MADAGASCAR NIGER MALI

GESTION COMMUNALE, GESTION COMMUNAUTAIRE
ET DÉVELOPPEMENT LOCAL

Le contrôle forestier décentralisé (CFD)

dans la Commune Rurale de **Torodi**

VERS UN AUTOFINANCEMENT LOCAL ET DURABLE DE LA GESTION FORESTIÈRE

NIGER

LE PROJET GESFORCOM : RÉDUIRE LA PAUVRETÉ PAR LA GESTION DURABLE DES FORÊTS ET L'EXPLOITATION COMMERCIALE AU PROFIT DES POPULATIONS

cirad
LA RECHERCHE AGRONOMIQUE POUR LE DÉVELOPPEMENT

Responsable Pierre Montagne : +261 32 07 169 60
pierre.montagne@cirad.fr

Secrétariat : + 261 32 48 148 87
vola@cirad.mg

Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD, France)

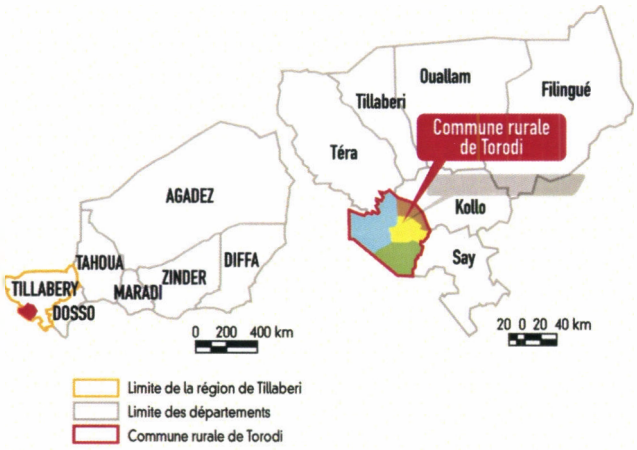
Madagascar - Niger - Mali
GESTION FORESTIÈRE COMMUNALE ET COMMUNAUTAIRE
GESFORCOM
www.gesforcom.eu

LE CONTENU EST SOUS LA SEULE RESPONSABILITÉ DES AUTEURS ET N'ENGAGE EN AUCUN CAS LA RESPONSABILITÉ DE L'UNION EUROPÉENNE.

INTRODUCTION

Au Niger, le cadre de gestion des ressources forestières a été réorganisé à partir de 1989 avec la mise en œuvre du projet Energie II. Après constat de l'échec des politiques forestières basées sur l'exclusion des populations riveraines des massifs forestiers, le Ministère en charge des forêts fit le choix du transfert de gestion de l'Etat aux communautés organisées en marchés ruraux de bois-énergie et adopta la Stratégie Energie Domestique (SED).

Ce monopole d'exploitation et de valorisation des produits (bois de feu dans un premier temps mais aussi autres produits forestiers ligneux ou non ligneux dans un deuxième temps), reconnu aux populations est un point clé des réformes. L'ordonnance 92-037 du 21 août 1992 a permis de légaliser ces évolutions de politique forestière qui ont été confirmées par la loi n°2004-040 du 8 juin 2004.



Carte 1 : La commune rurale de Torodi au Niger.

Ces réformes donnent aux populations des droits nouveaux pour la gestion locale de leurs ressources naturelles mais comportent aussi des devoirs, notamment le respect des cahiers de charges, garants de la pérennité des ressources.

Photo 1 : Transport camionnette.

Photo 2 : Transport charette asine.

Ces nouveaux droits donnés aux populations riveraines se doublent de devoirs de respect notamment de quotas de commercialisation et de collecte de taxes fiscales. La conséquence est qu'il est important de mettre en place un suivi de ces SLG par un contrôle forestier qui doit garantir que ces droits sont effectifs et que les cahiers des charges sont respectés.

Cet ensemble de textes, associés à une volonté de développement des Structures Locales de Gestion (SLG) des marchés ruraux de bois, a permis de donner une visibilité à la Stratégie Energie Domestique (SEG) qui peut-être considérée comme la politique forestière du Niger pour organiser l'approvisionnement des villes en énergie domestique.

La finalité du contrôle forestier est que la gouvernance, la régularité des transactions fiscales, les assiettes de coupes, le parcellaire et la législation en vigueur soient respectés.

Depuis une quinzaine d'années, en dépit de résultats encourageants en matière de lutte contre la pauvreté, de réduction de l'exode ou de sécurisation alimentaire des ménages, la principale difficulté rencontrée dans la mise en œuvre des aménagements forestiers dans la zone de Torodi concerne le dispositif de suivi et de contrôle qui apparaît non durable et entraîne des dysfonctionnements, des fraudes et en définitive l'arrêt du fonctionnement de certaines SLG.

GESFORCOM a tenté (et réussi) à développer une nouvelle approche de contrôle forestier qui s'appuie sur le cadre national de la décentralisation tout en conservant le rôle régulier dévolu aux agents de l'administration.

Photo 3 : Transport chameau.

DK 563351
BA_RP 3439

Photo 4 : Transport camion.

LE SUIVI ET LE CONTRÔLE FORESTIER : DES PRÉROGATIVES DES SLG ET DE L'ADMINISTRATION FORESTIÈRE

L'article 5 du décret n°96-390/PRN/MHE du 22 octobre 1996 stipule : « *... ces marchés sont placés sous le contrôle de la Structure Locale de Gestion qui doit à ce titre veiller au respect des normes et quotas d'exploitation et au contrôle requis, dans les zones d'approvisionnement desdits marchés. Ce contrôle doit, autant que faire se peut, s'effectuer avec l'appui des services compétents de l'Administration chargée des forêts* ». Le suivi contrôle est donc en premier lieu une tâche des SLG et en second lieu de l'administration forestière, garante de la conformité de l'exécution technique des plans de gestion des forêts.

À l'échelle de la commune de Torodi, le suivi et contrôle s'exercent à deux niveaux :

- Niveau villageois : surveillance du massif, contrôle de l'exploitation, suivi de la régénération de la forêt et de la gouvernance. C'est une prérogative des SLG appuyées par l'administration forestière,
- Entre le marché rural et Niamey (axe approvisionné) : responsabilité de l'administration forestière, au travers des postes de contrôle habilités à vérifier la conformité des chargements avec les coupons de transport, constater ou faire constater les infractions. Ces postes sont à leur tour contrôlés par une brigade nationale.

Photos 5 et 6 : Marché rural de Kankani.

INSUFFISANCES DU DISPOSITIF DE SUIVI ET DE CONTRÔLE FORESTIER : DES CAUSES VARIÉES

Ces insuffisances s'expliquent par :

- La complexité de l'auto contrôle villageois : Les pesanteurs sociales rendent difficile l'efficacité recherchée dans l'auto contrôle villageois. Les villageois sont en général moins motivés à dénoncer une personne appartenant à leur terroir, qu'une personne extérieure. Quand les villages sont liés par des relations familiales ils s'interpellent rarement,
- La faible capacité d'intervention des services forestiers locaux : Les services environnement qui devraient assurer au quotidien les tâches d'encadrement des SLG rencontrent des difficultés (disponibilités en moyens logistiques et ressources humaines) à les effectuer,
- Les postes de contrôle : sans le soutien de projets, ils perdent de l'efficacité et surtout, insuffisamment équipés et motivés, les agents cèdent plus facilement aux tentations et à la fraude.

CIRAD-Dist
UNITÉ BIBLIOTHÈQUE
CIRAD

LES LIMITES DU MÉCANISME LÉGISLATIF DE FINANCEMENT DU SUIVI ET CONTRÔLE

La législation forestière nigérienne a prévu des mécanismes d'autofinancement, à partir des taxes que génère l'exploitation. Trois (3) niveaux sont habilités à encaisser et réutiliser distinctement les fonds d'aménagement :

- L'administration forestière au travers du compte 420-3001 ou compte « appui au contrôle forestier » logé au trésor national et constitué à partir des taxes d'exploitation,
- Les villageois au travers des fonds villageois d'aménagement qui représentent selon le type d'exploitation 40 ou 60 % des recettes de la taxe sur la cession de bois revenant aux SLG. Leur utilisation est du ressort exclusif des SLG,
- Les collectivités territoriales à travers les fonds d'aménagement des collectivités, constitués par 40% des recettes de la taxe sur la cession de bois revenant à la collectivité décentralisée de laquelle relève le site d'exploitation.

Photo 7 : Inventaire ressources.

TABLEAU 1 : CLÉ DE RÉPARTITION DES TAXES FORESTIÈRES (EN % DE RECETTES) SELON ORIGINE DU BOIS DE FEU

	Exploitation incontrôlée	Exploitation orientée	Exploitation contrôlée
Structure Locale de Gestion (SLG)	0%	30%	50%
Collectivité Territoriale Décentralisée (CTD)	10%	20%	40%
Trésor public	90%	50%	10%
Total	100%	100%	100%

Expoitation incontrôlée : le bois provient de zones boiées non amenagées, le prélèvement fiscal est fait directement auprès du régisseur forestier.

Exploitation contrôlée : le bois provient de zones aménagées avec parcellaires, quotas et rotation d'exploitation.

Exploitation orientée : le bois provient de zones boisées amenagées sans parcellaires mais avec quotas d'exploitation.

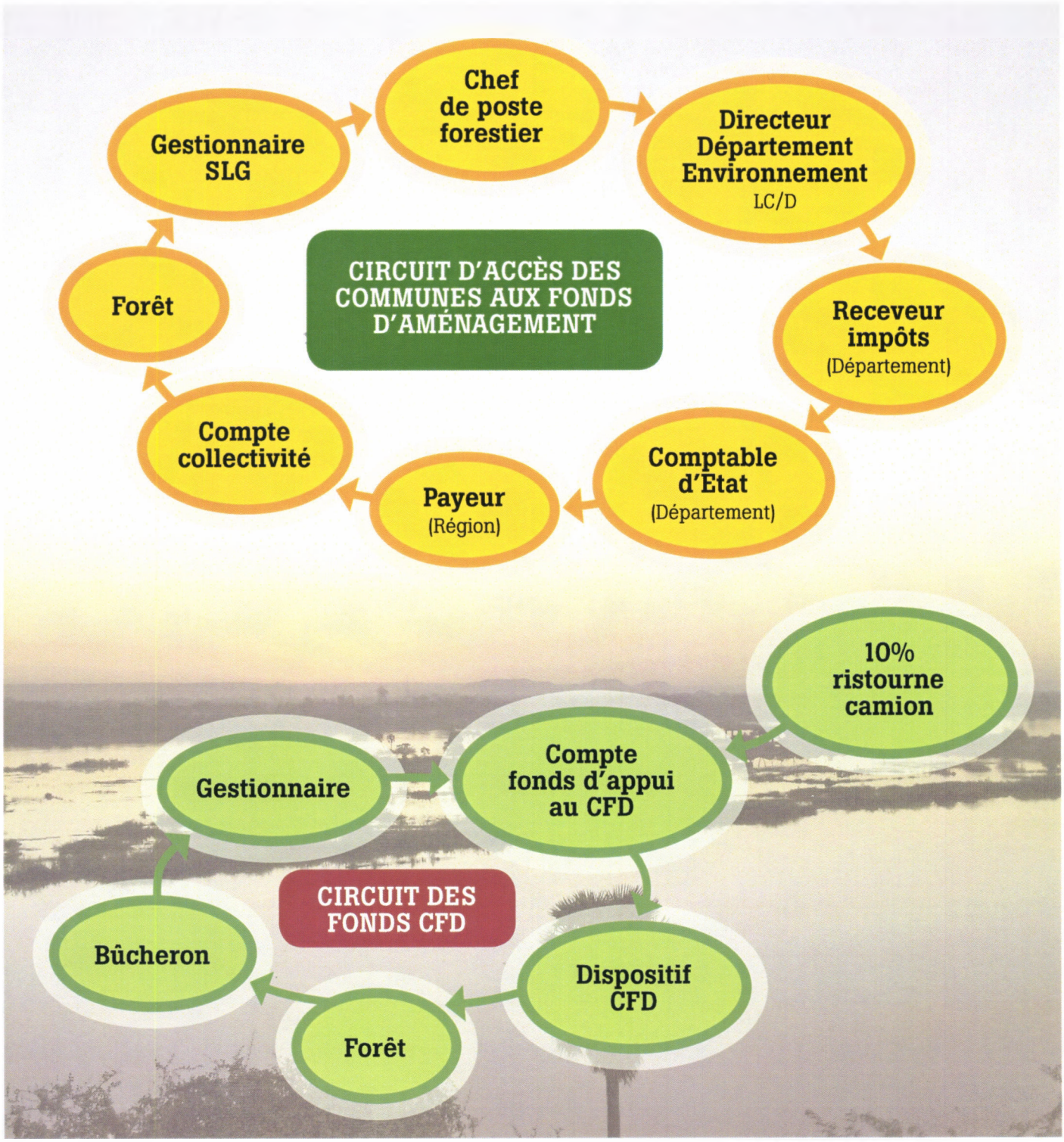
TABLEAU 2 : DESTINATION DES TAXES FORESTIÈRES (EN FCFA POUR UN PRÉLÈVEMENT DE 300 FCFA PAR STÈRE SOIT UN MARCHÉ RURAL ORIENTÉ À PLUS DE 80 KM DU CENTRE URBAIN)

	%	FCFA	Destination	%	FCFA
Structure Locale de Gestion (SLG)	30%	90	Fonds d'aménagement SLG	40%	36
			Caisse villageoise SLG	60%	54
Collectivité Territoriale Décentralisée (CTD)	20%	60	Fond communal de d'aménagement	40%	24
			Fond communal de développement	60%	36
Trésor Public	50%	150	Compte unique de l'Etat	60%	90
			Compte 3001 Appui au contrôle	40%	60
Total		300			300

CE MODE DE FINANCEMENT RENCONTRE DES DIFFICULTÉS

- Faible recouvrement des fonds du compte 420 3001 : le compte 420 3001 est alimenté à hauteur de 40 à 45 millions de francs CFA l'an en moyenne. La prévision, calculée sur la base du trafic constaté par enquêtes, est de 400 à 500 millions (Ibro, A, 2008). Il n'arrive pas à faire face aux multiples sollicitations de l'administration forestière centrale qui en est le gestionnaire,
- Les fonds villageois d'aménagement : leur mobilisation ne souffre pas de difficultés car le prélèvement direct opéré par les SLG garantit l'accès de celles-ci à leurs ristournes. Par contre, leur utilisation demeure peu satisfaisante. En l'absence d'un appui conseil adéquat, ces fonds sont utilisés dans des actions coûteuses, peu efficaces, rarement pour des actions de suivi et contrôle malgré leur efficacité et leur faible coût,
- Les fonds d'aménagement des collectivités : leur mobilisation par les communes pose problème, du fait du circuit long et complexe à emprunter pour y accéder.

Schéma 1 : Collecte et distribution de fonds isssus de la fiscalité sur le transport de bois de feu.



CIRAD-Dis
UNITÉ BIBLIOTHÈQUE

Photo 8 : Agents CFD et poste forestier de Torodi.

Photo 9 : Bois de feu.

LA COMMUNE, UN ACTEUR NOUVEAU QUI ASPIRE À LA GESTION DES RESSOURCES LOCALES CONFORMÉMENT À LA PLACE QUE LUI ACCORDE LA LOI

Le Niger a, en 2004, amorcé un processus de décentralisation avec création des collectivités territoriales décentralisées dont la commune est l'échelon le plus bas. Un cadre législatif définit le rôle que ces communes sont appelées à jouer en matière du développement local. Le transfert de compétences aux collectivités inclu entre autres compétences à transférer, le domaine foncier, l'environnement et la gestion des ressources naturelles, l'élevage, l'agriculture, la pêche et l'hydraulique...

La dernière loi forestière (2004-040 du 8 juin 2004 portant régime forestier au Niger), tient compte de cette évolution politique. Elle accorde aux collectivités territoriales une place centrale dans la gestion du patrimoine forestier national. Elle instaure le principe de participation responsable des parties intéressées, en particulier celle des collectivités territoriales et des populations locales à la planification, l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des activités forestières...

LE CONTRÔLE FORESTIER DÉCENTRALISÉ, OUTIL DE FINANCEMENT PÉRENNE

Le contrôle forestier décentralisé est une initiative locale de financement des aménagements forestiers au Niger. Il a été développé à partir des années 2007-2008 à l'initiative du conseil communal de Torodi par une succession de réunions de concertation qui rassemblaient tous les acteurs concernés (SLG, Commune, Poste forestier).

Il est destiné à financer la prise en charge durable, sur fonds générés par l'exploitation, du suivi technique, administratif, fiscal et institutionnel des aménagements et du contrôle des flux.

Il a permis de recruter six agents communaux de suivi du contrôle forestier décentralisé (AC/CFD) dont la rémunération, l'équipement et fonctionnement sont exclusivement pris en charge par ce fonds qui assure également le financement de l'appui technique apporté par le service forestier local aux agents communaux.

Les rôles de chaque acteur sont les suivants :

- La commune assure le recrutement, la gestion, la tutelle et participe au financement du dispositif,
- Le service forestier local assure le suivi, l'encadrement technique et apporte l'expertise en matière d'évaluation,
- Les marchés ruraux assurent le financement, fournissent l'information aux agents CFD et participent à l'évaluation du dispositif.

LE CONTRÔLE FORESTIER DÉCENTRALISÉ EST UN DISPOSITIF GARANTISSANT

- La proximité dans l'encadrement technique, institutionnel, fiscal et commercial des SLG,
- La mise à disposition de la commune, de l'administration forestière et des structures faîtières des marchés ruraux, à temps voulu, d'indicateurs d'évaluation de la durabilité de l'exploitation forestière dans la perspective de prise de décision,
- Un cadre de communication entre acteurs locaux de gestion des ressources forestières.

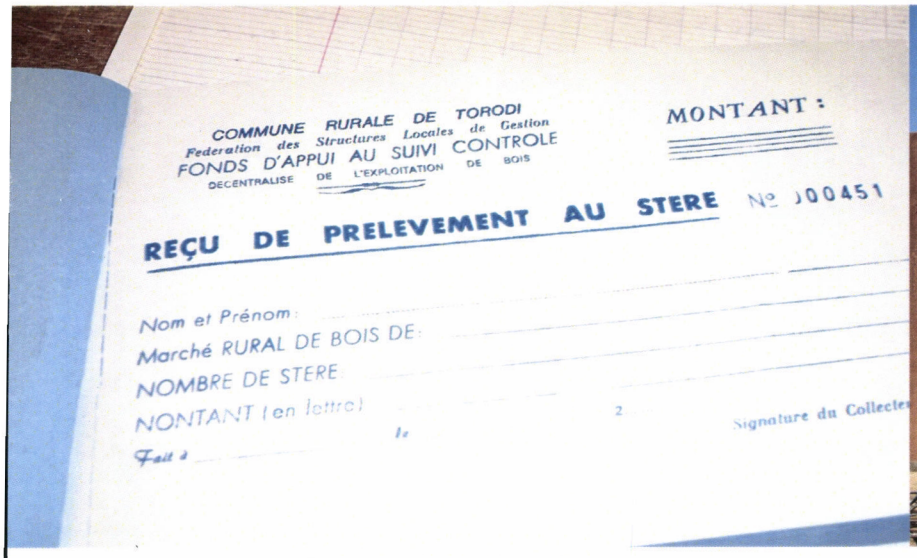


Photo 10 : Reçus communaux.

Photo 11 : Commune de Torodi.

LE CONTRÔLE FORESTIER DÉCENTRALISÉ : DES RESPONSABILITÉS PARTAGÉES

- **Les AC/CFD sont sous la tutelle et la responsabilité administrative de la commune :**
  - La commune assure leur recrutement et leur gestion administrative,
  - Ce sont des prestataires de service, liés à la commune par un contrat de travail renouvelable,
  - Ils rendent compte à la commune à travers les rapports périodiques d'activités.

- **Le service forestier local garantit que les agents communaux exercent dans leur champ de responsabilité dans une parfaite maîtrise technique des activités :**
  - Le service forestier de Torodi assure le suivi technique, la supervision, la formation des agents communaux,
  - La commune partage ses rapports avec le service forestier, pour exploitation et suivi,
  - Le service forestier apporte l'expertise à l'évaluation des agents,
  - Le service forestier est ordonnateur au même titre que le maire et la fédération, des dépenses éligibles des fonds CFD.

- **La commune est responsable de l'évaluation et de la sanction des AC/CFD :**
  - La commune au travers de sa commission Développement Rural initie et valide l'évaluation des agents affectés au CFD,
  - Elle les sanctionne, sur la base de l'évaluation.

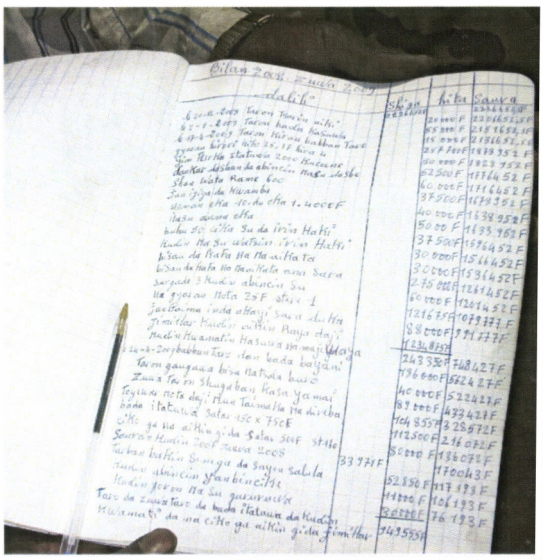


Photo 12 : Cahier SLG.

Photo 13 : Les motos CFD.

DES MÉCANISMES DE FINANCEMENT À LA MAÎTRISE DES ACTEURS

Deux sources permettent le financement du CFD :

- Prélèvement au stère de bois vendu dans les marchés ruraux : 100 FCFA/stère vendu consentis par les SLG. Ce prélèvement est sous la responsabilité des fédérations des SLG,
- La loi 2002-17 du 11 juin 2002, déterminant le régime financier des régions, départements et communes, autorise les prélèvements par les collectivités décentralisées sur les ressources relevant de leur territoire. En référence à cette loi, la commune de Torodi a institué la perception d'une ristourne de sortie de 2000 F à 5000 FCFA par passage, selon la capacité du camion (en moyenne, 20 camions par jour). Elle a consenti 10% de ces recettes à une utilisation exclusive pour le financement du contrôle décentralisé. À la différence des fonds d'aménagement des collectivités, ces prélèvements sont sous le contrôle exclusif de la commune.

UNE GESTION SÉCURISÉE ET TRANSPARENTE DES FONDS

Le mécanisme de sécurisation et de gestion des fonds CFD comporte :

- L'institution d'un compte « appui au CFD » logé dans une institution financière locale, alimenté mensuellement,
- Le prélèvement, du ressort de la fédération, est matérialisé par des reçus pré imprimés. Celui de la commune est du ressort du maire,
- La gestion du compte suivant le principe de triple signature entre le maire de Torodi, le responsable forestier local et un représentant des deux fédérations, dûment mandaté par les deux structures,
- Une utilisation des fonds suivant une programmation validée par les trois (3) acteurs,
- Une gestion des pièces de dépense et coupons CFD par le service financier de la municipalité.

Photo 14 : Caisse d'épargne de Torodi.

LE RECRUTEMENT DES AGENTS DU CFD : UNE PROCÉDURE RETENUE EN CONCERTATIONS COMMUNALES

Le recrutement des AC/CFD dont la procédure est définie en concertations communale est fait selon les critères ci-après :

- Lancement par le maire d'un avis d'appel à compétition ouvert aux ressortissants de la commune sans distinction de sexe par le conseil communal,
- Les postulants retenus pour la compétition satisfont aux conditions suivantes : niveau minimum BEPC, maîtrise d'au moins une des langues du terroir, aptitude au déplacement à moto sur terrain difficile, talents d'animation des réunions villageoises,
- Recrutement par test oral et écrit par une commission de sélection des dossiers de candidature et de délibération, assistée d'un jury de correction.

EQUIPEMENTS ET PRISE EN CHARGE DU DISPOSITIF

Les fonds CFD ont permis un équipement de base du dispositif à travers :

- L'achat et l'entretien régulier de 11 motos (6 pour les agents, 2 pour le service forestier, 2 pour la fédération, 1 pour le maire),
- Un équipement informatique pour le compte du système d'information de la commune,
- La formation des agents sur plusieurs thèmes notamment la gestion des aménagements, le système d'information, le foncier, la gouvernance des marchés ruraux, le suivi des plans d'aménagement…

TABLEAU 2 : RECETTES ET DÉPENSES DU FONDS CFD

Les recettes au profit du compte pour les deux premières années sont évaluées à plus de 25 millions de FCFA pour des charges fixes de l'ordre de 50% des recouvrements.

EVOLUTION DES RECETTES CFD 2009 À 2011

Année	Recettes CFD annuelles (FCFA)	%	Recettes moyennes par mois (FCFA)
2009	13 422 000	53%	1 118 500
2010	8 373 030	33%	697 753
2011 (5 mois)	3 556 530	14%	711 306
Total	25 351 560	100%	

EVOLUTION DES DÉPENSES CFD DE 2009 À 2011

Année	Dépenses en FCFA					TOTAL en FCFA
	Investissements		Fonctionnement			
	11 motos (6 pour les ACFD, 2 pour la fédération, 2 pour le service environnement, 1 pour la mairie)	Equipement informatique	Autres	Salaires ACFD	Entretiens et assurances moto	
2009	2 400 000	1 200 000	235 000	1 440 000	189 690	5 464 690
2010	2 000 000	0	83 114	4 320 000	347 765	6 750 879
2011 (5 mois)	0	0	120 000	1 800 000	497 765	2 417 765
Total	4 400 000	1 200 000	438 114	7 560 000	1 035 220	14 633 334

CIRAD-Dist
UNITÉ BIBLIOTHÈQUE
Baillarguet

LE SYSTÈME D'INFORMATION (SI) SUR LES FLUX ET PRODUCTION : UN OUTIL COMMUNAL D'AIDE À LA DÉCISION

Le SI conçu et mis en place à Torodi a pour objectif de mettre à la disposition des acteurs locaux une information fiable sur les flux de bois, les flux financiers et l'état de la ressource forestière.

Les informations collectées par les AC/CFD sont centralisées, traitées et interprétées périodiquement par leur chef d'équipe, puis mises à la disposition de la commune, de l'administration forestière et des fédérations des marchés ruraux.

La finalité du SI est d'assurer le transfert d'information des marchés ruraux aux responsables communaux pour :

- Renforcer leur pouvoir de décision,
- Agir dans le sens d'une gestion durable des ressources,
- Evaluer le niveau de mise en œuvre des aménagements.

TABLEAU 3 : RÔLE DES ACTEURS DANS LE FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME D'INFORMATION

Acteurs	Rôles dans le fonctionnement du système d'information
Les gestionnaires des SLG	• Remplissage des documents de gestion (cahiers de gestion, coupons des recettes forestières, coupons de la taxe forestière) disponibles sur les marchés ruraux • Mise à disposition des documents de gestion aux AC/CD • Disponibilité en début de mois pour AC/CFD
Membres de la SLG	• Contrôle de la bonne gestion des marchés ruraux et du remplissage des documents de gestion notamment la cahier de gestion, de stock et de trésorerie et le coupon de taxation • Appui à la tenue régulière des assemblées villageoises • Co-financement du Contrôle Forestier Décentralisé
Les AC/CFD	• Appui au fonctionnement technique, institutionnel, fiscal et commercial des SLG. • Collecte des données au niveau des marchés ruraux (fiches mensuelle de collecte) • Transmission des fiches de collecte au chef d'équipe AC/CFD
Le chef d'équipe des agents de contrôle	• Mise à disposition des fiches aux AC/CFD • Centralisation mensuelle des fiches de collecte des AC/CFD • Saisie des données dans la base de données • Interprétation des données • Réalisation de rapports annuels et mensuels de synthèse à adresser aux services de l'environnement, à la commune de Torodi et aux Fédérations des marchés ruraux • Stockage organisé de l'information
Fédérations des marchés ruraux de bois	• Réception et lecture d'une copie des rapports mensuels et annuels de synthèse • Diffusion de l'information aux SLG • Propositions d'intervention
Les agents du service de l'environnement	• Appui et encadrement des AC/CFD dans la collecte des données • Contrôle du bon fonctionnement du dispositif • Contrôle de la régularité de la réalisation du rapport mensuel de synthèse • Réception et lecture d'une copie des rapports mensuels et annuels de synthèse • Propositions d'intervention • Appui à la mise en œuvre des propositions d'intervention
Commune (maire et SG)	• Co-financement du Contrôle Forestier Décentralisé • Transmission au chef d'équipe des données relatives aux taxes et ristournes communales • Contrôle de la régularité de la réalisation des rapports mensuels et annuels de synthèse • Réception et lecture d'une copie des rapports mensuels et annuels de synthèse • Diffusion de l'information au conseil communal et aux partenaires techniques et financiers • Propositions d'intervention • Appui à la mise en œuvre des propositions d'intervention

Photo 15 : Marché rural de bois de Torodi.

SCHÉMA 1 : SIMPLIFIÉ DU FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME D'INFORMATION

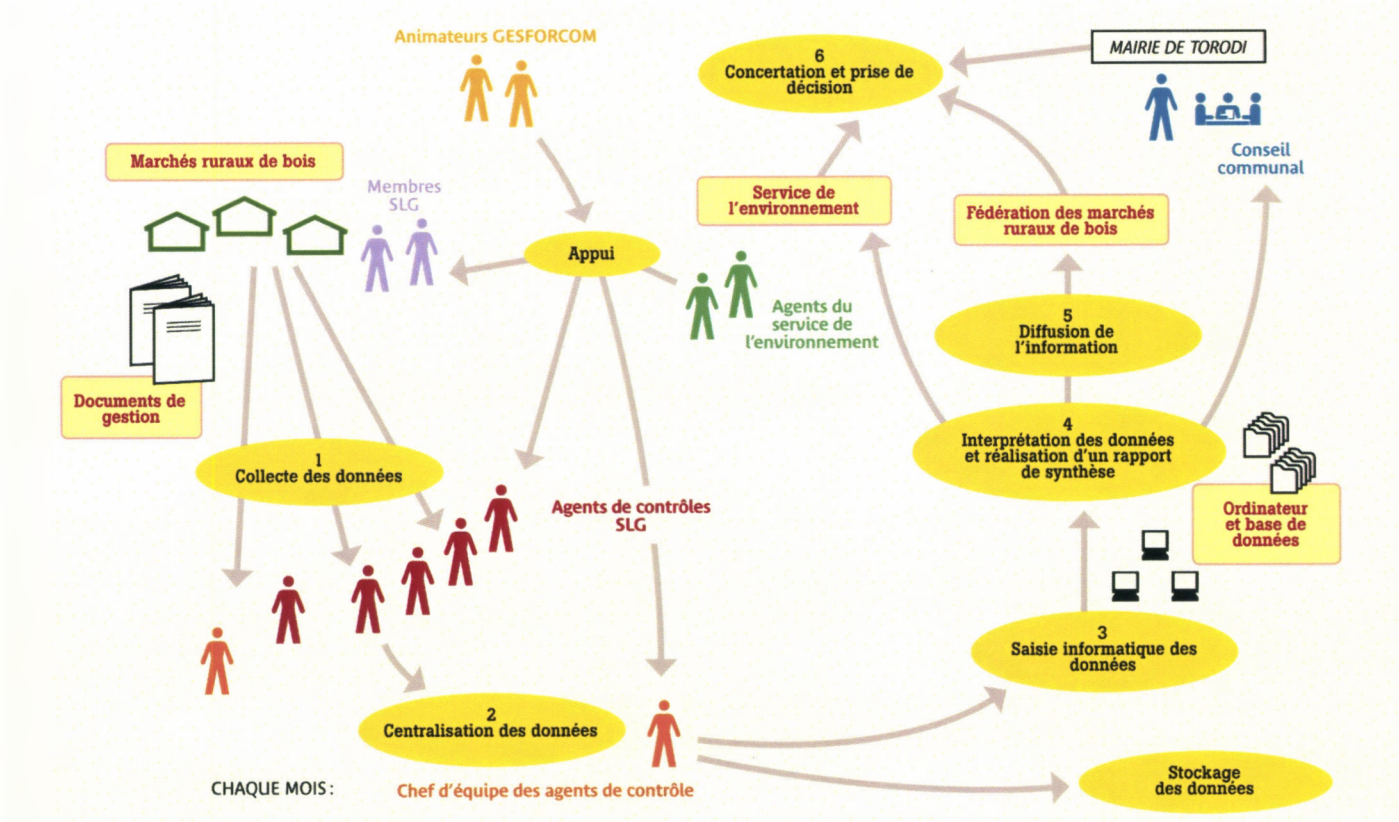
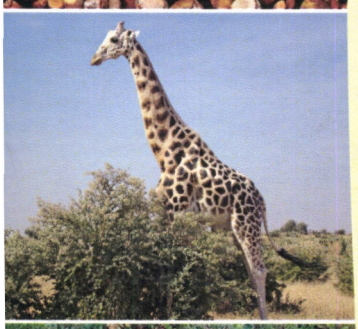
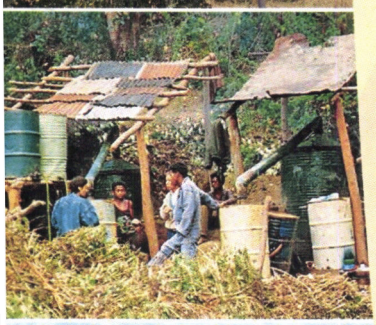


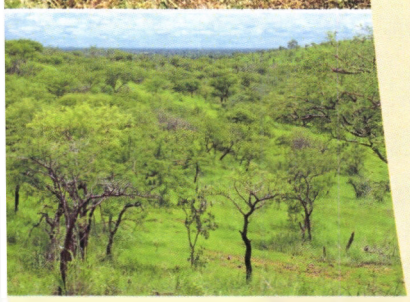
Photo 16 : Membres SLG.

Photo 17 : Branchage après exploitation.

CIRAD-Dist
UNITÉ BIBLIOTHÈQUE
Baillarguet







2007-2011

INRAN

L'Institut National de Recherche Agronomique du Niger est un établissement public à caractère scientifique et technique. Il apporte, au travers de son département des recherches forestières, son appui aux travaux d'aménagement et d'évaluation de la ressource, en géographie d'aménagement du territoire, en sécurisation foncière et en élaboration de cadres juridiques. Il assure la coordination des partenaires et consultants nationaux.

ABC écologie

L'Association pour le Bien-Être Collectif et l'Ecologie est une organisation non gouvernementale de droit nigérien. Elle assure son appui à la mise en place de l'équipe de coordination basée à Niamey et de l'équipe de proximité basée dans la commune de Torodi. Elle contribue également à la mobilisation des consultants nationaux chargés des appuis en matière de marchés ruraux et de mise en place des comptoirs de gomme arabique.

CIRAD

Le Centre International de Coopération Agronomique pour le Développement est un organisme de recherche public français. Il assure, en relation avec le coordonnateur du projet, le pilotage général des actions développées au Niger notamment par l'organisation des missions d'appui de consultants spécialistes en marchés ruraux, en contrôle et fiscalités décentralisés ou en évaluation de la ressource bois ou gomme.

Brochure réalisée par Oumarou Amadou, Ibro Adamou et Pierre Montagne.
Photos de Oumarou Amadou et Ichaou Aboubacar.
Mise en page PAO par Stève Ramiaramanantsoa.

Equipe GESFORCOM Niger
Responsables : Oumarou Amadou Sabo
et Mme Ichaou Mariama
Contact : Cel 227 96 29 49 72 / Fixe 227 20 72 53 52
Mail : saboniger@yahoo.fr
ou souleydoudou@yahoo.fr

© Edition 2011, Antananarivo

BA
RP343