de 2019 à 2022 en F CFA

IREF	Années				Total
	2019	2020	2021	2022	
Dakar	3 958 800	13 571 440	14 185 400	29 741 521	61 457 161
Diourbel	10 344 800	8 064 500	7 303 750	6 973 200	32 686 250
Fatick	7 238 931	7 279 148	20 074 863	17 388 685	51 981 627
Kaffrine	11 770 006	16 207 751	8 618 692	14 188 579	50 785 028
Kaolack	11 909 470	23 774 670	14 075 223	21 252 556	71 011 919
Kédougou	38 052 596	34 458 360	50 362 332	61 516 387	184 389 675
Kolda	295 212 712	279 831 595	245 067 719	338 412 874	1 158 524 900
Louga	4 600 440	4 290 664	6 615 553	17 738 102	33 244 759
Matam	16 364 302	6 073 422	6 824 606	5 785 504	35 047 834
Saint-Louis	11 188 376	12 811 763	19 023 442	19 594 861	62 618 442
Sédhiou	23 396 326	29 888 888	32 594 794	25 275 504	111 155 512
Tambacounda	252 969 497	313 966 922	556 858 772	624 399 091	1 748 194 282
Thiès	28 479 978	42 128 946	30 063 066	23 967 854	124 639 844
Ziguinchor	27 209 743	23 022 805	33 907 119	31 589 888	115 729 555
Total	742 695 977	815 370 874	1 045 575 331	1 237 824 606	3 841 466 788

Source : Cour des Comptes

A ce montant, il convient d'ajouter les sommes perçues par les communes abritant des forêts aménagées du domaine forestier protégé au titre de la production de charbon de bois. En effet, les plans d'aménagement de ces forêts prévoient le versement par les producteurs de 200 F CFA par sac de 50 Kg de charbon aux Structure locales de Gestion de la Foret (SLGF) qui reversent les 50% de cette somme aux ou à la commune (s) polarisant le massif concerné.

Ainsi, pour chaque quintal de charbon de bois produit dans les forêts du domaine protégé, les communes perçoivent 200 F CFA. Comme indiqué dans le tableau ci-dessous, de 2019 à 2022, les communes des régions où le charbon de bois est produit (Fatick, Kaffrine, Kaolack, Kolda, Sédhiou et Tambacounda) ont perçu à ce titre la somme globale de **780 282 590 F CFA**.

Tableau 17. Situation des sommes reversées aux communes par les SLGF au titre de la production de charbon de bois de 2019 à 2022

Années	IREF	Quantités produites en quintaux	Montant unitaire en F CFA	Montant total en F CFA
2019	Fatick	10 976	200	2 195 200
	Kaffrine	23 733	200	4 746 600
	Kaolack	1 697	200	339 400
	Kolda	388 910	200	77 782 000
	Sédhiou	69 713	200	13 942 600
	Tamba	550 637	200	110 127 400
	Total	1 045 666	200	209 133 200
2020	Fatick	528	200	105 600
	Kaffrine	11 863	200	2 372 600
	Kaolack	877	200	175 400
	Kolda	376 553	200	75 310 600
	Sédhiou	50 024	200	10 004 800
	Tamba	521 853	200	104 370 600
	Total	961 698	-	192 339 600
2021	Fatick	751	200	150 200
	Kaffrine	10 483,5	200	2 096 700
	Kaolack	708,55	200	141 710
	Kolda	269 712	200	53 942 400
	Sédhiou	46 987	200	9 397 400
	Tamba	607 335	200	121 467 000
	Total	935 977,05	-	187 195 410
2022	Fatick	723	200	144 600
	Kaffrine	9633,5	200	1 926 700
	Kaolack	341	200	68 200
	Kolda	285 712,4	200	57 142 480
	Sédhiou	49 235	200	9 847 000
	Tambacounda	612 427	200	122 485 400
	Total	958 071,9	-	191 614 380
Total général				780 282 590

Source : Cour des Comptes

Au total, sur la période 2019-2022, la foresterie a généré pour les communes du Sénégal des ressources financières d'un montant global de **4 621 749 378 F CFA** au titre, d'une part, des recettes contentieuses et domaniales et, d'autre part, de la mise en œuvre des plans d'aménagement.

A ces chiffres, il convient d'ajouter les appuis et réalisations des amodiataires dans le cadre de la mise en œuvre de leurs cahiers des charges respectifs.

En définitive, en dépit, d'une part, de leur responsabilisation dans la gestion des ressources naturelles par la PFS et le Code général des CT et, d'autre part, l'importance de la foresterie dans leurs postes de recettes, les CT tardent toujours à jouer le rôle qui est attendu d'elles dans le financement des activités du Service des Eaux et Forêts.

Cette situation qui constitue un des facteurs limitatifs des capacités d'intervention de la DEFCCS, est en grande partie liée à l'absence de chapitre dédié à la Gestion des Ressources naturelles et de l'Environnement (GRNE) dans la nomenclature budgétaire des CT fixé par le décret n°91-1230 du 14 novembre 1991 portant réforme des plans comptables de l'Etat et des collectivités territoriales qui établit, en son annexe 2, le cadre budgétaire et comptable des opérations des collectivités territoriales. Or, il est prévu dans la PFS au titre de son Axe stratégique n°2 « Renforcement des capacités des Collectivités territoriales et OCB » la prise en compte de la GRNE dans le cadre budgétaire de celles-ci.

Recommandation n°13

La Cour invite le Ministre chargé des Collectivités territoriales à prendre, de concert avec son collègue chargé des Finances, les mesures nécessaires en vue d'amener les collectivités territoriales à assumer pleinement leurs obligations financières découlant de leurs compétences en matière de gestion des ressources naturelles, à travers notamment l'intégration dans leur nomenclature budgétaire de chapitres dédiés à la Gestion des Ressources naturelles et l'Environnement (GRNE).

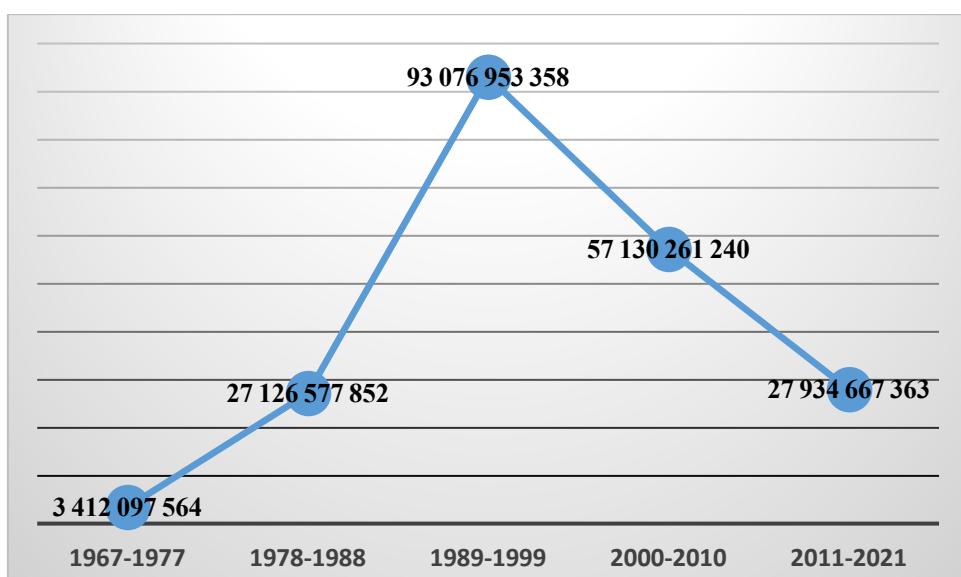
1.4. Un financement extérieur en déclin

Selon les prévisions de la PFS, le programme d'actions devait être financé à hauteur de 80% par les partenaires au développement du Sénégal¹².

Cependant, au-delà de la faiblesse des ressources internes, le sous-secteur de la foresterie souffre du tarissement continu des sources de financement extérieur, consécutif au désengagement d'une grande partie des bailleurs qui appuyait la foresterie par le passé.

Il ressort de la figure n°4 ci-dessous que le financement extérieur a atteint son âge d'or au cours de la décennie 1989-1999 avant d'emprunter une pente descendante à partir du début des années 2000.

Figure 4. Evolution du volume des financements extérieurs en F CFA



La baisse tendancielle des apports financiers des PTF est lourdement préjudiciable à une mise en œuvre efficace de la politique forestière.

Selon les responsables de la DEFCCS, *cette situation est due, d'une part, à des problèmes de gestion relevés dans des projets antérieurs et, d'autre part, à un défaut de formulation de projets bancables par la DEFCCS et un déficit de portage desdits projets au niveau ministériel.*

Recommandation n°14

La Cour invite le Ministre chargé des Eaux et Forêts à prendre les mesures nécessaires en vue de garantir l'effectivité de la contribution attendue des partenaires techniques et financiers du Sénégal dans le financement de la foresterie.

II. Une gestion inefficiente des ressources humaines et financières

Pour l'accomplissement de ses missions, la DEFCCS est dotée de ressources humaines composées d'agents fonctionnaires et non fonctionnaires ainsi que d'un personnel contractuel dit d'appui. Elle est également pourvue de moyens financiers provenant essentiellement du budget de l'Etat, de produits divers et d'appuis provenant notamment de collectivités publiques et d'acteurs privés.

¹² PFS, p. 138

La DEFCCS étant un service non personnalisé de l'Etat, l'utilisation de ses ressources est soumise aux règles de droit commun du management public ainsi qu'aux principes généraux de bonne gestion. Toutefois, l'examen de l'utilisation des ressources humaines et financières de la direction révèle un certain nombre d'irrégularités et d'insuffisances.

2.1. Des insuffisances dans la gestion des ressources humaines

L'analyse de la gestion des ressources humaines de la DEFCCS révèle plusieurs manquements. En effet, il a été constaté, d'une part, des irrégularités dans le recrutement et l'utilisation du personnel et, d'autre part, des insuffisances dans la prise en charge de la formation initiale et continue.

2.1.1. Des recrutements irréguliers de personnels contractuels

Il ressort de l'analyse des fichiers du personnel et des entretiens que la DEFCCS et ses démembrements signent des CDD et des CDI sans base légale et font recours à des contrats de prestation de service pour pourvoir des emplois permanents.

2.1.1.1. La signature de CDD et de CDI sans base légale

En tant que direction nationale, service non personnalisé de l'Etat, la DEFCCS est normalement soumise au régime de droit commun en ce qui concerne l'engagement de personnels. Par conséquent, son personnel doit être constitué d'agents fonctionnaires et non fonctionnaires.

Les agents fonctionnaires et non fonctionnaires de la direction sont recrutés conformément aux dispositions des textes législatifs et réglementaires pertinents.

En revanche, durant la période sous revue, la DEFCCS a opéré plusieurs recrutements de personnels contractuels pour pourvoir divers emplois composés essentiellement de gardiens, de chauffeurs, de secrétaires et de pépiniéristes.

Les principaux responsables ayant posé des actes de recrutement d'agents contractuels au sein de la DEFCCS en signant différents types de contrats de travail (CDI, CDD et saisonniers) sont répertoriés dans le tableau n°18 ci-dessous.

Tableau 18. Cadres de la DEFCCS ayant recruté du personnel contractuel (2019-2021)

N°	Signataires des contrats	Fonctions occupées au moment du recrutement	Nombre de contrats signés			
			Saisonniers	CDD	CDI	Total
01	Colonel Major Baïdy BA	DEFCCS	49	135	46	181
02	Colonel Omar DIENG	Coordonnateur du PREGEFF (ex-PARF)	0	15	43	58
03	Colonel Youssoufa DIOUF	IREF/DL	0	02	0	2
		IREF/TH	0	01	0	1
04	Colonel Babacar DIONE	IREF/KD	0	1	0	1
05	Colonel Moussa DRAME	IREF/KL	0	06	0	06
06	Colonel Mamadou BADJI	IREF/LG	0	6	2	8
07	Colonel Djimanga DIEDHIOU	IREF/SD	0	2	0	2
08	Lt-Colonel Ndeury DIAW	IREF/DL	0	0	4	4
09	Lt-Colonel Elhadji Maodo BA	Directeur du Centre FoReT	0	15	41	56
10	Lt-Colonel Babacar DIEYE GAYE	IREF/MT	29	0	0	29
11	Commandant Momar SEYE	DPFZH	0	20	0	20
12	Commandant Mamadou GOUDIABY	IREF/KD	05	0	0	5
		IREF/ZG	0	0	8	8
13	Commandant Yéro BALDE	IREF/LG	0	3	0	3

Source : Cour des Comptes

Il ressort du tableau ci-dessus que cette pratique consistant à recruter directement du personnel contractuel est relevée aussi bien au niveau central que dans les services déconcentrés.

Comme en atteste le tableau n°19 ci-dessous, entre 2019 et 2021, la DEFCCS a procédé au recrutement de **422** travailleurs dont **52,37 %** sont titulaires de CDD et **47,63 %** de CDI. Au titre de la même période, le nombre moyen annuel d'agents contractuels recrutés s'est hissé à **140** agents.

A cela s'ajoute plus d'une centaine de travailleurs saisonniers recrutés chaque année dans le cadre de la campagne nationale de reboisement.

Tableau 19. Nombre d'agents contractuels recrutés entre 2019 et 2021

Contrats de travail signés	Années			
	2019	2020	2021	Total
CDD	66	106	49	221
CDI	55	49	97	201
Total	121	155	146	422

Source : DEFCCS

Durant toute la période sous revue, l'effectif du personnel contractuel (CDD et CDI cumulés) a suivi une courbe ascendante en dépit des nombreux départs enregistrés. Tel qu'il ressort du tableau n°18 ci-dessous, l'effectif des contractuels n'évolue pas dans le sens d'une extinction de cette catégorie de personnel.

Pourtant, dans son plan de formation (2016-2025), la DEFCCS projetait d'apurer, d'ici fin 2048, le stock de **398** contrats de travail recensés en 2015 en les remplaçant progressivement par un personnel technique apte à occuper les postes libérés.

L'objectif visé alors, à moyen ou long terme, était d'arriver à une situation où le service forestier est essentiellement composé d'un personnel paramilitaire, à travers la mise en œuvre de deux mesures : l'arrêt des recrutements de personnel contractuel ; la formation des agents forestiers de base dans les différents domaines réservés au personnel d'appui en vue de son remplacement.

Cependant, à la date du 31 décembre 2021, les effectifs du personnel contractuel de la DEFCCS ont augmenté de **186** en valeur absolue, et de **31,84 %** en valeur relative par rapport à la situation de 2015. En tout état de cause, sans l'arrêt de ces recrutements, le schéma d'apurement du personnel contractuel retenu est voué à l'échec.

Tableau 20. Evolution de l'effectif du personnel contractuel de 2019 à 2021

Années	Effectifs en début d'année (1)	Recrues (CDD et CDI) durant l'année (2)	Départs enregistrés au cours de l'année (3)	Effectifs en fin d'année (4) 4 = 1+2-3	Répartition des effectifs en fin d'année selon le type de contrat	
					CDD	CDI
2019	486	121	66	541	67	474
2020	541	155	126	570	107	463
2021	570	146	132	584	50	534

Source : DEFCCS

Si, pour la DEFCCS, le recours à des personnels contractuels constitue une alternative pour combler son déficit en ressources humaines, il n'en demeure pas moins que leur procédure de recrutement est irrégulière dès lors que celle-ci n'a pas obéi aux principes et règles qui régissent la Fonction publique. En effet, aux termes des dispositions de l'article 2 du décret n°74-347 du 12 avril 1974 fixant le régime spécial applicable aux agents non fonctionnaires de l'Etat, modifié, « *aucun engagement d'agents non fonctionnaires ne peut être effectué en dehors du régime fixé par le décret [précité]. Toutefois, des contrats dits spéciaux, à durée indéterminée, dérogatoires au présent régime, pourront être exceptionnellement consentis par le Ministre chargé de la Fonction publique, sur autorisation du Président de la République* ».

Cette prescription est rappelée par la circulaire primatorale n°00287/PM/DC/CT.MBK/mcnd du 04 mars 2016, qui précise que « *tout recrutement de personnel contractuel doit respecter les dispositions du décret n°74-374 [susmentionné]* ».

Par ailleurs, en vertu des dispositions de l'article 2 du décret n°95-264 du 10 mars 1995 portant délégation de pouvoir du Président de la République en matière d'administration et de gestion du

personnel, le Ministre chargé de la Fonction publique est déléguataire du pouvoir d'engagement de personnels civils pour le compte des ministères qui, en réalité, n'en sont que les utilisateurs. En conséquence, il revenait au Ministre chargé des Eaux et Forêts d'exprimer ses besoins en personnel d'appui auprès de son collègue chargé de la Fonction publique.

Il apparaît ainsi que les recrutements opérés sont irréguliers au regard du droit de la Fonction publique. De plus, en vertu des dispositions de l'article 47 de la loi n°63-62 du 10 juillet 1963 portant Code des obligations civiles et commerciales, modifiée, la capacité de contracter est l'une des conditions de validité du contrat.

Au regard des dispositions du décret n°74-347 du 12 avril 1974 fixant le régime spécial applicable aux agents non fonctionnaires de l'Etat, modifié, et du décret n°95-264 du 10 mars 1995 portant délégation de pouvoir du Président de la République en matière d'administration et de gestion du personnel, les signataires des contrats de travail relevés à la DEFCCS n'ont pas la capacité juridique de contracter en matière sociale.

Il a été constaté que les contrats de travail ayant sanctionné les recrutements opérés par le service forestier sont revêtus des cachets d'enregistrement ou des visas d'approbation des Inspections régionales du Travail et de la Sécurité sociale (IRTSS) des ressorts concernés en dépit de l'incapacité juridique des différentes entités du Service forestier à contracter en matière sociale.

Tableau 21.IRTSS ayant enregistré ou approuvés des contrats de travail soumis par la DEFCCS (2019 - 2021)

N°	Inspections	Formes d'approbation
01	IRTSS de Dakar	Cachet d'enregistrement « arrivée »
02	IRTSS de Diourbel	Cachet du service et signature de l'agent vérificateur
03	IRTSS de Kaffrine	Cachet du service et signature de l'agent vérificateur
04	IRTSS de Kaolack	Cachet du service et signature de l'agent vérificateur
05	IRTSS de Kédougou	Cachet du service et signature de l'agent vérificateur
06	IRTSS de Kolda	Cachet du service et signature de l'agent vérificateur
07	IRTSS de Louga	Cachet du service et signature de l'agent vérificateur
08	IRTSS de Matam	Cachet du service et signature de l'agent vérificateur
09	IRTSS de Thiès	Cachet du service et signature de l'agent vérificateur
10	IRTSS de Ziguinchor	Cachet du service et signature de l'agent vérificateur

Source : Cour des Comptes

Au surplus, il découle de la gestion de la relation de travail entre la DEFCCS et ses agents contractuels de multiples risques de contentieux sociaux liés à l'absence d'Assurance Maladie obligatoire, la non-délivrance de bulletins de paie et l'absence de plan de carrière.

En effet, nonobstant leur caractère irrégulier, la réalité juridique de ces contrats de travail conclus au sein de la DEFCCS ne peut être remise en cause en raison notamment de l'exigence de protection des droits du travailleur, consacrée par les textes nationaux et les instruments internationaux pertinents. D'ailleurs, le contentieux y relatif débouche généralement sur la reconnaissance par le juge social du travailleur requérant comme agent de l'Etat bénéficiant du régime du Code du travail et du décret n°74-347 précité.

Toutefois, il a été constaté plusieurs manquements et carences qui constituent des sources potentielles de conflits de travail individuels et/ou collectifs dont les répercussions peuvent être préjudiciables à la stabilité du climat social au sein du service forestier et aux finances de l'Etat.

Il s'agit notamment de l'absence d'Assurance Maladie obligatoire, de la non-délivrance de bulletins de paie et l'absence de plan de carrière.

❖ L'absence d'Assurance Maladie obligatoire (AMO)

En vertu des dispositions du décret n°2012-832 du 07 août 2012 portant organisation et fonctionnement des institutions de prévoyance-maladie (IPM) d'entreprises ou interentreprises, tous les travailleurs permanents, au sens de la loi n°97-17 du 1^{er} décembre 1997 portant Code du travail et du Code de la marine marchande, doivent bénéficier d'une assurance maladie, à travers la couverture d'une Institution de Prévoyance-Maladie (IPM).

Lorsque l'entité compte un nombre de travailleurs supérieur ou égal à 300, la création d'une IPM est obligatoire. En-deçà de ce chiffre, l'affiliation à une IPM interentreprises est admise.

Le personnel contractuel de la DEFCCS étant largement au-dessus de 300 travailleurs, celle-ci aurait dû mettre en place une IPM.

Il a été pourtant constaté que la direction n'a pas créé d'IPM et ne s'est pas non plus affiliée à une IPM interentreprises. Ses travailleurs sont ainsi privés de l'Assurance Maladie obligatoire et ne bénéficie que d'une couverture maladie par le biais de la Mutuelle de Santé des Eaux et Forêts, moyennant des retenues mensuelles sur leurs salaires.

Cette couverture qui relève du régime complémentaire, ne saurait se substituer à l'AMO (régime de base obligatoire).

❖ Absence de plan de carrière

Pour leur grande majorité, les membres du personnel contractuel de la DEFCCS y restent jusqu'à leur admission à la retraite et y font donc carrière.

Parmi les bonnes pratiques reconnues en matière de gestion des ressources humaines, figure en bonne place l'élaboration d'un plan de carrière pour chaque catégorie de personnel. Il s'agit là d'un levier important pour la motivation des agents concernés.

A la DEFCCS, il a été constaté qu'il n'est défini aucune perspective de carrière pour les contractuels. Ces derniers ne bénéficient ni d'un système d'évaluation ni d'avancement.

En conséquence, en dehors des primes d'ancienneté, leurs traitements ne connaissent aucune évolution au cours de leur carrière.

❖ La non-délivrance de bulletins de paie

Aux termes de l'article L.116 de la loi n°97-17 du 1er décembre 1997 portant Code du travail, « quels que soient la nature et la durée du travail fourni et le montant de la rémunération acquise, tout paiement du salaire doit, sauf dérogation autorisée à titre individuel par l'Inspecteur du Travail et de la Sécurité sociale, faire l'objet d'une pièce justificative dite « bulletin de paie », dressée et certifiée par l'employeur, puis remise au travailleur au moment du paiement ».

Or, il ressort des entretiens avec les responsables concernés que les agents contractuels de la DEFCCS ne se font pas délivrer de bulletin de paie à la fin de chaque mois.

Même si ces bulletins sont établis sur support électronique, ils ne sont ni signés par l'autorité compétente ni remis aux travailleurs.

Dans ses réponses, le DEFCCS soutient que « le recrutement de personnel contractuel a toujours été de mise à la DEFCCS ». Il ajoute que le personnel contractuel « est constitué de corps de métiers (chauffeurs pépiniéristes et secrétaires) qui ne sont pas prévus dans le cadre du statut du personnel du Service des Eaux et Forêts ». Selon lui, le recrutement de ces agents contractuels « a toujours été une alternative pour l'atteinte des objectifs assignés à la DEFCCS ».

Il indique, toutefois, qu'ils ne vont plus signer de contrats de personnel contractuel.

La Cour estime que, même si le recrutement de personnel contractuel existe depuis longtemps à la DEFCCS, il demeure une pratique illégale.

De plus, les besoins en personnels d'appui de la DEFCCS doivent être couverts par le Ministère de la Fonction publique et non par des recrutements internes.

Recommandation n°15

La Cour invite :

- le Ministre chargé des Eaux et Forêts à prendre les mesures nécessaires pour mettre fin au recrutement d'agents contractuels effectués en méconnaissance des dispositions du décret n°74-347 du 12 avril 1974 fixant le régime spécial applicable aux agents non fonctionnaires de l'Etat et du décret n°95-264 du 10 mars 1995 portant délégation de pouvoir du Président de la République en matière d'administration et de gestion du personnel ;
- le Directeur général du Travail et de la Sécurité sociale à prendre les mesures appropriées en vue de faire cesser, au sein des inspections du travail et de la sécurité sociale, la pratique consistant à enregistrer des contrats de travail signés par les responsables des services non personnalisés de l'Etat.

2.1.1.2. Des contrats de prestation de service irréguliers

Dans certains démembrements de la DEFCCS, il est constaté l'emploi de personnes physiques à travers des contrats de prestation de service.

Ces contrats de prestation de service sont susceptibles d'être requalifiés en CDI en cas de contentieux. La requalification de ce type de contrat en contrat de travail est de droit dès lors que les parties s'adonnent à l'exécution d'une relation de travail.

Une telle requalification trouverait également son fondement juridique à l'article L.2 du Code du travail qui dispose : « *Est considéré comme travailleur (...), quels que soient son sexe et sa nationalité, toute personne qui s'est engagée à mettre son activité professionnelle, moyennant rémunération, sous la direction et l'autorité d'une personne, physique ou morale, publique ou privée.* ». Il ressort de cette qualification du travailleur que l'existence d'un lien de subordination juridique est l'élément primordial et distinctif du contrat de travail.

Il a été constaté au Centre FoReT l'existence de contrats de prestation de service ayant pour objet de pourvoir à des emplois permanents.

En plus, aux articles 2 desdits contrats, il est systématiquement stipulé que « *le prestataire reste à la disposition du client* ». De toute évidence, ces contrats établissent un lien de subordination juridique entre les parties alors que l'exécution d'un contrat de prestation de service repose sur l'indépendance de celles-ci.

La nature des emplois visés et l'existence du lien de subordination peuvent motiver la requalification des relations contractuelles avec toutes les conséquences juridiques qui en découlent.

Tableau 22. Exemples de contrats de prestation de service signés en 2021 par le Centre FoReT

N°	Titulaires des contrats	Postes confiés aux titulaires
01	Khadidiatou BA	Cartographe
02	Awa DRAME	Aide-cuisinière
03	Téodor NDIONE	Manœuvre-jardinier
04	Mariama DOUMBOUYA	Agent administratif

Source : Cour des Comptes

Le Lieutenant-Colonel El Hadji Maodo BA, directeur du Centre FoReT, a admis avoir recouru à des contrats de prestations de service au bénéfice des agents listés dans le tableau ci-dessus. Il ajoute qu'il ignorait totalement l'irrégularité de ces contrats.

Il invoque des nécessités de service et les contraintes de gestion pour justifier le recours à ce type de contrat. Il précise, toutefois, que tout ce personnel a été régularisé à travers la signature de CDD puis de CDI au profit des intéressés.

La Cour prend acte de la régularisation de la situation contractuelle de ces agents et rappelle que le recours à des contrats de prestation pour s'attacher les services de personnes occupant des emplois permanents expose l'administration à des poursuites judiciaires.

Recommandation n°16

La Cour demande au Lieutenant-Colonel El Hadj Maodo BA, Directeur du Centre FoReT de veiller au respect des dispositions de la loi 97-17 du 1^{er} décembre 1997 portant Code du Travail, modifiée, à l'occasion des recrutements de personnels contractuels.

2.1.2. Des insuffisances dans l'utilisation du personnel

L'examen de la gestion du personnel a permis de constater l'utilisation d'agents contractuels par des structures autres que leur service employeur et l'affectation de ressources humaines à un projet à l'arrêt.

2.1.2.1. L'affectation d'agents contractuels hors de leur service employeur

La Direction du Parc forestier et zoologique de Hann (DPFZH) qui est un démembrement de la DEFCCS dispose d'un personnel contractuel. Comme indiqué supra, les contrats sont signés par le directeur du DPFHZ ès-qualité.

Ces agents qui sont recrutés au titre de la DPFZH et payés à partir de ses ressources sont censés y travailler et concourir à l'atteinte des objectifs qui lui sont assignés.

La revue de l'effectif de la DPFZH a permis de constater que, tel qu'il ressort du tableau n°23, une partie de son personnel est mutée par le Directeur des Eaux, Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols, dans d'autres services centraux et déconcentrés de la direction.

Tableau 23. Situation du personnel contractuel de la DPFZH mis à la disposition d'autres services

N°	Prénoms et nom	Emploi	Lieu d'affectation	Ref. Note d'affectation
1	Ablaye NGOM	Garde	Brigade de Bambilor	N°0301/DEFCCS du 26 /01/2021
2	Mamadou DIAGNE	Garde	Brigade de Sébikotane	N°0301/DEFCCS du 26 /01/2021
3	Cheikh Omar NDIAYE	Garde	IREF de Thiès	N°0301/DEFCCS du 26 /01/2021
4	Ibrahima FAYE	Garde	Secteur de Foundiougne	N°0301/DEFCCS du 26 /01/2021
5	Ibrahima DIATTA	Garde	Brigade de Tassette	N°0301/DEFCCS du 26 /01/2021
6	Jacob MAÏGA	Garde	Secteur de Bounkiling	N°0301/DEFCCS du 26 /01/2021
7	Idrissa BALDE	Garde	Secteur de Bounkiling	N°05256/DEFCCS/du 1 ^{er} /12/2021
8	Ibrahima MBOW	Mancœuvre	IREF de Thiès	-
9	Anta SECK	Eco Guide	BAGE de la DEFCCS	N°05256/DEFCCS du 1 ^{er} /12/2021

Source : Cour des Comptes

Une telle pratique, en plus de contrevir aux clauses des contrats de travail des intéressés, est contraire aux principes de bonne gestion.

De plus, une telle situation ne permet pas une bonne lisibilité du calcul coûts/résultats dès lors que des ressources affectées à la réalisation d'objectifs déterminés sont utilisés ailleurs.

Dans ses réponses, le DEFCCS affirme que le personnel est affecté par nécessité de service et il n'y a aucune exclusivité ni pour le niveau central, ni pour le PRONASEF, ni pour le PFZH, ni pour les IREF.

Il ajoute qu'on peut retrouver des agents recrutés au niveau central ou dans les démembrements de la DEFCCS qui sont affectés dans d'autres structures de la direction.

Par ailleurs, il invoque des considérations sociales pour justifier l'affectation des agents du PFZH dans d'autres services.

De son côté, le Directeur du PFZH précise que l'affectation des agents cités au tableau n°23 a été faite suivant des notes de service prises par sa hiérarchie et auxquelles il ne saurait s'opposer.

La Cour rappelle que les agents concernés ont été recrutés par le directeur du PFZH pour servir dans cette entité où ils sont censés occuper des emplois créés sur la base de besoins réels identifiés par celui-ci. Ainsi, leur affectation dans d'autres structures prive le PFZH de ressources humaines qui sont appelées à contribuer à l'atteinte de ses objectifs et dont il continue de supporter les salaires.

Recommandation n°17

La Cour demande au Directeur des Eaux, Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols de prendre les mesures nécessaires en vue de remettre à la disposition de la direction du Parc forestier et zoologique de Hann ses agents contractuels actuellement en service dans d'autres structures de la DEFCCS.

2.1.2.2. Un projet doté de personnel sans dérouler d'activités

Le Projet d'Appui à la Relance des Filières de produits forestiers (PARF) a été conçu en 2012 à la fin du Projet « Villages Fruitiers » qui a été mis en œuvre de 2005 à 2011.

Selon le Coordonnateur du projet, le processus de maturation a été validé par les services du Ministère de l'Economie, du Plan et de la Coopération. Ensuite, le document de projet a été validé par les autorités compétentes et soumis à la Banque islamique de Développement (BID) pour financement. Toutefois, ce financement n'a pas été acquis, la BID n'ayant pas donné une suite favorable à la requête du gouvernement sénégalais.

Le PARF n'ayant pas pu être exécuté, faute de financement, la DEFCCS a élaboré un autre projet portant quasiment sur le même objet. Il s'agit du Projet de Renforcement de la Gestion des Fruitiers forestiers et des produits forestiers non ligneux (PREGEFF).

Le PREGEF a été soumis au Ministère de l'Economie, du Plan et de la Coopération. Mais, jusqu'à la fin de la revue, il n'était toujours pas financé.

Il apparaît ainsi qu'aucune activité n'a été déroulée tant au titre du PARF que du PREGEF.

Pourtant, le personnel du projet antérieur (Villages fruitiers) a été maintenu et continue d'être payé à partir de crédits inscrits chaque année dans le cadre du Budget consolidé d'Investissement (BCI).

Les dépenses relatives au paiement des salaires, des charges sociales et de la prise en charge médicale sont engagées et liquidées par le Coordonnateur du Projet.

Durant toute la période sous revue et au-delà, le Ministère en charge des finances alloue une dotation annuelle de 71.000.000 F CFA pour la prise en charge de ce personnel en soldes et accessoires, charges sociales et prise en charge médicale. Cette enveloppe est répartie ainsi qu'il suit :

- 55.000.000 francs pour les salaires ;
- 12.000.000 francs pour les charges sociales ;
- 4.000.000 francs pour la prise en charge médicale.

Ainsi, au cours de la période susmentionnée, des dépenses d'un montant global de 205.750.606 F CFA ont été engagées dans ce cadre, tel qu'indiqué dans le tableau ci-dessous.

Tableau 24. Dépenses de personnel engagées de 2019 à 2021 au titre du PARF

Années	Soldes et accessoires	Cotisations sociales	Autres prises en charges médicales	Total
2019	54.962.168	11.981.255	3.996.400	70.939.823
2020	53.743.990	10.958.789	3.998.117	68.700.896
2021	54.875.845	11.234.042	0	66.109.887
Total	163.582.003	34.174.086	7.994.517	205.750.606

Source : Cour des Comptes

Dans ses réponses, Monsieur Abdou Karim SALL, ancien ministre chargé des Eaux et Forêts, soutient que « le PARF a connu une mise en œuvre jusqu'en 2018 avec les moyens mis à la disposition par le Ministère des finances en attente des financements extérieurs recherchés ».

La Cour précise que le PARF n'a jamais connu de début de mise en œuvre. Le Ministère des finances n'inscrit que des crédits destinés à la prise en charge du personnel de l'ex-projet Villages fruitiers (soldes et accessoires, charges sociales et prise en charge médicale) alors que ces agents n'auraient pas dû être maintenus.

Le PARF ne saurait être mis en œuvre avec un budget constitué uniquement de crédits de personnel.

Recommandation n°18

La Cour invite :

- **le Ministre chargé des finances à mettre fin à l'inscription de crédits de personnel au profit du Projet de Renforcement de la Gestion des Fruitiers forestiers et des produits forestiers non ligneux (PREGEFF) qui n'est pas encore mis en œuvre, faute de financement ;**
- **le Ministre chargé des Eaux et Forêts à mettre fin à la pratique consistant à maintenir les agents contractuels des projets après que ceux-ci arrivent à leur terme.**

2.1.3. Des limites dans la stratégie de formation du personnel

Au regard des exigences stratégiques, administratives et techniques qui s'attachent à ses missions, la formation des personnels constitue un enjeu crucial pour la DEFCCS. En effet, celle-ci est l'instrument privilégié pouvant lui permettre d'entretenir durablement les compétences requises pour une mise en œuvre optimale de la politique forestière nationale.

La DEFCCS a conçu un plan de formation (2016-2025) à travers lequel elle ambitionne de se doter des ressources humaines nécessaires pour la réalisation des missions qui lui sont confiées. Cependant, l'analyse du dispositif en place révèle des insuffisances tant dans la formation initiale que dans la formation continue des agents.

2.1.3.1. Des limites dans la formation initiale

Les insuffisances relevées à cet égard concernent essentiellement, d'une part, le défaut d'uniformisation de la formation initiale des IEF et des voies d'accès à ce corps et, d'autre part, le caractère sommaire de la formation des Gardes des Eaux et Forêts (GEF).

2.1.3.1.1. Le défaut d'uniformisation de la formation initiale des IEF et des voies d'accès à ce corps

L'absence d'un dispositif uniformisé pour la formation initiale des cadres a laissé perdurer une pratique ayant conduit les agents de la DEFCCS souhaitant accéder aux emplois supérieurs de l'administration forestière à s'inscrire individuellement, à l'issue de leur réussite aux tests organisés à cet effet, dans différentes écoles de formation notamment étrangères (Belgique, Cameroun, Canada, France, Mali, Maroc, Russie, USA...) pour l'obtention du diplôme d'ingénieur en foresterie.

S'il est vrai que cette option a permis de favoriser une pluralité de diplômes reposant sur des pratiques forestières exogènes diverses, il n'en demeure pas moins que leurs détenteurs sont, dans la plupart des cas, insuffisamment formés aux réalités de la foresterie et de l'Administration sénégalaises.

Les formations reçues par les intéressés sont basées sur des curricula dont le contenu est souvent inadapté au contexte national.

Il a été également noté un déficit de formation dans des domaines touchant à l'organisation administrative et à la gestion publique de manière générale aussi bien chez les cadres formés à l'étranger que parmi ceux qui ont fait leurs humanités au Sénégal.

De plus, cette forme d'organisation de la formation initiale a été à l'origine de disparités constatées à l'issue du reclassement dans les corps supérieurs, en l'occurrence ceux des IEF, en raison du jeu des équivalences tenant au classement hiérarchisé des diplômes présentés. Pour rappel les Ingénieurs de Eaux et Forêts sont répartis dans 3 corps relevant des hiérarchies A1, A2, ou A3.

Par ailleurs, le passage du corps des Ingénieurs des Travaux des Eaux et Forêts (ITEF) à celui des IEF s'opère par plusieurs voies. Il y a, d'une part, ceux qui sont formés à l'Ecole nationale supérieure d'Agriculture (ENSA) après avoir réussi aux tests organisés par la DEFCCS et, d'autre part, ceux qui, bénéficiaires d'une bourse d'organismes publics ou privés, suivent un cycle d'ingénieur ou un programme de Master dans des universités ou écoles supérieures étrangères.

Cette seconde voie de passage au corps des IEF est irrégulière dès lors que l'article 11 de la loi n°2005-10 du 03 août 2005 portant statut spécial du personnel des Eaux, Forêts et Chasses, ne prévoit que deux modes d'accès aux différents corps du cadre :

- le recrutement par **concours direct** :

- parmi les titulaires de certains diplômes précisés par décret ;
- parmi les militaires de carrière et au titre des emplois réservés ;
- recrutement par **concours professionnel** parmi le personnel des Eaux, Forêts et Chasses appartenant aux corps des hiérarchies immédiatement inférieures.

Les insuffisances ainsi identifiées devraient amener l'administration forestière, d'une part, à organiser régulièrement des concours professionnels pour l'accès de son personnel technique aux corps supérieurs et, d'autre part, à se doter d'un dispositif uniformisé de formation initiale qui lui est propre afin de répondre plus efficacement à ses besoins spécifiques en termes de personnel technique.

2.1.3.1.2. Une formation initiale sommaire pour les gardes des Eaux, Forêts et Chasses

Aux termes de l'article 45 du décret n°2005-1177 du 02 décembre 2005 fixant les modalités d'application de la loi n°2005-10 du 03 août 2005 portant statut spécial du personnel des Eaux, Forêts et Chasses, les gardes des Eaux, forêts et Chasses (...) ont pour mission d'assurer la surveillance et la protection des forêts et de la faune, de participer aux travaux de reboisement et d'aménagement forestiers, de collaborer à la recherche des infractions.

Au regard de la nature de ces missions, l'exercice des fonctions de garde des Eaux, Forêts et Chasses requiert l'acquisition de compétences de base en ce qui concerne la réglementation forestière, les techniques sylvicoles et agroforestières, la gestion de la faune, le reboisement etc.

Dans le plan de formation de la DEFCCS, il est préconisé que les gardes doivent subir une formation d'initiation aux techniques forestières de trois mois pour l'obtention d'un certificat d'initiation à la foresterie.

Il ressort des entretiens avec les responsables de la DEFCCS que la formation initiale des gardes des Eaux, Forêts et Chasses ne dure qu'une semaine.

De toute évidence, un tel volume horaire est insuffisant pour dérouler un curriculum de formation de base.

Selon le DEFCCS, 80% des gardes des Eaux et Forêts ont pris part à des sessions de formation au Centre FoReT.

Tout en reconnaissant l'importance de ces sessions organisées dans le cadre de la formation continue, la Cour souligne la nécessité de donner une formation de base adéquate aux gardes avant leur entrée en fonction.

2.1.3.2. Des faiblesses dans la mobilisation des ressources destinées au financement de la formation continue

Dans son plan de formation, la DEFCCS avait prévu de consacrer à la formation permanente un budget de 1 667 500 000 F CFA au titre de la période 2016-2020.

Toutefois, il a été constaté qu'elle peine à mobiliser le financement annoncé. En conséquence, la mise en œuvre dudit plan est plus que jamais compromise.

En effet, les ressources financières mobilisées au titre de la période **2015-2022** pour la formation des agents de la DEFCCS ne représentent que **2,5 %** du budget arrêté pour le premier quinquennat de mise en œuvre de son plan de formation, soit un déficit de **97,5 %**.

Tableau 25. Situation des fonds mobilisés au titre de la formation continue de 2016 à 2022

Prévisions du plan de formation	Réalisations	Part des réalisations dans le budget du premier quinquennat	Ecart
733 500 000 F CFA	41 689 125 F CFA	5,68 %	94,3 %

Source : DEFCCS

Qui plus est, le système de bourses ou de parrainage, institué pour la prise en charge des frais de formation des agents de la DEFCCS, reste largement tributaire des opportunités de financement offertes notamment dans le cadre de projets et programmes autonomes. Le caractère précaire d'un tel système ne permet pas de garantir un financement durable de la formation.

Il en résulte une insuffisante prise en charge des besoins de formation spécifiques de certains agents tels que les gérants des Caisses intermédiaires de Recettes forestières (CIRF) et des caisses d'avance dont l'examen de la gestion a révélé plusieurs insuffisances liées notamment à un déficit de formation administrative et financière.

Recommandation n° 19

La Cour invite :

- le Ministre chargé des Eaux et Forêts à prendre les dispositions nécessaires en vue de :
 - l'uniformisation de la formation initiale des IEF et de se conformer aux dispositions de l'article 11 de la loi n°2005-10 du 03 août 2005 portant statut spécial du personnel des Eaux, Forêts et Chasses en ce qui concerne l'accès aux différents corps du cadre des fonctionnaires des Eaux et Forêts par la voie professionnelle ;
 - la mobilisation des ressources financières prévues pour la mise en œuvre de la formation continue ;
- le Directeur des Eaux, Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols à veiller à l'adaptation de la formation initiale des gardes des Eaux, Forêts et Chasses aux exigences de leurs missions.

2.2. Des insuffisances dans la gestion des ressources financières

L'examen de la gestion des ressources financières de la DEFCCS a permis de relever une très forte prégnance des dépenses de personnel, des comptes bancaires dont l'ouverture ne se justifie pas, des irrégularités dans la gestion du carburant et des insuffisances dans la passation des marchés publics.

2.2.1. Des charges de personnel très pesantes

Il ressort de la revue des dépenses de la DEFCCS que les charges de personnel engloutissent une très large part des ressources financières qui lui sont affectées.

En effet, au-delà des crédits alloués dans le cadre du titre 2 du budget de l'Etat, la DEFCCS consacre aux dépenses liées à la prise en charge des traitements de son personnel contractuel d'importants volumes de crédits budgétaires normalement destinés au fonctionnement du service forestier (titre 3) et à la réalisation d'investissements prioritaires pour le secteur de la foresterie (titre 5).

Tableau 26. Evolution des charges du personnel contractuel imputées au titre 3 du budget de la DEFCCS en FCFA de 2019 à 2021

Années	2019	2020	2021	Total
Crédits ouverts au titre 3	1 004 504 910	1 415 705 033	1 556 476 741	3 976 686 684
Charges de personnel imputées au titre 3	603 967 533	689 806 224	689 947 000	1 983 720 757
Part des charges de personnel dans le titre 3 en %	60,12%	48,72%	44,33%	49,88%

Source : DEFCCS et SYSBUDGEPEP

Il ressort du tableau n°26 que dans la période sous revue, les charges de personnel imputées au budget de fonctionnement représentent en moyenne environ 50% des crédits ouverts au titre 3.

Quant aux charges de personnel imputées au budget d'investissement, elles ont régulièrement augmenté de 2019 à 2021.

Leur part dans les crédits ouverts au titre 5 est restée importante même si elle a connu une chute exceptionnelle en 2021 en raison de l'augmentation tout aussi exceptionnelle des dotations du titre 5 au cours de la même année.

Tableau 27. Evolution des charges de personnel imputées au titre 5 du budget de la DEFCCS en FCFA de 2019 à 2021

Années	2019	2020	2021	Total
Crédits ouverts au titre 5	605 592 920	794 642 239	4 416 293 096	5 816 528 255
Charges de personnel imputées au titre 5	526 000 000	528 000 000	605 624 504	1 659 624 504
Part des charges de personnel dans le titre 5	86,85%	66,44%	13,71%	28,53%

Source : DEFCCS et SYSBUDGEPEP

Un retraitement des charges de personnel à travers le rapatriement au titre 2 des dépenses de personnel imputées dans les titres 3 et 5 permet de constater que leur part dans le budget global de la DEFCCS est très importante.

En effet, tel qu'il ressort du tableau n°26, les charges de personnel représentaient dans le budget global de la DEFCCS 87% en 2019, 78% en 2020 avant de chuter à 29% en 2021 en raison de la hausse exceptionnelle des crédits d'investissements exécutés par l'Etat.

Tableau 28. Part des crédits de personnel dans le budget global de la DEFCCS de 2019 à 2021

Années	Dépenses de personnel (contractuels et agents de l'Etat)				Crédits ouverts	Part des dépenses de personnel (agents de l'Etat et contractuels) dans le budget de la DEFCCS
	Titre 2	Titre 3	Titre 5	Total		
2019	1 866 113 000	603 967 533	526 000 000	3 016 080 533	3 433 210 830	87%
2020	2 341 402 480	689 806 224	528 000 000	3 559 208 704	4 551 749 752	78%
2021	687 770 440	689 947 000	605 624 504	1 983 341 944	6 660 540 277	29%

Source : Cour des Comptes

Une telle situation qui résulte des nombreux recrutements de personnel contractuel contribue significativement à l'affaiblissement des capacités d'intervention de la DEFCCS.

Dans ses réponses, Monsieur Abdou Karim SALL, ancien Ministre chargé des Eaux et Forêts, indique qu'avant même sa nomination au MEDD, « les crédits de dépenses de personnel de la DEFCCS ont toujours été imputés au titre 3 et 5 pour prendre en charge le paiement du personnel contractuel ». La Cour estime que, même si cette pratique est en vigueur à la DEFCCS depuis longtemps, elle n'en demeure pas moins une anomalie qu'il avait l'obligation de faire cesser.

2.2.2. L'ouverture injustifiée de comptes bancaires

Aux termes de l'article 125 du décret n°2020-978 du 23 avril 2020, « seuls les comptables deniers et valeurs sont habilités à manier les fonds du Trésor public (...). Toutefois, le Ministre chargé des Finances peut autoriser l'ouverture de comptes sur le territoire national, dans une banque commerciale, pour y loger les fonds du Trésor public, y compris les ressources extérieures (...) ».

Il résulte de ces dispositions que l'ouverture de comptes dans les banques commerciales par les services de l'Etat et les organismes publics ne doit intervenir que de manière exceptionnelle et doit être autorisé par le Ministre chargé des Finances lorsqu'elle se justifie.

La revue a permis de relever l'existence de comptes bancaires dont l'ouverture ne s'impose pas. Il s'agit du compte bancaire du Centre forestier de Recyclage de Thiès (Centre FoReT) et de celui qui est géré au niveau central et intitulé « Gestion durable des forêts ».

2.2.2.1. L'ouverture injustifiée et irrégulière d'un compte bancaire au Centre FoReT

Le Centre FoReT est un des démembrements de la DEFCCS. Il est régi par l'arrêté n°008827/MEPN/DEFCCS du 16 septembre 1993.

Au regard des dispositions dudit arrêté, il n'est doté ni de la personnalité juridique ni de l'autonomie de gestion.

Toutefois, l'examen de la gestion financière du Centre a permis de relever l'existence d'un compte bancaire ouvert dans les livres de la Banque internationale pour le Commerce et l'Industrie du Sénégal (BICIS).

Le directeur du Centre n'ayant été en mesure de fournir aucun document autorisant l'ouverture de ce compte bancaire, la Cour estime que celui-ci est irrégulier.

De plus, au regard du statut juridique et de la nature des activités de la structure, un compte de dépôt devait être ouvert au Trésor public en vue de la domiciliation des recettes qu'elle génère à travers des activités génératrices de revenus¹³ et l'exécution de certaines opérations de dépenses.

2.2.2.2. L'existence injustifiée du compte bancaire « Gestion durable des Forêts »

Ouvert dans les livres de la BICIS, sous le n° SN010 01520 000589900085 74, sur autorisation du Ministre chargé des Finances par lettre n°6573/MEFP/DGCPT/DCP/DRC/BR du 30 juin 2017, ce compte bancaire a pour objet la domiciliation de fonds provenant notamment d'appuis institutionnels ou de versements effectués par des personnes physiques ou morales en vertu de conventions avec la DEFCCS.

Toutefois, l'existence de ce compte bancaire ne se justifie plus depuis la création du compte dépôt n° SN750 01097 000003687039 auprès de l'Agence comptable des grands projets où sont censés être domiciliés tous les fonds reçus par la DEFCCS au titre de la quote-part des recettes contentieuses et domaniales ou en vertu des conventions conclues avec des personnes physiques ou morales dans le cadre de la gestion des forêts.

En tout état de cause, l'existence de ces comptes bancaires, en plus d'occasionner des frais financiers (frais de tenues de compte, diverses commissions), sont des sources de fuites de trésorerie pour le Trésor public.

En effet, l'examen des relevés a permis de constater que, tel qu'il ressort du tableau n°29, les deux comptes ont engendré des frais financiers d'un montant cumulé de **2 135 730 F CFA** au cours de la période sous revue.

¹³ Le Centre est autorisé à générer et à utiliser ses ressources propres par décret n°2006-11 du 10 janvier 2006.

Tableau 29. Situation des frais bancaires payés de 2019 à 2021 au titre des comptes bancaires n°SN010 01520 000589900085 74 (Gestion durable des Forêts) et n° SN010 09530 077394 000 65 (Centre FoReT) en F CFA.

Comptes bancaires	2019	2020	2021	Total
Compte n° SN010 01520 000589900085 74 (GDF)	309 525	472 295	429 350	1 211 170
Compte n° SN010 09530 077394 000 65 Centre FoReT	160 234	364 993	399 333	924 560
Total général	469 759	837 288	828 683	2 135 730

Source : Cour des Comptes

Dans le même temps, ils ont accueilli des disponibilités d'un montant global de **2 659 253 267 F CFA** sur la même période, ce qui constitue une masse importante de trésorerie dont le Trésor public est ainsi privée.

Tableau 30. Situation des disponibilités domiciliées dans les comptes bancaires n° SN010 01520 000589900085 74 et n° SN010 09530 077394 000 65 en F CFA

Comptes bancaires	2019	2020	2021	Total
Compte n° SN010 01520 000589900085 74 (GDF)	454 418 863	887 104 129	956 748 209	2 298 271 201
Compte n° SN010 09530 077394 000 65 Centre FoReT	83 184 443	112 312 411	165 485 212	360 982 066
Total général	537 603 306	999 416 540	1 122 233 421	2 659 253 267

Source : Cour des Comptes

Selon le Ministre de l'Environnement, du Développement durable et de la Transition écologique, le Directeur des Eaux, Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols a déjà pris les dispositions nécessaires pour la fermeture des deux comptes bancaires.

Toutefois, la preuve de l'effectivité de la fermeture de ces comptes n'a pas été fournie à la Cour.

Recommandation n°20

La Cour invite :

- le **Ministre chargé des finances** à mettre fin à l'inscription de crédits de personnel aux titres 3 et 5 du budget de la Direction des Eaux, Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols.
- le **Ministre chargé des Eaux et Forêts** à faire procéder à la fermeture des comptes bancaires n° SN010 01520 000589900085 74 (Gestion durable des forêts) et n° SN010 09530 077394 000 65 (Centre FoReT) et de prendre les dispositions nécessaires en vue de l'ouverture de comptes de dépôt au Trésor, en lieu et place desdits comptes bancaires.

2.2.3. Des insuffisances dans la gestion du carburant

L'examen de la gestion des matières au sein de la DEFCCS a permis de constater des irrégularités dans l'utilisation du carburant.

En effet, l'équipe de vérification a relevé l'octroi de dotations de carburant à des agents non-affectataires de véhicules administratifs.

En vertu de l'instruction n°0019/PM/SGG/BSC du 05 novembre 2008 portant application du décret n°2008-695 du 30 juin 2008 règlementant l'acquisition, l'attribution et l'utilisation des véhicules administratifs et fixant les conditions dans lesquelles des indemnités compensatrices peuvent être allouées à certains utilisateurs de véhicules personnels pour les besoins du service, les dotations de carburant sont attachées aux véhicules de fonction, de service et de pool.

En conséquence, des agents ne sauraient être bénéficiaires de dotation de carburant qu'à raison des véhicules de fonction, de service ou de pool qu'ils utilisent.

Il est à noter que le comptable des matières n'a pas pu fournir un acte autorisant ces sorties de carburant au profit de ces agents.

Une telle pratique, en plus de contrevenir à la réglementation, est aux antipodes d'une gestion efficiente des ressources.

Tableau 31. Situation des dotations de carburant allouées à des agents non affectataires de véhicules administratifs

Gestion 2019		Gestion 2020		Gestion 2021	
Prénoms et Nom	Quantité en litre	Prénoms et Nom	Quantité en litres	Prénoms et Nom	Quantité en litres
Birane Sene	100	Aicha Démé	30	Ansoumana Bodian	100
Fatou Diop	100	Fatou Diop	100	Fatou Diop	100
Fendama BALDE	100	Gora Dieng	100	Gora Dieng	100
Kéba CISSE	50	Kankou Séne	100	Gorgui Séne	100
Makhete NDIAYE	70	Kéba Cissé	50	Kankou Séne	100
Massamba FAYE	100	Latgrand Dione	100	Latgrand Dione	100
Mbeugué FALL	100	Makhete Ndiaye	100	Makhete Ndiaye	50
Rokhaya PLEA	50	Rokhaya Plea	50	Papa Ibrahima Diouf	100
Secrétariat DEFCCS	100			Rokhaya Plea	100
Youssouf SAGNA	100				
	870		630		850

Source : Cour des Comptes

Dans ses réponses, l'Adjudant major El Hadji Babacar CISSE, Comptable des matières de la DEFCCS, reconnaît l'octroi de ces dotations de carburant aux agents listés au tableau n°31. Il ajoute que « par souci d'efficacité et de rapprocher les moyens d'action des acteurs, une dotation régulière a été donnée à ces agents » qui « ont occupé des postes au sein de la Direction des Eaux, Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols, pour lesquels des activités d'accompagnement leur sont confiées ».

La Cour estime que les nécessités de service invoquées ne sauraient justifier le non-respect des termes de l'instruction n°0019/PM/SGG/BSC du 05 novembre 2008 portant application du décret n°2008-695 du 30 juin 2008 réglementant l'acquisition, l'attribution et l'utilisation des véhicules administratifs et fixant les conditions dans lesquelles des indemnités compensatrices peuvent être allouées à certains utilisateurs de véhicules personnels pour les besoins du service.

Recommandation n°21

La Cour demande à l'Adjudant major El Hadji Babacar CISSE, Comptable des matières de la DEFCCS, à veiller au respect de la réglementation en ce qui concerne la gestion du carburant, en particulier et des matières, en général.

2.2.4. Des irrégularités dans la passation des marchés publics

L'analyse de la gestion des marchés durant la période sous revue révèle des insuffisances liées notamment à l'existence d'achats non-inscrits dans les Plans de Passation des Marchés (PPM) et l'interruption d'une procédure d'Appel d'offres de manière illégale.

2.2.4.1. Des achats non prévus dans les Plans de Passation des Marchés (PPM)

Aux termes de l'article 6 du décret n°2014-1212 du 22 septembre 2014 portant Code des Marchés publics, abrogé (en vigueur pendant la période sous revue), « lors de l'établissement de leur budget, les autorités contractantes évaluent le montant total des marchés de fournitures, par catégorie de produits, des marchés de services par catégorie de services et des marchés de travaux, qu'elles envisagent de passer au cours de l'année concernée et établissent un **plan de passation des marchés comprenant l'ensemble de ces marchés**, suivant un modèle type fixé par l'Organe chargé de la régulation des marchés publics. »

Le même article dispose : « A l'exception des marchés prévus à l'article 76.2, les marchés passés par les autorités contractantes sont inscrits dans les plans de passation des marchés, à peine de nullité ».

Or, durant la période sous revue, des achats d'un montant global de **13 555 985 F CFA** ont été effectués dans le cadre de Demandes de Renseignement et de Prix (DRP) simples sans être inscrits au préalable dans les PPM.

Lesdites DRP sont présentées en détails dans le tableau n°32 ci-dessous.

Tableau 32. Liste des DRP passées sans être inscrites dans les PPM

Gestion	Objet	Type de marché	Mode de passation	Fournisseur	Nº facture	Montant
2019	Acquisition d'autocollant avec logo DEFCCS	Fournitures	DRP Simple	Papeterie presse services	03/2019	1 700 000
2019	Assurance véhicules	Services courants	DRP Simple	SUNU Assurance	SN/019	1 100 000
2019	Entretien maintenance bâtiment	Fournitures	DRP Simple	Univers services	001/2019	995 920
2020	acquisition de fourniture de bureau	Fournitures	DRPCR	PRESCOM Sénégal	0022/2020	2 100 000
2021	acquisition de cadeaux d'entreprise personnalisés	Fournitures	DRP Simple	AGS	2021/0924	1 799 500
2021	Entretien maintenance bâtiment	Fournitures	DRP Simple	Ets Fadel SUARL	080/2021	2 999 773
2021	Entretien maintenance clim	Fournitures	DRP Simple	Idéal Office	0016	2 860 792
Total						13 555 985

Source : Cour des Comptes

La non-inscription de ces marchés dans les PPM correspondants dénote une planification défaillante des acquisitions en particulier et des activités, en général.

Un telle situation ne favorise ni une gestion rationnelle des ressources ni une mise en œuvre efficace des actions ni la transparence dans la mise en œuvre des procédures de passation des marchés.

Dans ses réponses, le DEFCCS indique que lesdites DRP ne sont pas dans les PPM correspondants en raison du fait que « la Cellule de passation des marchés du MEDD a retenu comme démarche en application de l'arrêté n°00107 du 07.01.2015 relatif aux modalités de mise en œuvre des procédures de demande de renseignements et de prix..., leur non-inscription dans les PPM».

La Cour souligne qu'aucune disposition de l'arrêté susmentionné ne dispense les autorités contractantes de la formalité d'inscription des DRP simple dans les PPM correspondants.

2.2.4.2.Une procédure de passation de marché interrompue de manière illégale

Dans le cadre de la gestion 2021, la DEFCCS a lancé à la date du 22 mai 2021 un Appel d'Offres ouvert en procédure d'urgence pour l'acquisition de drones et d'accessoires militaires.

A l'occasion de l'ouverture des plis, le 4 juin de la même année, trois offres ont été reçues des soumissionnaires ci-après : CSBTP Logistique (102 483 000 F CFA) ; Africanity Group (109 900 832 F CFA) et FATCO (99 109 616 F CFA).

A l'issue de l'examen préliminaire, les offres d'Africanity Group et de FATCO n'ont pas été acceptées pour un examen détaillé, pour défaut de « conformité pour l'essentiel ».

Ainsi, dans son rapport d'évaluation daté du 08 juin 2021, la Commission des marchés a proposé l'attribution du marché à CSBTP Logistique.

Il ressort des entrevues avec les membres de la Commission des marchés que Monsieur Malick SARR, alors Président de ladite Commission, par ailleurs Directeur de l'Administration générale et de l'Equipement du ministère, qui était remplacé par son suppléant durant toute la procédure, a opposé son veto à la proposition d'attribution.

Il a ainsi demandé aux membres de la Commission de reprendre l'évaluation en vue de proposer l'attribution du marché à FATCO qui avait présenté l'offre financière la moins élevée, ce que ces derniers ont refusé. De ce fait, la procédure a été interrompue et les crédits tombés en fonds libres.

Monsieur SARR a reconnu les faits allégués au cours de son entretien avec l'équipe de vérification en invoquant des irrégularités dans l'évaluation des offres.

En bloquant la procédure de la sorte, celui-ci n'a pas respecté les dispositions du décret n°2014-1212 du 22 septembre 2014 portant Code des Marchés publics, étant entendu qu'aucune disposition législative ou réglementaire ne lui conférait un pouvoir de réformation de la décision issue des travaux présidés par son suppléant.

En tout état de cause, le blocage de la procédure de passation du marché pour l'acquisition de drones et d'accessoires militaires a privé les services de DEFCCS d'équipements qui auraient pu leur permettre de prévenir des agressions sur les forêts sénégalaises.

Dans ses réponses, Monsieur Malick SARR, ancien DAGE et Président de la Commission des marchés du Ministère de l'Environnement et du Développement durable, affirme qu'en raison d'un agenda chargé, il lui arrivait de faire présider certaines séances d'évaluation par son suppléant. Il souligne toutefois que tous les dossiers étaient soumis à son appréciation avant leur transmission.

Il ajoute qu'après la séance d'évaluation présidée par son suppléant, il a « constaté des irrégularités sur le rejet de l'offre du candidat classé moins-disant FATCO ». Cependant, il n'apporte pas de précision sur la nature de ces irrégularités. Ensuite, il soutient que, « dans le but d'éviter d'exposer les travaux de la commission au risque d'un éventuel recours », il a « demandé la reprise de la procédure afin de revérifier la recevabilité des motifs évoqués », au regard du dossier d'appel d'offres et avec l'assistance d'un spécialiste en drone. A l'issue de la seconde évaluation qu'il a lui-même présidée, la commission a attribué le marché à FATCO, après avoir conclu que les motifs justifiant son élimination n'étaient pas solides. Selon lui, le blocage de la procédure est imputable au représentant du service maître d'œuvre qui a refusé de signer le rapport d'évaluation, ce qui a empêché la transmission du dossier à la cellule de passation des marchés.

La Cour souligne tout d'abord que le suppléant du président de la commission des marchés n'est pas le représentant de ce dernier dans cet organe. Ainsi, le second n'a aucun pouvoir de réformation des opinions ou votes émis par le premier au cours des travaux auxquels il participe en tant que suppléant. En conséquence, Monsieur SARR n'aurait pas dû imposer la reprise la procédure.

Toutefois, il avait la possibilité de saisir l'autorité contractante des « irrégularités constatées ». Celle-ci aurait pu ainsi appliquer les dispositions de l'alinéa 2 de l'article 84 du décret précité aux termes desquels « si l'Autorité contractante n'approuve pas la proposition de la Commission des marchés, elle transmet dans un délai de 3 jours ouvrables la proposition d'attribution de la commission et sa propre proposition motivée à la Commission des marchés et à la Direction chargée du contrôle des marchés publics ».

Recommandation n°22

La Cour invite :

- le Ministre chargé des Eaux et Forêts à veiller au respect des dispositions du Code des marchés par les membres de la Commission et de la Cellule des marchés publics, dans le cadre de la mise en œuvre des procédures de passation et d'exécution des marchés du ministère ;
- le Directeur des Eaux, Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols à veiller à l'inscription de tous les marchés de la direction dans les plans de passation des marchés du ministère.

III. Des capacités d'intervention limitées

Les faiblesses notées dans le financement de la foresterie, conjuguées à une gestion peu efficiente des ressources humaines et financières disponibles, ont comme conséquence de limiter significativement les capacités d'intervention de la DEFCCS.

En effet, l'analyse de la situation des moyens d'intervention de la DEFCCS et les entrevues avec les responsables de l'entité ont permis de constater un profond déficit en ce qui concerne les ressources humaines et matérielles.

3.1. Un déficit en ressources humaines

Il ressort de l'analyse du plan de formation et des rapports sur les ressources humaines que la DEFCCS souffre d'un déficit de personnels techniques.

En 2022, le personnel technique militaire de la DEFCCS était constitué de 926 éléments, tous corps confondus. Selon les responsables de la direction, cet effectif est largement insuffisant au regard de l'ampleur de ses besoins réels en ressources humaines estimés à environ 2 906 agents (voir tableau n°33 ci-dessous). Il apparaît ainsi que 68% de ces besoins ne sont pas couverts, soit un gap de 1980 agents.

Tableau 33. Situation des besoins en personnels techniques de la DEFCCS en 2022

Corps	Besoins	Existants	Ecart
Ingénieur des Eaux et Forêts (IEF)	106	79	27
Ingénieur des Travaux des Eaux et Forêts (ITEF)	242	155	87
Agents techniques des Eaux et Forêts (ATEF)	789	331	458
Garde des Eaux et Forêts (GEF)	1769	361	1408
TOTAL	2906	926	1980

Source : DEFCCS

A l'échelle des différents corps de fonctionnaires dédiés au Service forestier, les besoins les plus pressants en personnel technique concernent les profils de GEF et d'ATEF, avec des déficits évalués respectivement à 1408 et 458 éléments ; le déficit de ces deux corps représente 94% des besoins non couverts.

Au regard du rôle important de ces personnels subalternes dans le dispositif opérationnel de protection des écosystèmes forestiers, le déficit les concernant affecte de toute évidence la capacité d'intervention de la DEFCCS et subséquemment la mise en œuvre efficace des actions.

En effet, les brigades, qui exécutent les actions opérationnelles sur le terrain, sont fortement impactées par ce déficit, la plupart d'entre elles n'étant dotées que d'un seul agent, comme en atteste le tableau présenté à l'annexe n°2.

Avec un nombre d'agents aussi limité, les brigades ne sont pas dans les conditions optimales pour assurer la surveillance des forêts et lutter efficacement contre les feux de brousse.

3.2. Un sous-équipement criard

Les entrevues avec les responsables de la DEFCCS et l'analyse des inventaires des matières ont permis de constater que la direction n'est pas dotée du minimum d'équipements et de matériels nécessaires pour exercer correctement sa mission.

3.2.1. Un matériel de transport largement insuffisant

Les entrevues avec les responsables de la DEFCCS et l'analyse de la comptabilité des matières ont permis de constater que la situation du matériel de transport est assez préoccupante notamment dans les services déconcentrés où le peu de véhicules disponibles sont souvent en panne.

A titre d'exemple, les véhicules affectés aux services départementaux des Eaux et Forêts sont pour l'essentiel des acquisitions de 2011.

De plus, plusieurs brigades et triages forestiers ne disposent pas de motos de service et sont ainsi obligés d'utiliser leurs moyens personnels ou de louer des charrettes ou des motos « Jakarta » pour assurer les interventions.

La situation du matériel roulant de la DEFCCS est reflétée dans le tableau n°34 ci-dessous.

Tableau 34. Situation du matériel roulant de la DEFCCS

Désignation	Besoins	Existant	Gap
Camion de transport de matériaux	35	3	32
Camions bennes	60	5	55
Camions grue	14	2	12
Grader	13	3	10
Porte char	3	1	2
Camion bâtaillère	2	-	2
Bulldozer	3	1	2
Berline	33	3	30
Véhicule 4x4 double cabines	106	32	74
Véhicule 4x4 mono cabine	222	8	214
Véhicule de transport de personnel	19	1	18
Véhicules IREF	14	14	-
Moto 125	1 134	30	1 104
Moto quad	100	-	100
Moto tricycle	92	4	88

Source : DEFCCS

3.2.2. Un important déficit en armements et équipements militaires

A la faveur de la loi n°2005-10 du 3 août 2005 portant statut du personnel des Eaux, Forêts et Chasses, le Service des Eaux et Forêts a été militarisé.

Dans l'exposé des motifs de ladite loi, cette militarisation s'explique par diverses raisons dont la volonté « *d'harmoniser le statut du personnel des Eaux, Forêts et Chasses avec l'uniforme militaire obligatoire et les attributs comparables à ceux des autres corps militaires de l'Etat ainsi que le port et l'usage d'armes à feu* ».

L'intégration de la DEFCCS dans un cadre militaire devait se traduire par la dotation de la DEFCCS en armements et équipements militaires conformément aux standards en la matière.

Les entrevues avec les principaux dirigeants de la direction et l'examen de l'inventaire des stocks ont permis de constater des écarts énormes entre les besoins minima et l'existant, comme reflété dans le tableau ci-dessous.

Tableau 35. Situation des gaps en armements et équipements militaires

Armement et équipements militaires	Besoins	Existant	Gap
Pistolets automatiques	495	50	445
Fusil d'assaut (M16, M4, T4)	1 100	160	940
Munitions	15 000	9 000	6 000
Casques lourds	710	50	660
Gilet pare-balles	710	10	700
Lunettes infra rouge	246	0	246
Clairons	70	0	70
Kits équipements de cérémonie (tapis, accessoires)	70	0	70
Chapiteaux	38	0	38

Source : DEFCCS

Une telle situation ne permet pas à la DEFCCS d'assurer sa mission fondamentale de protection et de surveillance des forêts et de réaliser les principales actions y relatives notamment la lutte contre les feux de brousse, la coupe et le trafic illicites de bois et le braconnage.

3.2.3. L'insuffisance des unités d'intervention contre les feux de brousse et des matériels de surveillance

La protection des forêts requiert la mobilisation de moyens adéquats de lutte contre les feux de brousse et de surveillance.

Toutefois, il a été constaté un déficit criard concernant les unités d'intervention et des équipements de surveillance forestière relativement inadéquats.

3.2.3.1. Un profond déficit en matériels de lutte contre les feux de brousse

A l'occasion des visites effectuées dans les services déconcentrés de la DEFCCS, l'équipe de vérification a pu constater les difficultés rencontrées par ceux-ci dans le cadre de la lutte préventive et active contre les feux de brousse en raison de l'insuffisance et de la vétusté des unités d'intervention et l'inexistence d'engins d'ouverture de pare-feu.

Tel qu'il ressort du tableau n°36, la DEFCCS ne dispose au total que de 10 camions citerne et 15 unités légères pour les 14 IREF, 46 secteurs forestiers, 176 brigades, 92 triages et postes forestiers.

De plus, il a été constaté que les rares secteurs forestiers qui disposent d'unités légères de lutte contre les feux de brousse utilisent lesdites unités pour la surveillance enlevant les équipements d'intervention (citernes et pompes).

De ce fait, les brigades sont désarmées face aux feux de brousse, d'autant plus que, à certaines périodes de l'année, il arrive souvent que plusieurs cas se déclarent au même moment dans les zones qu'elles polarisent.

L'équipe de vérification a été témoin de pareille situation dans la circonscription de la brigade de Katakel (Secteur forestier de Kaffrine). Alors qu'elle visitait la forêt classée aménagée de Dankou, en compagnie du chef de brigade, trois feux de brousse ont été signalés au même moment à ce dernier qui était ainsi obligé de s'en remettre aux populations riveraines, étant entendu que celles-ci n'ont que des seaux d'eau et des branchages comme moyens de lutte.

Tableau 36. Situation des équipements de lutte contre les feux de brousse

Désignation	Besoins	Existant	Gap
Camion citerne	83	10	73
Unité légère de lutte contre les feux	90	15	75
Tracteurs et charrues Delphino	14	0	14
Bulldozer	3	1	2
Grader	13	3	10
Camions Grue	14	2	12
Camion benne	60	5	55

Source : DEFCCS

3.2.4. Des moyens de surveillance inadéquats

La surveillance des forêts requiert la mobilisation de divers moyens logistiques pouvant permettre la détection précoce des feux de brousse et des activités illicites menées dans les formations forestières.

La détection rapide des départs de feu permet une intervention plus efficace des services de lutte contre les feux de brousse.

Un dispositif permettant la détection, la surveillance et l'alerte rapide est donc indispensable pour la DEFCCS.

En vue de repérer et localiser les feux, la DEFCCS s'est inscrite à la plateforme de télédétection de la NASA qui fournit gratuitement des images satellitaires par spectroradiométrie de résolution moyenne (*Moderate Resolution Imaging Spectroradiometer, MODIS*).

Ces images, lorsqu'elles font l'objet d'une interprétation et d'une présentation appropriée, peuvent être utiles aux efforts de lutte contre les feux de brousse.

Mais, pour accéder convenablement à l'imagerie et la traiter en données cartographiques utiles, un dispositif technologique et des compétences techniques avancées sont nécessaires.

Un tel dispositif est inexistant au sein de la DEFCCS.

Il s'y ajoute une absence d'intégration des coordonnées géographiques des points, ce qui permettrait de confronter les données satellitaires avec celles du terrain.

Enfin, plusieurs secteurs forestiers ne sont dotés ni de drones ni d'observatoires terrestres équipés de caméras thermiques.

Dans le même temps, les moyens de surveillance physique disponibles (vedettes, chevaux, équipements de contrôle etc.) s'avèrent largement insuffisants au regard des besoins des services opérationnels.

Il résulte de cette situation l'impossibilité pour la DEFCCS de déployer un système d'alerte feu précoce et de surveillance électronique et physique des massifs forestiers.

La situation des moyens de surveillance se présente ainsi qu'il suit :

Tableau 37. Situation des moyens de surveillance (besoins, existant et gap)

Equipements de surveillance	Besoins	Existant	GAP
Drones de supervision national	2	-	2
Drones de supervision régional	14	5	9
Drones de cartographie	5	1	4
Drones à usage commun	49	6	43
Caméra Trap	50	-	50
Equipements de contrôle (Herse)	60	-	60
Vedettes (pirogues)	24	2	22
Gilets de sauvetage	480	-	480
Fusils hypodermiques	20	1	19
Kits équipements de capture	5	1	4
Chevaux	100	-	100
Equipements d'écurie et de cavalerie	10	-	10

Source : DEFCCS

L'inadéquation des moyens humains et matériels de la DEFCCS découle de plusieurs facteurs. Il y a, d'une part, une gestion peu efficiente des ressources disponibles et, d'autre part, une faible mobilisation des financements prévus par la PFS 2005-2025 révisé en 2014.

Selon le Ministre de l'Environnement, du Développement durable et de la Transition écologique, « dans le cadre de l'exécution, en cours, du programme spécial d'équipement du ministère de l'Environnement, des efforts considérables sont menés pour renforcer de manière substantielle, les capacités d'intervention de la DEFCCS... ».

La Cour prend acte des efforts annoncés et souligne l'importance de doter la DEFCCS de moyens logistiques adéquats.

Recommandation n°23

La Cour invite le Ministre chargé des Eaux et Forêts à prendre les dispositions idoines en vue de :

- résorber le déficit de personnels techniques noté à la DEFCCS, notamment en ce qui concerne les GEF et les ATEF ;
- doter les brigades forestières en personnels adéquats ;
- doter la DEFCCS des équipements et matériels nécessaires au regard des besoins exprimés.

Au total, la performance de la DEFCCS est fortement entravée par la faiblesse de ses capacités d'intervention qui est principalement liée au fait que la gestion de ses ressources n'obéit pas dans l'ensemble aux principes d'économie et d'efficience.

CHAPITRE 3 : LA GESTION DES RESSOURCES FORESTIERES

L'objectif visé est de s'assurer que la DEFCCS met en œuvre efficacement des actions en vue d'une gestion durable des ressources forestières.

Les ressources forestières comprennent les produits ligneux (bois et produits dérivés) et les produits non ligneux (qui sont constitués de divers produits : feuilles, fruits, écorces, racines, gommes, champignons, insectes et autres invertébrés, gibier, miel, etc.).

La gestion durable des ressources forestières repose sur le diptyque exploitation/restauration qui s'articule autour de l'aménagement forestier amorcé depuis plus de deux décennies dans le cadre du Projet de Gestion durable et participative des Energies traditionnelles et de substitution (PROGEDE). L'exploitation des produits contingentés concerne le **charbon de bois**, le **bois d'œuvre** qui regroupe toutes les essences partiellement protégées ou non protégées et utilisées dans la menuiserie/ébénisterie, la construction (charpente) et dans l'industrie, le **bois de service** comprenant les tiges de bambou, les panneaux de « *crinting* », les piquets, les poteaux et les perches et le **bois d'artisanat** qui regroupe les palmiers et rôniers morts, les espèces utilisées pour la confection de pirogues ; les sujets morts des espèces partiellement protégées ou non protégées, dont les dimensions sont fixées dans l'arrêté organisant la Campagne d'Exploitation forestière (CEF).

Les travaux d'audit ont porté sur l'exploitation du charbon de bois dans les régions de Kaffrine, Kolda, Sédihiou et Tambacounda et du bois de chauffe dans la Bande de filaos.

Ce choix s'explique par le fait que, d'une part, depuis la suspension, en 2018, de l'exploitation du bois d'œuvre dans les régions de Kolda, Sédihiou et Ziguinchor, les CEF portent principalement sur le charbon de bois, et d'autre part, la réussite du schéma d'exploitation/restauration de la Bande filaos constitue une condition essentielle de sa conservation.

L'analyse du schéma de gestion des ressources forestières révèle un certain nombre d'insuffisances concernant notamment les modalités d'exploitation des produits contingentés, la valorisation du patrimoine forestier et les actions de restauration.

I. Des carences dans l'organisation de l'exploitation du charbon de bois

L'exploitation forestière est organisée suivant les principes et orientations de la politique forestière du Sénégal. Au plan opérationnel, elle est encadrée par les arrêtés annuels fixant les modalités d'exploitation des CEF et par les plans d'aménagement des forêts.

L'analyse du cadre de gestion de l'exploitation forestière a permis de constater les limites suivantes : un aménagement forestier encore timide ; un dispositif pas suffisamment inclusif ; une insuffisante connaissance des besoins en produits forestiers et du potentiel des forêts et des pratiques contraires aux principes de gestion durable des ressources.

1.1. Un aménagement forestier à renforcer

La PFS préconise la rationalisation de l'exploitation des ressources forestières en systématisant la mise en œuvre de plans d'aménagement durable des forêts dans lesquels les populations occupent une place centrale. Ainsi, l'objectif visé à l'horizon 2025 est d'aménager 50% du domaine forestier.

Cette vision stratégique a connu sa traduction juridique à travers l'article premier du décret n°2019-110 du 16 janvier 2019 portant application de la loi n° 2018-25 du 12 novembre 2018 portant Code forestier, aux termes duquel « le plan d'aménagement est requis pour la gestion de toute forêt dont la superficie est supérieure à cinquante (50) hectares ».

Aussi, en 2008, le Gouvernement du Sénégal a-t-il décidé de domicilier la totalité de la production de charbon de bois dans les forêts aménagées. Ainsi, chaque année, les quantités exploitées sont fixées sur la base des possibilités de ces forêts.

La Cour constate que la dynamique d'aménagement forestier qui a été amorcée à partir de 2004, dans le cadre de la première phase du Projet de Gestion durable et participative des Energies traditionnelles et de substitution (PROGEDE), est en perte de vitesse depuis quelques années.

L'examen des documents de reddition des comptes de la DEFCCS a permis de constater que pendant la période sous revue, trois (03) plans d'aménagement seulement ont été élaborés dans les zones

ouvertes à l'exploitation du bois (d'œuvre, de service et d'artisanat) et du charbon de bois, comme illustré dans le tableau ci-dessous.

Tableau 38. Situation des forêts aménagées de 2019 à 2021

Année	Nombre de forêts aménagées pour l'exploitation	Superficie en hectares	Observations
2019	00	0	
2020	00	0	
2021	03	217 446	Région de Tambacounda : Forêt communal de Payar, Forêt classée de Tambacounda Nord et Forêt communale Koulor
2022	00	00	
Total	03	217 446	

Source : DEFCCS

Il ressort des entretiens avec les responsables du Service forestier et les acteurs communautaires que les coupes illicites et le trafic de bois sont principalement perpétrés dans les forêts non aménagées.

D'ailleurs, les inventaires forestiers réalisés par le PROGEDE (2004 et 2007) ont révélé que les forêts non aménagées ont enregistré, entre 1996 et 2004, une perte annuelle moyenne de biomasse souterraine et aérienne négative de -5 t.m.s (tonnes de matière sèche) /ha/an.

L'aménagement permet une gestion des forêts avec une participation active des populations riveraines qui, avec la possibilité qui leur est ainsi offerte de bénéficier durablement de l'exploitation des ressources forestières, s'abstiennent de toute pratique de prélèvement illicite et s'engagent dans leur surveillance.

Selon le DEFCCS, depuis la fin de la seconde phase du PROGEDE, la direction ne dispose pas de ressources nécessaires pour poursuivre la dynamique d'aménagement forestier, étant entendu que selon les prévisions de la PFS, le coût de la réalisation d'un plan d'aménagement est estimé à 15 000 000 F CFA.

En tout état de cause, la faiblesse des résultats en matière d'aménagement forestier ne favorise ni une gestion participative et durable ni une rationalisation de l'exploitation des ressources forestières.

Le Ministre de l'Environnement, du Développement durable et de la Transition écologique a indiqué que des mesures sont en train d'être prises pour l'amélioration des performances en matière d'aménagement forestier, à l'image du lancement du Projet de Gestion des Ressources naturelles du Sénégal (SENRM).

La Cour prend acte des mesures annoncées et souligne l'importance de l'aménagement forestier pour l'atteinte de l'objectif d'une gestion durable des ressources forestières.

Recommandation n°24 :

La Cour invite le Ministre chargé des Eaux et Forêts à prendre les dispositions nécessaires en vue de l'atteinte des objectifs prévus par la PFS en matière d'aménagement forestier, notamment en dotant la DEFCCS des ressources requises.

1.2. Une inclusivité à renforcer dans l'exploitation forestière

La gestion participative et inclusive des ressources est, d'une part, l'un des principes fondamentaux de la PFS et, d'autre part, un des objectifs prioritaires de l'aménagement forestier.

L'analyse du dispositif mis en place pour l'exploitation des forêts aménagées révèle une faible participation des femmes et l'existence d'une mesure pouvant constituer un facteur d'exclusion : l'interdiction faite aux GIE de producteurs de charbon de bois de recruter des sourghas.

1.2.1. Absence de mesures d'inclusion en faveur des femmes et des groupes vulnérables

La PFS préconise la « promotion de l'approche genre dans la planification, la programmation et la mise en œuvre des politiques et programmes relatifs à la gestion des ressources naturelles et de l'environnement¹⁴ ».

Au sens de la PFS, la promotion du genre vise à renforcer l'équité sociale dans la conception, la planification et la mise en œuvre des programmes forestiers.

Toutefois, l'examen des documents relatifs à l'exploitation du charbon de bois et à la gestion des forêts aménagées ainsi que les entretiens avec les acteurs ont permis de constater une faible présence des femmes dans la gestion des ressources forestières.

Il ressort du tableau n°39 que les femmes sont sous-représentées tant dans l'exploitation forestière que dans les instances et organisations communautaires de gestion des forêts.

Il convient toutefois de noter qu'elles occupent une bonne place dans la valorisation des Produits forestiers non ligneux (PFNL) où elles représentent 61,4% des acteurs.

Tableau 39. Participation des hommes et des femmes dans l'exploitation forestière

Indicateurs	Exploitation forestière	Valorisation des PFNL	SLGF	Bureaux des SLGF	Bureaux des organisations de producteurs de charbon de bois
Hommes	6 128	11 373	4365	1607	1079
Femmes	3 467	18 113	2319	490	491
Total	9 595	29 486	6858	2097	1570
% Femmes	36,1%	61,4%	33,8%	23,4%	31,3%

Source : Cour des Comptes (Rapport genre et développement/DEFCCS)

Selon le DEFCCS, « l'exploitation forestière est une activité menée par tous les citoyens sénégalais sans distinction de sexe aussi bien pour les producteurs locaux que pour les exploitants externes ».

Il affirme toutefois que « les femmes seront encouragées à s'intégrer dans le système d'exploitation et à assumer leurs différents rôles dans le fonctionnement des structures locales de gestion de l'exploitation forestière ».

La Cour souligne que, même si l'exploitation forestière est ouverte à tous les citoyens sénégalais, il est constaté que la présence des femmes reste faible. La promotion du genre préconisée dans la PFS a justement pour objet de réduire voire résorber les écarts observés entre hommes et femmes dans la foresterie.

1.2.2. L'interdiction pour les GIE locaux de recourir aux sourghas, un facteur d'exclusion

L'exploitation du charbon de bois dans les forêts aménagées est assurée par les GIE de producteurs locaux et les organismes d'exploitants agréés par le Ministre chargé des Eaux et Forêts.

Contrairement aux organismes, les GIE de producteurs sont constitués de membres exclusivement issus des populations riveraines des forêts aménagées. Leur présence dans le dispositif procède donc d'une volonté de renforcer et de garantir la participation des populations riveraines à la gestion des ressources forestières.

Toutefois, il ressort de l'examen des arrêtés fixant les modalités d'organisation des Campagnes d'Exploitation forestière (CEF) que le recours aux *sourghas* (main d'œuvre préposée aux tâches de coupe, de façonnage des meules, de carbonisation et de conditionnement du charbon) est interdit aux membres des GIE de producteurs (art. 24 des arrêtés des CEF 2019, 2020 et 2021) contrairement à ceux des organismes agréés qui peuvent en recruter à raison d'un *sourgha* par 200 quintaux de charbon de bois alloués.

Même si les femmes et les personnes vivant avec un handicap sont autorisées à utiliser des substituants, l'interdiction de disposer de main d'œuvre constitue un facteur d'exclusion dès lors que les personnes

¹⁴ PFS (2005-2025, révisé en 2014, p. 82

âgées et celles non pourvues des aptitudes physiques requises pour les activités de production de charbon de bois, sont de fait exclues du dispositif.

Cette mesure est d'autant plus problématique que les tâches liées à l'exploitation du charbon sont très pénibles en raison notamment de l'obligation d'utiliser la hache lors des opérations de coupe.

A cet égard, au cours du focus group tenu avec les acteurs de Vélingara, il a été rapporté à l'équipe de vérification le cas d'une vieille personne tombée en syncope au cours des activités de carbonisation en 2022.

En tout état de cause, une telle pratique est en porte-à faux avec les principes d'une gestion participative et inclusive des ressources forestières, tel que préconisé dans la PFS 2005-2025.

Dans ses réponses, Monsieur Abdou Karim SALL, ancien Ministre chargé des Eaux et Forêts, indique que « tous les producteurs locaux ne disposent pas des moyens de recruter une main-d'œuvre ». Il soutient que « pour plus d'équité entre eux, les hommes valides sont formés pour assurer l'exploitation eux-mêmes, tandis que ceux vivant avec un handicap et les femmes sont autorisées à choisir des suppléants ».

La Cour estime que le principe d'équité invoqué par le Ministre aurait dû l'engager à permettre également aux personnes âgées et celles qui ne sont pas pourvues des aptitudes physiques requises à participer aux activités de production de charbon de bois.

De plus, en vertu du même principe d'équité, les exploitants externes et les producteurs locaux auraient dû être traités de la même manière concernant le recrutement de sourghas.

Recommandation n°25

La Cour invite :

- le Ministre chargé des Eaux et Forêts à mettre fin à l'interdiction faite aux membres des GIE de producteurs locaux de recourir aux sourghas dans le cadre des campagnes d'exploitation forestière ;
- le Directeur des Eaux, Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols à prendre les mesures adéquates en vue de renforcer la présence des femmes dans l'exploitation forestière, conformément aux principes directeurs de la PFS 2005-2025, révisé en 2014

1.3.Une insuffisante connaissance des besoins en produits forestiers et du potentiel des forêts

La production de connaissance sur l'étendue des besoins à couvrir et les ressources disponibles est une condition nécessaire à une gestion efficace de cette mission.

L'examen de la gestion forestière a permis de constater un défaut d'évaluation des besoins nationaux en produits et services forestiers et des insuffisances dans l'inventaire des ressources forestières.

1.3.1. Le défaut d'évaluation des besoins nationaux en produits forestiers

Dans la PFS, il est indiqué que les objectifs principaux de la politique forestière sont d'assurer, d'une part, la gestion durable du potentiel forestier et de sa diversité biologique et, d'autre part, la satisfaction des besoins des populations en biens et services forestiers ainsi que le maintien des équilibres écologiques et socio-économiques.

En toute logique, pour satisfaire efficacement un besoin, il convient de l'évaluer en vue de pouvoir prendre les meilleures options en ce qui concerne les actions à mettre en œuvre et les moyens à mobiliser.

Toutefois, il a été constaté que la DEFCCS ne dispose pas de données relatives aux besoins qu'elle est censée satisfaire dans le cadre de l'exécution de la politique forestière.

Le Chef de la Division Aménagement et Productions forestières soutient que c'est le Ministère en charge de l'Energie qui est responsable de l'estimation des besoins des ménages en combustibles ligneux.

En tout état de cause, il appartient à la DEFCCS de prendre les mesures idoines pour disposer de ces données en sollicitant les services de l'Etat qui en sont dépositaires ou à défaut de procéder à sa propre évaluation.

De plus, les besoins en produits et services forestiers ne concernent pas uniquement les combustibles ligneux. Ils embrassent également les autres catégories de ressources forestières (notamment les produits non ligneux) qu'il convient de prendre en compte dans le cadre des estimations à réaliser. L'absence d'informations pertinentes sur les besoins des populations en biens et services forestiers ne favorise ni une gestion durable des ressources forestières ni une valorisation optimale du potentiel des forêts.

1.3.2. Le défaut d'évaluation du potentiel des formations forestières

Selon la vision stratégique déclinée dans la PFS, en 2025, le Service forestier, grâce entre autres, à « **une connaissance approfondie du potentiel et de la dynamique des écosystèmes forestiers** », parviendra à « contribuer de façon sensible à la réduction de la pauvreté grâce à la conservation et à la gestion durable du potentiel forestier... ».

La nécessité d'une bonne connaissance du potentiel et de l'évolution du patrimoine forestier est ainsi posée par la PFS.

Par ailleurs, celle-ci indique que, pour obtenir des données fiables sur l'évolution des ressources forestières, « il est nécessaire de procéder à des inventaires selon une périodicité de 3 ans ».

Pourtant, il a été constaté que depuis 2008, aucun inventaire forestier national n'a été réalisé au Sénégal, en dépit de l'existence du Système d'Information Écologique Forestier et Pastoral (SIEF).

Toutefois, à l'occasion de l'aménagement d'une forêt, il est procédé à un inventaire notamment pour évaluer ses possibilités. Cet inventaire est repris tous les 8 ans pour connaître l'évolution du potentiel.

Selon le DEFCCS, « ce non-respect est lié au manque de ressources financières pour réaliser les inventaires forestiers ».

Il affirme toutefois qu'« une périodicité de 3 ans pour la réalisation des inventaires ne saurait être une prescription de la politique forestière car le suivi de la dynamique de la végétation requiert une périodicité d'inventaire d'au moins 10 ans. Certaines écoles préconisent même 12 ans ».

La Cour souligne que la périodicité de 3 ans est bien celle qui est préconisée par la politique forestière.

A la page 37 du document de la PFS 2005-2025, il est bien mentionné « pour avoir des données fiables sur l'évolution des ressources forestières, il est nécessaire de procéder à des inventaires selon une périodicité de 3 ans ».

De plus, les inventaires réalisés au profit de la DEFCCS par le PROGEDE (2004 et 2007) ont été faits suivant cette périodicité de 3 ans.

Recommandation n° 26

La Cour invite le Ministre chargé des Eaux et Forêts à prendre les dispositions appropriées en vue de :

- **l'évaluation régulière des besoins nationaux en produits et services forestiers ;**
- **la réalisation d'inventaires forestiers selon la périodicité fixée par la Politique forestière du Sénégal.**

1.4. Un cadre d'exploitation des ressources forestières à améliorer

L'analyse de l'organisation de l'exploitation forestière a permis de relever des insuffisances dans le système d'agrément des exploitants forestiers, des entorses aux prescriptions des plans d'aménagement et des arrêtés fixant les modalités d'organisation des CEF et des limites dans le système d'allocation des quotas.

1.4.1. Des insuffisances dans le système d'agrément des organismes d'exploitants

Avant l'avènement des aménagements forestiers, l'exploitation des produits ligneux étaient assurée par les organismes d'exploitants forestiers constitués de coopératives, de GIE et de sociétés. Actuellement, ils partagent l'activité avec les GIE de producteurs locaux dont la mise en place consacre la participation des populations riveraines à la gestion des forêts.

Contrairement à ces derniers, les organismes d'exploitants doivent être agréés par le Ministre chargé des Eaux et Forêts pour pouvoir intégrer le dispositif.

L'examen du système d'agrément a permis de constater une augmentation exponentielle du nombre des organismes agréés consécutive au défaut de professionnalisation de ces derniers.

1.4.1.1. Le défaut de professionnalisation de l'activité d'exploitant forestier

Malgré l'institution de la carte professionnelle d'exploitant forestier depuis 1974 par l'article L 28 de loi n°74-46 du 18 juillet 1974 portant Code forestier, abrogé, l'activité n'est toujours pas véritablement professionnalisée.

Cela tient d'abord au fait que le Ministère de l'Environnement n'a jusque-là défini aucun critère pour l'octroi des agréments qui sont accordés par le ministre sur simple demande de la coopérative, du GIE ou de la société concerné (e).

Il résulte de cette situation que plusieurs organismes agréés n'exploitent jamais les quotas qui leur sont alloués en dépit du fait qu'une telle pratique est interdite par les arrêtés fixant les modalités d'organisation des CEF. Il ressort des entretiens avec les exploitants que ces quotas sont vendus à d'autres organismes qui ont les capacités techniques et financières requises.

1.4.1.2. Une croissance exponentielle du nombre d'organismes agréés

La logique d'ensemble de l'aménagement forestier repose sur le principe d'une exploitation forestière basée sur les possibilités des massifs. Ces possibilités qui sont exprimées en mètres-cubes et en quintaux, sont réparties chaque année entre les GIE de producteurs locaux et les organismes d'exploitants agréés par le Ministre chargé des Eaux et Forêts.

L'évolution du nombre d'organismes agréés doit donc suivre celle des possibilités, étant entendu que tous les arrêtés fixant les modalités d'organisation des Campagnes d'Exploitation forestière (CEF) prescrivent l'affectation d'une quantité minimale de 400 quintaux de charbon de bois à chaque organisme agréé. Cette quantité est portée à 800 quintaux pour les coopératives.

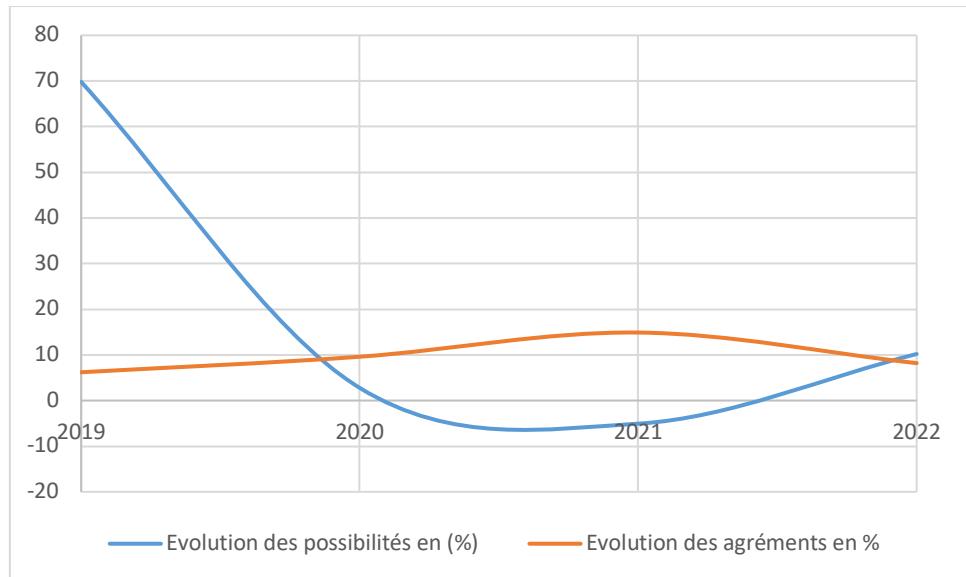
L'analyse desdits arrêtés et des rapports d'évaluation des CEF a permis de constater une augmentation exponentielle du nombre d'organismes agréés pour l'exploitation de charbon de bois. Celui-ci est passé de 146 en 2004 à 583 en 2022.

Tableau 40. Evolution des possibilités des massifs et du nombre d'organismes

Années	Possibilités (en q)	Nombre d'organismes agréés
2018	589 930	403
2019	1 002 066	428
2020	1029 980	469
2021	977 776	539
2022	1 077 339,7	583

Source : Cour des Comptes

Figure 5. Courbes de variation des possibilités et du nombre d'organismes agréés



L'une des principales conséquences du défaut de corrélation entre le nombres d'organismes agréés et les possibilités des forêts est la réduction drastique des quotas, ce qui risque de compromettre la viabilité de l'exploitation.

Recommandation n°27

La Cour invite le Ministre chargé des Eaux et Forêts à :

- **professionnaliser davantage les exploitants forestiers, notamment en définissant des critères pour l'octroi des agréments ;**
- **rationaliser l'octroi des agréments en subordonnant la délivrance de tout nouvel agrément à une augmentation des possibilités des forêts.**

1.4.2. Le non-respect des dispositions réglementaires et des prescriptions des PAG

Les campagnes d'exploitation forestières doivent se dérouler suivant les dispositions des arrêtés fixant leurs modalités d'organisation et les prescriptions des plans d'aménagement des massifs concernés. Les entrevues avec les acteurs et les visites effectuées dans les zones d'exploitation ont permis de constater des manquements concernant les techniques de coupe et les moyens de carbonisation.

1.4.2.1. Le non-respect de la hauteur de coupe

Selon les résultats de travaux de recherche scientifique sur certaines espèces dont les combrétacées, « si la coupe est effectuée au ras du sol, les bourgeons proventifs émergent au contact de la terre et peuvent s'affranchir en développant leur propre réseau de racines qui s'ajoute au système racinaire de la souche » (KAIRE, 1999).

C'est pourquoi, la plupart des plans d'aménagement préconisent une coupe à ras-de-terre (10 cm de hauteur) pour favoriser une régénération optimale.

Il ressort de l'observation des parcelles exploitées en 2022 dans les massifs visités que la hauteur de coupe prescrite n'est pas respectée.

En effet, il a été constaté que dans ces parcelles, les souches ont généralement une hauteur se situant aux environs de 20 à 25 cm et dépassent donc largement la hauteur prescrite par les plans d'aménagement.

Figure 6. Souches de plus de 20 cm de hauteur dans le Massif de Thiéwal



Cette situation est principalement due au fait que les arrêtés organisant les CEF imposent aux exploitants l'utilisation de la hache pour la coupe du bois et interdisent formellement l'utilisation de la tronçonneuse.

Selon les responsables de la DEFCCS, l'interdiction de la tronçonneuse se justifie par le souci d'éviter que les exploitants ne ravagent les forêts avec cet instrument qu'ils jugent très puissant.

Or, avec la hache, les personnes préposées aux tâches de coupe ont tendance à couper plus haut en raison du fait que la position du corps est beaucoup moins confortable lorsqu'on se baisse pour réaliser une coupe à ras-de-terre.

Au-delà du fait qu'elle ne favorise pas une coupe à ras-de-terre, l'utilisation de la hache présente l'inconvénient de laisser plusieurs entailles sur les souches qui sont ainsi exposées au pourrissement et aux agressions naturelles en raison de la stagnation des eaux de pluies sur leur partie supérieure. Or, au contraire de la hache, l'utilisation de la tronçonneuse permet une coupe en biseau qui a l'avantage de favoriser une évacuation rapide de l'eau lorsqu'elle tombe sur la plaie de coupe.

En tout état de cause, la nécessité de protéger les ressources forestières n'est guère incompatible avec l'usage d'outillages et de techniques de coupe modernes.

1.4.2.2.Le défaut d'utilisation de la Meule Casamance

L'utilisation de la meule casamançaise est prescrite à la fois par les arrêtés fixant les modalités d'organisation des CEF et par les plans d'aménagement.

Selon les techniciens de la DEFCCS, l'utilisation de la meule Casamance est rendue obligatoire en raison du fait que celle-ci présente beaucoup d'avantages, avec un rendement de 30-35% et une courte période de carbonisation 89 heures.

Il ressort des entrevues avec les acteurs (exploitants et responsables de la DEFCCS) et des visites de terrain que c'est la meule traditionnelle qui a un rendement relativement faible (entre 15 et 20%) que la quasi-totalité des organismes et des producteurs locaux utilisent.

Ces derniers justifient une telle pratique par les coûts supplémentaires induits par la meule Casamance qui est équipée d'une cheminée dont le prix varie entre 35 000 et 50 000 F CFA, dans un contexte de baisse tendancielle des profits dans la filière charbon de bois.

Pourtant, le liquide pyroligneux recueilli de la cheminée durant la carbonisation, utilisé dans l'agriculture et la pharmacopée, aurait pu permettre de générer des ressources financières additionnelles pouvant couvrir ces frais. Malheureusement, ce sous-produit n'est pas suffisamment valorisé.

Il s'y ajoute que, même en utilisant une technique de carbonisation à faible rendement, les exploitants ne perdent pas au change, dès lors que le quota est exprimé en quantité de charbon de bois à produire sans considération au volume de bois carbonisé.

Le non-respect de l'obligation d'utiliser la meule Casamance est surtout lié à l'absence de sanction. Il appartient aux inspecteurs régionaux des Eaux et Forêts concernés d'établir et de transmettre à la hiérarchie la liste des producteurs locaux et des organismes externes ne respectant pas les prescriptions

techniques (liste rouge), en vue de permettre l'application des sanctions prévues aux articles 62 et 63 des arrêtés organisant les CEF 2019-2020 et 2021.

Au final, les quotas alloués aux organismes et aux producteurs locaux étant calculés sur la base d'une carbonisation avec la meule Casamance, les quantités de bois effectivement exploitées sont largement au-delà de celles affectées à ces derniers.

Cette situation remet en question la logique de durabilité et de valorisation optimale des ressources forestières qui fonde l'aménagement participatif des forêts sénégalaises.

Dans ses réponses, le Lieutenant-colonel Mamadou GOUDIABY, ancien IREF de Kolda, affirme qu' « en matière forestière, les infractions sont constatées par des procès-verbaux qui mentionnent lesdits manquements. Il ajoute que durant tout son séjour, aucun procès-verbal n'est enregistré dans le livre-journal du contentieux avec mention spécifique de l'utilisation de la meule traditionnelle par un GIE de producteur ou un organisme d'exploitant forestier ».

Pour sa part, le Lieutenant-Colonel Edouard MANSAL, IREF de Sédiou, soutient qu'au regard de la date de sa prise de service à l'Inspection régionale, la période couverte par l'audit ne concerne pas sa gestion.

La Cour n'a pas reçu les réponses du Commandant Mamadou GAYE, IREF de Tambacounda.

La Cour précise que l'utilisation de la meule traditionnelle ne constitue pas une infraction au sens du Code forestier. Il s'agit plutôt d'une violation des dispositions des arrêtés fixant les modalités d'organisation des CEF et des prescriptions des plans d'aménagement des massifs forestiers. Elle ne relève donc pas du contentieux forestier.

De plus, en tant qu'IREF, il a l'obligation de faire contrôler les activités des producteurs locaux et exploitants externes afin de s'assurer du respect par ceux-ci de la réglementation, au lieu d'attendre de recevoir des plaintes de tiers pour agir.

La Cour souligne que l'équipe de vérification a constaté que l'utilisation de la meule traditionnelle est toujours la règle dans les massifs exploités dans la région de Sédiou. Par conséquent, elle estime que l'argument du Lieutenant-Colonel Edouard MANSAL n'est pas recevable.

1.4.2.3.Le non-respect du calendrier des CEF

Pour chaque campagne d'exploitation forestière, le calendrier des opérations de coupe, de façonnage, de confection des meules et de carbonisation est fixé par arrêté du Ministre chargé des Eaux et Forêts. En outre, les plans d'aménagement préconisent une période de coupe idéale (octobre à mai) et un temps de repos végétatif de deux à trois mois (juillet-septembre) à observer chaque année.

L'analyse des bilans des CEF et les entrevues avec les acteurs ont permis de relever des retards importants dans le déroulement de toutes les CEF durant la période sous-revue et au-delà (2022 et 2023).

A titre d'exemple, à l'occasion des visites dans les zones d'exploitation du 5 au 13 février 2023, l'équipe de vérification a constaté que certains producteurs continuaient de procéder à des opérations de coupes et de carbonisation (voir figures n°7 et 8), alors que, aux termes de l'article premier de l'arrêté n°046032 du 23 décembre 2021 fixant les modalités d'organisation de la Campagne d'exploitation forestière 2022, celle-ci devait s'étendre du 1^{er} janvier au 22 septembre 2022.

Cette situation a été notamment relevée dans le massif de Diambaty (Secteur forestier de Bounkiling) et dans celui de Niani (Secteur forestier de Koumpentoum).

Dans le premier, l'équipe a constaté de visu la présence d'une meule active et un stock de sacs de charbon, et dans le second, une meule en cours de confection (Voir figures n°7 et n°8 ci-dessous).



Figure 7. Meule active au massif de Diambaty



Figure 8. Meule en cours de confection dans le massif de Niani

De plus, le DEFCCS procède en cours de campagnes à de multiples prorogations de la durée de validité des permis de coupe et des permis de dépôt, par lettres ou notes de service, alors que celle-ci est fixée par arrêté du Ministre chargé des Eaux et Forêts.

Tableau 41. Situation des actes modificatifs des CEF pris par le DEFCCS de 2019 à 2021

Actes modificatifs	Date	Objet
Note de service n°001781/DEFCCS/DAPF/jf	03 avril 2019	Report date limite de fichage, d'établissement de cartes et d'installation des sourghas
Note de service n°002552/DEFCCS/DAPF/jf	11 juin 2019	Prorogation jusqu'au 30 juin 2019 des permis d'exploitation délivrés au titre de la CEF 2017-2018
Note de service n° 003512/DEFCCS0000000000000000/DAPF	27 août 2019	Prorogation jusqu'au 30 septembre 2019 des permis d'exploitation délivrés au titre de la CEF 2017-2018
Lettre n°03267/DEFCCS/DAPF	7 août 2019	Prorogation jusqu'au 20 septembre 2019 de la durée de validité des permis de coupe et de dépôt au titre de la CEF 2019
Lettre n° 003936/DEFCCS/DAPF	02 octobre 2019	Prorogation de la durée de validité des permis de dépôt de la CEF 2018
Lettre n°002536/DEFCCS/DAPF	16 juillet 2020	Prorogation de la CEF 2020 pour le bois d'œuvre
Lettre n°0003361/DEFCCS/DAPF	17 septembre 2021	Prolongation de la période de délivrance des permis de coupe et de dépôt de charbon de bois

Source : Cour des Comptes

Selon les acteurs interrogés, cette situation est principalement due aux retards souvent notés dans la parution et la diffusion des arrêtés fixant les modalités d'organisation des CEF. A titre d'exemple, à la date du 13 février 2023, (date à laquelle l'équipe de vérification a bouclé les visites de terrain dans les zones d'exploitation), celui de 2023 n'était pas disponible au niveau des services déconcentrés.

En outre, des retards ont été signalés en ce qui concerne les activités préalables aux opérations de coupe (réunions de négociations en vue de la répartition des quotas, fichage des exploitants etc.).

En tout état de cause, le non-respect des calendriers des CEF empêche, d'une part, le déroulement des opérations de coupe dans la période idéale pour avoir un taux de régénération optimal et, d'autre part, l'observation de la période de deux mois de repos végétatif (août et septembre) prévue par l'article 2 des arrêtés organisant les CEF.

Le DEFCCS soutient que « les calendriers des CEF n'ont pas été modifiés mais des ajustements sont apportés conformément aux dispositions contenues dans l'arrêté organisant la campagne d'exploitation forestière (CEF) ». Il signale que malgré les efforts du ministère et du Service des Eaux et Forêts, des retards sont toujours notés sur le calendrier des CEF.

Au-delà des retards relevés, il invoque, entre autres motifs, la nécessité d'assurer l'approvisionnement des grandes villes en charbon de bois et le souci de permettre à l'Etat et aux collectivités territoriales de bénéficier des recettes forestières.

La Cour estime que, malgré les contraintes invoquées, les calendriers des CEF doivent être respectés par la DEFCCS et les autres acteurs.

Recommandation n°28

La Cour demande au Directeur des Eaux, Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols de :

- prendre les dispositions nécessaires pour faire respecter les hauteurs de coupe prescrites par les arrêtés organisant les CEF et par les plans d'aménagements ;
- prendre les mesures appropriées pour faire appliquer rigoureusement l'interdiction de l'utilisation de la meule traditionnelle dans le cadre de la production de charbon de bois ;
- veiller au respect des calendriers des campagnes d'exploitation forestière fixés par arrêtés ministériels.

1.4.3. Des insuffisances dans le système d'allocation des quotas

La gestion durable des ressources forestières à travers notamment une exploitation rationnelle est à la base du système d'affectation de quotas d'exploitation aux exploitants forestiers.

Toutefois, ce système souffre de quelques limites liées notamment, d'une part, à la répartition des quotas entre les organismes et les GIE de producteurs locaux et, d'autre part, aux unités de mesure utilisées pour quantifier ces quotas.

1.4.3.1. Des irrégularités dans la répartition des quotas

La répartition des quotas de production de charbon de bois dans les régions de Tambacounda, Kolda et Sédiou est encadrée par les articles 13, 14 et 15 des arrêtés organisant les CEF et, pour certains massifs forestiers, par les plans d'aménagement.

Le principe général posé à cet égard suggère une exploitation du bois énergie par les producteurs locaux organisés en GIE. Lorsque ces derniers n'ont pas les capacités pour absorber l'ensemble des possibilités, le reliquat est alloué aux exploitants externes par la voie de la contractualisation.

A titre d'exemple, selon le plan d'aménagement de la forêt communautaire de Saré Bidji (Région de Kolda), « toute exploitation forestière ayant un but commercial est réalisée par des producteurs locaux organisés sous forme de GIE ou des coopératives forestières. Les quotas d'exploitation seront alloués annuellement aux acteurs. Afin, d'éviter une compétition dans l'allocation des ressources, il est possible de réservé la totalité des quotas aux producteurs locaux »¹⁵.

Il a été constaté que ce principe découlant des arrêtés CEF et des plans d'aménagement n'est respecté dans aucune de ces régions. En lieu et place, les IREF et les maires ont instauré une règle non écrite selon laquelle, en début d'aménagement, il est alloué 40% des possibilités aux producteurs locaux et 60% aux exploitants externes. Cette répartition est inversée au bout de la première rotation (8 ans).

¹⁵ Plan d'aménagement de la forêt communautaire de Saré Bidji 2019-2030, p. 42

Par ailleurs, cette règle n'est pas non plus respectée et la répartition des quotas reste déséquilibrée au détriment des producteurs locaux qui, à l'occasion des entrevues et des groupes de discussion, n'ont pas manqué de déplorer la modicité et la baisse progressive de leurs quotas annuels.

Or, les exploitants externes rencontrent actuellement beaucoup de difficultés sur le terrain. En effet, ils ont de plus en plus du mal à trouver des *sourghas*.

De plus, il ressort des entretiens avec ces exploitants que beaucoup d'entre eux sont souvent victimes des agissements de *sourghas* indélicats qui vendent la production avant de disparaître avec l'argent.

De leur côté, les producteurs locaux, en mettant à profit leur bonne connaissance du terrain, ont moins de mal dans la phase production. En revanche, ils ont fait part à l'équipe d'audit des multiples contraintes auxquelles ils sont confrontés dans le cadre de la commercialisation du charbon de bois dans les centres urbains où ils sont souvent victimes d'arnaques en raison des difficultés de pénétration des circuits de distribution.

Il résulte de cette situation la nécessité d'une nouvelle division du travail entre les producteurs locaux et les organismes d'exploitants, avec une nouvelle répartition des rôles en fonction des forces et des faiblesses des uns et des autres.

1.4.3.2.Expression inappropriée des quotas

Aux termes de l'article 10 du décret n°2019-110 du 16 janvier 2019 portant application de la loi n° 2018-25 du 12 novembre 2018 portant Code forestier, « les permis d'exploitation de produits ligneux portent exclusivement sur un nombre déterminé d'unités de surface ou de volume de bois sur pied ». Il a été constaté que les permis de coupe pour la production du charbon de bois et de bois d'œuvre portent respectivement sur des quantités produites et sur un nombre de pieds.

Cette situation est due, d'une part, à l'expression des quotas alloués aux charbonniers en quintaux de charbon produit et non en volume de bois prélevé pour le produire et, d'autre part, à l'allocation du quota de bois d'œuvre en pieds d'arbres et non en volume sur pied.

De telles pratiques, en plus d'être contraires aux dispositions de l'article 10 du Code forestier, sont de nature à entraver une meilleure valorisation des ressources.

En effet, avec un tel mode d'affectation des quotas, les exploitants ne sont pas incités à adopter des techniques d'exploitation permettant à la fois d'optimiser leurs gains et de gérer avec efficience la ressource, dès lors que ces derniers sont toujours sûrs de réaliser leur quota et ne perdent pas au change lorsqu'ils ne respectent pas les règles édictées pour garantir une gestion durable des produits forestiers. Ainsi, en ce qui concerne le charbon de bois, l'utilisation persistante de la meule traditionnelle qui a toujours été à l'origine d'une importante perte d'énergie, est en très grande partie liée à ce mode d'allocation des quotas.

S'agissant du bois d'œuvre, l'exploitant s'acquitte de la même redevance par pied quel que soit le diamètre.

Recommandation n°29

La Cour invite le Ministre chargé des Eaux et Forêts à :

- veiller au respect de la clé de répartition des quotas fixée par les arrêtés organisant les CEF et par les plans d'aménagement des massifs forestiers exploités ;
- faire étudier la possibilité de mettre en place une nouvelle division du travail entre les producteurs locaux et les organismes d'exploitants ;
- veiller à l'allocation des quotas pour la production de charbon de bois et l'exploitation du bois d'œuvre sur la base d'unités de surface ou de volume de bois sur pied conformément aux dispositions de l'article 10 du décret n°2019-110 du 16 janvier 2019 portant application de la loi n°2018-25 du 12 novembre 2018 portant Code forestier.

1.5.L'existence de zones non couvertes par le dispositif de contrôle de la circulation des produits forestiers

Le contrôle de la circulation et du dépôt des produits forestiers est une condition essentielle d'une gestion durable des produits forestiers.

Aux termes de l'article 21 de la loi n°2018-25 du 12 novembre 2018 portant Code forestier, « les produits provenant des exploitations régulières ne peuvent être transportés en dehors du périmètre de leur coupe et stockés ailleurs qu'après délivrance par le Service des Eaux et Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols d'un permis de circulation et d'un permis de dépôt certifiant la provenance des produits, leur nature, leur quantité et la régularité de l'exploitation ».

Afin de garantir l'application de ces dispositions, des postes de contrôle forestiers sont érigés sur plusieurs points du territoire national.

Toutefois, l'analyse du réseau des postes de contrôle forestier révèle quelques angles morts liés à la position de ceux de Diamniadio, Kaolack et Kaffrine.

1.5.1. Le défaut de couverture des entrées à Dakar par les autoroutes

Situé entre Diamniadio et Bargny sur la route nationale, le poste de Bargny a une position géographique qui ne lui permet pas d'avoir dans son champ de contrôle les véhicules entrant à Dakar par les autoroutes à péage.

Même si, en vertu des dispositions des arrêtés fixant les modalités d'organisation des campagnes d'exploitation forestière, les camions transportant du bois (de chauffe, d'artisanat ou de service) ou du charbon de bois doivent obligatoirement passer par ce poste pour obtenir un laissez-passer, il n'est pas exclu que des personnes indélicates contournent le dispositif de contrôle en exploitant cette faille notamment en empruntant l'autoroute à péage sur ces entrées en amont.

1.5.2. L'axe Nganda-Kaolack-Diourbel, une « zone grise »

Au regard de la situation géographique des postes de contrôle de Kaffrine et Kaolack, un camion peut quitter la zone de Nganda (département de Kaffrine) et rallier des villes comme Kaolack et Diourbel sans faire l'objet de contrôle.

En effet, les usagers empruntant l'axe Nganda-Kaolack sont hors de portée du poste de Kaffrine en raison du fait que celui-ci se trouve derrière l'intersection entre la route Nganda-Kaffrine et la nationale n°1. Dans le même temps, celui de Kaolack est implanté à l'entrée de la ville au niveau pont « Noirot », position qui ne lui permet pas de couvrir les véhicules qui passent par la route nationale n°1.

Ces angles morts relevés dans le contrôle de la circulation des produits forestiers sont essentiellement liés à la suppression de certains postes sur le corridor Dakar-Bamako, notamment celui de Birkelane.

Recommandation n° 30

La Cour invite le Ministre chargé des Eaux et Forêts à prendre les mesures nécessaires en vue de la prise en charge des zones non couvertes par le dispositif de contrôle de la circulation des produits forestiers.

II. Des insuffisances dans la mise en œuvre des schémas d'exploitation/restauration

La gestion durable des ressources forestières repose sur une mise en œuvre effective d'un schéma d'exploitation/régénération.

Ainsi, les plans d'aménagement prévoient des actions visant à garantir la régénération et la recapitalisation des parcelles exploitées, notamment à travers le reboisement et la Régénération naturelle assistée (RNA).

Toutefois, il a été constaté des manquements dans le dispositif de restauration dans les régions d'exploitation forestière et dans la Bande de filaos.

2.1. Une régénération problématique dans certaines régions forestières

Les limites identifiées dans la régénération sont notamment liées au non-respect des taux de prélèvement, à l'exploitation de peuplements à faible densité et au non-respect par les SLGF de leurs engagements en matière de restauration et de surveillance des blocs.

2.1.1. Le non-respect du taux de prélèvement

En vertu des dispositions des arrêtés organisant les CEF et des prescriptions techniques des plans d'aménagement, les prélèvements sont limités à 50% du potentiel de bois énergie exploitable afin d'assurer une bonne régénération et une recapitalisation des forêts.

Les visites effectuées par l'équipe dans les zones d'exploitation ont permis de constater la coupe par des membres des GIE de blocs de la totalité du reliquat de 50% laissé dans les parcelles exploitées durant la CEF 2022.

Cette situation, qui est illustrée dans les figures n°8 et n°9 ci-dessous, a été constatée dans la parcelle n°1 du bloc n°4 du massif de Thiéwal (Secteur forestier de Vélingara) et dans la parcelle n°8 du bloc n° 2 du massif de Niani (Secteur forestier de Koumpentoum).



Figure 9. Coupes de reliquat de peuplement



*Figure 10. Coupes de reliquat de peuplements
bloc 4 Parcelle n°8 du Massif de Thiewal
(Vélingara)*

De tels actes, qui sont contraires aux principes de l'aménagement forestier participatif, constituent une réelle menace à la pérennité de l'exploitation et la durabilité de la ressource.

Cette situation résulte principalement des défaillances notées dans la surveillance des blocs.

Les plans d'aménagement des forêts communautaires prévoient la mise en place de Structures locales de Gestion de la Forêt (SLGF) qui assurent la gestion, entre autres, du fonds local d'aménagement, des activités de restauration et la surveillance des massifs par l'intermédiaire de surveillants de blocs désignés par leurs soins, sans préjudice des responsabilités des services de la DEFCCS en la matière. Toutefois, les entretiens et les visites de terrain ont permis de relever un certain nombre de carences dans la surveillance des parcelles.

Les surveillants de blocs interrogés ont fait part à l'équipe de vérification de nombreuses contraintes liées notamment à l'absence de moyens de déplacement pour faire des patrouilles dans les parcelles et à la modicité des sommes qui leur sont versées à titre de motivation.

Il ressort également des entretiens avec les exploitants que certains surveillants de bloc rechignent à rapporter aux agents de la DEFFCS les anomalies constatées dans les zones d'exploitation par réflexe de solidarité communautaire.

Selon le DEFCCS, « le contrôle effectué par les IREF en rapport avec les surveillants des SLGF permet de veiller au respect du taux de prélèvements ». Il ajoute que « néanmoins une plus grande attention sera accordée au contrôle et au suivi ».

La Cour souligne que la surveillance et le contrôle des activités des exploitants forestiers souffrent de plusieurs insuffisances.

2.1.2. Le non-respect par les SLGF de leurs engagements en matière de régénération

Les plans d'aménagement préconisent une participation active des populations riveraines aux efforts de régénération.

La contribution de celles-ci dans la régénération est attendue dans la lutte contre les feux de brousse par l'ouverture de pare-feu et le reboisement en vue d'enrichir les formations.

Les entretiens avec les acteurs et les visites effectuées dans les massifs aménagés ont révélé que, de manière générale, les SLGF ne s'acquittent pas des obligations que leur imposent les plans d'aménagement en matière de régénération.

Aucune des SLGF des forêts communautaires visitées par l'équipe d'audit n'a été en mesure de présenter des réalisations concrètes en ce qui concerne l'ouverture et l'entretien de pare-feu ou le reboisement.

Décriée par bon nombre d'acteurs de la filière notamment les exploitants externes qui considèrent que les montants versés aux SLGF au titre l'exploitation du charbon de bois (200 F CFA par sac de 50 kg) ne sont pas suffisamment réinvestis dans la recapitalisation des formations forestières, cette situation découle principalement d'un déficit de contrôle de la gestion des fonds locaux d'aménagement et d'un défaut d'évaluation des activités de ces structures.

Recommandation n°31

La Cour invite le Directeur des Eaux, Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols à :

- veiller au respect du taux de prélèvement de 50% prescrit dans le cadre de l'exploitation du bois énergie notamment en renforçant la surveillance des blocs ;
- prendre les dispositions nécessaires, en rapport avec les maires concernés, en vue d'assurer le contrôle et l'évaluation des activités des Structures locales de Gestion de la Forêt (SLGF).

2.2. Des insuffisances dans la régénération des parcelles dans la Bande de filaos

La Bande de filaos est un périmètre de reboisement et de restauration mis en place en 1948 pour protéger les cuvettes maraîchères et les établissements humains situés dans la zone des Niayes. Il couvre aujourd'hui une superficie de 9006 hectares comprenant 424 ha de zones d'occupation humaine, 283 ha de zones dénudées et 8 349 ha de formations forestières dont les 6 000 ont été aménagés avec l'appui de l'Agence canadienne de Développement international (ACDI) répartis dans 120 blocs dont les 15 premiers ne sont pas ouverts à l'exploitation-régénération.

Le plan d'aménagement de la Bande de filaos, validé en 2005, prévoit un schéma d'exploitation-régénération des peuplements par les populations riveraines organisées en groupements.

Les visites effectuées par l'équipe de vérification dans les zones exploitées par les groupements de Kayar, Fass Boye, Lompoul et Potou ont permis de constater que la plupart de ces derniers ne réussissent pas à exécuter les schémas de restauration en raison notamment, d'une part, des retards notés dans le calendrier des opérations et, d'autre part, des manquements relevés dans l'affectation des parcelles.

2.2.1. Le non-respect du calendrier des opérations

Le calendrier des activités de l'exploitation/régénération dans la Bande de filaos est fixé par son plan d'aménagement.

Celui-ci prescrit la mise en œuvre des activités de reboisement en août-septembre, période qui correspond aux pics de pluviométrie dans la zone.

Les coupes doivent se dérouler idéalement en avril-mai en vue de permettre la finalisation des opérations de nettoyage des parcelles au plus tard en fin juillet tandis que les premières évaluations quantifiées des parcelles (nombre de tiges/ha et de rejets par souche) sont à réaliser en octobre-novembre de l'année N+1.

Il a été constaté que les activités ne se déroulent pas selon le timing fixé par le plan d'aménagement. En effet, les groupements démarrent plutôt les activités de reboisement entre novembre et décembre. Cette période n'étant pas pluvieuse, le problème de l'arrosage des jeunes plants se pose avec acuité pour les groupements. D'ailleurs, dans le plan d'aménagement, il est recommandé de prendre les dispositions nécessaires « *afin que l'exploitation puisse être faite avant les pluies nécessaires au succès du reboisement. Les diverses activités devront donc être très bien coordonnées et aucun retard ne devra être toléré* ».

Il en résulte un taux de survie relativement faible et subséquemment l'échec de la plupart des groupements comme en atteste le tableau en annexe 3.

Le démarrage tardif de l'exploitation découle principalement du fait que les évaluations, sans lesquelles l'affectation des parcelles ne peut être faite, sont réalisées au-delà des délais prescrits.

Selon le DEFCCS, « le calendrier fixé par le plan d'aménagement en ce qui concerne le développement des opérations relatives à la série production/protection est bien respectée ».

La Cour précise que le non-respect du calendrier des activités d'exploitation/régénération a été constaté de visu sur le terrain par l'équipe de vérification qui a visité la Bande de filaos de la plage de Malibu (Guédiawaye) à Potou (Louga), du 16 au 18 janvier 2023. De plus, au cours des entretiens avec les agents des Eaux et Forêts des différents ressorts et les membres des groupements, les retards notés dans les évaluations ont été présentés par tous comme étant à l'origine des échecs des opérations de régénération, en raison de leurs répercussions sur les autres activités notamment le reboisement.

2.2.2. Des défaillances dans l'évaluation des activités de régénération

Lors de la première année d'exploitation, le groupement se fait octroyer une aire d'exploitation de 2 ha, après la signature d'un contrat avec l'IREF du ressort.

A la fin de l'exploitation, le groupement a l'obligation d'assurer la régénération des peuplements en reboisant et en protégeant son aire d'intervention.

L'affectation d'une nouvelle parcelle au groupement est subordonnée au succès de la régénération. Celle-ci doit être évaluée à l'aune de deux indicateurs :

- le nombre de tiges issues de semis ;
- le nombre de rejets de souche.

Il ressort de l'analyse du système d'évaluation que les opérations y relatives ne se déroulent pas dans la période prévue par le plan d'aménagement et sont centrées sur les tiges issues de semis au détriment des rejets de souche.

2.2.2.1. Le non-respect du timing prévu dans le plan d'aménagement

Selon le plan d'aménagement, la première évaluation de la régénération des parcelles doit être effectuée en octobre-novembre et éventuellement en décembre de l'année n+1.

Pourtant, il a été constaté que les évaluations se déroulent 6 mois seulement après le reboisement au lieu d'un an tel que prévu par le plan d'aménagement.

Or, il est prématuré d'apprecier le taux de survie au bout d'un semestre dans la mesure où, à cet âge, les plants sont toujours vulnérables face notamment au stress hydrique et aux pâturages.

La conséquence directe de la réalisation de ces évaluations avant la période prescrite est le délaissage des parcelles par les groupements une fois qu'ils obtiennent le satisfecit de la DEFCCS et se voient, en conséquence, octroyer de nouvelles aires d'exploitation par celle-ci.

L'équipe de vérification a constaté que des parcelles qui présentaient un taux de survie satisfaisant au moment de leur évaluation, se sont par la suite détériorées faute de suivi, les groupements les ayant abandonnées au profit des nouvelles aires d'intervention. La figure n°11 illustre une parcelle du bloc n°19 sis à Kayar évaluée positivement en 2018 et que l'équipe a retrouvée totalement dénudée et jonchée d'ordures ménagères.



Figure 11. Parcelle dénudée après évaluation (Bloc 19, Kayar)

2.2.2.2. Des évaluations trop centrées sur les tiges issues de semis

Le plan d'aménagement de la Bande de filaos préconise l'inventaire des rejets de souche, à part, lors de l'évaluation de la densité des arbres vivants.

Il ressort des entretiens avec le coordonnateur de la cellule de mise en œuvre du plan d'aménagement de la Bande de filaos que les rejets de souche ne font pas l'objet d'évaluation.

Pourtant, ces derniers offrent plus de densité en hauteur et en largeur que les tiges issues de semis comme en attestent les figures ci-dessous.



Figure 12. Tige issue de semis dans une parcelle du bloc 74 ($H= 1,75 \text{ m}$)



Figure 13. Rejets de souche dans une parcelle du bloc 74 ($H= 6,25 \text{ m}$)

Au total, les échecs répétitifs des groupements dans les activités de régénération sont susceptibles de compromettre le renouvellement de la bande et de ralentir la mise en œuvre de son plan d'aménagement, étant entendu que l'ensemble de la superficie en production/protection doit être couverte en 25 ans.

Dans ses réponses, le DEFCCS affirme que la périodicité fixée par le plan d'aménagement a été changée en raison du fait qu'il a été constaté que les groupements ne s'occupaient plus des parcelles après les évaluations.

Il soutient également que « les rejets de souche sont bien pris en compte dans les inventaires », en citant l'exemple de celui de l'année 2023.

La Cour précise que le problème concerne plutôt le temps qui s'écoule entre le démarrage du reboisement et la date de l'évaluation de la parcelle. Comme souligné plus haut, selon le plan d'aménagement, **la première évaluation de la régénération des parcelles doit être effectuée en octobre-novembre et éventuellement en décembre de l'année n+1. Or, il a été constaté que celle-ci intervient 6 mois seulement après les semis.**

La Cour prend acte de la prise en compte des rejets de souche dans l'inventaire réalisé en mai 2023, suite aux échanges entre l'équipe de vérification et les acteurs sur la question en janvier 2023.

Recommandation n°32

La Cour invite le Directeur des Eaux, Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols à veiller :

- au déroulement de toutes les opérations relatives à la série production/protection de la Bande de filaos (évaluations, affectation des parcelles, coupes, reboisement) suivant le calendrier fixé par le plan d'aménagement ;
- à la prise en compte effective des rejets de souche dans les inventaires.

Au regard des critères établis, de nombreuses insuffisances ont été relevées dans les activités concernant l'aménagement, la production et l'exploitation forestiers. La Cour conclut que les actions mises en œuvre par la DEFCCS dans ce domaine ne garantissent pas une gestion durable des ressources forestières.

CHAPITRE 4 : LA CONSERVATION DES ECOSYSTEMES FORESTIERS ET DES SOLS

L'objectif visé dans ce secteur d'examen est de s'assurer que la DEFCCS met en œuvre efficacement des actions en vue de garantir la protection des écosystèmes forestiers ainsi que la conservation des sols.

La conservation des écosystèmes forestiers et des sols constitue une composante essentielle de la mission de la DEFCCS.

Toutefois, l'analyse du dispositif mis en place à cet effet révèle des défaillances dans la protection des forêts et des insuffisances dans la gestion de la composante Reboisement et Conservation des sols.

I. Des défaillances dans la protection des forêts

Les écosystèmes forestiers sont sujets à des menaces multiformes d'origine anthropique et naturelle qu'il convient pour la DEFCCS d'endiguer efficacement.

Les modalités de protection des forêts comprennent la surveillance, la lutte contre les feux de brousse ainsi que la création et la conservation des aires protégées (forêts classées, réserves intégrales ou spéciales, zones de chasse amodiées...).

L'analyse du cadre d'actions, mis en place pour la protection des forêts, révèle, d'une part, des carences dans le dispositif de lutte contre les feux de brousse et contre les agressions naturelles et, d'autre part, des défaillances dans la gestion des aires protégées.

1.1. Des insuffisances dans la lutte contre les feux de brousse

Les feux de brousse restent parmi les principaux facteurs de régression de la biodiversité et d'augmentation des émissions de GES. C'est pourquoi la réduction de la fréquence et de l'ampleur des feux de brousse est au rang des objectifs prioritaires de la PFS.

Cependant, les chiffres présentés dans le tableau n°42 illustrent une tendance haussière du nombre de cas enregistrés et des superficies brûlées.

Tableau 42. Evolution du nombre de cas de feux de brousse et des superficies brûlées de 2019 à 2021

Années	Nombre de cas de feux de brousse enregistrés	Superficies brûlées en ha
2019	384	27 891,55
2020	502	31 471,95
2021	775	31 529,44

Source : DEFCCS

Selon une étude sur la répartition des feux actifs en Afrique de l'Ouest durant la saison 2019/2020, au Sénégal, le nombre d'occurrences des feux a été de 10% supérieur à celui de la moyenne des cinq années précédentes.¹⁶

La progression de la fréquence et de l'ampleur des feux de brousse est essentiellement liée aux insuffisances notées dans le cadre préventif et dans le dispositif de lutte active.

1.1.1. Des insuffisances dans la lutte préventive

Les actions et mesures préventives mises en œuvre par la DEFCCS contre les feux de brousse tournent essentiellement autour de l'ouverture et l'entretien de pare-feu et la mise à feu précoce. A ce propos, il est relevé, d'une part, l'absence de pare-feu le long des axes autoroutiers, routiers et ferroviaires et, d'autre part, des manquements dans les opérations de mise à feu précoce.

¹⁶ I. GARBA et al., « Suivi des feux de brousse en Afrique de l'Ouest et au Sahel, un outil d'aide à la décision », *Journal international des sciences biologiques et chimiques*, 15(6), 2021, pp. 2636-2651.

1.1.1.1. L'absence de pare-feu le long des axes autoroutiers, routiers et ferroviaires

Les autoroutes, routes et voies ferrées sont des zones susceptibles de générer des départs de feu de brousse en raison du fait qu'ils constituent des points de contacts entre l'homme (le voyageur) et les espaces boisés, d'où la nécessité d'y réaliser des coupures de combustible.

Toutefois, la Cour a constaté que, d'une part, les organismes qui exploitent les autoroutes et chemins de fer ne s'acquittent pas de leurs obligations que leur impose le Code forestier et, d'autre part, la DEFCCS n'ouvre pas de pare-feu le long des routes.

a. Une obligation de débroussaillement non-appliquée par les exploitants des autoroutes et du Train express régional (TER)

L'article 23 du Code forestier fait obligation aux organismes publics ou privés, exploitant des chemins de fer ou autoroutes qui traversent ou longent, soit le domaine forestier, soit des zones boisées ou couvertes de broussailles susceptibles de prendre feu, de ne laisser subsister aucune végétation, herbacée ou arbustive sur une emprise de 20 mètres de chaque côté de la voie durant la saison sèche. L'alinéa 2 du même article prévoit qu'en cas de carence des organismes susvisés, les travaux nécessaires à la satisfaction de cette obligation peuvent être exécutés au frais de ces derniers sur décision du Ministre en charge des Eaux et Forêts.

Ces dispositions ont pour objet de prévenir des départs de feu qui pourraient être occasionnés par les usagers de ces infrastructures.

La Cour a constaté que les sociétés privées exploitant les autoroutes et le Train Express régional (TER) ne se conforment pas à ces dispositions comme en attestent les images suivantes prises le 02 février 2023 par l'équipe de vérification.

Il appartient à la DEFCCS de prendre les mesures appropriées pour faire respecter ces dispositions législatives par les organismes concessionnaires de ces infrastructures routières et ferroviaires ou à défaut, de faire réaliser les travaux nécessaires aux frais de ces derniers.



Figure 14. Végétation laissée aux abords de l'Autoroute de l'Avenir entre Diamniadio et Rufisque



Figure 15. Végétation laissée aux abords des voies du TER dans la forêt classée de Mbao

Dans ses réponses, le DEFCCS indique qu'ils « organisent, dans le cadre de la lutte préventive contre les feux de brousse, des séances d'information et de sensibilisation dès la fin de l'hivernage à l'attention des partenaires et des populations ». Il ajoute que « ces moments sont également mis à profit pour rappeler aux partenaires notamment la Société Eiffage de la Concession de l'Autoroute de l'Avenir (SECAA.SA) et la Société d'Exploitation du Train Express régional (SETER) les dispositions de l'article 23 du Code forestier ».

Les lettres n°67/SEF/PIKINE et n°68/SEF/PIKINE du 12 octobre 2023, adressées respectivement au à la SECCA.SA et à la SETER, sont jointes aux réponses du DEFCCS.

La Cour prend acte de ces diligences et souligne qu'au-delà de la sensibilisation, la DEFCCS doit prendre les mesures nécessaires pour faire respecter la réglementation forestière par les partenaires SECAA.SA et SETER.

b. L'absence de pare-feu le long des routes nationales et secondaires

Dès lors que les mesures prescrites par l'article 23 du Code forestier ont pour finalité de prévenir des départs de feu sur les emprises des autoroutes et voies ferrées, la DEFCCS devrait s'imposer la même obligation en ce qui concerne les routes nationales et secondaires, en ouvrant des pare-feu sur les emprises de celles-ci.

Toutefois, il est relevé que les emprises des routes sont de manière générale couvertes en saison sèche d'une végétation herbacée et arbustive assez dense dans la plupart des cas.

De plus, dans le cadre des activités de reboisement, les plantations linéaires réalisées par la DEFCCS le long des routes sont positionnées en-deçà de la distance de sécurité de 20 m.

Ainsi, les visites effectuées par l'équipe de vérification sur le terrain ont permis de constater plusieurs feux tardifs le long des axes routiers nationaux et secondaires comme indiqué sur le tableau ci-dessous.

Tableau 43. Situation des feux tardifs constatés sur les axes routiers

Régions	Axes routiers	Feux tardifs relevés	Date du constat
Kaffrine	Kaffrine - Nganda	01	12 janvier 2023
	Kaffrine - Gniby	01	12 janvier 2023
	Kaffrine - Koungheul	02	13 janvier 2023
Kolda	Vélingara – Bonconto	01	9 février 2023
Tambacounda	Tamba - Koumpentoum	01	11 février 2023
Thiès	Nationale 2 à hauteur de la forêt classée de Thiès	01	08 mars 2023
Sédhiou	Diéndé - Sakar	01	06 février 2023
Kaolack	Kaolack - Nioro	02	05 février 2023
	Nioro - Keur Ayip	02	05 février 2023

Source : Cour des Comptes



Figure 16. Feu de brousse sur l'axe Kaffrine – Koungheul



Figure 17. Feu de brousse sur l'axe Vélingara-Bonconto

Dans ses réponses, le DEFCCS affirme que « dans la stratégie d'ouverture des pare-feux, l'existence des axes routiers est toujours mise à profit pour renforcer la densité du réseau ». Ensuite, il annonce que la direction veillera au respect de la distance réglementaire pour les plantations d'axes routiers.

La Cour prend acte de cet engagement et souligne la nécessité pour la DEFCCS de nettoyer les abords immédiats des axes routiers en vue de réduire les départs de feu causés par les usagers de la route.

1.1.1.2. Des défaiances dans les mises à feu précoce

Le feu précoce est défini par la loi n°2018-25 du 12 novembre 2018 portant code forestier comme un « feu contrôlé, allumé à titre préventif en début de saison sèche avant la dessiccation totale des herbes afin de prévenir les feux de brousse violents ».

Aux termes des articles 46 et 47 du décret n°2019-110 du 16 janvier 2019 portant application de la loi susmentionnée, les travaux de mise à feu précoce sont réalisés dans la période fixée par le Président du Conseil départemental, sur proposition du Service des Eaux et Forêts.

Il apparaît donc que les feux précoce doivent être autorisés et contrôlés.

Il a pourtant été constaté des feux non contrôlés et non autorisés.

a. Un défaut de contrôle des feux précoce

La mise à feu précoce est censée permettre d'amoindrir les effets néfastes des feux tardifs sur le couvert végétal et la biodiversité. Pour ce faire, elles doivent être faites sous le contrôle du Service des Eaux et Forêts afin d'éviter que le feu ne dépasse une certaine hauteur et ne déborde les limites spatiales fixées.

Les visites de terrain ont permis de constater que plusieurs brûlages précoce ne répondent pas à ces exigences et s'apparentent plutôt, du point de vue de leur impact, à des feux tardifs en raison d'un défaut de contrôle.

Comme illustré dans la figure n°18, toute la végétation est quasiment consumée, y compris la strate arbustive.



Figure 18. Feu précoce aux abords de la transgambienne dans le département de Nioro

b. Des mises à feu précoce non autorisées

Il ressort des entretiens avec l'IREF et le chef du secteur forestier de Kaffrine que les mises à feu précoce ne sont pas autorisées par le Conseil départemental du ressort.

Or, concernant les brûlis constatés sur les axes routiers Kaffrine-Gniby et Nganda-Kaffrine, ils ont indiqué que ces feux ont été allumés par leurs services dans le cadre d'actions de protection et de nettoiement.

Ces mises à feu précoce sont donc irrégulières car non autorisées par l'autorité compétente.

Recommandation n°33

La Cour demande au Directeur des Eaux, Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols de :

- veiller à l'application des dispositions de l'article 23 du Code forestier qui fait obligation aux organismes publics ou privés, exploitant des chemins de fer ou autoroutes qui traversent ou longent, soit le domaine forestier, soit des zones boisées ou couvertes de broussailles susceptibles de prendre feu, de ne laisser subsister aucune végétation, herbacée ou arbustive sur une emprise de 20 mètres de chaque côté de la voie durant la saison sèche ;
- intégrer le nettoiement des abords des axes routiers dans la stratégie d'ouverture de pare-feux ;
- cesser la plantation d'arbres en-deçà d'une emprise de 20 mètres de chaque côté des voies routières, dans le cadre des activités de reboisement ;
- prendre les mesures nécessaires en vue de l'application rigoureuse des dispositions des articles 46 et 47 du décret n°2019-110 du 16 janvier 2019, dans le cadre de la réalisation des opérations de mise à feu précoce.

1.1.2. Des faiblesses dans la lutte active contre les feux de brousse

Le dispositif mis en place pour gérer les feux de brousse déclarés comporte deux volets : Il y a, d'une part, l'intervention qui implique la mobilisation de moyens humains et logistiques et, d'autre part, la répression qui consiste en la sanction des infractions au Code forestier.

A cet égard, il est relevé une insuffisance des moyens d'intervention (Voir chapitre 2) et un manque de rigueur dans l'application des dispositions du Code forestier aux personnes qui y contreviennent.

En vertu des dispositions de la loi n°2018-25 du 12 novembre 2018 portant code forestier, les agents des Eaux et Forêts sont chargés de rechercher, de constater les infractions prévues par celui-ci, d'en rechercher les auteurs, d'en dresser procès-verbal et de saisir, le cas échéant, le procureur de la République, en vue de l'application des peines (articles 44 et 77).

Les 02 et 22 décembre 2022, des agents de la Société nationale d'Electricité du Sénégal (SENELEC) ont causé deux feux de brousse à Médina SY, localité située dans le Département de Malem Hodar. Il ressort du procès-verbal d'audition du Chef de l'Agence régionale de la SENELEC de Kaffrine que, dans les deux cas, le feu s'est déclaré au cours des travaux effectués sur la Ligne moyenne Tension (LMT) qui traverse la zone, suite à la chute d'un câble lors des essais.

Selon des habitants du village, des opérations similaires de la SENELEC y avait occasionné un feu de brousse en 2021.

Les infractions relatives aux feux de brousse sont punies par les articles 68, 69 et 70 du Code forestier en ce qui concerne les personnes physiques. Aux termes de l'article 68, « sous réserve des dispositions prévues pour les feux précoces, quiconque aura provoqué un feu de brousse est puni d'une peine d'emprisonnement de trois (03) ans à cinq (05) ans et d'une amende de cinq cent mille (500.000) francs CFA à cinq millions (5.000.000) de francs CFA sans préjudice des dommages et intérêts ».

S'agissant des personnes morales, en dehors de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des agences d'exécution et structures assimilées, l'article 75 du Code forestier dispose qu'elles sont pénalement responsables des infractions prévues par la Code forestier, commises pour leur compte par leurs organes ou représentants. Par ailleurs, la responsabilité des personnes morales n'exclut pas celle des personnes physiques auteurs ou complices des mêmes faits. La peine encourue par les personnes morales est l'amende dont le taux maximum est égal au quintuple de celui prévu pour les personnes physiques par la disposition légale qui réprime l'infraction.

Au regard de ce qui précède, les services compétents des Eaux et Forêts auraient dû saisir le procureur de la République ou son délégué en vue de l'ouverture d'une procédure pénale à l'encontre de la SENELEC ou à défaut, lui proposer la transaction, dans les conditions prévues à l'article 89 du Code forestier.

La Cour constate que le Chef de Secteur forestier de Malem Hodar, en méconnaissance des dispositions légales précitées, s'est contenté de proposer au représentant de la SENELEC de procéder à la réparation des unités de lutte contre les feux de brousse du Service pour éteindre l'action publique.

Par ailleurs, l'Inspecteur régional des Eaux et Forêts de Kaffrine qui a été informé de l'infraction par le Chef du Secteur, n'a pas non plus pris les mesures idoines pour faire appliquer la loi, d'autant plus que la SENELEC se trouve dans une situation de multirécidiviste.

Au total, en ne prenant pas les dispositions requises, en vue de la sanction de ces infractions commises par la SENELEC à travers ses agents, ces deux officiers se sont écartés des objectifs de la DEFCCS en matière de protection du domaine forestier.

Dans sa réponse à l'observation de la Cour, le Lieutenant-Colonel Babacar SALL, IREF de Kaffrine, affirme que « même si les populations soutiennent que les fils moyenne tension causent souvent des feux de brousse dans la zone, beaucoup de feux sont occasionnés par les feux de camp mal éteints par les bergers ».

Il ajoute : « compte tenu du fait que toute formalisation de notre part entraînerait des contestations de la société débouchant sur un contentieux difficile à trancher, nous avons décidé de ne pas entrer en voie de répression en application des dispositions de l'article 75 du code forestier ».

Quant au Capitaine Mouhamadou MBALLO, Chef du Secteur forestier de Malem Hodar, il signale d'abord que son service ne dispose d'aucune unité fonctionnelle pour la lutte contre les feux de brousse. Ensuite, il invoque la définition de la transaction fournie par l'article 2 de la loi n°2018-25

du 12 novembre 2018 portant Code forestier,¹⁷ pour justifier la non-application de l'article 75 de la même loi à la SENELEC.

En ce qui concerne les affirmations du Lieutenant-Colonel Babacar SALL, la Cour note qu'elles sont contradictoires avec les termes du compte rendu qui lui a été fait par le chef du Secteur de Malem Hodar, le 13 décembre 2022. Dans ce document intitulé « Mémo sur le contentieux entre l'agence régionale SENELEC de Kaffrine et le Secteur des Eaux et Forêts de Malem Hodar », le chef de Secteur indique : « le mercredi 07 décembre 2022, au Secteur des Eaux et Forêts de Malem Hodar, un agent de la SENELEC était venu pour relever le compteur du service du CADL. Nous Chef de Secteur l'avons interpellé et pendant nos échanges, il confirmera que des travaux d'entretien du réseau ont bien eu lieu ce vendredi 02 décembre sur les lieux du feu, et après avoir appelé l'agent opérateur de ce jour du feu sur les lieux, il nous dira que c'est pendant les essais que les herbes ont effectivement pris feu, déclenchant ainsi un feu de brousse ».

Contrairement à ce que le Lieutenant-Colonel SALL veut laisser croire, il n'y a jamais eu de doute sur la responsabilité de la SENELEC dans la survenance de ce feu de brousse. Par ailleurs, il ressort du mémo du chef de Secteur que les agents de la SENELEC n'ont pas nié les faits.

De plus, une transaction ne saurait être assimilée à un accord de partenariat. Il s'agit d'une procédure juridique dont les modalités de mise en œuvre en matière forestière sont fixées par l'article 89 du Code forestier. Elle donne lieu à l'établissement d'un procès-verbal à transmettre au procureur et au DEFCCS. Aux termes des dispositions de l'article 89 précité, la transaction ne devient définitive qu'après l'approbation de ce dernier.

Sur les réponses du Capitaine MBALLO, la Cour précise qu'en sa qualité de chef de Secteur, il n'est pas habilité, à transiger au nom de l'Etat.

En vertu des dispositions du Code forestier, le chef de service régional des Eaux, Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols compétent est autorisé à transiger au nom de l'Etat pour les infractions en matière forestière de nature à entraîner un préjudice évalué à un montant inférieur à un million (1.000.000) de francs CFA.

1.2.Une insuffisante prise en charge de la lutte contre les agressions naturelles

La protection des écosystèmes forestiers englobe également la prévention et la lutte contre les agressions naturelles. Selon la PFS, « *le suivi des peuplements forestiers s'intéresse aux agressions naturelles et anthropiques de même qu'à la prévention et à la lutte contre les feux de brousse* ».

Toutefois, il a été constaté que la DEFCCS n'a toujours pas pris en charge ce volet de manière adéquate.

En effet, si la création du bureau « Prévention et lutte contre les agressions naturelles » de la Division Protection des forêts remonte à 1994, faute de personnel, celui-ci n'a pas fonctionné jusqu'en 2021, date à laquelle le chef dudit bureau a été nommé par note de service n°0004784/MEDD du 23 décembre 2021.

En outre, la prévention et la lutte contre les agressions naturelles requièrent des compétences en phytopathologie, en biologie animale et végétale, et un équipement conséquent en matériel de laboratoire ainsi qu'en moyens logistiques.

L'analyse du CV du chef du bureau a permis de constater que celui-ci n'a pas bénéficié de la formation requise pour exercer efficacement ses fonctions.

De plus, il ne dispose pas des équipements techniques nécessaires à une prise en charge optimale des phytopathologies.

Il résulte de cette situation un recours systématique à la Direction de la Protection des Végétaux du Ministère en charge de l'Agriculture, en cas d'attaque.

¹⁷ Contrat par lequel les parties mettent fin à une contestation par des concessions mutuelles en espèce ou en nature.

Recommandation n°34

La Cour demande au Directeur des Eaux, Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols de :

- **veiller au respect des dispositions du Code forestier en matière de contentieux forestier, notamment en ce qui concerne la constatation des infractions, les actions et poursuites et les transactions ;**
- **doter les membres du personnel du Bureau « Prévention et lutte contre les agressions naturelles » de la formation requise pour l'accomplissement de leurs tâches et d'équipements techniques adéquats.**

II. Des insuffisances dans la gestion du domaine forestier classé

Le domaine forestier classé comprend les forêts classées, les réserves sylvopastorales, les périmètres de reboisement et de restauration, les parcs nationaux, les réserves naturelles intégrales et les réserves spéciales.

Aux termes de l'article 27 du décret n°2019-110 du 16 janvier 2019 portant application de la loi n° 2018-25 du 12 novembre 2018 portant Code forestier, « *le classement d'une forêt est motivé par des considérations de conservation de ressources naturelles telle la protection des eaux de surface, des sols, de la faune, d'une végétation particulière...* ».

A ce titre, la préservation de l'intégrité du domaine classé est une condition nécessaire au maintien de la vocation de conservation des ressources naturelles et de la biodiversité qui est à la base des classements.

Il ressort de l'analyse de la situation du domaine classé que, d'une part, celui-ci se rétrécit de plus en plus et, d'autre part, la gestion de certaines aires protégées souffrent de plusieurs limites.

2.1. Un rétrécissement continu du domaine classé

La diminution constante des superficies classées découle des multiples empiétements sur les forêts classées et de la non-compensation de plusieurs déclassements.

2.1.1. Des forêts classées fortement éprouvées par les empiétements

Les occupations irrégulières sont essentiellement attribuables aux activités agricoles et à l'habitat qui ont fini par défigurer un domaine classé qu'il convient de restructurer.

2.1.1.1. Des forêts classées lourdement impactées par le front agricole

Les visites de terrain et les entrevues avec les responsables de la DEFCCS ont permis de constater plusieurs cas d'empiétements agricoles dans les forêts classées. Ceux-ci procèdent essentiellement d'occupations spontanées et de contrats de cultures irréguliers.

a. Les occupations spontanées

Il s'agit pour l'essentiel de défrichements irréguliers réalisés par les populations riveraines et l'installation de villages dans les forêts classées.

A cet égard, l'équipe a constaté la présence de champs de cultures de mil et d'arachide dans les forêts classées de Kaffrine et de Koungheul, comme atteste les figures ci-dessous.

Figure 19. Champ de mil dans la forêt classée de Kaffrine



Figure 20. Champ d'arachide dans la forêt classée de Koungheul



En ce qui concerne l'installation de villages dans le domaine classé, la visite effectuée par l'équipe de vérification dans la forêt classée de Kassas (Département de Kaffrine, Commune de Kahi) a permis de relever la présence d'un village dénommé Touba Madiyana.

Il ressort de l'examen des rapports de l'IREF de Kaffrine sur la question, que ce village serait implanté dans la forêt en 1985 avant d'être créé formellement par arrêté n°0065/G.R.K du 15 novembre 1999 du Gouverneur de la Région de Kaolack, sur demande d'un chef religieux du nom de Serigne Cheikh Saye Mbacké.

Selon ces mêmes documents, ce dernier prétend qu'une assiette foncière d'une superficie d'environ 4 000 ha lui aurait été prêtée depuis les années 1990, sur l'emprise de la forêt. Toutefois, aucun document officiel ne consacre une quelconque affectation ou cession temporaire de ces terres.

De plus, la superficie revendiquée par l'intéressé, sur laquelle sont édifiées 8 concessions (4 bâtiments en dur et 26 cases) et un forage (construit par l'Etat en 2016), n'est ni délimitée, ni bornée, ni cartographiée. De ce fait, il procède à des défrichements supplémentaires qui sont à l'origine de conflits récurrents avec les éleveurs.

Les occupations spontanées notées dans les forêts classées sont principalement liées, d'une part, à un déficit de surveillance et, d'autre part, au défaut de délimitation, de bornage et de pancartage de celles-ci.

En effet, l'absence de démarcation claire entre les limites du domaine forestier classé et celles des terroirs villageois limitrophes est un prétexte pour l'occupation illégale de certaines forêts.

Recommandation n°35

La Cour invite le Ministre chargé des Eaux et Forêts à prendre les mesures idoines en vue :

- **de la délimitation, le bornage et le pancartage de toutes les composantes du domaine forestier classé ;**
- **du renforcement de la surveillance du domaine forestier classé.**

b. Les occupations autorisées ou tolérées par la DEFCCS

La Cour constate la subsistance de contrats de culture malgré leur caducité et l'affectation irrégulière de terres du domaine forestier classé à des fins d'exploitation agro-industrielle, à travers des protocoles.

❖ La subsistance de contrats de culture irréguliers

L'article L.15 de l'ancien Code forestier (loi n° 98-03 du 8 janvier 1998, abrogée) consacrait la possibilité pour le service chargé des Eaux et Forêts de passer avec les collectivités territoriales limitrophes des contrats de culture sur certains terrains choisis par lui, dans les forêts classées, en vue de leur enrichissement ou de leur reboisement en essences de valeur.

Cependant, l'article L. 17 de la même loi limitait la durée de ces contrats à trois ans maximum tout en précisant que ceux-ci ne sauraient être considérés, en aucun cas, comme des affectations permanentes. La loi n° 2018-25 du 12 novembre 2018, qui a abrogé et remplacée la loi précitée, ne prévoit pas le recours à de tels contrats.

Ainsi, à compter de la date d'entrée en vigueur de loi n°2018-25 du 12 novembre 2018, aucun contrat ne devrait plus être signé. En outre, trois ans après l'abrogation de l'ancien Code forestier, tous les contrats de cultures étaient réputés caducs. Par conséquent, la DEFCCS auraient dû prendre les mesures nécessaires en vue de la récupération au profit de l'Etat de toutes les terres du domaine classé antérieurement placées sous ce régime.

Il a été pourtant constaté que les bénéficiaires de contrats de cultures continuent toujours d'occuper et d'exploiter les assiettes qui leur sont affectées. Le tableau n°44 ci-dessous présente une liste non exhaustive de bénéficiaires de contrats de cultures qui sont restés illégalement dans les forêts classées.

Tableau 44. Liste de bénéficiaires de contrats de cultures restés illégalement dans le domaine classé

Forêt empiétée	Département	Bénéficiaire	Superficie	Date
Pathé Thiangaye	Kaffrine	Babacar DIANE	150 ha	2016
FC Thiès	Thiès	Holding Keur Gui (Sous couvert de la Commune de Keur Mousseu)	10 ha	2015
		Abdoul DEME	4,9 ha	2014
		VAN OERS Sénégal	285 ha	2013

Source : Cour des Comptes

❖ L'installation irrégulière de la Société QVS dans la forêt classée de Thiès

Comme souligné supra, les dispositions du Code forestier en vigueur au Sénégal depuis le 12 novembre 2018 ne permettent pas la mise en culture des terres du domaine forestier classé.

Pourtant, en vertu d'un protocole d'accord en date du 17 juin 2019 signé par le Directeur des Eaux, Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols et approuvé par Monsieur Abdou Karim SALL, alors Ministre de l'Environnement et du Développement durable, une assiette foncière de 185 ha a été mise à la disposition à la Société *Quality Vegetables Senegal* (QVS) dans la forêt classée de Thiès, aux fins de mise en cultures, pour une durée de 25 ans.

En réponse à l'observation de la Cour, Monsieur Abdou Karim SALL, ancien Ministre chargé des Eaux et Forêts, justifie l'installation de QVS dans la forêt classée de Thiès par la « nécessité d'impulser le développement agricole de notre pays ».

Le DEFCCS invoque aussi des motifs liés à la politique de développement agricole pour expliquer l'octroi de cette assiette foncière à QVS. Il soutient également que « le site était manifestement dégradé avec un ravinement prononcé et l'avancée du front minier ».

La Cour souligne que l'installation de fermes agroforestières dans le domaine classé, en plus d'être illégale, constitue une menace pour le patrimoine forestier.

Recommandation n°36

La Cour invite :

- **le Ministre chargé des Eaux et Forêts à faire cesser l'installation de fermes agroforestières dans le domaine forestier classé ;**
- **le Directeur des Eaux, Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols à veiller au respect par les exploitants de ces fermes agroforestières des clauses des protocoles conclus avec la DEFCCS.**

2.1.1.2.L'attribution de baux et de titres d'occupation dans le domaine classé

Selon l'article 6 de la loi n°64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national, « les zones classées sont constituées par les zones à vocation forestière ou les zones de protection ayant fait l'objet d'un classement dans les conditions prévues par la réglementation particulière qui leur est applicable. Elles sont administrées, conformément à cette réglementation ».

Cette réglementation particulière est notamment constituée par la loi n°2018-25 du 12 novembre 2018 portant Code forestier et son décret d'application.

Le Code forestier définit le domaine forestier classé comme l'ensemble des forêts et terres à vocation forestière **dont la gestion relève du Service des Eaux et Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols et des parcs nationaux**.

Pourtant, il a été constaté la délivrance par des autorités administratives décentralisées et déconcentrées de titres de propriété ou d'occupation sur des terres appartenant au domaine forestier classé.

- **La délivrance de permis d'occuper dans le périmètre de restauration des Niayes**

L'équipe de vérification a constaté l'octroi, par le Maire de la Commune de Darou Khoudoss (Département de Tivaouane, Arrondissement de Méouane), de permis d'occuper des terrains situés dans le périmètre de restauration des Niayes qui est partie intégrante du domaine classé. Une liste non exhaustive d'actes administratifs y relatifs est présentée dans le tableau n°45 ci-dessous.

Cette pratique qui s'est poursuivie en dépit des multiples interpellations des officiers qui se sont succédé à la tête du Secteur forestier de Tivaouane, contrevient aux dispositions du Code forestier et constitue une réelle menace pour ledit périmètre de restauration dont la vocation première est de protéger les dunes intérieures et les cuvettes maraîchères dans la zone des Niayes.

Tableau 45. Liste de permis d'occuper délivrés par le Maire de Darou Khoudoss dans le périmètre de restauration des Niayes

Bénéficiaire	Superficie	Localisation	Date
Mme Gaëlle FAYE	-	Mboro Ndeundecatt	30 avril 2020
Mme Khairé FALL	4 ha 00 a 21 ca	Thiaré	20 août 2020
M. Khalifa Babacar Mansour FALL	21 a 58 ca	Andal (Touba Ndiaye)	20 octobre 2020
M. Fallou DIAGNE	2ha 15 a 60 ca	Keur Lémou	10 novembre 2020
M. Seydou NIANG	4 ha 25 ca 20 a	Lobor	28 juillet 2022
Mme Fatoumata Dabelle SENE	4 ha 13 ca 81 a	Khonke Yoye	17 octobre 2022
Baba SOUMARE	3 ha 55 a 75 ca	Sao	

Source: Cour des Comptes

Dans sa réponse à l'observation de la Cour, Monsieur Magor KANE, Maire de la Commune de Darou Khoudoss, affirme n'avoir délivré que des titres sans valeur juridique destinés uniquement à permettre aux bénéficiaires d'obtenir des prêts auprès des institutions financières.

Il ajoute que le périmètre de restauration des Niayes est l'objet d'autres occupations autorisées par le Service des Eaux et Forêts, sans toutefois, fournir à la Cour les preuves de ces allégations.

La Cour rappelle que Monsieur Magor KANE a délivré les titres en question à travers des actes administratifs revêtus de sa signature et du sceau officiel de la Commune.

La Cour estime que ces actes ne peuvent, en conséquence, être considérés comme dénués de valeur juridique.

La Cour rappelle également qu'en vertu des dispositions de la loi n°2018-25 du 12 novembre 2018 portant Code forestier, la gestion du domaine classé relève **du Service des Eaux et Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols et des parcs nationaux et non des collectivités territoriales**.

Recommandation n°37

La Cour invite :

- les gouverneurs des régions de Dakar, Thiès, Louga et Saint-Louis à prendre les mesures nécessaires afin de renforcer la surveillance de l'occupation des sols dans le périmètre de restauration des Niayes en vue de prévenir la délivrance de titres de propriété ou de permis d'occuper ;
- le Directeur des Eaux et Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols à prendre les dispositions nécessaires en vue de matérialiser les limites du périmètre de restauration des Niayes.

• Attribution de baux dans le domaine classé

L'équipe de vérification a également relevé l'attribution, dans le domaine classé, de terrains urbains par voie de bail dans la Région de Dakar.

Ces baux sont répertoriés dans le tableau n°46 ci-dessous.

Tableau 46. Exemples de baux attribués dans le domaine classé dans la région de Dakar

Références du titre foncier	Date de signature	Attributaire	Superficie	Localisation	Signataire
n°13606/DP	03 mai 2016	Société ECOBAT	30 ha	Tyr Kamb (Commune de Malika)	Mohamet FALL, ancien Gouverneur de Dakar
TF 01/GW	20 octobre 2017	Babacar Sadikhe NIANG	155 m ²	Golf Sud	Mohamet FALL, ancien Gouverneur de Dakar
TF 13846/R	16 septembre 2019	Hawa Samba SANGHOTTE	5 000 m ²	Tivaouane Peulh	Al Hassan SALL, Gouverneur de Dakar

Source : DEFCCS

L'attribution de baux dans le domaine classé, en plus de contrevenir aux dispositions du Code forestier, constitue un facteur réel de dégradation de l'environnement, étant entendu que les périmètres de restauration et de reboisement empiétés ont une éminente fonction protectrice contre l'érosion côtière, les embruns marins, les inondations etc.

Cette situation est essentiellement due au fait que le Service des Eaux et Forêts qui, en vertu de la loi, gère le domaine forestier classé, n'est pas impliqué dans les procédures de lotissement et dans les opérations domaniales de manière générale. Cette situation découle de son absence de la Commission de Contrôle des Opérations domaniales (CCOD) dont la composition est fixé par l'article premier du décret n°81-557 du 21 mai 1981 portant application du Code du domaine de l'Etat en ce qui concerne le domaine privé, modifié.

De plus, il ressort des entretiens avec les responsables de la DEFCCS que l'avis du Service n'est pas requis dans le cadre du déroulement de ces procédures et opérations.

La Cour n'a pas reçu les réponses de messieurs Mohamet FALL et Al Hassan SALL respectivement ancien Gouverneur et actuel Gouverneur de la région de Dakar.

Recommandation n°38

La Cour invite :

- le Ministre chargé des Eaux et Forêts, en relation avec le Ministre chargé des Finances de prendre les mesures nécessaires en vue de l'intégration du Service des Eaux et Forêts dans la Commission de Contrôle des Opérations domaniales, afin d'éviter l'attribution de titres fonciers sur des terres appartenant au domaine forestier classé ;
- le Ministre chargé des Finances à veiller à faire cesser les immatriculations de terres du domaine classé avant leur déclassement.

2.1.2. De nombreux déclassements non compensés

Aux termes de l'article 31 du décret n°2019-110 du 16 janvier 2019 portant application de la loi n°2018-25 du 12 novembre 2018 portant Code forestier, « lorsque, dans un département, le domaine forestier de l'Etat représente moins de vingt pour cent (20 %) de la superficie, les demandes de déclassement ne peuvent être étudiées que dans la mesure où elles sont assorties de propositions de classement portant sur des surfaces équivalentes ».

Le taux de classement par département est indiqué en annexe n°4.

Pourtant, il a été constaté des déclassements non compensés dans des départements dont le taux de classement est inférieur à 20%.

Les cas relevés à cet égard sont répertoriés dans le tableau n°47 ci-dessous.

Tableau 47. Liste non exhaustive de déclassements non compensés

Acte de déclassement	Superficie	Aire du domaine classé impactée	Département	Taux de classement du Département
Décret n° 2000-254 du 20 mars 2000	474 ha 375a	Forêt classée de Thiès	Thiès	12,36%
décret 2001-667 du 30 août 2001	907,35 ha	Forêt classée de Diass	Thiès	12,36%
Décret 2007-1336 du 6 novembre 2007	650 ha	Forêt classée de Diass	Thiès	12,36%
Décret n°2012-366 du 20 mars 2012	26 550 ha	Réserve de Ndial	Dagana	16,07%
Décret n°2015-1040 du 20 juillet 2015	101 ha	Forêt classée de Kaffrine	Kaffrine	19,45%
Décret n°2018-1739 du 11 septembre 2018	45ha 32a 64ca	Périmètre de reboisement de Malika	Keur Massar	10,21%
Décret n°2020-468 du 13 février 2020	1 160 ha	Forêt classée de Ballabougou	Mbour	8,49%
Décret n°2020-77 du 11 mars 2020	143 ha 66 a 30 ca	Forêt classée de Thiès	Thiès	12,36%
Décret n°2020-923 du 03 avril 2020	09ha 40a	Périmètre de reboisement de Malika	Keur Massar	10,21%
Décret n°2022-142 du 25 janvier 2022	75 ha	Forêt classée de Sébikotane	Rufisque	7,38%

Source : Cour des Comptes

Selon Monsieur Abdou Karim SALL, ancien Ministre chargé des Eaux et Forêts, bien que la compensation soit prévue en cas de déclassement, il est toujours difficile pour les collectivités territoriales de disposer de terres à cet effet.

La Cour estime que la non-compensation des déclassements dans les départements où le taux de classement est inférieur à 20% ne favorise pas la préservation du patrimoine forestier national.

Recommandation n°39

La Cour invite le Ministre chargé des Eaux et Forêts à veiller à la compensation des déclassements conformément aux dispositions de l'article 31 du décret n°2019-110 du 16 janvier 2019 portant application de la loi n°2018-25 du 12 novembre 2018 portant Code forestier.

2.1.3. Un domaine forestier classé à restructurer

Aux termes de l'article 30 du décret n°2018-110 du 16 janvier 2019 portant application de la loi n°2018-25 du 12 novembre 2018 portant Code forestier, « les limites des forêts du domaine forestier national sont matérialisées sur le terrain par tout moyen à la convenance du Service des Eaux et Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols et permettant d'identifier leur périmètre ».

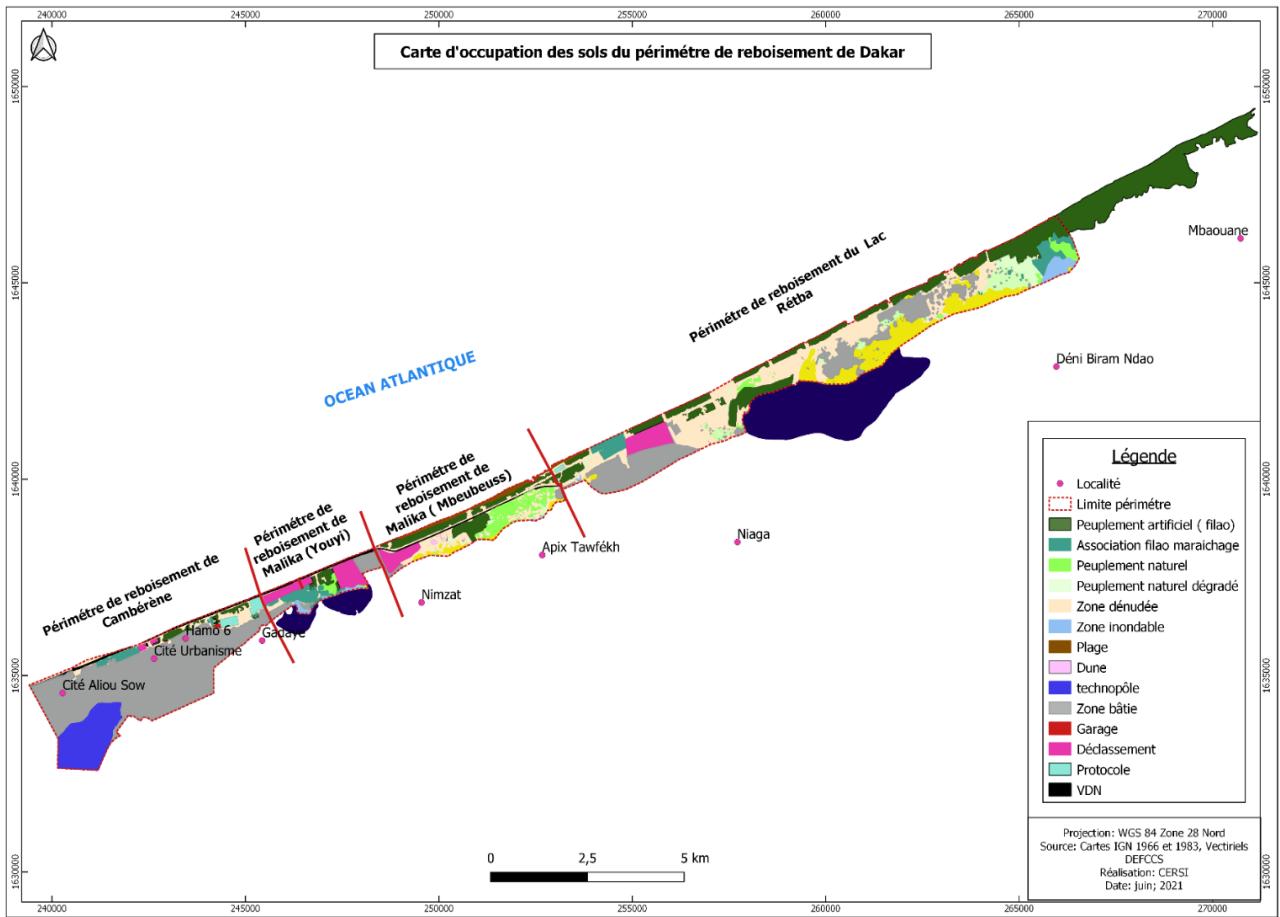
Cependant, un tel exercice ne peut être réussi sans une redéfinition claire des limites du domaine forestier de l'Etat dont les contours sont aujourd'hui imprécis en raison du fait que plusieurs aires du domaine forestier classé sont occupées et ont donc perdu leur vocation initiale, sans avoir été déclassées.

La situation du périmètre de reboisement des Niayes qui comprend les périmètres de reboisement de Cambérène (1114 ha), Malika (654 ha) et du Lac Retba (1715 ha) se révèle comme un cas typique d'une aire classée à restructurer.

L'analyse de la carte d'occupation (figure n°20) des sols dans la zone permet de constater que ces forêts classées ont subi d'importants empiétements qui s'étendent actuellement sur une superficie de 1955,07 ha soit plus de la moitié (56,13%) de la superficie totale du périmètre de reboisement des Niayes.

Le tableau n°46 ci-dessous présente une liste non exhaustive de zones classées occupées de manière irréversible mais qui ne sont toujours pas déclassées.

Figure 21. Carte d'occupation des sols du périmètre de reboisement de Dakar



Source : DEFCCS

En dehors du cas du périmètre de reboisement des Niayes, l'équipe relève que plusieurs aires ont complètement disparu sans qu'un décret de déclassement n'intervienne pour régulariser leur situation. D'autres sont fortement empiétées sans que leurs limites ne soient redéfinies à travers le déclassement des parties occupées.

Tableau 48. Exemples d'aires classées occupées sans être déclassées

Aires classées	Régions
Forêt classée de la Corniche	Dakar
Forêt classée de Lac Rose	Dakar
Réserve sylvo pastorale de Mbegué	Kaffrine
Forêt classée de Kaffrine	Kaffrine
Forêt classée de Pire Goureye	Thiès
Forêt classée de Pathé Thiangaye	Kaffrine
Forêt classée de Guimara	Kolda
Forêt classée de Pata	Kolda
Forêt classée de l'Anambé	Kolda
Forêt classée de l'Ile de Todd	Saint-Louis
Forêt classée de Keur Mbaye	Saint-Louis
Forêt classée de Ndiaw	Saint-Louis
Forêt classée de Kalounaye	Ziguinchor

Source : DEFCCS/DPF

Il importe donc d'apurer les aires classées empiétées en mettant en œuvre des actions requises pour libérer les terres qui peuvent l'être et en procédant au déclassement des zones dont l'occupation s'avère irréversible.

Un tel exercice est une condition nécessaire à une redéfinition des limites du domaine forestier de l'Etat en vue d'une meilleure protection de ce qu'il en reste.

Recommandation n°40

La Cour invite le Ministre chargé des Eaux et Forêts à prendre les dispositions nécessaires en vue de :

- la réalisation de l'inventaire de toutes les aires classées empiétées ou totalement occupées ;
- la libération des aires classées dont l'occupation est due à une insuffisance de suivi des actions du Service Forestier ;
- le déclassement des zones dont l'occupation est manifestement irréversible.

III. Des défaillances dans la gestion des Aires protégées (AP)

La création d'Aires protégées (AP) est un élément central de la stratégie de conservation de la biodiversité. Elle peut également répondre à des objectifs de protection des sols fragiles et de constitution de réserves de bois d'énergie.

La revue a permis de constater des insuffisances dans la gestion des Zones de Chasse amodiées (ZCA) et certaines aires protégées telles que la Réserve spéciale d'Avifaune de Ndiaël (RSAN), la Réserve botanique de Noflaye, la Réserve de Bandia et la Forêt classée de Mbao.

3.1. Des carences dans la gestion des zones de chasse amodiées

Prévue par l'article 4 de la loi n°86-04 du 24 janvier 1986 portant Code de la chasse et de la protection de la faune (partie législative), l'amodiation est à la fois une modalité de participation du secteur privé dans la gestion des ressources forestières et un puissant levier de développement du tourisme cynégétique.

Les visites effectuées dans les 10 Zones de Chasse amodiées (ZCA) listés dans le tableau n°49 ont permis de constater d'une part, de nombreuses entorses aux dispositions du Code de la Chasse et aux clauses des cahiers des charges et d'autre part, des insuffisances dans leur gestion administrative et technique de la part de la DEFCCS.

3.1.1. De nombreuses entorses au Code de la chasse et de la protection de la faune

L'exploitation cynégétique dans le cadre des Zones de Chasse amodiées (ZCA) est encadrée, d'une part, par la loi précitée et le décret n°86-844 du 14 juillet 1986 portant Code de la Chasse et de la protection de la faune (partie réglementaire) et, d'autre part, par les cahiers des charges.

Il ressort des visites de terrain et des entretiens que les exploitants cynégétiques enfreignent plusieurs dispositions de la réglementation de la chasse et ne s'acquittent pas de toutes leurs obligations au titre des cahiers des charges.

En effet, il a été constaté dans la quasi-totalité des ZCA visitées les irrégularités ci-dessous :

- défaut de bornage et de pancartage des ZCA : matérialisation des limites de la zone par l'installation de bornes et de pancartes équidistantes d'1 km et identifiables avec le logo de l'amodiataire ;
- absence de registre journalier ;
- absence de rapport d'activités ;
- défaut d'évaluation du potentiel faunique.

Tableau 49. Niveau d'application de la réglementation par les amodiataires

N°	ZCA	Tenue d'un registre journalier (article D19 Code de la Chasse)	Bornage et pancartage (article 9 des cahiers des charges)	Rapport d'activités (article D19 Code de la Chasse)	Evaluation du potentiel faunique (articles 15, 16 et 17 des cahiers des charges)
1	Aguima (Dagana)	Non	Non	Non	Non
2	Baobolong (Nioro)	Oui	Non	Non	Oui
3	Dabo (Kolda)	Non	Non	Non	Non
4	Djeuss Sud (Dagana)	Oui	Oui	Oui	Non
5	Ida Mouride (Koungheul)	Oui	Non	Oui	Non
6	Kahène (Koumpentoum)	Non	Non	Non	Non
7	Kandia(Vélingara)	Non	Non	Non	Non
8	Passy Chasse	Non	Non	Non	Non
9	Safari MB Sénégal (Tamba)	Non	Non	Non	Non
10	Sédiou/Relais Fleuri (Sédiou)	Non	Non	Non	Non

Source : Cour des Comptes

Les nombreuses irrégularités notées dans le fonctionnement des zones de chasse amodiées résultent essentiellement d'une absence quasi-totale de contrôle de leurs activités par les services de la DEFCCS.

Il ressort des entretiens avec certains chefs de secteur que le déficit de contrôle est principalement attribué au fait que les compétences des secteurs forestiers et des chefs de division de la Faune des IREF ne sont pas clairement définis, ce qui fait que les uns pensent que le suivi des ZCA relève des autres.

3.1.2. Des insuffisances dans la gestion administrative des ZCA

La DEFCCS assure la gestion administrative des ZCA et veille au respect des cahiers des charges par les amodiataires.

Il a été constaté un défaut de certification des guides de chasse et des carences dans la délimitation des ZCA.

3.1.2.1. Un défaut de certification des guides de chasse

Aux termes de l'article L 4 du Code de la chasse et de la protection de la faune, « les titres de guide de petite et de grande chasse est conféré à toute personne ayant subi avec succès un examen dont les modalités et les épreuves sont fixées par décret ».

Les modalités d'organisation et les épreuves de cet examen sont régies par l'article D 18 dudit Code. En dépit de ces dispositions législatives et réglementaires, il a été constaté qu'aucun des guides chasse interrogés n'a passé un tel examen.

Il ressort des entrevues avec les responsables de la DEFCCS que cet examen n'a jamais été organisé depuis son institution par le Code de la chasse et de la protection de la faune.

De ce fait, plusieurs personnes ayant le titre de guide chasse et exerçant cette activité n'ont pas les qualifications requises. La plupart des guides de chasse avec lesquels l'équipe de vérification s'est entretenue n'ont qu'une connaissance sommaire des dispositions législatives et réglementaires qui encadrent leurs activités, y compris les règles relatives au tir.

Compte tenu du rôle éminent que jouent les guides de chasse dans le développement du tourisme cynégétique et la gestion durable des ressources fauniques, le déficit de qualification constaté constitue une faiblesse susceptible de compromettre l'atteinte des objectifs poursuivis dans ce domaine.

Selon le DEFCCS, l'examen conférant le titre de guide chasse prévu aux articles L4 et D18 du Code de la Chasse et de la protection de la faune n'a jamais été organisé au Sénégal pour des raisons de

lourdeurs administratives. Il ajoute que l'examen devrait être organisé par décret ; ce qui rend la procédure lourde.

La Cour précise que la lourdeur invoquée n'est pas un argument recevable. L'article L4 du Code de la Chasse renvoie effectivement à un décret en ce qui concerne les modalités d'organisation et les épreuves dudit examen. L'article D 18 du décret n°86-844 du 14 juillet 1986 portant partie réglementaire dudit Code a fixé les épreuves des examens pour le titre de guide de petite chasse et de chasse au gibier d'eau ainsi que celui de grande chasse. Toutefois, pour l'organisation, les modalités de déroulement ainsi que les programmes, le même article fait référence à un décret qui doit être pris sur proposition du Ministre chargé des Eaux et Forêts.

Il appartient donc à ce dernier de prendre les dispositions idoines en vue de préparer un projet de décret fixant l'organisation, les modalités de déroulement ainsi que les programmes de l'examen conférant le titre de guide de chasse.

3.1.2.2.Des défaillances dans la délimitation des ZCA

En vertu des principes généraux définis dans les cahiers des charges d'exploitation des ZCA, celles-ci doivent délimitées par une commission composée des représentants du Conseil départemental, du conseil ou des conseils municipaux concernés, du Service des Eaux et Forêts, du Centre d'Appui au Développement local (CADL) et de l'amodiataire.

En outre, il doit exister entre les ZCA une ligne de démarcation qui les sépare sur une distance d'un (01) km au moins.

L'équipe a pourtant constaté des chevauchements entre certaines ZCA ce qui, du reste, entraîne des conflits entre les amodiataires concernés. Cette situation a été relevée dans les départements de Foundiougne (Passy Chasse-Le Caïman ; Passy Chasse-Le Relais) et de Koungheul (ZCA Ida Mouride et Saly Escale).

Il a été également relevé un cas de chevauchement entre une ZCA et un massif forestier aménagé abritant des activités d'exploitation de charbon de bois. Il s'agit de la ZCA de Maka Sao et du massif de Niani (département de Koumpentoum).

Or, la chasse et l'exploitation du charbon de bois ne sont pas compatibles en raison du fait, d'une part, des risques d'accident inhérents aux activités cynégétiques et, d'autre part, des effets perturbants de la présence anthropique sur la faune et son habitat, d'autant plus que les calendriers des saisons cynégétiques et des CEF se chevauchent.

Recommandation n°41

La Cour invite :

- le Ministre chargé des Eaux et Forêts à préparer un projet de décret fixant l'organisation, les modalités de déroulement ainsi que les programmes de l'examen conférant le titre de guide de chasse, prévu aux articles L 4 et D 18 du Code de la Chasse et de la protection de la faune.
- le Directeur des Eaux, Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols à prendre les dispositions nécessaires en vue de :
 - garantir un contrôle et un suivi réguliers des activités des amodiataires ;
 - prendre les mesures nécessaires en vue de la délimitation des ZCA et à veiller, à l'avenir, au respect de la distance de démarcation lors de la délimitation de nouvelles ZCA ;
 - procéder à la redéfinition des limites de la ZCA de Maka Sao en vue d'y soustraire la partie incluse dans le massif aménagé de Niani.

3.2.Des insuffisances dans la gestion de certaines réserves

La création de réserves spéciales et animalières fait partie intégrante de la stratégie nationale de conservation de la biodiversité, de protection des sols et des écosystèmes forestiers.

L'analyse de la gestion de certaines réserves révèle un certain nombre d'insuffisances. La revue a porté sur la Réserve spéciale d'Avifaune de Ndiaël (RSAN), la Réserve botanique de Noflaye (RBN) et la Réserve animalière de Bandia.

3.2.1. La Réserve spéciale d'avifaune de Ndiaël, une aire protégée fortement menacée

Crée par le décret n°65-053 du 02 février 1965, la Réserve spéciale d'Avifaune du Ndiaël (RSAN) se situe dans le département de Dagana dans la cuvette ou bassin du Ndiaël. Elle a été déclarée zone humide d'importance internationale en 1977 avant d'être enregistrée comme site de la Convention relative aux zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau, couramment appelée Convention de Ramsar.

En outre, en 2005, la Réserve du Ndiaël a été désignée par l'UNESCO comme une des aires centrales de la Réserve de Biosphère transfrontalière du Delta du Fleuve Sénégal (RBTDFS).

Au regard de la haute portée écologique, économique et sociale de la RSAN, la DEFCCS a mis en place une unité de coordination dirigée par un Conservateur pour gérer le site avec l'Association inter-villageoise (AIV) du Ndiaël qui regroupe 32 villages riverains.

Toutefois, des insuffisances sont relevées dans la gestion de la RSAN qui risque, de ce fait, de faire son retour dans le Registre de Montreux.

3.2.1.1. Des lacunes dans la gouvernance et la gestion technique de la RSAN

Même si la DEFCCS, à travers l'Unité de Coordination de la RSAN (UC/RSAN), assure la gestion technique du site, les communautés riveraines participent activement à sa gouvernance.

Toutefois, la participation communautaire est sérieusement entravée par le blocage des Activités génératrices de Revenus (AGR) tandis que la gestion technique souffre de quelques limites liées notamment d'une part, au défaut de délimitation, de bornage et de pancartage de la réserve et, d'autre part, à l'absence d'un plan d'aménagement.

a. Une gestion communautaire menacée par le blocage des Activités génératrices de Revenues (AGR)

Dans le cadre de la gestion de la RSAN, l'UC planifie et exécute les activités en collaboration avec l'Association inter-villageoise (AIV) créée en 2004 et qui regroupe 32 villages riverains et 800 membres.

Dans le cadre du Projet de Restauration des Fonctions écologiques et économiques du Lac de Guiers (PREFELAG)¹⁸, un certain nombre d'AGR ont été ciblées pour renforcer les capacités financières et d'intervention de l'AIV. Celles-ci sont regroupées en trois (03) catégories : écotourisme, appui aux initiatives économiques et économie d'énergie.

Les investissements prévus ont connu des fortunes diverses, dans leur réalisation, comme illustré dans le tableau ci-dessous.

Tableau 50. Situation des investissements prévus pour les AGR de l'AIV du Ndiael

Investissements	Niveau de réalisation	Observations
Acquisition de deux barques pour le transport des touristes	Acquis	Les barques sont stationnées à Saint-Louis
Mise en place de trois (03) fermes piscicoles constituées de neuf (09) étangs	Inachevée	Non fonctionnelles
Unité laitière	Réalisée	Non fonctionnelle faute d'électricité
Construction d'un campement écotouristique	Travaux achevés mais les équipements ne sont pas encore complets (non-livraison des lits)	Non fonctionnel et se détériore progressivement en raison notamment des intempéries

Source : Cour des Comptes

¹⁸ Projet réalisé de 2014 à 2019 avec l'appui financier du Fonds africain de Développement et du Fonds mondial pour l'Environnement, avec un volet consacré à la cuvette du Ndiael.

Par ailleurs, pour renforcer les outils de sensibilisation et de communication de l'AIV, il était prévu la mise en place d'une radio communautaire « **Sondou FM** ».

La visite de l'équipe de vérification sur les différents sites a permis de relever qu'aucune AGR n'est mise en œuvre. Pis, les ouvrages réalisés sont dans un état de détérioration assez avancé.

Les activités écotouristiques sont principalement bloquées par la baisse drastique du niveau d'eau du chenal en raison notamment de son ensablement et de l'obstruction des axes hydrauliques par les plantes aquatiques envahissantes.

En ce qui concerne le campement écotouristique, au-delà des contraintes découlant de l'absence d'eau dans le chenal, il a été relevé un blocage administratif lié à son statut et à sa gestion.

En effet, selon le Directeur général de l'OLAC, le transfert du bien pose quelques problèmes en raison du fait que l'AIV en revendique la propriété alors que la DEFCCS considère que sa gestion relève de sa compétence.

Le Code forestier définit le domaine forestier classé comme l'ensemble des forêts et terres à vocation forestière **dont la gestion relève du Service des Eaux et Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols et des parcs nationaux**. Le campement écotouristique étant implanté dans le domaine classé, il revient à la DEFCCS d'assurer sa gestion soit en régie soit par le biais d'une concession.

Dans le cas d'espèces, au regard du fait que la réalisation du campement répond à l'objectif de permettre à l'AIV de mettre en œuvre d'AGR, un protocole de concession doit être conclu entre la DEFCCS et celle-ci pour sa gestion et son exploitation.

En tout état de cause, l'ouvrage est laissé à l'abandon et est fortement dégradé du fait des intempéries et du défaut de surveillance du site.

Par ailleurs, malgré la construction du bâtiment et de l'installation des équipements techniques et du mobilier, la radio communautaire n'émet pas faute d'électricité. Selon les membres de l'AIV interrogés par l'équipe d'audit, les travaux d'installation électrique et de raccordement au réseau de la SENELEC sont bloqués en raison d'un contentieux entre le PREFELAG et l'entreprise attributaire du marché, ce que le Directeur général de l'OLAC a confirmé.

Figure 22. Piscine du campement écotouristique en 2018



Figure 23. Piscine du campement écotouristique en 2023



En réponse à l'observation de la Cour, Monsieur Alioune Badara DIOP, Directeur général de l'OLAC et ancien Coordonnateur du PREFELAG, indique que les fermes piscicoles ont été entièrement réalisées et les équipements de pompage fournis et testés en présence des bénéficiaires. Il ajoute que les pompes ont été retirées des fermes et stockées dans les locaux de l'OLAC, après que le site a été vandalisé. Il signale que, à la suite du pré-conseil d'administration tenu le 25 novembre 2019, Monsieur Serigne Mbaye THIAM, Ministre chargé de l'Eau, leur a demandé de surseoir à l'affectation des ouvrages à l'AVI du Ndiaël. Il indique toutefois que l'OLAC se propose de réhabiliter les fermes piscicoles et de les transmettre aux bénéficiaires au courant de l'exercice 2024.

Concernant la non-livraison des lits du campement écotouristique, il soutient que l'attributaire du marché a livré 19 articles sur 21 avant d'être déclaré défaillant.

Il propose d'intégrer la réfection du campement écotouristique et l'acquisition des équipements complémentaires durant l'exercice 2024.

En ce qui concerne la finalisation des travaux de raccordement électrique du poste de commandement de la RSAN, de la mini-laiterie et de la radio communautaire, il soutient que l'OLAC a saisi la SENELEC à deux reprises, à cet effet, sans suite.

La Cour prend acte des mesures annoncées et souligne la nécessité de finaliser les investissements et de les transférer dans les meilleurs délais.

Recommandation n°42

La Cour demande à Monsieur Alioune Badara DIOP, Directeur général de l'OLAC et Coordonnateur du PREFELAG, de prendre les dispositions nécessaires en vue de :

- la mise en service des 3 fermes piscicoles mises en place dans la RSAN dans le cadre du PREFELAG ;
- la mise en état de fonctionnement du campement écotouristique de la RSAN et de sa surveillance en attendant son transfert ;
- la finalisation des travaux de raccordement électrique des sites abritant la Radio communautaire, l'unité laitière et le poste de commandement de la RSAN.

b. L'inexistence d'un plan d'aménagement

L'importance écologique, économique et sociale, le statut de site d'importance internationale de la RSAN, la multiplicité des acteurs impliqués sont autant de raisons d'accorder une attention particulière à sa gestion.

Or, il a été constaté qu'elle n'est pas l'objet d'un plan d'aménagement. En lieu et place, un plan de gestion quinquennal est élaboré par la DEFCCS pour servir de document de planification des actions de conservation.

Pourtant, la présence de nouveaux acteurs et de nouvelles activités consécutive au déclassement d'une partie de la RSAN, intervenu 2012, rend encore plus complexe sa gestion. D'ailleurs, dans sa lettre du 16 octobre 2018 SG2018-112/MRU/PO, le Secrétaire général de la Convention sur les zones humides a recommandé l'implication de l'ensemble des acteurs concernés dans la gestion du site. A cet égard, SENHUILE qui, en vertu des dispositions des articles 4 du décret n°2012-367 du 20 mars 2012, a l'obligation de participer à l'aménagement de la zone, doit davantage contribuer à la planification et à la mise en œuvre des activités.

L'approche de planification basée sur des plans de gestion quinquennaux s'avère coûteuse en termes de ressources humaines et financières en raison de l'obligation d'élaborer un document tous les 5 ans. D'ailleurs, il a été constaté l'absence de document de planification pour la RSAN depuis la fin du plan de gestion 2018-2022.

De plus, cette option a l'inconvénient d'empêcher la DEFCCS et les autres acteurs concernés de se projeter sur le long terme.

Un plan d'aménagement applicable sur une durée d'au moins dix (10) ans est donc nécessaire pour une gestion durable de la RSAN.

Dans ses réponses, le DEFCCS affirme que « la RSAN a toujours connu des plans d'aménagement. Le dernier va de 2018 à 2022 ».

La Cour précise que la RSAN a plutôt fait l'objet de plans de gestion et non de plans d'aménagement.

c. Le défaut de délimitation, de bornage et de pancartage

A sa création en 1965, la RSAN couvrait une superficie de 46 550 ha. Suite au déclassement d'une partie de ses emprises par décret n°2012-366 du 20 mars 2012, pour utilité publique, elle a été amputée de 26 550 Ha. Cette assiette a été affectée par décret 2012-367 du 20 mars 2012 à la société d'agrobusiness SENHUILE (20 000 Ha), pour 50 ans renouvelables par tacite reconduction, et aux Communes de Ronkh et de Ngnith (6 550 Ha).

A la suite de ce déclassement, la DEFCCS aurait dû procéder à la délimitation, au bornage et au pancartage de la RSAN pour mieux la prémunir des velléités d'empiétements de la part de SENHUILE et des autres riverains.

Toutefois, la Cour constate que les limites de la Réserve restent imprécises, d'autant plus que ni le décret de déclassement ni celui portant affectation des 20 000 ha à SENHUILE ne précisent les coordonnées géographiques de l'assiette concernée.

L'entreprise SENHUILE a profité de cette situation pour occuper une partie de la zone qui demeure classée. Il s'agit précisément d'une bande située en face de la route Saint-Louis – Richard Toll. Selon la DEFCCS, la SENHUILE a empiété sur la zone classée sur une superficie de **2.314 hectares (Voir figure n°24)**.

Pourtant, malgré l'absence de coordonnées géographiques dans le décret de déclassement, celui-ci a tout de même délimité la zone déclassée à travers des points de repères. L'article premier dudit décret fixe les limites de l'assiette déclassée ainsi qu'il suit :

- A l'est par l'axe Odabe Pourogne-Diokhor 2 ;
- au sud par l'axe Diokhor 2-Thieudeume Peulh ;
- à l'ouest par l'axe Thieudeume Peulh-Odabe Pourogne.

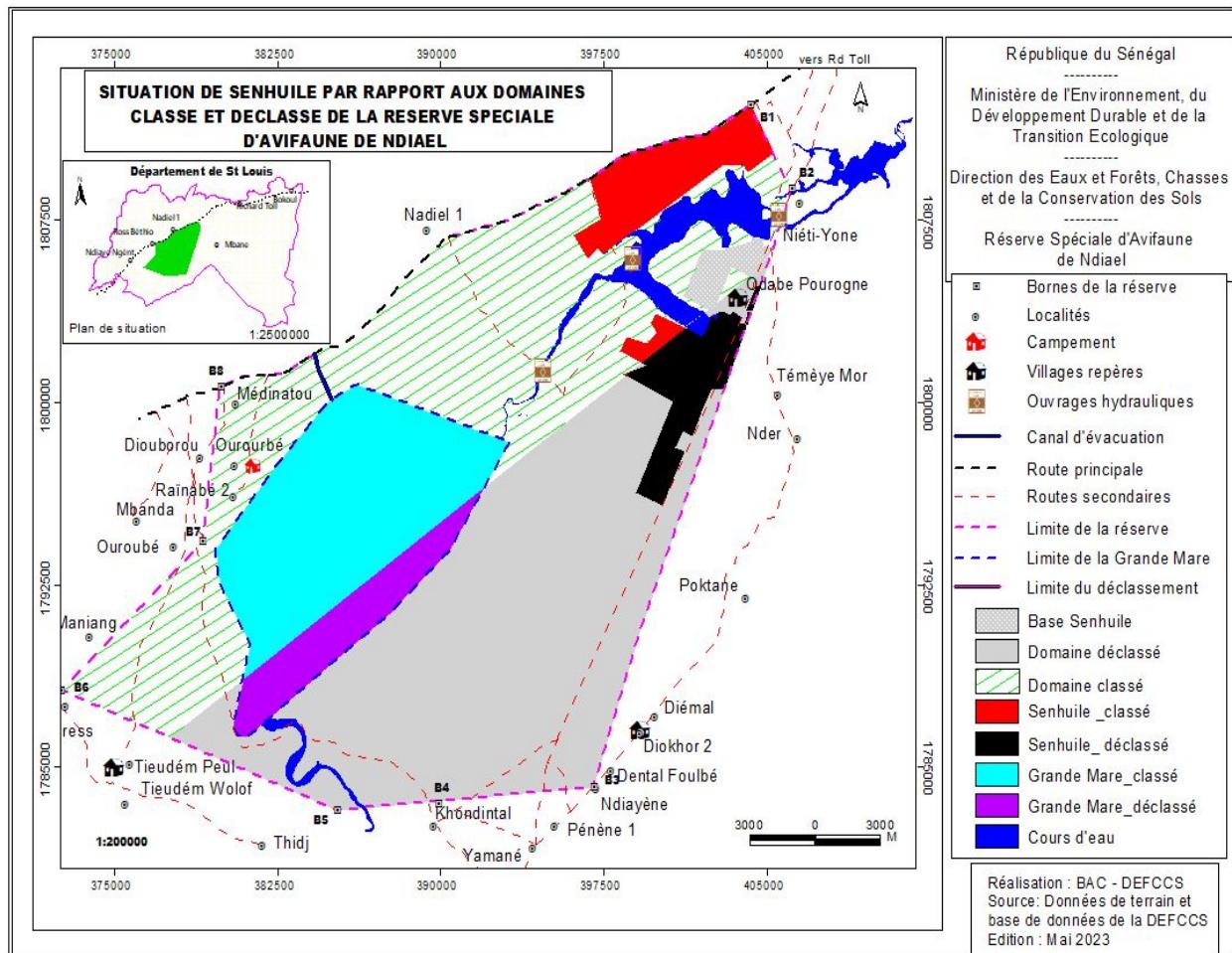
Au regard de cette délimitation, SENHUILE devait s'installer dans la partie périphérique du Ndiaël et ne devait en aucun cas occuper les zones 1 et 2 qui restent classées. Celles-ci correspondent

respectivement à la « zone protégée » et à la « zone tampon » considérée comme une servitude destinée à protéger la zone 1.

Le défaut de délimitation, de bornage et de pancartage de la RSAN ne favorise pas une protection optimale de son intégrité et de ses peuplements. D'ailleurs, dans sa lettre évoquée supra, le Secrétaire général de la Convention sur les zones humides exhortait les autorités sénégalaises compétentes à prendre les dispositions nécessaires pour fixer des limites précises de la réserve afin que celles-ci correspondent à celles du site Ramsar.

Par ailleurs, au regard de la cartographie réalisée par la DEFCCS, une partie non négligeable de la grande mare (225 hectares) se trouve dans la zone déclassée, tel qu'illustré dans la figure n°24 ci-dessous.

Figure 24. Situation de l'assiette occupée par SENHUILE dans la cuvette du Ndiaël



Source : DEFCCS

Selon le DEFCCCS, « le travail de bornage et de pancartage a été fait ». Il admet toutefois que « pour la nouvelle délimitation qui a sauvé la grande mare, le bornage n'est pas encore fait du fait de la non-disponibilité du nouveau décret portant nouvelle délimitation de la RSAN ».

La Cour souligne l'importance de la délimitation, du bornage et du pancartage de la RSAN pour sa protection notamment contre les empiétements.

Recommandation n°43

La demande Cour invite :

- Le Ministre chargé des Eaux et Forêts à prendre les dispositions nécessaires en vue du reclassement des 225 hectares de la grande mare de la RSAN situés dans la zone déclassée ;
- le Gouverneur de la Région de Saint-Louis, Président de la Commission régionale de Conservation des Sols, à prendre les mesures appropriées en vue de :
 - la délimitation de la RSAN à travers une cartographie précise des zones 1 et 2 prévues à l'article 2 du décret n°2012-367 du 20 mars 2020 portant déclassement partiel de la Réserve de Ndiaël ;
 - la libération par SENHUILE de l'assiette foncière qu'elle occupe illégalement dans la zone classée ;
- le Directeur des Eaux, Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols à prendre les dispositions nécessaires en vue du bornage, du pancartage et l'élaboration d'un plan d'aménagement de la Réserve spéciale d'Avifaune de Ndiaël.

3.2.1.2.Des risques réels de retour dans la liste rouge de Montreux

La RSAN, qui, au moment de son accession au statut de site Ramsar, souffrait déjà d'un manque d'eau, est en proie depuis lors à plusieurs menaces sur ses caractéristiques écologiques.

Cette situation a conduit la Conférence des Parties contractantes à la Convention de Ramsar à inscrire le Ndiaël, le 7 avril 1990, dans le Registre de Montreux dans lequel sont répertoriées les zones humides d'importance internationale dont les caractéristiques écologiques ont été modifiées.

En vue de retirer le site de cette liste rouge, plusieurs aménagements y ont été réalisés à travers diverses interventions dont le PREFELAG est le dernier en date.

Ces efforts, notamment les travaux d'aménagement et de remise en eau de la grande mare, ont fini par aboutir au retrait du Ndiaël du Registre de Montreux à l'occasion de la (Conférence des Etats parties) COP 13 sur les zones humides tenue à Dubaï du 20 au 30 octobre 2018.

Toutefois, en raison de facteurs naturels et anthropiques, les caractéristiques écologiques du Ndiaël se sont encore fortement dégradées depuis la fin des interventions du PREFELAG.

En effet, la visite de l'équipe de vérification sur le site a permis de constater, d'une part, un défaut d'entretien et de suivi des aménagements ainsi que des ouvrages réalisés dans le cadre du PREFELAG et des projets antérieurs et, d'autre part, des agressions humaines contre l'intégrité de l'écosystème du site.

a. Un défaut d'entretien et de suivi des aménagements du PREFELAG

Dans le cadre de son sous projet « Contribution à la Restauration de la Réserve du Ndiaël », le PREFELAG (2014-2019) avait permis la réalisation de plusieurs travaux en vue de la restauration des conditions hydrologiques et écologiques de la réserve du Ndiaël et du marigot de Yeti Yone. Il s'agit notamment du curage du marigot de Yeti Yone, de la jonction entre le Lac de Guiers et la Grande Mare du Ndiaël, grâce à un chenal de 28 km, de la mise en place de nichoirs et de miradors. Ces réalisations avaient permis une remise en eau de la grande mare et des mares secondaires de la RSAN.

Toutefois, faute d'entretien de ces ouvrages, l'alimentation en eau des mares du Ndiaël est encore fortement entravée. En effet, en raison du défaut de curage du chenal et l'envahissement des axes hydrauliques ainsi que de l'ensemble des plans d'eau par des plantes aquatiques envahissantes (Typha et Ceratophyllum), conjugués à la baisse du niveau d'eau du lac de Guiers, il est constaté un assèchement de la grande mare qui est la principale zone d'attraction de la faune et de l'avifaune. Il est également relevé un défaut d'entretien des nichoirs réalisés dans le cadre du PREFELAG.

Figure 25. La grande mare en 2018



Figure 26. La grande mare en 2023



Figure 27. Le chenal en janvier 2018

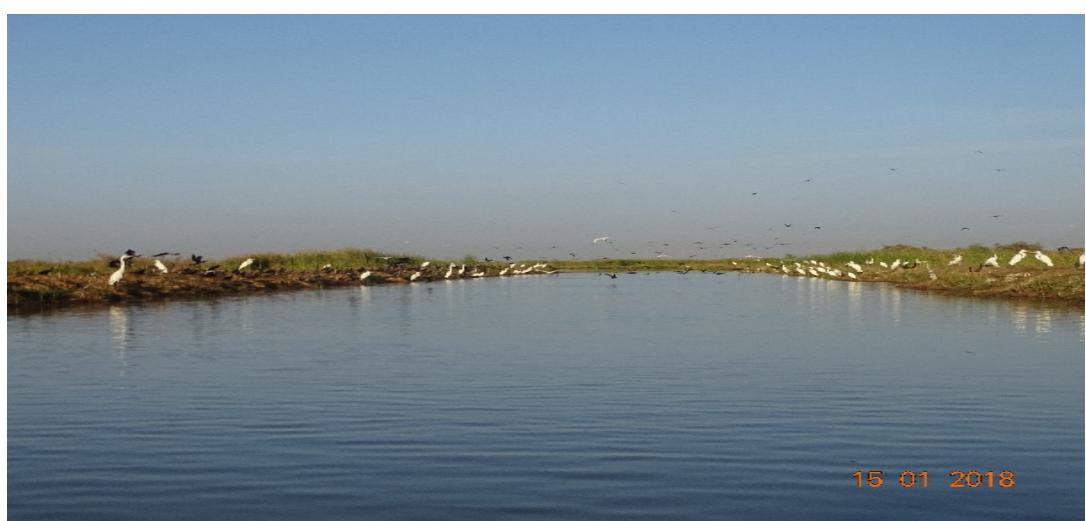


Figure 28. Le chenal en janvier 2023



Cette situation est certainement à l'origine de la baisse des effectifs et espèces d'oiseaux d'eau qui séjournent dans la réserve à partir de 2020, alors qu'en 2019, à la suite de la finalisation des travaux d'aménagements du PREFELAG, les chiffres avaient connu une forte hausse.

Tableau 51. Evolution des effectifs et des espèces d'oiseaux d'eau dénombrés dans la RSAN de 2018 à 2021

Années	Nombre d'individus	Nombre d'espèces
2018	38 078	71
2019	92 221	82
2020	47 702	93
2021	34 939	88

Source : DEFECCS (UC/RSAN)

b. L'impact des activités anthropiques

Le déclassement et l'affectation d'une partie des terres de la réserve à des activités agricoles ainsi que les empiétements évoqués dans le point précédent sont à l'origine des principales menaces anthropiques qui pèsent sur elle.

S'agissant des activités agricoles (de SENHUILE et des producteurs riverains), elles contribuent à l'assèchement des mares à travers le pompage des eaux en amont.

En outre, selon les experts, les effluents agricoles représentent des menaces réelles sur les caractéristiques écologiques de la RSAN.

En ce qui concerne les empiétements, il s'agit principalement de la présence de villages, de hameaux et d'un campement de chasse dans la zone non déclassée. Les risques associés à ces empiétements sont :

- la perte d'habitats pour la faune sauvage à cause des activités clandestines d'élagages et d'abattages d'arbres pour nourrir le bétail, divagation des animaux domestiques ;
- la réduction des effectifs des espèces d'oiseaux ichtyophages à cause de la pêche illicite.

Au regard de la situation actuelle de la RSAN, les risques de sa réinscription à la liste rouge de Montreux sont réels.

Dans ses réponses, Monsieur Alioune Badara DIOP, Directeur général de l'OLAC et ancien coordonnateur du PREFELAG, signale que durant les exercices 2020 et 2022, « l'OLAC a conclu des marchés pour le fauillage des végétaux aquatiques ». Il indique en outre que, « pour assurer durablement l'entretien du cours d'eau, l'OLAC a opté pour l'acquisition d'engins amphibiens à travers deux marchés ».

La Cour prend acte de ces initiatives et souligne l'urgence qui s'attache à la mise en œuvre de mesures efficaces pour la remise en eau des mares de la RSAN.

Recommandation n°44

La Cour demande :

- au Directeur général de l'Office des Lacs et Cours d'eau (OLAC) de prendre les dispositions nécessaires en vue de la remise en eau des mares de la RSAN à travers notamment l'entretien et le suivi des aménagements et ouvrages réalisés à cet effet dans le cadre du projet, et l'enlèvement des végétaux envahissants obstruant les axes hydrauliques du Ndialé ;
- au Directeur des Eaux, Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols de renforcer la surveillance de la RSAN en vue de la cessation des activités de pêche illicites et des pratiques d'élagage et d'abattage des arbres qui y sont notées.

3.2.2. Des insuffisances dans la gestion de la Réserve botanique de Noflaye

Crée par l'arrêté n°3406/SEF du 05 avril 1957, la Réserve botanique de Noflaye (RBN) est une forêt classée située dans la commune de Sangalkam et couvrant une superficie de 15, 9 ha. Elle est considérée comme un site de haute biodiversité avec environ 180 espèces floristiques réparties en 132 genres et 49 familles.¹⁹ En outre, elle abrite un Centre de Protection des Tortues dénommé « Village des Tortues », ce qui renforce sa position d'écosystème particulier.

L'examen de la gestion de la RBN a permis de constater quelques insuffisances liées, d'une part, à l'absence d'un plan d'aménagement et, d'autre part, à l'inexistence d'un cadre juridique pour les activités de l'Association qui gère le Village des tortues.

3.2.2.1. Absence d'un plan d'aménagement ou de gestion

De par sa diversité floristique, la RBN est un des rares écosystèmes particuliers de la zone éco-géographique des Niayes²⁰. Toutefois, les chercheurs ont constaté son appauvrissement continu au fil des ans. En effet, elle est passée de 372 espèces en 1957 à 179 en 2020, soit une perte de 193 essences²¹. Les fluctuations pluviométriques et la forte pression anthropique liée notamment à l'urbanisation sont les principaux facteurs de dégradation identifiés par ces derniers.

Au regard, d'une part, de son statut de forêt classée et, d'autre part, des enjeux écologiques, scientifiques et socioéconomiques qui s'attachent à la gestion de la Réserve, il importe pour la DEFCCS de définir de manière formelle les modalités d'organisation des actions de conservation de la Réserve et leur articulation avec les activités scientifiques, écotouristiques et d'éducation environnementale dont elle est le théâtre.

Toutefois, il a été constaté que la DEFCCS n'a élaboré ni un plan d'aménagement ni un plan simple de gestion de la RBN. Or, aux termes des dispositions de l'article 4 du décret n°2019-110 du 16 janvier 2019 portant application de la loi n°2018-25 du 12 novembre 2018 portant Code forestier, « dans le domaine forestier classé, le Service des Eaux et Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols établit les règles de gestion, élabore les plans d'aménagement et les exécute soit en régie, soit par l'intermédiaire de tiers ».

Un plan d'aménagement ou de gestion aurait pu permettre à la DEFCCS, d'une part, de relever les défis de la sauvegarde de l'intégrité de l'écosystème et du renforcement de la composante botanique et, d'autre part, de prendre en charge plus efficacement les enjeux scientifiques et écotouristiques, à travers la planification des actions pouvant permettre notamment de :

¹⁹ Jules DIOUF, Djibril DIOP, Abdoul Aziz CAMARA, Mame Samba MBAYE et al. 2020. “Structure de la flore de la réserve spéciale botanique de Noflaye (RSBN) (Sénégal)”, International Journal of Current Research, 12, (07), 12784-12790.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

- identifier les activités économiques et touristiques pouvant être menées dans la RBN après avoir procédé à une analyse de leur compatibilité avec la conservation du milieu et de la biodiversité ;
- contenir les menaces naturelles et anthropiques qui pèsent sur la RBN à travers une série « Protection » ;
- renforcer sa vocation de site de recherche scientifique et de Recherche-Développement ;
- valoriser davantage son potentiel écotouristique ainsi que l'ensemble des services écosystémiques qu'elle fournit.

3.2.2.2.Inexistence de cadre juridique pour la gestion du Village des tortues

Le Centre de Protection des Tortues dit « Village des tortues » a été créé et installé dans la RBN en 2001 par la Société de Protection des Tortues du Monde (SOPTOM), association de droit français, dans le but d'étudier et de protéger les tortues du Sénégal, et plus particulièrement le *Centrochelys sulcata* (Tortue sillonnée).

Suite au retrait de la SOPTOM en 2018, la gestion de la Réserve et du Centre est confiée l'Association sénégalaise *SOS Tortues*

Toutefois, la Cour a constaté que le partenariat en vertu duquel SOS tortues assure la gestion de la Réserve n'est toujours pas l'objet d'un encadrement juridique comme ce fut le cas avec SOPTOM qui avait conclu en 2015 avec la DEFCCS un protocole d'accord définissant les modalités pratiques de cette gestion.

L'absence de cadre formel de collaboration entre la DEFCCS et SOS Tortues ne favorise pas une gestion durable de la Réserve dès lors que les rôles et obligations des parties ne sont pas définies. L'encadrement juridique de la gestion de la RBN est d'autant plus nécessaire que l'association y exerce des activités commerciales et écotouristiques. En effet, en sus des recettes tirées des visites qui sont payantes (3.500 F CFA pour les adultes et 2000 F CFA pour les enfants), elle vend des articles dans une boutique implantée à l'entrée du site.

Selon le DEFCCS, un protocole a été établi et envoyé au Ministère pour approbation sans connaître de suite.

La Cour souligne la nécessité de finaliser ce processus dans les meilleurs délais.

Recommandation n°45

La Cour invite :

- le **Ministre chargé des Eaux et Forêts** à prendre les dispositions nécessaires en vue de l'encadrement juridique de la cogestion de la Réserve botanique de Noflaye avec l'Association SOS Tortues ;
- le **Directeur des Eaux, Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols** à procéder à l'élaboration d'un plan d'aménagement de la RBN.

3.2.3. Des défaillances dans le contrôle de la gestion de la Réserve animalière de Bandia

La Réserve animalière de Bandia est l'objet de l'une des premières expériences de concession en matière de gestion forestière au Sénégal.

A travers un protocole signé en 2004, l'Etat du Sénégal a concédé à la Réserve de Bandia SARL (RB SARL) la gestion de la faune et de la flore d'une partie de la forêt classée de Bandia, dont l'emprise couvre une superficie de 3500 ha.

La visite de l'équipe d'audit sur le site a permis de constater un certain nombre d'irrégularités et de faiblesses dans la gestion de la Réserve, liées notamment au non-respect des prescriptions du protocole et à la non-conformité du plan d'aménagement aux dispositions réglementaires en vigueur en matière de gestion de la faune.

3.2.3.1. Le non-respect de certaines clauses du protocole

A cet égard, la revue a permis de constater plusieurs irrégularités dans la mise en œuvre du protocole de concession. Il a été relevé des **constructions en dur non autorisées** ; l'absence de rapport technique annuel, le non-respect par le concessionnaire de ses engagements en matière de protection et de surveillance

a. Des constructions en dur sans autorisation

L'article 8 du protocole de concession interdit toute construction en dur, sauf autorisation du Ministre chargé des Eaux et Forêts. Nonobstant cette interdiction, la RB SARL a procédé à l'édification de plusieurs ouvrages, dictée selon ses responsables par le souci de disposer d'une « base vie ». Même si, le gérant de la RB SARL a adressé une lettre en date du 07 juin 2011 au Directeur des Eaux et Forêts pour solliciter l'autorisation de construire en dur, celle-ci n'a jamais été acquise, ce courrier étant resté sans suite.

b. Absence de rapport technique annuel

L'article 10 du protocole impose à la RB SARL de faire rapport à la DEFCCS, chaque année, sur le déroulement des opérations et des paramètres techniques de performance (productivité annuelle, prélèvements, pertes).

Il ressort de l'entretien avec le gérant de la RB SARL que cette obligation contractuelle n'est pas honorée par le concessionnaire. De plus, selon ce dernier, la DEFCCS n'a jamais réclamé un tel rapport.

c. Des engagements non respectés en matière de protection et de surveillance

En vertu de l'article 7 du protocole de concession, la RB SARL a l'obligation entre autres de veiller à la surveillance de la faune et de la flore, à travers notamment l'installation de postes d'observation, de miradors et de stations de vision.

Toutefois, la Cour constate que la RB SARL n'a mis en place que 4 miradors dont 2 seulement sont fonctionnels pour la surveillance de la Réserve, ce qui est, de toute évidence insuffisant, pour surveiller un site d'une superficie de 3 500 ha. Par ailleurs, le plan d'aménagement prévoit l'installation d'un mirador sur chaque intervalle de 2 km.²²

Tous ces manquements sont liés au déficit de contrôle de la gestion de la Réserve de la part de la DEFCCS. Celle-ci n'a pris aucune mesure administrative pour obliger la RB SARL à respecter les clauses du protocole.

Au surplus, l'Administration forestière n'a pu fournir à l'équipe de vérification aucun rapport de contrôle, d'inspection ou d'évaluation des activités du concessionnaire.

Dans ses réponses, le DEFCCS affirme que « des mesures étaient prises par des lettres de rappel adressées à la RB-SARL en 2011 et 2019 ».

La Cour précise que les lettres de rappel invoquées avaient plutôt pour objet les arriérés de paiement des sommes dues à l'Etat. De plus, le contrôle qui incombe à la DEFCCS ne saurait se limiter à l'envoi de lettres au concessionnaire.

3.2.3.2. Un plan d'aménagement non conforme aux dispositions du Code de la Chasse

Comme prévu dans le protocole en son article 6, la RB SARL gère la réserve sur la base d'un plan d'aménagement approuvé par le Directeur des Eaux, Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols. Ce document qui définit entre autres les activités, le détail des aménagements à effectuer et les moyens à mobiliser, est censé garantir une gestion durable de l'aire protégée.

A ce titre, ses prescriptions doivent être alignées aux options politiques déclinées dans les documents stratégiques de la foresterie et conformes aux dispositions législatives et réglementaires qui encadrent l'activité de la DEFCCS.

²² Plan d'aménagement de la RB, p. 28.

Il ressort de l'examen du plan d'aménagement de la Réserve de Bandia que celui-ci prévoit des activités qui sont interdites par le Code de la Chasse. En effet, aux pages 34 et 36 du document, il est préconisé la commercialisation de la viande de gibier au niveau du bar-restaurant de la Réserve et à des hôtels et restaurants du pays, alors que l'article D 30 du décret n°86-844 du 14 juillet 1986 portant Code de la Chasse et de la protection de la faune dispose : « l'échange, la cession, la commercialisation sous quelque forme que ce soit, le stockage dans les installations frigorifiques publiques de toute viande de chasse ou de tout gibier d'origine sénégalaise est interdite sauf autorisation du Ministre chargé des Eaux, Forêts et Chasses ».

Dans ses réponses, le DEFCCS affirme que « la viande de chasse commercialisée dans la réserve de Bandia provient d'un prélèvement effectué sur les animaux appartenant à la réserve... ».

La Cour précise que dans le plan d'aménagement, il est bien question de vente de viande de chasse. Or, la commercialisation de viande de chasse, quelle que soit son origine et la vocation qui lui est donnée, reste interdite par le Code de la Chasse et de la protection de la faune.

Recommandation n°46

La Cour demande au Directeur des Eaux, Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols de :

- veiller au contrôle régulier des activités de la Réserve de Bandia SARL et au respect par cette dernière des clauses du protocole de concession ;
- prendre les mesures nécessaires en vue de faire cesser toute activité de commercialisation de viande de chasse ou de gibier au sein de la Réserve de Bandia et de veiller, à l'avenir, à la conformité des plans d'aménagement élaborés par tout concessionnaire d'une partie du domaine classé aux dispositions légales en vigueur en la matière.

3.2.4. La Forêt classée de Mbao, une forêt urbaine sérieusement menacée

Erigée en périmètre de reboisement en 1940, avec une vocation de fixation et de conservation des sols, la Forêt classée de Mbao (FCM) est aujourd'hui l'un des principaux poumons verts de la Région de Dakar. Au moment de son classement, elle couvrait une superficie de 722,5 ha.

Toutefois, il a été constaté qu'elle est l'objet de menaces multiformes liées essentiellement à sa situation de forêt urbaine qui l'expose à de fortes pressions anthropiques qui se manifestent principalement à travers l'impact des travaux publics ; l'installation de tiers dans ses emprises ; de multiples agressions favorisées par un déficit de surveillance.

3.2.4.1. Les effets néfastes des travaux publics sur la forêt classée de Mbao

Les écosystèmes de la FCM payent un lourd tribut de la réalisation de certains ouvrages et infrastructures publics. Il s'agit notamment des ouvrages qui y ont été réalisés en vue de l'évacuation des eaux dans le cadre de la lutte contre les inondations et des infrastructures routières et ferroviaires qui la traversent (Autoroute de l'Avenir et Train express régional).

a. Une forêt inondée par des eaux évacuées des communes riveraines

Après les fortes pluies enregistrées en 2021, les autorités compétentes sénégalaises ont, entre autres mesures, décidé d'évacuer vers la FCM les eaux d'inondations des communes riveraines (Mbao, Keur Massar et Diamaguène Sicap Mbao).

Des bassins de rétention ont été réalisés dans la forêt classée qui est ainsi devenue le réceptacle des eaux d'inondation desdites communes.

Toutefois, quelques mois après les premières opérations d'évacuation des eaux d'inondation vers la FCM, il a été constaté deux grandes nappes d'eaux stagnantes d'une superficie minimale de 200 ha et

une mortalité déjà visible de certaines espèces d'arbres²³. En plus d'engendrer des pertes immenses de biodiversité florale et animale et de rompre les services écosystémiques de la FCM, ces eaux stagnantes constituent une menace pour les infrastructures et équipements importants présents dans cette forêt (Autoroute de l'Avenir, rails du TER, Centre de dispatching de SENELEC etc.) dont elles pourraient fragiliser la structure.

Figure 29. Espèces d'arbres mortes dans l'une des nappes d'eaux stagnantes



b. L'impact des infrastructures routières et ferroviaires

La forêt classée de Mbao est traversée d'est en ouest par l'autoroute de l'Avenir Dakar- Diamniadio et par le tracé des rails du Train express régional (TER).

Il ressort des entretiens avec le Chef de la Cellule de mise en œuvre du plan d'aménagement de la FCM que ces infrastructures contribuent à l'aggravation du problème de l'inondation de la forêt, en raison de manquements notés dans les ouvrages hydrauliques constituant les voies d'écoulement des eaux.

En effet, les techniciens interrogés estiment que les dalots installés sous les rails du TER et sous les voies de l'autoroute de l'Avenir présentent un certain nombre d'imperfections (selon eux, les dalots sont sous-dimensionnés) qui limitent sérieusement leur fonctionnalité, d'où la présence notée d'eaux stagnantes et de plantes envahissantes (typha) dans leurs abords immédiats.

²³ Cellule de mise en œuvre du plan d'aménagement de la FCM, Rapport de mission de visite de la Forêt Classée de Mbao, décembre 2021

Figure 30. Zone inondée autour d'un dalot de l'autoroute de l'Avenir



3.2.4.2.Une forêt fortement menacée par diverses occupations foncières

En raison de sa situation de forêt urbaine, la FCM est l'objet de multiples convoitises de la part notamment d'entreprises à la recherche de base vie, d'exploitants agricoles et de squatteurs de tous genres.

a. L'installation d'entreprises dans la FCM par la DEFCCS

Aux termes de l'article 35 de la loi n°2018-25 du 12 novembre 2018 portant code forestier, « les agents du Service des Eaux et Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols sont chargés de la protection et de la conservation des écosystèmes pour un développement durable des ressources forestières, aussi bien végétales que fauniques ».

Il a été constaté qu'en ce qui concerne la forêt classée de Mbao, la DEFCCS prend un certain nombre de mesures contraires à sa mission.

En effet, dans le cadre de protocoles, elle a autorisé plusieurs entreprises et structures publiques ou privées à occuper d'importantes superficies de terres dans la FCM, comme en atteste le tableau ci-dessous.

Tableau 52. Liste des entités installées dans la FCM dans le cadre de protocoles

Structures	Superficie occupée	Destination
SENELEC	2 ha	Centre de dispatching
Henan Chine	6 ha	Base vie
UCG	2 ha	Centre de transfert et de tri
BECM-CG	2 ha	Base-vie
Volcansa	2,5 ha	Base-vie
Racing Club	4 ha	NC
SOTRACOM	1 ha	NC

Source : Cour des Comptes

A cela il convient d'ajouter les protocoles en cours de préparation concernant le CETUD et le BRT. La DEFCCS invoque l'article 63 du code forestier et l'article 28 de son décret d'application pour asseoir la légalité de cette pratique. Or, les dispositions de l'article 63 traitent des sanctions prévues pour l'occupation illégale du domaine forestier classé pour des « activités extractives et industrielles

notamment de carrières, fouilles et exploration... ». Quant à l'article 28 du décret n°2019-110 du 16 janvier 2019, il est plutôt consacré aux modalités de déclassement des forêts.

En vérité, aucune disposition de la réglementation forestière en vigueur ne prévoit la possibilité pour la DEFCCS de signer de tels protocoles.

En tout état de cause, si une telle pratique perdure, elle risque d'hypothéquer l'existence même de la FCM, étant entendu que les convoitises autour de ses ressources foncières ne feront qu'augmenter dans le temps.

b. Installation illégale d'un marabout/guérisseur dans la FCM: le squat de la « Mission Cheikh Oumar »

Au cours de la visite effectuée dans la FCM en février 2023, l'équipe de vérification y a constaté la présence d'habitations et d'animaux domestiques.

Il ressort de l'entretien avec une personne se présentant comme le chambellan du marabout que ce dernier a reçu de Cheikh Oumar Foutiyou TALL une mission spirituelle spéciale à exécuter dans la FCM.

Par ailleurs, l'interlocuteur de l'équipe de vérification a indiqué que le marabout s'est installé dans la forêt classée avec l'autorisation du Directeur des Eaux, Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols, ce que ce dernier a confirmé au cours d'une entrevue avec les auditeurs.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que l'occupant soutient mordicus que « sa mission » concerne plusieurs endroits de la forêt classée de Mbao, tout en proclamant sa détermination à l'exécuter intégralement quoi qu'il advienne.

Cette occupation constitue une grave entorse aux dispositions du code forestier mais également aux prescriptions du plan d'aménagement de la FCM, étant entendu que le marabout a réalisé des constructions en dur sur le site occupé (voir photo ci-dessous).

Figure 31. Squat du Marabout-guérisseur dit « Mission Cheikh Oumar » dans la FCM



Le DEFCCS n'a pas répondu à l'observation de la Cour sur ce point.

c. L'exploitation de périmètres maraîchers dans la FCM sans base légale

Sur autorisation du Service des Eaux et Forêts, environ 200 individus exploitent des surfaces maraîchères au sein de la forêt classée de Mbao.

Sous l'empire de l'ancien code forestier (loi n°98-03 du 08 janvier 1998), les activités agricoles étaient permises dans le domaine classé dans le cadre de contrats de cultures conclus entre le Service des Eaux et Forêts et les collectivités territoriales.

L'examen du plan d'aménagement de la FCM a permis de relever que les exploitations agricoles ne reposent ni sur des contrats de cultures ni sur un quelconque document formel.

Il s'agit d'occupations spontanées bénéficiant d'une inaction du Service des Eaux et Forêts.

Ces surfaces maraîchères qui, selon la DEFCCS, couvrent environ 190 hectares, soit 30% de la superficie actuelle de la FCM, pourraient s'élargir davantage puisque l'équipe d'audit a relevé l'aménagement de nouvelles parcelles au cours d'une visite dans le site le 16 février 2023.

d. Des revendications foncières dans la FCM

L'examen du plan d'aménagement de la FCM et des documents fournis par la Cellule chargée de sa mise en œuvre ont permis de constater que deux entreprises (Institut Pasteur et SENEGALEX) et une personne physique revendiquent la propriété de certaines parties du foncier.

• Le titre foncier de l'Institut Pasteur

L'Institut Pasteur occupe une parcelle de 37 ha 01a 62 ca dans la FCM et en revendique la propriété sur le fondement d'un titre de réquisition d'immatriculation d'un morcellement du TF 443/DP transférant ladite parcelle, inscrit le 1^{er} juin 1942.

Il apparaît ainsi que l'inscription de ce titre est postérieure au classement de la zone, intervenue en 1940.

Toutefois, il convient d'élucider cette situation afin que les mesures administratives appropriées soient prises en conséquence.

• Le cas de SENEGALEX

La Société anonyme d'Explosifs et de Produits chimiques (SENEGALEX) a bénéficié d'un droit d'usage à temps inscrit le 26 novembre 1953 sur deux parcelles de terrain toutes les deux comprises dans le TF n° 44/DP, suivant acte administratif en date du 18 décembre 1952, approuvé le 28 juin 1953²⁴.

SENEGALEX occupe à ce titre une assiette foncière d'environ 1,5 ha dans la FCM.

La pratique administrative consistant à octroyer des droits d'usage sur des terrains du domaine classé n'étant plus admise, il y a lieu d'examiner la situation de SENEGALEX en vue de trouver et d'appliquer le procédé administratif approprié.

• Le cas du Sieur DIOP

Le Sieur DIOP occupe illégalement un site de 5 ha dans la FCM. Il s'agit d'une assiette qui a été affectée en 1976 au Groupe opérationnel permanent d'Etudes et de Concertation (GOPEC) chargé de l'insertion des jeunes, pour servir de périmètre maraîcher²⁵.

L'occupant prétend avoir acquis les installations du GOPEC pour justifier sa présence sur le site sans pouvoir tout de même fournir les preuves d'une telle acquisition.

Quand bien même son déguerpissement est préconisé par le plan d'aménagement de la forêt classée, aucune mesure n'est encore prise par la DEFCCS à cet effet.

Tout compte fait, les diverses occupations (autorisées par la DEFCCS, spontanées/tolérées ou sur la base de revendications foncières) ont comme conséquence un rétrécissement remarquable de la

²⁴ Plan d'aménagement de la FCM, p. 40

²⁵ Ibid.

superficie arborée de la FCM. Tel qu'il ressort du tableau ci-dessous, celle-ci est amputée de 322,75 ha au titre de ces empiétements.

Tableau 53. Situation globale des occupations notées dans la FCM

N°	Désignation	Superficie de l'installation (ha)
1	Autoroute à péage	35
2	Train Express régional	20
3	VOLCANSA	2,5
4	Base-vie Henan Chine	6
5	UCG	2
6	Cimetière les naufragés du Diola	4
7	Dépôt du BRT	4,5
8	Bassin de rétention n°1	1
9	Bassin de rétention n°2	1
10	Bassin de rétention n°3	1
11	Bassin de rétention n°4	1
12	SENEGALEX	1,5
13	Institut pasteur	37
14	SENELEC	2
15	Racing club	4
16	BECM-CG	3
17	SOTRACOM	1
18	Canal reliant les bassins	0,5
19	Squat du Sieur DIOP	5
20	Squat du Marabout-guérisseur	0,75
21	Surfaces maraîchères	190
Total		322,75

Source : Cour des Comptes

3.2.4.3.Une forêt objet de multiples agressions de la part des riverains

La visite effectuée dans la FCM a permis à l'équipe de vérification de constater des dépôts de gravats et des tas d'ordures à plusieurs endroits du site.

Selon le responsable de la Cellule de mise en œuvre du plan d'aménagement de la FCM, ces gravats et ordures sont déversés nuitamment dans la forêt par des individus à bord de véhicules ou de charrettes.

Figure 32. Tas d'ordures et de gravats dans la FCM



Des activités d'extraction clandestine de sable sont également relevées dans plusieurs parties de la forêt.

Ces agressions qui sont sources de perte de biodiversité animale et végétale sont principalement favorisées par les insuffisances notées dans la surveillance de la FCM.

Toutefois, il convient de souligner que le Directeur des Eaux, Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols a indiqué que des mesures sont en train d'être prises en vue de corriger ces manquements, à travers notamment la création d'une cavalerie.

Recommandation n°47

La Cour invite :

- le Ministre chargé des Eaux et Forêts à :

- prendre les dispositions nécessaires, en rapport avec les ministres concernés, en vue de la résolution de la problématique de l'inondation d'une grande partie de la forêt classée de Mbao ;
- prendre les mesures appropriées en vue de libération par les tiers des assiettes qu'elles occupent illégalement et sans autorisation dans la forêt classée de Mbao ;

- le Ministre chargé des finances à prendre les dispositions idoines pour édifier les parties concernées sur le statut juridique de l'assiette de 37 ha occupée et revendiquée par l'Institut Pasteur dans la forêt classée de Mbao ;

- le Directeur des Eaux et Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols à :

- procéder au déguerpissement du marabout-guérisseur dit « Mission Cheikh Oumar » installé dans la forêt classée de Mbao, en méconnaissance des dispositions du code forestier et des prescriptions du plan d'aménagement ;
- cesser la conclusion de protocoles ayant pour objet d'autoriser l'installation de tiers dans la forêt classée de Mbao ;
- à prendre les mesures nécessaires en vue du renforcement de la surveillance de la forêt classée de Mbao.

IV. Des insuffisances dans la gestion de la composante Reboisement et Conservation des sols

Le reboisement et la conservation des sols forment une composante essentielle de la Politique forestière du Sénégal. Il s'agit de deux activités intimement liées dans la mesure où le premier est une modalité de la seconde.

Toutefois, il est constaté que les résultats enregistrés dans le domaine du reboisement sont relativement faibles alors que la sous-composante conservation des sols est l'objet d'une insuffisante prise en charge.

4.1. Des insuffisances dans la gestion de la sous-composante « Reboisement »

Les résultats enregistrés par la DEFCCS en matière de reboisement sont globalement peu satisfaisants. Cette situation s'explique essentiellement par l'absence de stratégie nationale de reboisement et par les insuffisances notées dans la production des semences forestières.

4.1.1. Des résultats peu satisfaisants

Les activités de reboisement tournent principalement autour de la production de plants, des plantations linéaires et massives, de mangrove et de palmeraie.

Il ressort des résultats présentés dans le tableau n°54 ci-dessous que les objectifs concernant la production de plants et les plantations ne sont pas atteints.

Tableau 54. Résultats atteints en matière de production de plants et de plantations de 2019 à 2021

2019			
Activités	Objectifs	Réalisations	Taux de réalisation
Production de plants	14 000 000	8 650 250	62%
Plantations linéaires (en km)	2 300	1 686,74	73%
Plantations massives (en ha)	8 000	5 114,57	63,9%
Plantations de mangrove (en ha)	500	59	11,18%
Plantations de palmeraie (en ha)	20	0	0%
Total			42,01%

2020			
Activités	Objectifs	Réalisations	Taux de réalisation
Production de plants	13 000 000	7 351 109	56,5%
Plantations linéaires (en km)	1 759	2 349,36	133,5%
Plantations massives (en ha)	8 000	4 082,49	51,03%
Plantations de mangrove (en ha)	125	8,29 ha	6, 63%
Plantations de palmeraie (en ha)	Néant	-	-
Total			61, 91%

2021			
Activités	Objectifs	Réalisations	Taux de réalisation
Production de plants	20 000 000	12 203 928	61,01%
Plantations linéaires (en km)	4 000	3 658	91,45%
Plantations massives (en ha)	19 000,00	7 556,53	39,77%
Plantations de mangrove (en ha)	1 000	350, 66	35,06%
Plantations de palmeraie (en ha)	Néant	-	-
Total			56, 82%

Source : DEFCCS

4.1.2. L'absence d'une stratégie nationale de reboisement

La Politique forestière du Sénégal (2005-2025) préconise l'élaboration d'une stratégie nationale de reverdissement²⁶.

Cependant, il a été constaté que ce document n'a toujours pas vu le jour. Pourtant, plusieurs pays africains ont adopté un référentiel national dédié au reboisement.

Il en est ainsi du Mali et de Madagascar qui disposent d'une Stratégie nationale de Reboisement (SNR) depuis 2004. Le Togo a quant à lui élaboré un Programme national de Reboisement (PNR) 2017-2030 avec comme objectif une couverture forestière de 30% à l'horizon 2050.

De son côté, la République de Côte d'Ivoire (RCI) a adopté en 2018 la stratégie nationale de préservation, de réhabilitation et d'extension des forêts dont le reboisement est un axe prioritaire.

Il s'y ajoute que le Sénégal ne dispose toujours pas de Stratégie de Réduction des Emissions dues à la Déforestation (REDD+) alors qu'il s'agit d'un engagement pris dans le cadre de la mise en œuvre de la CNUCC. Au même moment, des pays comme le Burkina Faso (2022) et la République de Côte d'Ivoire (2017) en sont déjà dotés.

Selon le Ministre de l'Environnement, du Développement durable et de la Transition écologique, le processus d'élaboration de la stratégie nationale de reboisement a déjà démarré dans le cadre du Projet de Résilience et de Reforestation intensive pour la Sauvegarde des Territoires et des Ecosystèmes du Sénégal (RIPOSTES).

La Cour prend acte de cette information et souligne la nécessité de finaliser ce processus dans les meilleurs délais.

4.1.3. Un système de production de semences forestières déficient

Les semences forestières constituent le principal facteur de production dans les activités de reboisement. En effet, l'atteinte des objectifs dans ce domaine est en grande partie conditionnée par la disponibilité de semences en qualité et en quantité.

Pourtant, l'équipe de vérification a relevé que, depuis plusieurs années, la DEFCCS s'est révélée incapable de produire des semences forestières en quantité et en qualité suffisante pour de couvrir les besoins.

4.1.3.1. Un déficit structurel de production de semences forestières

La production semencière est assurée par la DEFCCS, à travers le Programme national de Production de Semences forestière, et par quelques acteurs privés.

Il a été constaté que la production annuelle du PRONASEF est largement en-deçà des besoins comme en attestent les chiffres déclinés dans le tableau n°55 ci-dessous.

Tableau 55. Situation des besoins de la DEFCCS et des réalisations du PRONASEF de 2019 à 2021

Années (1)	Besoins en Kg (2)	Production en Kg (3)	Quantités diffusées en Kg (4)	Déficit en Kg (5) $5 = 2 - 4$	Taux de réalisation
2019	2 000	340,44	339,05	1 660,95	16,95%
2020	25 021	3 198,53	1 711	23 310	6,83%
2021	8 775,67	4 016,06	2 376,09	6 399,58	27,08%
2022	12 571	3 984,77	3 241,3	9 329,7	25,79%

Source : DEFCCS/PRONASEF

²⁶ PFS (2005-2025) révisé en 2014, p. 77.

La production semencière en régie s'est même révélée inférieure à celle des producteurs privés sur la période 2019-2022, comme illustré dans le tableau n°54.

Tableau 56. Situation de la production de semences en régie et des privés de 2019 à 2022

Année	Production brute en Kg			Après tri (Kg)
	Total	Régie	Privés	
2019	731,25	731,25	0	340,44
2020	5523	1230,3	4292,7	3198,533
2021	6333,575	1772,61	4560,965	4016,065
2022	7067,33	2769,41	4297,92	3984,77

Source : DEFCCS/PRONASEF

La faiblesse des capacités de production du PRONASEF contraste fortement avec la situation de son pendant ivoirien, le Centre national de semences de la Société de Développement des Forêts (SODEFOR) qui enregistre un excédent de production qu'il exporte dans des pays voisins tel que le Ghana.

Pour rappel, le Programme national de production de Semences forestières est né en 2003 sur les cendres du Projet national de Production de Semences forestières qui a été mis en œuvre de 1993 à 2000, avec l'appui financier du Comité inter-État de Lutte contre la Sécheresse au Sahel (CILSS) et de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO).

Selon son coordonnateur, le PRONASEF fait face à un déficit de moyens depuis son passage du statut de projet à celui de programme.

Ainsi, la chambre froide ne fonctionne plus depuis longtemps alors que le laboratoire marche à peine. De plus, les provenances ne sont plus suivies convenablement.

4.1.3.2.Le défaut d'encadrement juridique de la production et de la commercialisation des semences forestières

Le contrôle de qualité, la certification et la commercialisation des semences végétales et plants sont régis dans l'espace CEDEAO par le Règlement C/REG-4/05/2008 du 18 mai 2008.

Au regard des dispositions de son article 2, ce texte communautaire s'applique aux semences végétales et plants agricoles. Les semences des espèces forestières et les graines et semences de fermes sont exclues de son champ d'application.

Au Sénégal, avant l'avènement dudit règlement, le cadre juridique des semences était principalement constitué par la loi n°94-81 du 23 décembre 1994 relative à l'inscription des variétés, à la production, la certification et au commerce des semences et plants et le décret n°97-616 du 17 juin 1997 portant réglementation de la production, de la certification et du commerce des semences et des plants.

Selon, le chef de la Division des Semences (DISEM) du Ministère en charge de l'Agriculture, le chef du Centre national de Recherche forestière (CNRF) et le coordonnateur du PRONASEF, les dispositions de ces textes ne sont pas applicables aux semences forestières même si celles-ci ne sont pas expressément exclues de leur champ.

Les semences forestières, contrairement à celles agricoles, souffrent ainsi d'un défaut d'encadrement juridique. De plus, il n'existe aucun organisme chargé de la certification ou du moins du contrôle de la qualité des semences forestières.

De ce fait, elles ne sont pas certifiées. Au surplus, il n'y a aucun dispositif de contrôle qualité de la production des privés.

Par ailleurs, il ressort des entretiens avec le coordonnateur du PRONASEF que le contrôle des semences produites par celui-ci est strictement limité à un test de germination en raison de l'absence d'un laboratoire fonctionnel.

Une telle situation contraste avec la pratique des pairs. En effet, à titre d'exemple, au Burkina Faso, l'ensemble des semences végétales, y compris celles forestières, sont réglementées par la loi n° 010-2006/AN du 31 mars 2006.

L'équipe a également relevé le défaut d'agrément des producteurs privés, ce qui rend impossible toute forme de contrôle de leurs activités.

Recommandation n°48

La Cour invite le Ministre chargé des Eaux et Forêts à prendre les dispositions idoines en vue de :

- l'élaboration d'une stratégie nationale de reboisement tel que prévu par la Politique forestière du Sénégal (2005-2025), révisé en 2014 ;
- la mise à la disposition du Programme national de Semences forestières (PRONASEF) de moyens financiers et d'équipements adéquats pour lui permettre d'assurer une production semencière à la hauteur des objectifs qui lui sont assignés ;
- l'encadrement juridique de la production, du contrôle de qualité et du commerce des semences forestières.

4.2.Une insuffisante prise en charge de la sous-composante conservation des sols

La conservation des sols est assurée par des actions de reboisement mais également d'aménagement de bassins versants et de travaux de génie (construction de diguettes, de gabions et de cordons pierreux).

Il a été constaté que cette sous-composante est reléguée au second plan. Cet état de fait est illustré par le défaut de définition d'objectifs de restauration des sols et l'absence de cartographie des terres dégradées.

4.2.1. Le défaut de formulation d'objectifs annuels d'aménagement de bassins versants et de restauration des sols dans les PAP

Dans la PFS, il est prévu l'aménagement de 50 bassins versants, dont 25 dans la période 2014-2019 et 25 dans l'intervalle 2020-2025.

La DEFCCS aurait donc dû assurer une déclinaison annuelle de cet objectif global et des objectifs à moyen terme ainsi définis par la PFS.

Il ressort de l'examen des documents de planification (PAP et PTA de la Division Reboisement et Conservation des Sols) que, durant toute la période sous revue, la DEFCCS ne s'est fixée aucun objectif en matière d'aménagement de bassins versants.

Par ailleurs, le rapport national *Land Degradation Neutralité* (LDN) du Sénégal indique que « il faut un effort annuel soutenu de restauration de 480 263 ha de terres dégradées par an, soit un rythme de progression de 7% par an de compensation des pertes à partir de 2020 pour tendre vers la neutralité ». La DEFCCS se doit de prendre en compte ces enjeux dans le cadre de la planification de ses activités. Il est pourtant constaté que la restauration de terres dégradées est totalement absente des PAP et PTA de la direction durant toute la période sous revue.

Il résulte de cette situation l'absence quasi-totale de réalisations dans les domaines susmentionnés en dépit des objectifs définis dans la PFS.

Dans ses réponses, le DEFCCS affirme que « des actions de restauration des terres dégradées sont annuellement menées. Il ajoute que « on note l'absence de prévisions et de réalisations pour 2019, l'absence de prévisions malgré des réalisations en 2020 et l'existence de prévisions et de réalisations en 2021 ».

La Cour estime que l'absence d'objectifs annuels concernant l'aménagement de bassins versants et la restauration des terres dégradées constitue une insuffisance qui ne favorise pas une prise en charge adéquate de ces composantes de la PFS.

4.2.2. Absence de cartographie des terres dégradées

La mission de conservation des sols embrasse également la restauration des terres dégradées par divers phénomènes naturels (érosion éolienne et hydrique, salinisation) et par des facteurs anthropiques tels que l'agriculture intensive, la déforestation, le surpâturage, la pollution industrielle etc.

Selon Clément MATHIEU, un sol est jugé dégradé « lorsqu'il a perdu une partie de ses fonctions, comme celle de nourrir les plantes ou les animaux, celle de filtrer les eaux ou encore celle d'abriter une importante biodiversité »²⁷.

Le niveau de la dégradation des terres au Sénégal est estimé à 34% par le Projet « Evaluation de la dégradation des terres dans les zones arides » (*Land Degradation Assessment in Drylands - LADA*), soit une superficie dégradée de 6 860 900 ha, qu'il convient de restaurer.

Toutefois, aucune entreprise de restauration des terres dégradées ne saurait être menée avec succès sans une cartographie de celles-ci.

Il ressort des entretiens avec les responsables de la DEFCCS et de la revue documentaire qu'une telle cartographie n'est pas réalisée.

Interpellé à ce sujet, ces derniers ont indiqué que ces données sont normalement disponibles au niveau du Centre de Suivi écologique (CSE).

En tout état de cause, pour contribuer efficacement à une gestion durable des terres, la DEFCCS doit avoir à sa disposition les cartes des situations de dégradation des terres, leurs causes et leurs impacts.

Recommandation n°49

La Cour invite le Directeur des Eaux, Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols à :

- veiller à la formulation d'objectifs annuels concernant l'aménagement de bassins versants et la restauration de terres dégradées dans les documents de planification opérationnelle de la Direction ;
- prendre les dispositions idoines en vue de doter ses services compétents des données cartographiques sur la situation des sols dégradés au Sénégal, en vue d'une meilleure contribution de la Direction à une gestion durable des terres.

Compte tenu des critères établis, des manquements substantiels sont notés dans la stratégie, les moyens et les méthodes mis en place en vue de la sauvegarde du patrimoine forestier et de la lutte contre la dégradation des terres. La Cour conclut que les actions mises en œuvre par la DEFCCS ne garantissent pas une protection adéquate des écosystèmes forestiers et une conservation durable des sols.

CONCLUSION GENERALE

Au regard de l'objectif, des critères et questions d'audit établis, le cadre de gouvernance administrative et financière de la DEFCCS comportent des irrégularités et des insuffisances notables. Il en est de même pour les actions qu'elle met en œuvre pour assurer une gestion durable et une protection efficace du patrimoine forestier.

Ainsi, il existe une assurance raisonnable que les moyens et méthodes de la DEFCCS ne garantissent pas une couverture des besoins nationaux en produits et services forestiers à travers une gestion durable des ressources forestières ni une conservation optimale de la biodiversité et des sols.

²⁷ MATHIEU C., La dégradation des sols en France et dans le monde, une catastrophe écologique ignorée <https://planet-vie.ens.fr/thematiques/ecologie/gestion-de-l-environnement-pollution/la-degradation-des-sols-en-france-et-dans>, consulté le 15 mars 2023.

Le Président de chambre

Mamadou THIAO

LISTE DES ANNEXES

- ANNEXE 1 SITUATION DU PERSONNEL DES BRIGADES DES IREF VISITEES PAR L'EQUIPE D'AUDIT
- ANNEXE 2 SITUATION DES PERFORMANCES DES GROUPEMENTS DANS LA BANDE DES FILAOS
- ANNEXE 3 TAUX DE CLASSEMENT DES DEPARTEMENTS DU SENEGAL

ANNEXE 1 : SITUATION DU PERSONNEL DES BRIGADES DES IREF VISITEES PAR L'EQUIPE D'AUDIT

Région	Secteur	Brigade	Effectif	Observations
Thiès	Mbour	Joal / Nguieniene	1	
Thiès	Mbour	Sindia	1	
Thiès	Mbour	Fissel	1	
Thiès	Mbour	Sessène	1	
Thiès	Thiès	Thiès	1	Brigade centrale
Thiès	Thiès	Tassette	2	
Thiès	Thiès	Keur Mousseu	3	
Thiès	Thiès	Thiéñaba	2	Chef de brigade en formation à IFSAR
Kaffrine	Kaffrine	Kaffrine	1	Brigade centrale
Kaffrine	Kaffrine	Gniby	1	
Kaffrine	Kaffrine	Katakel	1	
Kaffrine	Koungheul	Koungheul	1	Brigade centrale
Kaffrine	Koungheul	Ida Mouride	1	
Kaffrine	Koungheul	Lour Escale	1	
Kaffrine	Koungheul	Missira Wadéne	1	
Kaffrine	Birkelane	Keur Mboucky	2	
Kaffrine	Birkelane	Mabo	2	
Kaffrine	Malem-Hodar	Malem-Hodar	1	Brigade centrale
Kaffrine	Malem-Hodar	Darou Minam II	1	
Kaffrine	Malem-Hodar	Sagna	1	
Louga	Louga	Louga	1	Chef Brigade centrale et Gérant CIRF
Louga	Louga	Mbédienne	1	
Louga	Louga	Keur Momar Sarr	2	
Louga	Louga	Sakal	1	
Louga	Louga	Koki	1	
Saint Louis	Saint Louis	Saint Louis	1	Chef Brigade centrale et Gérant CIRF
Saint Louis	Saint Louis	Rao	3	
Sédhiou	Sédhiou	Sédhiou	1	Chef Brigade centrale
Sédhiou	Sédhiou	Djirédji	1	
Sédhiou	Sédhiou	Djibabouya	1	
Sédhiou	Sédhiou	Diendé	2	
Sédhiou	Bounkiling	Bona	1	
Sédhiou	Bounkiling	Boghal	1	
Sédhiou	Bounkiling	Diaroumé	1	
Sédhiou	Goudomp	Karantaba	2	
Sédhiou	Goudomp	Simbandi Brassou	4	
Sédhiou	Goudomp	Djibanaar	3	
Kolda	Kolda	Kolda	1	Chef Brigade centrale
Kolda	Kolda	Mampatim	5	Dont 1 agent de soutien (chauffeur)
Kolda	Kolda	Dioulacolon	4	
Kolda	Kolda	Saré Bidji	2	

Kolda	Vélingara	Vélingara	1	Brigade centrale
Kolda	Vélingara	Saré Coly Sallé	1	
Kolda	Vélingara	Pakour	2	
Kolda	Vélingara	Bonconto	4	
Tambacounda	Tambacounda	Tambacounda	1	Brigade centrale
Tambacounda	Tambacounda	Koussanar	2	
Tambacounda	Tambacounda	Missirah	2	
Tambacounda	Tambacounda	Makacolibantang	2	
Tambacounda	Koumpentoum	Koumpentoum	2	Brigade centrale
Tambacounda	Koumpentoum	Bamba Thialéne	2	
Tambacounda	Koumpentoum	Kouthiaba wolof	3	

ANNEXE 2 : SITUATION DES PERFORMANCES DES GROUPEMENTS EXPLOITANT DES PARCELLES DANS LA BANDE DES FILAOS

ZONE	N° BLOC	GROUPEMENT	OBSERVATIONS
Kayar-Djender/THIES	15	GIE Mantoulaye Diéne	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	16	Mbwane	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	17	GIE takou leguey	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	18	GIE sop et ande defar Cayar	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	19	GIE Awa Guèye KEBE	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	20	CVD Cayar	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	21	GIE Gollam	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	22	GIE AWA G Kébé	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	23	GIE Sokhaly Thiédème	Bloc en cours d'exploitation pour 2022
	24	GIE Féx gui	Bloc en cours d'exploitation pour 2022
Noto/ TIVAOUANE	25	Diago Ndirenne	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	26	Bok joub de Dieuleuck peulh	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	27	And joub de Dieuleuk ouolof	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	30	And jef de Notto 2	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	30	Jappo de Notto 3	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	32	Toula	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	32	Takku ligueey de Sao peulh	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	34	Keur Malal ½	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	36	Takku ligeey de Keur Modou Maya	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	37	And joub de Thissé	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	38	Bok jom de Keur demba ly	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	39	Darou salam de Moutass	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	40	Takku ligeey de Ndiop sao	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	41	Balsand guédj	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
Mboro/ TIVAOUANE	42	Wouta Guedji	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer

	43	Wouta Village Sao Mékhé 2 JAPPO DIMBELENTE (Keur Mor Fall)	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	44	WOUTA BEIGNE	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	45	BAMTARE	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
		COOPERATIVE FORESTIERE	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	46	Ndeune 2, Aliance Khondio	Bloc en cours d'exploitation pour 2022
	47	Weuta beigne	Bloc en cours d'exploitation pour 2022
	48	Lobor	Bloc en cours d'exploitation pour 2022
	49	Ndeunde guédj	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	50	GPF1 Mboro	Bloc en cours d'exploitation pour 2022
	51	GPF 2 : DEGGO LIGUEY	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	52	Ndeun 2 et Alliance khondjo	délimitation faite en 2022 mais pas de potentiel
	53	KHONDIO 1	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	54	KHONDIO SUR MER	Bloc en cours d'exploitation pour 2022
	55	Union Forestière Mboro	Bloc en cours d'exploitation pour 2022
	56	KEUR DJIBY SOUKEYE	Bloc en cours d'exploitation pour 2022
	57	MBOROR NDEUNKATT	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	58	KEUR ABDOUL MARI	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	59	Mboro Beuno 1	Bloc en cours d'exploitation pour 2022
	60	Mboro Beuno2	Bloc en cours d'exploitation pour 2022
	61	Kawral	Bloc en cours d'exploitation pour 2022
	62	Dental	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
Diogo/ TIVAOUANE	63	Arndendéré	Bloc en cours d'exploitation pour 2022
	64	Diagou Ndiral 1	Bloc en cours d'exploitation pour 2022
	65	Wotté Mboné	Non exploitée depuis 2018 suite difficulté d'organisation du groupement mais pas d'échec
	66	Soddji naro sow	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer

	67	Non attribuée suite à caractère lâche du peuplement	Dégradé : à restaurer
	68	Golgaïndé	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	69	Balondiral	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	70	Diagou Ndirall1	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	71	Non attribuée suite à caractère lâche du peuplement	Dégradé : à restaurer
	72	Tény nar	Dégradé : à restaurer
	73	Mbête	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	74 a	Birame Dougou	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	74 b	Keur Mbaye Sow	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	75 a	Keur Bemba Yoro	Bloc en cours d'exploitation pour 2022
	75 b	Wéro Amar	
Lompoul /KEBEMER	76	Keur Demba Gueno	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	77	Takho Leggueye (Foot)	Bloc non géré par un groupement suite au déplacement des habitants de Foot
	78	Bok Diom (Pouguiki 1)	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	79	Pouguiki 3	Après échec tous ces groupements ont cessé l'exploitation-régénération entre 2009 et 2012. Seule la surveillance est assurée
	80	Liggoden (Diogomaye 1)	
	81	Ponguiki 2	
	82	Diogomaye 2	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	83	Gueth Serré 2	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	84	Guedji Serré 1	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	85	Gueth Serré 3	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	86	Diourmel 3	Problème de gestion administrative du groupement

	87	Diourmel 2	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	88	Banture Foulbé (Diourmel 1)	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	89	Thiokhmat 4	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	90	Feede Kawaral Thiokhmat (Thiokhmatt 3)	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	91	Thiokhmat 1	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	92	Thiokhmat 5	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	93	Thiokhmat 2	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	94	Ndiobène	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	95	Lompoul 2 & 3	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	96	Dental kawral foolbé (Lompoul 1)	Bloc en cours d'exploitation pour 2022
	97	Thioucougne	Fin bloc : pas de potentiel à exploiter
	98 a	Sally 1 & 3	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
Thieppe/ KEBEMER	99	Dental	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	100	DJOKERE ENDAM BALLO NDIRAL (Khinine Amadou)	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	101	Gondigal (khinine Alassane)	Bloc en cours d'exploitation pour 2022
Lompoul /KEBEMER	102	FOBANGO THIEPPE	
	103		dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	104		dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	105		dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	106		dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
Thieppe/ KEBEMER	107	YODI NDIAGA	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	108	BALLO NDIRAL	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	109	BAKHAL REW	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	110	DIAGOU MI DIAG	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	111	TAKOU DEFAR ALI NDIAYE	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
	112	AND LIGUEY	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer

		DIKERE ENDAM	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
113	AND DIOUBO	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer	
	SARE DAO	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer	
114	BALO NDIRAL BAMTARE	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer	
	BELDIGAL	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer	
115	GALDAMEL KALIDOU	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer	
	DENTAL E PINAL	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer	
Sag/LOUGA	116	WASSOUMASSAL, GALDAMEL	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer
117	SAG SATHIEL	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer	
	DAO I	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer	
	MEDINE	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer	
118	SAG SAYARO	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer	
	DEMBA TOURE	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer	
	SAG DJIBY	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer	
	KEUR COURAN NGEDJ	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer	
	KEUR COUMBA FAYE	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer	
119	NIAYAM I	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer	
	NIAYAM II	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer	
	KEUR MALICK FALL	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer	
	KEUR AMADOU MOUNA	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer	
	YEGOUL MBOYO	dernière parcelle exploitée a échoué : à relancer	

Source : DEFCCS

ANNEXE 3 : TAUX DE CLASSEMENT PAR DEPARTEMENT

Départements	Superficie département en ha	Superficie classée en ha	Taux de classement en %
Bakel	669151,69	116919,15	17,47
Bignona	532739,02	72685,07	13,64
Birkelane	115233,34	15599,21	13,54
Bounkiling	286546,52	10449,37	3,65
Dagana	528485,64	84903,36	16,07
Dakar	7848,32	82,77	1,05
Fatick	262337,24	1322,79	0,50
Foundiougne	293506,40	97229,13	33,13
Gossas	145297,14	12759,13	8,78
Goudiry	1566493,59	222961,01	14,23
Goudomp	175495,70	25912,33	14,77
Guédiawaye	1405,06	771,51	54,91
Guinguinéo	108070,10	31,06	0,03
Kebemer	394829,56	32092,57	8,13
Kédougou	701397,14	171373,66	24,43
Kaffrine	267172,85	51974,82	19,45
Kanel	865208,58	27317,87	3,16
Kaolack	190507,26	4937,79	2,59
Keur Massar	4578,73	467,49	10,21
Kolda	359130,86	35536,61	9,90
Koumpentoum	687991,50	204976,66	29,79
Koungheul	454819,64	134286,15	29,53
Linguère	1600932,97	750159,95	46,86
Louga	567795,19	81355,90	14,33
Médina Yora			
Foula	468329,32	144485,70	30,85
Malem-Hodar	269316,56	77482,60	28,77
Matam	574708,74	174850,63	30,42
Mbacké	224159,20	8537,67	3,81
Mbour	189046,70	16044,67	8,49
Nioro du rip	232661,98	5788,57	2,49
Oussouye	87780,41	2951,19	3,36
Pikine	4561,42	953,08	20,89
Podor	1293726,33	391677,17	30,28
Ranérou	1443809,86	1235607,20	85,58
Rufisque	35771,59	2638,19	7,38
Sédhiou	273759,82	53566,08	19,57
Saint-Louis	80058,47	10926,44	13,65
Saraya	787742,61	689082,01	87,48
Tambacounda	1 336 557,06	216 072,20	16,17
Thiès	160 289,28	19812,64	12,36
Tivaouane	308441,99	37752,87	12,24
Vélingara	548574,17	69520,47	12,67
Ziguinchor	112582,48	10715,09	9,52
Diourbel	117 500	0	0
Bambeuy	135 100	0	0