

Promouvoir une gestion locale
concertée et effective
des ressources naturelles et foncières



Negos-GRN



Aperçu du cadre juridique et institutionnel de la gestion des ressources naturelles et foncières au Burkina Faso

État des lieux juridique et institutionnel et répertoire des textes

Luigi Arnaldi di Balme
Peter Hochet

Équipe recherche
Burkina Faso

Septembre 2010

Financé par :

Mis en oeuvre par :



Référence bibliographique pour citation :

Arnaldi di Balme, Luigi & Hochet, Peter. Aperçu du cadre juridique et institutionnel de la gestion des ressources naturelles et foncières au Burkina Faso. Ouagadougou/Paris, Laboratoire Citoyennetés/Gret, avril 2010, 69 p.



Laboratoire Citoyennetés
Équipe recherche Burkina Faso et coordination sous-régionale des
recherches
BP 9057 01 Ouagadougou Burkina Faso
Tél. : 00 226 50 36 90 47 / ace.recit@fasonet.bf
www.labo-citoyennetes.org
www.negos-grn.org

Ce document a été entièrement relu par nos collègues juristes du Cinesda dans le cadre du programme Negos-GRN. Toutefois, le contexte juridique et institutionnel burkinabè évolue très rapidement, et il est possible qu'une partie des données sur lesquelles reposent les descriptions et des analyses faites ici soit obsolète au moment de leur publication.

Ce rapport ne prend pas en compte la publication :

- des décrets d'application de la loi n° 034-2009 ;
- de l'avant-projet de la RAF relue ;
- des cahiers de charges des zones pastorales par le Pattec ;
- de données récentes sur le fonctionnement et le financement de la décentralisation.

Une mise à jour est prévue pour le courant de l'année 2011 ainsi qu'une cartographie des acteurs de la GRN.

Sigles et abréviations

Adepac	Appui à la décentralisation et à la participation citoyenne
AFD	Agence française de développement
AOF	Afrique occidentale française
CAF	Chantier d'aménagement forestier
Cedeao	Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest
CGCT	Code général des collectivités territoriales
Cinesda	Centre international d'études sociologiques en droit appliqué
CNAF	Comité national d'aménagement des forêts
CNAT	Commission nationale d'aménagement du territoire
Conad	Conférence nationale de la décentralisation
CPAT	Commission provinciale d'aménagement du territoire
CRAT	Commission régionale d'aménagement du territoire
CT	Collectivités territoriales (communes et régions)
CVD	Comité villageois de développement
CVGT	Comité villageois de gestion de terroir
DFCT	Domaine foncier des collectivités territoriales
DFE	Domaine foncier de l'État
DFN	Domaine foncier national
FC	Forêt classée
FP	Forêt protégée
GGF	Groupement villageois de gestion forestière
GRN	Gestion des ressources naturelles
Gret	Groupe de recherche et d'échange technologique
Iso	International organization for standardization
LC	Laboratoire citoyennetés
LPDRD	Lettre de politique de développement rural décentralisé
MAHRH	Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources halieutiques
MATD	Ministère de l'Administration territoriale et de la Décentralisation
MCA	Millenium challenge account
MCA-BF	Millenium challenge account-Burkina Faso
MCC	Millenium challenge corporation
MECV	Ministère de l'Environnement et du Cadre de vie
Ofinap	Office national des aires protégées

ONG	Organisation non gouvernementale
OP	Organisation paysanne
OPSF	Opération pilote de sécurisation foncière
Paf	Plan d'aménagement forestier
PFR	Plan foncier rural
PNSFMR	Politique nationale de sécurisation foncière en direction du milieu rural
Pnud	Programme des Nations unies pour le développement
PRC-OSC	Projet de renforcement des capacités des organisations de la société civile
PRIJD/SF	Projet de réformes institutionnelles et juridiques pour la décentralisation dans le secteur forestier
Pros	Projet de renforcement des organisations de la société civile
RAF	Réorganisation agraire et foncière
REEB	Rapport sur l'état de l'environnement au Burkina Faso
RFC	Réserve forestière communale
RN	Ressources naturelles
SFMR	Sécurisation foncière en direction du milieu rural
Tod	Textes d'orientation de la décentralisation
UGGF	Union des groupements villageois de gestion forestière
Zovic	Zone villageoise d'intérêt cynégétique
ZPA	Zone pastorale aménagée

I. INTRODUCTION

Le présent document a été réalisé dans le cadre du projet de recherche et de concertations Negos-GRN. L'hypothèse d'action du programme est double. D'une part, la désertification est le fruit d'un changement global - climatique, hydrogéologique, agronomique et institutionnel - qui se manifeste par la dégradation des sols et de la biomasse. Dans le cadre de ce programme, nous l'abordons sous l'angle de la dérégulation de l'accès aux ressources (eau, terre, forêt, pâturages) par des évolutions sociales, économiques et politiques. D'autre part, les ressources naturelles et foncières sont d'autant mieux gérées qu'elles reposent sur des règles concertées et négociées par les usagers et qu'elles sont mises en œuvre par des dispositifs politiques locaux avec la garantie de l'État. Le programme expérimental Negos-GRN fait l'hypothèse d'une lutte contre la désertification au moyen de la gestion décentralisée et négociée des ressources naturelles et de la terre.

Pour informer cette hypothèse, au Burkina Faso, l'équipe de recherche du LC a conduit, en collaboration avec le Cinesda, un diagnostic local pour observer et comprendre le fonctionnement quotidien de la gestion des ressources naturelles sur deux sites, et un état des lieux du cadre juridique et institutionnel.

De début mars à fin avril 2009, nous avons conduit une recension et une analyse des textes législatifs en matière de gestion des ressources naturelles et foncières visant à faire le point sur le rôle des communes, les procédures alternatives de régulation des litiges et la reconnaissance des droits et pratiques coutumiers. Il a travaillé sur les quatre axes suivants :

- décentralisation ;
- ressources forestières ;
- ressources pastorales ;
- ressources foncières.

Cette recension a été complétée par des entretiens avec des responsables politiques, techniques et associatifs à l'occasion de missions conjointes avec le Gret et d'une mission de recherche de l'AFD en novembre 2009.¹

Au Burkina Faso, le contexte institutionnel de la gestion des ressources naturelles et foncières est polarisé par trois grands ensembles : l'État, les dispositifs coutumiers² et le développement. La régulation de l'accès aux ressources naturelles et foncières est élaborée par les personnes à l'interface de ces ensembles, qui regroupent des institutions et des autorités, des collectifs et des acteurs, des normes (règles, principes, routines) et des dispositifs, des flux financiers et des flux de compétences. Les liens entre les trois pôles sont permanents : le développement passe très largement par les mécanismes de l'État et les personnes mobilisent tout à la fois l'Administration locale, la coutume et les projets de développement pour réguler leurs rapports à propos de la terre.

L'État et l'aide problématissent principalement la GRN et le foncier sous l'angle de la sécurisation et de la décentralisation au travers de la Politique nationale de sécurisation foncière en direction du milieu rural (PNSFMR) sous la tutelle du ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources halieutiques (MAHRH). Actuellement, c'est le programme de la Millenium challenge corporation (MCC) qui structure massivement l'aide au développement en matière de GRN et de foncier. Les opérations de sécurisation foncière (OPSF de Padéma, PFR du Ganzourgou) de l'Agence française de développement (AFD) qui se sont terminées en 2009 ont aussi largement contribué à structurer et à donner la tonalité des dynamiques politiques du Burkina Faso en la matière.

¹ Nous tenons à remercier Hubert Ouédraogo, Bruno Fako Ouattara et Emmanuel Duron pour ces entretiens. Également, nous remercions Christophe Barat, Thierry Madiès et Bernard Dafflon pour les échanges que nous avons eus autour de l'histoire de la décentralisation au Burkina Faso avec Raogo Antoine Sawadogo.

² C'est-à-dire qu'ils sont justifiés et légitimés par le recours aux actes et aux habitudes des ancêtres et des ascendants.

Le rapport fait le point sur les textes et les dynamiques politiques en développant autant que possible des analyses sur les implications pratiques de ce cadre.

II. LA DÉCENTRALISATION

1. Bref aperçu de l'histoire et des textes de la décentralisation

La décentralisation au Burkina Faso est structurée par deux dynamiques politiques qui se sont opposées à la fin des années 1990 et qui tendent à se rejoindre depuis quelques années. La première tendance a été celle d'une élaboration de la décentralisation par le bas avec la volonté politique de rapprocher les citoyens de la décision politique et technique et de suivre l'exemple des voisins Maliens notamment. Cette tendance a été élaborée au cours de la seconde moitié des années 1990 avec la création de la Commission nationale de la décentralisation pilotée par Raogo Antoine Sawadogo et soutenue par les bailleurs d'Europe du Nord et le Canada. Face à cette dynamique s'est profilée une dynamique de décentralisation « par le haut » pilotée à partir de la création d'un ministère de la décentralisation, en l'occurrence l'ex-ministère de l'Administration territoriale et de la Sécurité, et soutenue par les bailleurs structurels du Burkina : la Banque mondiale, la France et la Commission européenne. C'est, sous la pression, la seconde tendance qui l'a emporté, avec un essoufflement très net jusqu'au milieu des années 2000.

Depuis 2006, avec la « communalisation intégrale » la décentralisation pilotée par le MATD s'est accélérée avec un renouvellement de la volonté politique de décentraliser selon un principe de progressivité dans le temps, dans l'espace et dans les compétences, accompagné d'une déconcentration des ministères de ligne pour appuyer le transfert des compétences et des moyens. On constate que ce renouvellement politique de la décentralisation est accompagné d'une remontée en force du souci d'association des citoyens aux décisions politiques locales avec des programmes de soutien au dialogue politique entre décideurs et citoyens locaux (Pros de l'Union européenne, Adepac et PRC-OSC du Pnud, inscription du renforcement de la participation politique au prochain programme d'appui à la décentralisation de la Banque mondiale, etc.).

Bien entendu textes et projets ne font pas la réalité et il faut aller sur le terrain pour observer et comprendre comment tout cela fonctionne au quotidien (Jacob *et al.* 2007 ; Jacob *et al.* 2009 ; Arnaldi di Balme *et al.* 2010).

Dans cette section nous nous pencherons principalement sur les dimensions de la décentralisation concernant la gestion des ressources naturelles et de la terre.

1.1 Bref aperçu historique de la décentralisation au Burkina Faso

1955 : les villes de Ouagadougou et Bobo sont érigées en communes

1960 : quatre autres villes sont érigées en communes (avec conseillers élus au suffrage universel)

1974 : création du département et de la commune

1983 : création des provinces

1991 : adoption de la Constitution et de son article 143 (le Burkina est organisé en collectivités territoriales)

1993 : adoption des lois portant : organisation de l'administration du territoire, organisation municipale, statuts particuliers de Ouagadougou et Bobo-Dioulasso, régime électoral des conseillers de village, de secteur communal, de département et de province.

1995 : élections municipales dans 33 communes

1996 : création de 15 nouvelles provinces et 16 nouvelles communes

1998 : adoption des Textes d'orientation de la décentralisation (TOD)

2000 : élections municipales en 49 communes urbaines

2004 : adoption du Code général des collectivités territoriales (loi n° 2994-055/AN)

2006 : Élections municipales dans 49 communes urbaines et 302 communes rurales, mise en place de 13 conseils régionaux.

1.2 Les textes fondamentaux

1991

- Constitution du Burkina Faso

1998

- Loi n° 010/98/AN portant modalités d'intervention de l'État et répartition des compétences entre l'État et les autres acteurs du développement
- Loi n° 041/98/AN portant organisation de l'administration du territoire
- Loi n° 040/98/AN portant orientation de la décentralisation au Burkina Faso
- Loi n° 042/98/AN portant organisation et fonctionnement des collectivités locales
- Loi n° 043/98/AN portant programmation de la mise en œuvre de la décentralisation

2002

- Décret n° 2002- 604 /PRES/PM/MEDEV portant adoption de la Lettre de politique de développement rural décentralisé (LPDRD)

2004

- Loi n° 055-2004/AN portant code général des collectivités territoriales au Burkina Faso et textes d'applications

2006

- Décret n° 2006-362/PRES/PM/MEDEV/MATD/MFB/ MAHRH/MID/MECV du 20 juillet 2006 portant adoption de la politique nationale d'aménagement du territoire.
- Plan d'action de mise en œuvre des réformes institutionnelles et juridiques pour la décentralisation dans le secteur forestier

2007

- Décret n° 2007-095/PRES/PM/MATD/MFB portant adoption du cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation 2006-2015

2008

- Plan d'action triennal 2008-2010 du cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation

2. LE CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL EN MATIÈRE DE DÉCENTRALISATION

2.1 Le Code général des collectivités territoriales

La loi n° 055-2004/AN portant code général des collectivités territoriales, adoptée par l'Assemblée nationale en décembre 2004 et promulguée le 14 avril 2005, constitue le cadre normatif qui régit le processus de décentralisation en cours. Il tire son essence des dispositions constitutionnelles de l'article 143 selon lesquelles le Burkina est organisé en collectivités territoriales.

La loi établit que les collectivités territoriales sont la région et la commune.

La région a vocation à être un espace économique et un cadre d'aménagement, de planification et de coordination du développement (art. 15). Son ressort territorial est constitué par l'ensemble des territoires des communes qui la composent. L'organe délibérant est le conseil régional.

La commune est la collectivité territoriale de base. Son territoire est organisé en secteurs et/ou en villages. L'organe délibérant est le conseil municipal. La commune est administrée par un maire.

Les communes peuvent être de deux types :

- la commune urbaine est une entité territoriale comprenant au moins une agglomération permanente de 25 000 habitants. Cela dit, les communes urbaines qui existaient déjà avant 2005 sont restées telles

(même avec une population inférieure aux 25 000 habitants). Le territoire est organisé en secteurs et en villages ;

- la commune rurale est un regroupement de villages ayant une population d’au moins 5 000 habitants et des ressources budgétaires annuelles d’au moins cinq millions de francs CFA. Tous les territoires des départements existants en 2005 sont érigés en communes rurales. Le territoire de la commune rurale comprend un espace d’habitation, un espace de production et un espace de conservation.

Les compétences des CT sont déterminées par la loi et sont régies par le principe de la subsidiarité.

Les rapports entre l’État et les CT peuvent être de trois types.

Tableau 1

Relations contractuelles	Les interventions communes des CT et de l’État dans tous les domaines d’intérêt public national ou local sont déterminées par contrat
Relations d’assistance	L’État met à la disposition des CT : des subventions, des dotations spéciales, des ressources humaines ou matérielles, de l’appui technique ou financier Les CT peuvent recourir aux services déconcentrés de l’État
Relations de contrôle	La tutelle La tutelle administrative est assurée par le ministre chargé de l’administration territoriale La tutelle financière est assurée par le ministre chargé des Finances Le contrôle de tutelle comporte les fonctions d’approbation, d’autorisation préalable, d’annulation, de suspension ou de révocation, de substitution, d’inspection
	Le contrôle administratif
	Le contrôle juridictionnel est assuré par les différents ordres de juridictions au Burkina Faso

Concernant les compétences des CT, l’article 79 énonce que les collectivités territoriales concourent, avec l’État, à l’administration et à l’aménagement du territoire, au développement économique, social, éducatif, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi qu’à la protection, à la mise en valeur des ressources naturelles et à l’amélioration du cadre de vie.

Le tableau synoptique suivant dresse la liste des compétences transférées aux CT.

Tableau 2

CT Domaines De compétence	Région	Commune	
		Urbaine + rurale	Rurale exclusivement
Gestion du domaine foncier ³	Compétence partagée avec l’État pour l’initiative d’élaboration du schéma régional d’aménagement du territoire (...) Avis sur le schéma régional d’aménagement du territoire et les schémas directeurs d’aménagement et d’urbanisme réalisés à l’intérieur du territoire régional (...)	Etablissement et exécution des plans de lotissement (...) Attribution des parcelles et délivrance des titres d’occupation (...) Délivrance des autorisations de construire Participation à la gestion des terres du domaine foncier national situé dans leur	Avis sur le schéma d’aménagement de l’espace d’habitation avant son approbation par l’État Participation à l’élaboration du schéma d’aménagement de l’espace de production et de conservation Participation à la construction et à l’entretien des pistes rurales

³ Il est à noter que Les CT disposent d’un domaine foncier propre, constitué par les parties du DFN cédées à titre de propriété par l’Etat. L’Etat peut transférer aux CT la gestion et l’utilisation du DFN et de son domaine privé situés dans leurs ressorts territoriaux (art. 81).

	<p>Soutien à la promotion du transport en commun à l'intérieur de la région</p> <p>Délivrance d'autorisations d'occupation du domaine foncier national occupé par la région</p> <p>Construction et entretien des pistes rurales</p>	<p>ressort territorial</p> <p>Délivrance des autorisations d'occupation du domaine public</p>	
<p>Environnement et gestion des ressources naturelles</p>	<p>Création de bois et de forêts d'intérêt général</p> <p>Participation à la protection, à la gestion et à la mise en défens des forêts classées et protégées</p> <p>Participation à la protection des cours d'eau</p> <p>Prévention et lutte contre les feux de brousse et la coupe abusive du bois dans les bois et forêts d'intérêt régional</p> <p>Protection de la faune et des ressources halieutiques d'intérêt régional</p> <p>Participation à la gestion et à l'exploitation des périmètres aquacoles d'intérêt économique</p> <p>Elaboration, mise en œuvre et suivi des plans ou schémas régionaux d'action pour l'environnement</p> <p>Délivrance des autorisations de coupe de bois dans le DFN concédé à la région</p>	<p>Elaboration des plans communaux d'action pour l'environnement</p> <p>Participation à la protection et à la gestion des ressources en eaux souterraines, en eaux de surface et des ressources halieutiques</p> <p>Assainissement</p> <p>Lutte contre l'insalubrité, les pollutions et les nuisances diverses</p> <p>Création, réhabilitation et gestion des espaces verts et des parcs communaux</p> <p>Lutte contre la divagation des animaux et réglementation de l'élevage</p> <p>Délivrance d'autorisation préalable de coupe de bois à l'intérieur du territoire communal</p> <p>Participation à la conservation et à la GRN renouvelables d'intérêt régional ou national</p> <p>Prévention et lutte contre les feux de brousse et contre la coupe abusive du bois</p> <p>Participation à la protection et à la gestion des ressources fauniques des forêts classées</p> <p>Protection et gestion des ressources fauniques des forêts protégées</p>	<p>Gestion de la zone de production aménagée par la commune rurale</p> <p>Participation à la gestion de la zone de production aménagée par d'autres personnes morales, sur le territoire de la commune rurale</p> <p>Création de zones de conservation</p> <p>Participation à la protection et à la gestion des ressources naturelles situées sur le territoire de la commune rurale</p> <p>Participation à la protection et à la gestion des forêts naturelles, de la faune sauvage, des ressources en eau et des ressources halieutiques situées sur le territoire de la commune rurale</p> <p>Délivrance des autorisations de coupe de bois dans les bois, forêts et zones de conservation d'intérêt local</p> <p>Délivrance des permis de petite chasse dans les zones de conservation d'intérêt local</p> <p>Délivrance des permis de pêche sportive sur les cours et plans d'eau d'intérêt local</p>
<p>Développement économique et planification</p>	<p>Les CT élaborent et exécutent leurs politiques et plans de développement dans le respect des grandes orientations de l'État. Les services compétents de l'État appuient les CT, afin de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - assurer une meilleure conception et mise en œuvre des PLD - permettre une meilleure harmonisation entre les plans de développement des CT, et cohérence avec le plan national de développement économique - favoriser la constitution et la conservation de banques de données - apporter un appui au financement des projets productifs 		

Les autres compétences transférées aux CT sont les suivantes : santé et hygiène ; éducation, emploi, formation et alphabétisation ; culture, sport et loisirs ; protection civile, assistance et secours ; pompes funèbres et cimetières ; eau et électricité ; marchés et abattoirs (voir art. de 93 à 105).

Au niveau de la région, le conseil régional est l'organe délibérant. Le président du conseil régional est l'organe exécutif. Le conseil régional élit en son sein son président. Trois commissions permanentes sont instituées au sein du conseil régional :

- une commission affaires générales, sociales et culturelles ;
- une commission affaires économiques et financières ;
- une commission environnement et développement local.

La commune rurale comprend un espace d'habitation, un espace de production et un espace de conservation. Elle est divisée en secteurs et en villages. Le découpage en secteurs est constaté par arrêté du ministre chargé de l'administration du territoire.

L'érection d'agglomérations en villages est constatée par arrêté du ministre chargé de l'administration du territoire, sur proposition du maire de la commune.

Le conseil municipal est l'organe délibérant. Le maire est l'organe exécutif et exécute les délibérations du conseil municipal.

Au sein de chaque conseil municipal, sont instituées trois commissions permanentes :

- une commission affaires générales, sociales et culturelles ;
- une commission affaires économiques et financières ;
- une commission environnement et développement local.

Les articles 222 et 223 établissent que dans chaque village autre que le chef-lieu, il est institué un Conseil villageois de développement (CVD). Sa mise en place est supervisée par le conseil de la CT.

Le CVD est chargé, sous l'autorité du conseil municipal, de :

- contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans communaux de développement ;
- contribuer à la promotion du développement local dans le village ;
- participer aux activités des différentes commissions mises en place par le conseil municipal pour la gestion et la promotion du développement local.

Les membres du conseil municipal ne peuvent être membres dirigeants des CVD.

Les ressources financières de la commune sont détaillées dans les articles 15, 16 et 17 de la Loi n° 14-2006/AN portant détermination des ressources et des charges des collectivités territoriales. Elles sont composées des voix suivantes :

Tableau 3

Recettes de fonctionnement	Impôts et taxes perçues sur le territoire de la commune
	Les recettes de l'exploitation des services communaux
	Les recettes du domaine communal
	Les revenus divers
	La dotation globale de fonctionnement
	Les produits de la fiscalité partagée
Recettes d'investissement	Les recettes propres
	La dotation globale d'équipement
	Les autres subventions, aides, dons et legs
	Les emprunts
	Les recettes temporaires accidentelles
	Les fonds de concours

3. LES ORIENTATIONS POLITIQUES EN MATIÈRE DE DÉCENTRALISATION

3.1 Le cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation 2006-2015

Adopté par le décret n° 2007-095/PRES/PM/MATD/MFB du 1^{er} mars 2007, le cadre stratégique fixe les grandes orientations, les principes, les objectifs et les axes stratégiques de mise en œuvre de la décentralisation et en identifie les mécanismes, ainsi que le rôle que les différents acteurs doivent y jouer.

Les objectifs de la stratégie de mise en œuvre de la décentralisation sont les suivants :

- permettre à tous les acteurs impliqués dans le processus à se l'approprier et à s'engager à le mettre en œuvre ;
- renforcer les capacités des services décentralisés, déconcentrés et des acteurs locaux de la décentralisation ;
- renforcer les capacités des structures de pilotage et de coordination du processus de décentralisation.

Le document se fonde sur les principes directeurs suivants :

- l'implication de tous les acteurs de développement sur des bases démocratiques ;
- la concertation préalable avant toutes décisions impliquant les bénéficiaires ;
- la complémentarité des acteurs (y compris la prise en compte de nouveaux acteurs dans la mise en œuvre des politiques de développement) ;
- la subsidiarité dans les rapports entre les différents niveaux de l'Administration et des collectivités
- la solidarité entre les collectivités territoriales ;
- la fongibilité des ressources (la mise en commun des ressources de l'État et des partenaires au développement pour le financement de la décentralisation) ;
- la progressivité ;
- la cohésion économique et sociale

L'approche stratégique globale de mise en œuvre de la décentralisation est bâtie sur cinq axes majeurs :

- l'appropriation sociale et politique de la décentralisation ;
- le transfert des compétences et des ressources (prévu pour 2008 au plus tard) ;
- le renforcement des capacités locales ;
- l'appui à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans de développement locaux ;
- le pilotage et la coordination du processus de décentralisation.

Les responsabilités des principaux acteurs impliqués dans la mise en œuvre du cadre stratégique peuvent être énumérées comme suit.

Tableau 4

Acteurs	Responsabilités
État	développer un dialogue permanent avec les collectivités territoriales, la société civile et le secteur privé à travers leurs organisations faitières
Ministères techniques et leurs services déconcentrés (avec un rôle clé pour le MATD)	élaborer et mettre en œuvre leur plan de déconcentration ; préparer le transfert des compétences et des ressources aux collectivités territoriales ; former les agents des services déconcentrés pour assumer leurs nouveaux rôles ; assurer la réorientation des projets et programmes de développement conformément aux nouvelles options nationales; assurer la gestion des financements affectés aux activités relevant du département ministériel pour la mise en œuvre du cadre stratégique.
Collectivités territoriales	promouvoir la démocratie à la base; organiser le processus de développement local; fournir des prestations de service public aux citoyens ; contribuer à l'émergence d'une conscience citoyenne.
Structures faitières des collectivités territoriales (notamment l'AMBF)	information et sensibilisation de leurs membres ; interpellation de l'État et de ses démembrements ; contribution à la promotion de la coopération décentralisée ; contribution à la promotion des capacités de gestion et de financement des

	<p>collectivités territoriales ; contribution à la mise en œuvre des stratégies et au suivi-évaluation de la décentralisation ; contribution à la formation et au perfectionnement des élus et du personnel administratif des collectivités territoriales ; promotion des initiatives intercommunales et du travail en réseau entre les collectivités territoriales.</p>
Partis politiques	<p>conscientiser les citoyens sur les enjeux démocratiques de la décentralisation; informer et sensibiliser les citoyens sur les textes relatifs à la mise en œuvre de la décentralisation susciter une plus grande participation des citoyens aux consultations électorales; contribuer à la formulation des politiques, programmes et plans de développement au niveau local ; promouvoir tout débat constructif visant à améliorer le processus de mise en œuvre de la décentralisation.</p>
Société civile	<p>interpeller l'État, les services déconcentrés et les collectivités territoriales sur leurs missions ; sensibiliser les citoyens sur leurs droits et devoirs ; contribuer au développement d'une culture de citoyenneté (participation des citoyens aux élections, à la mise en place et au fonctionnement des organes de consultation, de décision et de gestion) ; participer aux cadres de concertation pour le développement aux plans régional et local ; contribuer à la promotion de la culture citoyenne avec un accent particulier sur les femmes et les jeunes.</p>
Secteur privé	<p>assurent les activités de production, transformation, distribution et de prestations de services divers ; participent au développement du potentiel économique des collectivités territoriales ; participent aux cadres de concertation pour le développement aux plans régional et local ; entretiennent des relations de partenariat avec les collectivités pour la réalisation des activités de développement.</p>
Partenaires techniques et financiers	<p>Les partenaires au développement soutiennent par leurs appuis techniques et financiers l'ensemble du processus.</p>

Le cadre stratégique propose également la création d'organes de concertation et de suivi du processus de décentralisation et de la mise en œuvre de la stratégie. A cet effet, le document suggère la création d'une Conférence nationale de la décentralisation (CONAD), avec son secrétariat technique permanent au niveau national, et des cadres régionaux, provinciaux et municipaux de concertation.

La Conad est composée des représentants de tous les acteurs de la décentralisation et assure le fonctionnement du dispositif technique de suivi-évaluation.

Elle est présidée par le Premier ministre, assisté d'un premier et un deuxième vice-président qui sont respectivement le ministre en charge de la décentralisation et celui en charge des finances et du budget.

La Conad est chargée de : (i) examiner les plans et les rapports triennaux de mise en œuvre de la décentralisation ; (ii) examiner et approuver les programmes et les rapports annuels de mise en œuvre de la décentralisation ; (iii) examiner et valider les rapports de suivi-évaluation ; (iv) valider les propositions issues des analyses prospectives.

Au plan opérationnel, chaque ministère responsabilise en son sein un point focal de mise en œuvre et de suivi des activités liées à la décentralisation.

Au niveau local, les espaces régionaux, provinciaux et communaux de concertation servent de cadres pour assurer le suivi de la mise en œuvre de la décentralisation.

Le cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation est décliné en plans triennaux.

3.2 La Lettre de politique de développement rural décentralisé

Adoptée par le décret n° 2002- 604 /PRES/PM/MEDEV en 2002, la LPDRD est le document d'orientation des politiques de développement en milieu rural dans le nouveau contexte de la décentralisation.

Ses principes directeurs sont : (i) la responsabilisation totale des communautés de base, (ii) l'élargissement du champ des investissements financés, (iii) le recentrage du rôle de l'État et l'implication des opérateurs privés et de la société civile dans l'appui aux communautés rurales, (iv) le cofinancement des investissements, (v) la concertation à tous les niveaux, (vi) la flexibilité, qui suppose l'adaptation des outils aux spécificités locales, (vii) la fongibilité, nécessitant que tous les bailleurs de fonds d'un même projet ou programme mettent en commun leurs ressources et que l'exécution financière se fasse selon des modalités unifiées.

Le contenu de la LPDRD est essentiellement une approche au 'bon' développement rural. Néanmoins, le document anticipe certains des principes qui organisent l'articulation entre les différents acteurs et institutions, aux niveaux national et local, qui seront réaffirmés dans le CGCT et dans le cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation.

Les politiques sectorielles en matière d'agriculture, élevage et environnement sont décrites dans les autres dossiers thématiques (ressources foncières, ressources forestières et ressources pastorales).

3.3 Le Plan d'action pour la décentralisation du secteur forestier (2006)

Le « Plan d'action de mise en œuvre des réformes institutionnelles et juridiques pour la décentralisation dans le secteur forestier », élaboré par le MECV en 2006, définit le contenu et les conditions du transfert de compétences en matière de gestion des ressources forestières. Son contenu est décrit dans le détail dans la partie « ressources forestières ».

III. LES RESSOURCES FORESTIÈRES (incluant halieutiques et fauniques)

1. Répertoire des textes relatifs aux ressources forestières

1.1 Textes concernant les ressources forestières

1968

- Convention africaine sur la nature et les ressources naturelles (1968).

1970

- Décret n° 70-132 PRE/T/FP/P portant création du corps des agents techniques des eaux et forêts

1971

- Convention relative aux zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau (1971).

1972

- Décret n° 72/263/PM/AGR-EL portant création de la Fête de l'Arbre

1981

- Ordonnance n° 810012/PRES/M/ET portant interdiction des feux de brousse

1985

- Modèle de cahier des charges pour l'exploitation du bois de chauffe et du charbon de bois
- Circulaire à application provisoire 033/CNR/MTC/CAB portant normes techniques des véhicules habilités à transporter le bois à usage domestique
- Ordonnance n° 85-47 CNR/PRES portant réglementation des feux de brousse, exploitation du bois de chauffe et du charbon de bois et de la divagation des animaux domestiques
- Décret n° 85-144 CDR/PRES/... portant réglementation de l'exploitation du bois de chauffe et du charbon de bois
- Circulaire portant réglementation provisoire de l'exploitation du bois et du charbon de bois

1986

- RAABO n° 012/MET/CAPRO portant suspension de la mesure de fermeture de la campagne d'exploitation forestière

1992

- Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, 1992.
- Convention des Nations unies sur la diversité biologique, 1992.

1994

- Convention internationale sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique, 1994.

1997

- Loi n° 006/97/ADP du 31 janvier 1997 portant Code forestier

1998

- Décret n° 98_310/PRES/PM/MEE/MATS portant utilisation des feux en milieu rural
- Décret n° 98_306/PRES/PM/MEE/MEF/MCIA portant réglementation de l'exploitation et de la commercialisation des produits forestiers ligneux
- Arrêté conjoint n° 98-012/MEE/DEF portant réglementation de la commercialisation du bois et du charbon de bois par l'Armée

2001

- Arrêté conjoint n° 2001_048/MEF/MATD/MEE portant institution d'un fonds d'aménagement forestier
- Arrêté conjoint n° 2001_047/MEF/MATD/MEE portant procédure d'approbation des plans d'aménagement des forêts de l'État et des collectivités locales

2002

- Cahier des charges régissant l'exploitation du bois d'œuvre de teck au Burkina Faso
- Arrêté conjoint n° 02-024 MEF/MA/MRA/MEE portant création, composition, attributions et fonctionnement d'un Comité national d'aménagement des forêts (CNAF)

2004

- Arrêté conjoint n° 2004_021/MECV/MFB/MATD/MEDEV portant délimitation, bornage et signalisation des forêts classées de l'État
- Arrêté n° 2004_019 portant détermination de la liste des espèces forestières bénéficiant de mesures de protection particulière
- Arrêté conjoint n° 2004-005 MECV/MFB/MCPEA/MATD portant suspension de l'exportation du charbon de bois produit au Burkina Faso

2005

- Arrêté n° 2005-001 MECV/SG/DGEF/DFR portant création, attributions et fonctionnement de la Cellule de gestion des feux en milieu rural
- Arrêté conjoint 05-028 MECV/MATD/SECU portant suspension de la production du charbon de bois
- Cahier des charges régissant l'exercice de la profession d'exploitant de charbon de bois
- Arrêté conjoint n° 2005-003 MECV/MCPEA portant suspension de l'exploitation et de la commercialisation du bois d'œuvre
- Arrêté n° 2005-031 MECV/SG portant création d'un comité de relecture des programmes de la politique forestière nationale

2006

- Arrêté n° 2006-002 MECV/CAB portant liste des sites autorisés pour la production de charbon de bois au titre de l'année 2006
- Arrêté conjoint n° 2006-007 MECV/MMCE/MATD/SECU portant conditions de production du charbon de bois

2008

- Décret n° 2008-248/PRES/PM/MECV/MEF/MAHRH portant approbation des statuts de l'office national des aires protégées
- Décret n° 2008-171/PRES/PM/MEF/MECV/MAHRH portant création d'un office national des aires protégées

1.2 Textes relatifs aux ressources fauniques

1985

- Zaatu n° 85-006 CNR/PRES portant ouverture de la chasse
- RAABO n° 0020/CNR/PRES/MET/MATS portant organisation des chasseurs

1989

- Raabo n° AN - VII 008/FP/MET/MT/MAT portant règlementation de l'exercice de la chasse sportive
- Raabo n° AN - VII 001 FP/MET/MAT/MAF portant définition et règlementation de la chasse villageoise

1995

- Cahier des charges générales régissant l'activité de concessionnaire de zones à vocation faunique

1996

- Arrêté n° 96-002 PRES/PM/MEE portant création d'unités de conservation de la faune

- Arrêté conjoint n° 96-022 MEC/MICA/MEF portant fixation des taxes, des redevances et des titres d'exploitation de la faune
- Décret n° 96-061 PRES/PM/MEE/MATS/MEFP/MCIA/MTT portant réglementation de l'exploitation de la faune
- Décret n° 96-060 PRES/PM/MEE/MTT portant institution de la concession de gestion de la faune et attribution des titres des concessionnaires et des guides

1998

- Décret n° 98-305 PRES/PM/MEE/MEF/MTT portant réglementation des concessions de gestion de la faune et des activités de concessionnaire et de guide

2001

- Arrêté n° 2001-041 MEE/CAB portant modifications, attributions et fonctionnement des unités de conservation de la faune (UCF)

2008

- Décret n° 2008/312 PRES/PM/MECV/MATD/MEF portant conditions de création et de gestion des zones villageoises d'intérêt cynégétique

1.3 Textes relatifs aux ressources halieutiques

1981

- Ordonnance n° 810009/PRES/CMRPN/ET portant organisation et réglementation de la pêche

1998

- Décret n° 98-308 PRES/PM/MEE/MCIA/MEF portant organisation du commerce du poisson
- Arrêté n° 98-009 MEE/SG/DGEF/DP portant autorisation et concession de pêche
- Arrêté n° 98-008 MEE/SG/DGEF/DP portant définition des mesures de protection et de conservation des ressources halieutiques
- Décret n° 98-307/PRES/PM/MEE portant création et gestion de périmètres aquacoles d'intérêt économique

1999

- Arrêté conjoint n° 99-015 MEE/MEF/MATS portant fixation des redevances liées à l'exploitation des ressources halieutiques
- Arrêté n° 99-036 MCIA/SG/DGC/DCIC portant modalités d'acquisition de la licence de commercialisation du poisson

2000

- Arrêté n° 00-003/MEE/MEF portant fixation des redevances des licences de commercialisation du poisson

2004

- Décret n° 2004-007/PRES/PM/MAHRH portant classement des plans d'eau en périmètres aquacoles d'intérêt économique et modalités de leur gestion

2006

- Décret n°2006-590/PRES/PM/MAHRH/MECV/MRA portant protection des écosystèmes aquatiques

1.4 Textes relatifs aux politiques nationales et le transfert de compétences aux collectivités territoriales, en matière de gestion des ressources forestières

2002

- Lettre de politique de développement rural décentralisé

2004

- Loi n° 055-2004/AN portant code général des collectivités territoriales

2006

- Plan d’action de mise en œuvre des réformes institutionnelles et juridiques pour la décentralisation dans le secteur forestier

2007

- Politique nationale en matière d’environnement

2. LE CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL EN MATIÈRE DE GESTION DES RESSOURCES FORESTIÈRES

2.1 La RAF de 1996 (loi n°014/96/ADP du 23 mai 1996 portant réorganisation agraire et foncière)

La RAF de 1996 définit les grandes lignes de la question de la gestion des ressources forestières. Les ressources forestières sont définies ainsi :

- sont considérés comme forêts, les terrains occupés par des formations végétales d’arbres et d’arbustes, les terrains déboisés et les terrains nus destinés à être reboisés pour la production forestière ou à des fins de protection. Une distinction est faite entre forêts classées et forêts protégées ;
- la faune est constituée de l’ensemble des espèces animales sauvages. La faune est un patrimoine national ;
- les pêches consistent en l’aménagement et l’exploitation des ressources halieutiques des eaux publiques ou privées. Les pêches comprennent la pêche (capture collective ou individuelle de poissons ou assimilés) et la pisciculture (élevage de poissons dans des pièces d’eau spécialement aménagées).

La RAF prévoit que les modalités de gestion et de protection des ressources forestières, ainsi que leurs statuts spécifiques, soient établies par décrets pris en Conseil des ministres.

2.2 Le décret d’application de la RAF de 1997

Le décret n° 54 du 6 février 1997, portant conditions et modalités d’application de la RAF, établit les principes et les normes :

- des aménagements forestiers ;
- du régime des ressources forestières.

En ce qui concerne les aménagements forestiers, la RAF fait la distinction entre aménagements forestiers (proprement dits), aménagements des aires fauniques, aménagements hydrauliques et aménagements piscicoles.

Concernant les aménagements forestiers, le décret d’application établit :

- l’obligation pour personnes morales publiques qui entreprennent un aménagement, d’y réaliser les infrastructures prévues par les plans d’aménagement élaborés par les services forestiers ;
- les procédures de classement et de déclassement des forêts (art. 100 à 104) ;
- Pour l’aménagement des aires fauniques, le décret établit ;
- les obligations relatives à la délimitation et à l’aménagement (création de zones tampon, de points d’eau, tracés de pistes, construction de pare-feux, de postes de surveillance; installation de panneaux de signalisation, de salines, d’observatoires...) ;
- les statuts des aires classées (réserve de la biosphère, parc, réserve totale ou partielle de faune, sanctuaire, zone cynégétique ou ranch de gibier.

Concernant les aménagements piscicoles, le décret définit la distinction entre aménagements de type industriel et aménagements de type artisanal, et introduit les conditions générales d’exercice.

Les principes et les normes concernant le régime des ressources forestières, énoncés dans le décret d’application de la RAF, font l’objet d’un texte juridique spécifique, connu comme Code forestier (Loi n° 006 du 31 janvier 1997) et promulgué en même temps que le décret d’application de la RAF.

2.3 Le Code forestier de 1997

Le Code forestier de 1997 fixe les principes fondamentaux relatifs à la conservation et à la gestion des ressources naturelles forestières, fauniques et halieutiques. L'objectif visé est « une articulation harmonieuse entre la nécessaire protection des ressources et la satisfaction des besoins économiques, culturels et sociaux de la population » (art.2). Le Code évoque la gestion participative et durable des ressources comme mesure allant avec le développement des sous-secteurs (art.3).

Dans le document il est rappelé que : i) forêts, faune et ressources halieutiques sont partie intégrante du patrimoine national ; ii) L'État est garant de la préservation des ressources et exerce cette responsabilité à travers les services techniques forestiers, « en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés par l'utilisation, l'exploitation et la gestion des ressources naturelles » (art.5).

Le Code sert d'instrument juridique à la mise en œuvre de la Politique forestière nationale, dont les éléments principaux sont : la conservation de la diversité biologique; la valorisation des ressources forestières, fauniques et halieutiques pour le développement économique et l'amélioration du cadre de vie; la génération d'emplois et des revenus au profit de la population ; la participation et la responsabilisation effective de la population dans la conception , l'exécution, le suivi et l'évaluation des activités forestières, notamment à travers la gestion décentralisée des ressources naturelles.

Le Code mentionne l'institution d'un fonds forestier, affecté au financement des actions d'entretien, de régénération et de conservation des ressources forestières, fauniques et halieutiques. L'organisation et les modalités de fonctionnement du fonds seront précisées par les textes d'application (dont nous ne disposons pas).

Selon le Code forestier de 1997, les forêts sont définies comme les terrains occupés par des formations végétales d'arbres et d'arbustes à l'exclusion de celles résultant d'activités agricoles. Périmètres de restauration et de reboisement et produits forestiers sont aussi soumis au code forestier, selon les définitions suivantes :

- Périmètres de restauration : portions de terrain dégradées en vue de la réalisation d'opération de régénération ;
- Périmètres de reboisement : espaces déboisés, délimités pour être enrichis en arbres ;
- Produits forestiers : produits provenant de formations végétales d'arbres.

Le Code explicite également que le domaine forestier national se compose de forêts publiques et de forêts privées (art. 11).

Tableau 5

Forêts publiques		Forêts Privées
Toutes les forêts qui ne font pas l'objet d'appropriation privée		Dont des personnes physiques ou morales de droit privé sont propriétaires, et détiennent un titre régulier de jouissance sur le sol
Patrimoine de l'État	Patrimoine des CT décentralisées	
Forêts classées au nom de l'État à la date d'entrée en vigueur du Code forestier et qui n'ont pas fait l'objet d'une procédure de déclassement	L'ensemble des forêts situées sur le territoire national, à l'exclusion de celles qui appartiennent à des personnes privées et de celles qui font l'objet d'un classement au nom de l'État	
Forêts classées au nom de l'État en application des dispositions du Code forestier et de ses textes d'application		
Espaces soumis à des régimes spécifiques : réserves de la biosphère, parcs nationaux, réserves naturelles intégrales et sanctuaires		

Le classement forestier permet de soumettre la forêt - en raison de l'importance qu'elle présente pour l'intérêt général - à un régime spécial restrictif concernant l'exercice des droits d'usage et les régimes d'exploitation. Les forêts qui ne sont pas classées sont appelées forêts protégées : elles sont soumises au régime commun relatif aux droits d'usage et d'exploitation. Les articles du 25 au 32 du Code forestier détaillent les procédures de classement.

L'intégration de la protection, de l'exploitation et de la valorisation du patrimoine forestier est le principe sur lequel repose la gestion forestière. L'État ou les CT décentralisées contrôlent la gestion des forêts, dans le respect d'une approche participative et concertée.

Le domaine forestier de l'État est géré par les services forestiers de l'État; cependant, la gestion peut être confiée à un tiers (par contractualisation avec une personne physique ou morale, de droit privé ou de droit public).

En ce qui concerne les collectivités territoriales décentralisées, elles gèrent elles-mêmes leur propre patrimoine forestier, à travers des structures de gestion fondées sur le partenariat, et conformément aux plans d'aménagement forestier (la question des plans d'aménagement forestier sera traitée en 2001, avec l'arrêté conjoint 01-047 portant procédure d'approbation des plans d'aménagement des forêts de l'État et des collectivités locales).

Le Code fixe les conditions de protection et d'exploitation des forêts.

Tableau 6

Principe	Définition	Activité	Règlementation	
Protection	L'ensemble des opérations d'entretien, de régénération et de conservation du patrimoine forestier	Défrichement	Tout défrichement portant sur une portion de forêt supérieure à une superficie donnée, fixée par voie réglementaire, est soumis à une autorisation préalable	
		Feux de brousse	Les feux de brousse sont prohibés en dehors du cadre défini par la législation en vigueur	
Exploitation	Les opérations visant à réaliser un profit économique grâce aux produits forestiers	Exploitation domestique	S'exerce sous forme de droits d'usage traditionnels de cueillette ou de ramassage. L'exercice des droits traditionnels est limité à la satisfaction des besoins personnels, individuels ou familiaux des usagers. Il se fait à titre gratuit et sans permis	Droits d'usage
				<p>Dans les <u>forêts classées</u>, les droits d'usage traditionnels reconnus aux populations riveraines concernent : le ramassage du bois mort gisant, la cueillette des fruits et la récolte des plantes médicinales</p> <p>Dans les <u>forêts protégées</u>, les droits d'usage traditionnels reconnus aux populations riveraines sont la culture, le pâturage, la cueillette des produits forestiers</p>
		Exploitation commerciale ou industrielle	<p>Toute exploitation forestière à des fins commerciales ou industrielles donne lieu à un paiement de taxes et redevances. Les exploitants doivent se conformer au PAF.</p> <p>La coupe des arbres nécessite un permis et le paiement d'une taxe.</p> <p>Les forêts des collectivités territoriales décentralisées sont exploitées soit directement par ces collectivités, soit indirectement par les communautés villageoises concernées.</p> <p>En application de l'approche participative qui sous-tend la politique forestière, les collectivités territoriales décentralisées peuvent transférer l'exploitation de leurs forêts aux communautés villageoises ou inter-villageoises relevant de leur ressort. Le transfert fait objet d'un contrat.</p> <p>Stockage et circulation des produits forestiers à des fins commerciales sont soumis à une autorisation préalable</p>	

Le décret n° 306 de 1998 portant réglementation de l'exploitation et de la commercialisation des produits forestiers ligneux apportera davantage de précisions au sujet de l'exploitation des produits ligneux. Sont

considérés produits forestiers ligneux le bois d’œuvre, le bois de chauffe, le bois de service et le charbon de bois.

Les conditions d’exploitation des produits forestiers ligneux, ainsi que détaillées par le décret 306 de 1998, peuvent être synthétisées de la manière suivante :

Tableau 7

	Finalité	Ayant droits	Source du droit		Type de droits	Obligations	
Fins domestiques	Satisfaction des besoins personnels	populations riveraines	Usage traditionnel		Droits d’usage traditionnels : ramassage du bois mort gisant dans les FC, plus coupe du bois (mort et vivant) dans les FP	Titre gratuit Pas de permis. Interdiction d’exploitation commerciale	
Fins commerciales	Prélèvement de produits forestiers ligneux destinés à la vente	Exploitants forestiers	Agrément et permis de coupe		Coupe et ramassage ; vente	Taxes et redevances + Autorisation pour stockage et circulation	
		Transporteurs	Etabli par un arrêté conjoint		Etabli par un arrêté conjoint		
		Commerçants grossistes	Zones aménagées	Zones non aménagées	Achat du bois transformé ou non et acheminement vers centre de consommation		Reconstitutions des peuplements après coupe
			Agrément et permis de dépôt	Permis de coupe et permis de circulation			
Commerçants détaillants	Agrément et permis de dépôt		Vente du bois transformé ou non				
Fins industrielles	Transformation du bois en produits finis ou semi-finis	Toute personne morale de droit public ou privé			Selon le cahier des charges élaboré par les ministères chargés des forêts et de l’industrie	Taxes et redevances Cahier des charges Reconstitutions après coupe	

A partir de l’article 71, le Code forestier fixe la réglementation concernant la faune et les ressources halieutiques.

La faune est définie comme l'ensemble des animaux sauvages, vivant en liberté dans leur milieu naturel ou maintenus en captivité, à l'exception des poissons, des mollusques et des crustacés.

La faune est objet d’une politique de protection et d’exploitation.

Les aires de protection sont des espaces spécialement réservés pour la conservation de la faune et de son habitat. Chaque aire de protection fait l’objet d’un plan d’aménagement définissant les infrastructures à réaliser et les activités qui peuvent y être menées.

Plusieurs types d’aires de protection sont présents au Burkina Faso, et le Code forestier en identifie sept (auxquels, selon le besoin et les conventions internationales, d’autres types pourraient s’ajouter) :

- les parcs nationaux ;
- les réserves de faune, totales ou partielles ;
- les réserves de la biosphère ;
- les sanctuaires ;
- les ranches ;
- les refuges locaux ;

- les zones villageoises d'intérêt cynégétique.

Les caractéristiques, les conditions de création et les modes de gestion pour chaque type d'aire de protection sont présentées dans le tableau suivant.

Tableau 8

Logique	Type d'aire	Définition		Activités autorisées	Création	Mode de gestion (et responsabilités État/CT)
Protection	Parcs nationaux	Un parc national est une partie du territoire national classée au nom de l'État en vue de la conservation de la flore, de la faune, des eaux, des sols, des paysages ou des formations géologiques ayant une valeur scientifique ou esthétique		les parcs nationaux sont soustraits à tout droit d'usage. Sont prohibés le pâturage, les défrichements, la chasse, l'exploitation agricole, forestière ou minière, le dépôt des déchets, les activités polluantes, les feux incontrôlés. La pêche peut être éventuellement autorisée	Loi	Des protocoles d'accord peuvent être conclus entre l'État et les personnes physiques ou morales de droit privé en vue de l'aménagement et de la valorisation des parcs nationaux à des fins touristiques et culturelles
Protection	Réserves de faune	Les réserves de faune sont des aires classées pour la conservation et la propagation de la vie sauvage ainsi que l'aménagement de l'habitat	Réserves totales : sont établies pour la protection de toutes les espèces de faune	La chasse n'est pas autorisée	Loi	Les redevances et taxes collectées, dans le cadre de la valorisation des réserves de la faune font l'objet d'une répartition entre le budget de l'État et celui des collectivités locales
			Réserves partielles : sont établies pour la protection particulière de certaines espèces	La chasse est autorisée	Décret	Les redevances et taxes collectées, dans le cadre de la valorisation des réserves de la faune font l'objet d'une répartition entre le budget de l'État et celui des collectivités locales
Protection	Réserves de la biosphère	Une réserve de la biosphère est une aire déclarée comme bien du patrimoine mondial en raison de ses spécificités biologiques, écologiques, culturelles ou historiques particulières.		La loi créant la réserve détermine les conditions particulières de protection et d'aménagement de ces aires	Loi	
Protection	Sanctuaires	Un sanctuaire est une aire affectée à la Protection de communautés		La loi créant le sanctuaire détermine les	Loi	

		caractéristiques de végétaux, d'animaux ou de sites particulièrement menacés	conditions particulières de protection et d'aménagement de ces aires		
Exploitation	Ranches	Aires de production et d'exploitation faunique en milieu naturel ouvert, consistant en la réalisation d'aménagements spéciaux destinés à favoriser le développement des animaux sauvages et leur attachement à leur territoire naturel		Décret	
	Refuges locaux	les refuges locaux sont des aires protégées, classées au nom des collectivités territoriales décentralisées et réservées par elles en vue de valoriser la reproduction, la propagation et l'exploitation d'espèces fauniques sur leur territoire, ainsi que la conservation des habitats nécessaires à la survie de ces espèces.	Les activités autorisées sont déterminées par les CT décentralisées avec l'assistance des services techniques locaux	Comme pour les forêts classées des CT décentralisées	La gestion relève de la compétence des CT décentralisées, avec l'assistance des services techniques locaux chargés de la faune. Les CT peuvent mettre en place des structures <i>ad hoc</i> de gestion. Les redevances et taxes collectées, sont réparties entre les budgets locaux et les organisations villageoises de gestion de la faune
Conservation + Exploitation	les zones villageoises d'intérêt cynégétique (ZOVIC)	Une zone villageoise d'intérêt cynégétique est une partie du terroir d'une communauté de base affectée par elle à l'exploitation des ressources cynégétiques.	Les activités autorisées à l'intérieur des ZOVIC sont déterminées par les communautés de base avec l'assistance des services techniques locaux chargés de la faune.	PV de réunion de l'organe villageois compétent, confirmée par arrêté de l'autorité compétente.	La gestion des ZOVIC peut être assurée par des associations ou GV ou toute autre structure juridique dotée de la personnalité morale. Ces zones peuvent faire l'objet d'amodiation entre les communautés concernées et les professionnels de la faune pour l'organisation lucrative d'activités cynégétiques. Redevances et taxes collectées, sont réparties entre budgets locaux et organisations villageoises de gestion de la faune

2.4 Les plans d'aménagement forestier et le fonds d'aménagement forestier: arrêtés conjoints n°047 et n°048 de 2001

En 2001, l'arrêté conjoint n° 01-047/MEF/MATD/MEE définit les procédures d'approbation des plans d'aménagement des forêts de l'État et des collectivités locales, rappelant le principe selon lequel la gestion des forêts publiques de l'État et des CT doit suivre les prescriptions des plans d'aménagement forestier (prévu par l'art. 41 du Code forestier). L'arrêté établit que les avant-projets des plans d'aménagement soient élaborés par les services forestiers ou sous leur contrôle. Ensuite ils sont soumis aux Commissions d'aménagement du territoire à tous les niveaux : provincial (CPAT), régional (CRAT) et national (CNAT), ainsi qu'au Comité national d'aménagement des forêts (CNAF) avant d'être approuvés soit par arrêté ministériel, soit par arrêté de l'autorité compétente de la collectivité locale concernée.

La même année, l'arrêté conjoint n° 01-048/MEF/MATD/MEE établit la constitution d'un fonds d'aménagement forestier.

Le fonds a pour objet la promotion de la gestion durable des ressources forestières et il est placé sous la responsabilité directe des Unions des groupements villageois de gestion forestière dans le cas des forêts aménagées. L'UGGF est le regroupement d'au moins deux groupements villageois de gestion forestière (GGF), groupements coopératifs reconnus sous la loi 14/99 et formés pour gérer un chantier d'aménagement forestier (CAF, qui est une entité technique et administrative comprenant une ou plusieurs forêts aménagées et gérées suivant les prescriptions d'un plan d'aménagement forestier (art.4)).

La gestion du fonds est assurée exclusivement par les UGGF dans le cas des forêts aménagées et par les collectivités locales dans le cadre de l'organisation de l'exploitation forestière dans leurs zones.

2.5 Les Zones villageoises d'intérêt cynégétique

Le décret n° 312 de 2008 détaille les conditions de création et de gestion des Zones villageoises d'intérêt cynégétique, dont le Code forestier avait fait mention dans les articles de 99 à 102.

Aux termes du décret, les principes guidant la création et la gestion des ZOVIC sont :

- la participation des communautés de base à la protection et à la valorisation des ressources fauniques nationales ;
- la gestion des aires de protection faunique dans l'intérêt des communautés de base et des collectivités territoriales ;
- la valorisation des ressources fauniques pour l'amélioration des conditions de vie des populations.

La ZOVIC est une aire de protection faunique créée sur le terroir d'une communauté de base (elle ne peut pas être créée dans une aire classée). Elle doit se situer à l'intérieur du territoire d'une seule commune.

L'organe villageois compétent est le CVD, qui crée en son sein une commission spécialisée chargée de la gestion de la faune (CGF). La ZOVIC est créée par arrêté du maire de la commune rurale.

Chaque ZOVIC fait l'objet d'un plan d'aménagement approuvé par le directeur régional chargé de la faune.

La ZOVIC est gérée par la CGF sous le contrôle du CVD et du Conseil communal. Elle peut être donnée en concession à toute personne physique ou morale de droit burkinabè techniquement compétente en vue de la conservation des espèces fauniques, de l'entretien et de l'exploitation lucrative de la zone.

La concession est accordée par voie d'appel d'offres par le Conseil communal moyennant le paiement d'une redevance annuelle, pour une durée de minimum 5 ans et maximum dix.

Les recettes provenant de la gestion des ZOVIC sont réparties entre le budget de l'État et les budgets des collectivités locales territorialement compétentes.

3. LES ORIENTATIONS POLITIQUES EN MATIÈRE DE GESTION DES RESSOURCES FORESTIÈRES

3.1 Le CGCT et la gestion des ressources forestières

Dans sa Section 3 – De l’environnement et de la gestion des ressources naturelles –, le Code général des collectivités territoriales énumère les compétences des communes en matière de GRN.

Les communes (rurales et urbaines) reçoivent les compétences suivantes :

- élaboration des plans communaux d’action pour l’environnement ;
- participation à la protection et à la gestion des ressources en eaux souterraines, en eaux de surface et des ressources halieutiques ;
- assainissement ;
- lutte contre l’insalubrité, les pollutions et les nuisances diverses ;
- création, réhabilitation et gestion des espaces verts et des parcs communaux ;
- lutte contre la divagation des animaux et réglementation de l’élevage ;
- enlèvement et élimination finale des déchets ménagers ;
- délivrance d’autorisation préalable de coupe de bois à l’intérieur du territoire communal ;
- participation à la conservation et à la gestion de ressources naturelles renouvelables d’intérêt régional ou national ;
- prévention et lutte contre les feux de brousse et contre la coupe abusive du bois ;
- participation à la protection et à la gestion des ressources fauniques des forêts classées ;
- protection et gestion des ressources fauniques des forêts protégées ;
- avis sur l’installation des établissements insalubres, dangereux et incommodes de première et deuxième classe conformément au code de l’environnement.

La commune rurale, en plus des compétences que l’on vient d’évoquer (qui sont communes aux communes urbaines), a aussi les compétences suivantes :

- gestion de la zone de production aménagée par la commune rurale ;
- participation à la gestion de la zone de production aménagée par d’autres personnes morales sur le territoire de la commune rurale ;
- création de zones de conservation ;
- participation à la protection et à la gestion des ressources naturelles situées sur le territoire de la commune rurale ;
- participation à la protection et à la gestion des forêts naturelles, de la faune sauvage, des ressources en eau et des ressources halieutiques situées sur le territoire de la commune rurale ;
- délivrance des autorisations de coupe de bois dans les bois, forêts et zones de conservation d’intérêt local ;
- délivrance des permis de petite chasse dans les zones de conservation d’intérêt local ;
- délivrance des permis de pêche sportive sur les cours et plans d’eau d’intérêt local.

3.2 Le Plan d’action pour la décentralisation du secteur forestier (2006)

Le « Plan d’action de mise en œuvre des réformes institutionnelles et juridiques pour la décentralisation dans le secteur forestier », élaboré par le MECV en 2006, définit le contenu et les conditions du transfert de compétences en matière de gestion des ressources forestières.

Le plan d’action est le résultat opérationnel du Projet de réformes institutionnelles et juridiques pour la décentralisation dans le secteur forestier - PRIJD/SF – qui s’est déroulé de janvier 2004 à décembre 2005.

Les bases légales du plan sont :

- la loi n° 055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant code général des collectivités territoriales (CGCT) ;
- la loi n° 006/97/AP, du 30 janvier 1997 portant Code forestier ;
- la loi n° 014/96/ADP du 23 mai 1996 portant Réorganisation agraire et foncière (RAF).

Les principes qui animent le plan d’action sont : i) la subsidiarité et ii) la progressivité, en cohérence avec le CGCT ; iii) l’appropriation effective de l’esprit de la décentralisation et du contenu des réformes proposées ; iv) la différenciation régionale ; v) la responsabilisation effective des communautés locales.

Le Plan illustre le partage des compétences entre l'État et les CT par rapport au domaine foncier national. En effet, aux termes de la RAF, l'État est propriétaire du domaine foncier national, Toutefois la RAF prévoit aussi la rétrocession d'une partie du domaine forestier national à d'autres acteurs : secteur privé, CT.

Le domaine forestier qui en résulte est réparti entre l'État et les CT.

Tableau 9

Le domaine forestier de l'État	Le domaine forestier des collectivités territoriales		
<p>Le domaine forestier de l'État est constitué des forêts classées au nom de l'État (art. 18 du Code forestier) et du domaine protégé. Le domaine classé est considéré comme étant un domaine privé de l'État, soumis à un régime plus ou moins restrictif en ce qui concerne son accès et son utilisation. Le domaine protégé est constitué du reste des forêts. C'est dans ce domaine que s'exercent les droits des collectivités et communautés locales, en respect des dispositions des lois et règlements en vigueur.</p>	<p>L'article 80 du CGCT stipule que « les collectivités territoriales disposent d'un domaine foncier propre, constitué par les parties du domaine foncier national cédées à titre de propriété par l'État ». L'article 81 précise que l'État peut transférer aux collectivités territoriales la gestion et l'utilisation du domaine foncier national et de son domaine privé situés dans leurs ressorts territoriaux. C'est le cas par exemple des forêts classées dont il peut céder la gestion aux collectivités territoriales soit par concession de gestion, soit par transfert de propriété.</p> <p>Le Code forestier stipule en son article 22 que le domaine forestier des collectivités territoriales décentralisées est composé de l'ensemble des forêts situées sur le territoire national, à l'exclusion de celles qui appartiennent à des personnes privées et de celles qui font l'objet d'un classement au nom de l'État. Les domaines forestiers des collectivités territoriales peuvent être définis comme suit :</p>		
	<p>Domaine forestier de la Région</p>	<p>Domaine forestier de la commune urbaine</p>	<p>Domaine forestier de la commune rurale</p>
	<p>- la partie du domaine forestier protégé, classé comme domaine forestier de la région par l'autorité régionale - le domaine forestier classé de l'État (FC, RFC), cédé à la région à titre de propriété.</p>	<p>- la partie du domaine foncier communal, classée comme domaine forestier communal par l'autorité compétente de la commune - le domaine forestier classé de l'État (Parc urbain, FC, RFC), cédée à la commune à titre de propriété.</p>	<p>- la partie de la zone de production, telle que prévue par le CGCT, affectée à la production forestière dans le but de satisfaire les besoins des populations ; - toute la zone de conservation, telle que prévue par le CGCT ; elle est obligatoirement classée par l'autorité communale dans le but de protéger et de valoriser la diversité biologique et de servir (éventuellement) de zone de parcours réglementé ; - le domaine forestier classé de l'État (FC, RFC), cédée à la CR à titre de propriété.</p>

Le Plan évoque aussi les principes de la répartition des compétences, des ressources financières et des ressources humaines entre l'État et les CT. Il s'agit de propositions à rendre éventuellement opérationnelles avec des arrêtés et des arrêtés conjoints.

Les modalités de partage des compétences et des ressources entre l'État et les collectivités territoriales, ainsi que définies par le Plan, sont présentées dans le tableau synoptique en annexe (Tableau 2).

Le Plan dresse un schéma des relations entre les institutions publiques déconcentrées et décentralisées intervenant dans la gestion du secteur forestier.

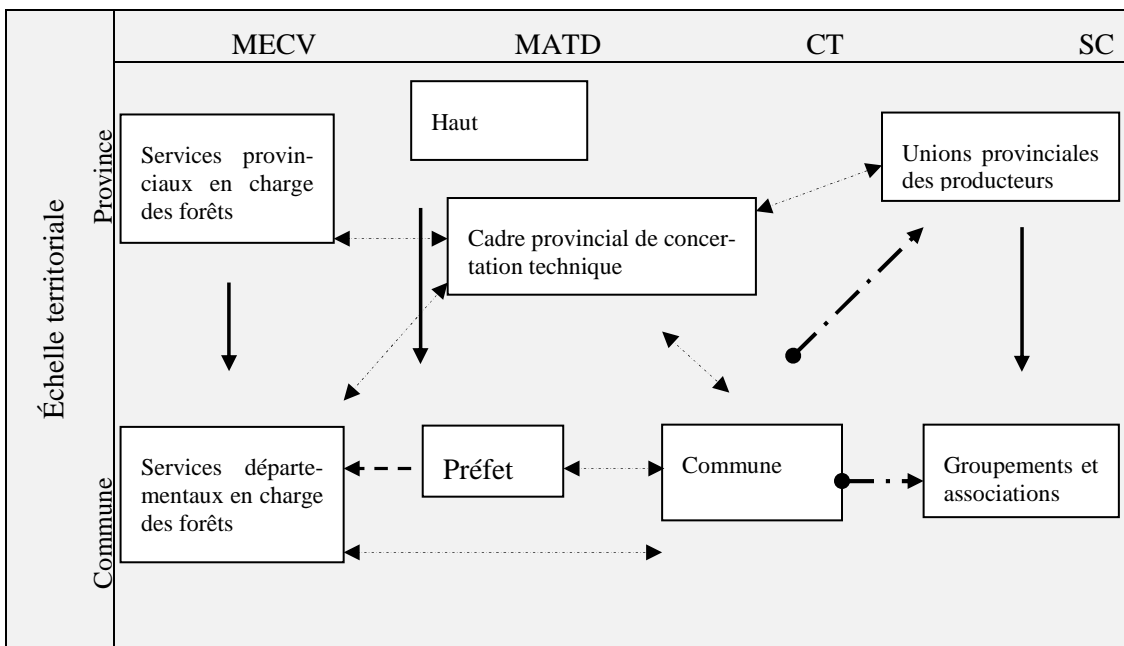
Trois types de relations sont énumérés :

- hiérarchique, entre une structure placée au niveau supérieur de l’organisation verticale et une autre de niveau inférieur ; ce dernier dépendant et recevant les ordres du premier et ayant obligation de lui rendre compte ;
- de tutelle, où l’Administration publique exerce un contrôle sur les collectivités territoriales. Elle peut être technique ou financière (article 53 du Code général des collectivités). Cette relation est possible grâce à une délégation de pouvoirs des ministères aux structures déconcentrées ;
- fonctionnelle, où des institutions indépendantes les unes des autres, qui sont cependant partenaires dans la poursuite d’un objectif commun, entretiennent des relations fonctionnelles qui peuvent se matérialiser soit à travers des protocoles d’accord, soit par le biais d’un cadre de concertation, de contrat ou de conventions.

Le Plan d’action propose un diagramme des relations (idéales) entre le ministère en charge des ressources forestières (MECV), le ministère en charge de la décentralisation (MATD), les collectivités territoriales décentralisées et les organisations de la société civile (Voir p. 20 dudit document). Ces relations sont détaillées à tous les niveaux, du sommet (l’État central) à la commune.

Selon la proposition avancée dans le Plan (nous rappelons qu’il s’agit d’une configuration idéale, nécessitant un cadre juridique non encore complet à l’état actuel), la commune se trouve dans un réseau de relations qui peut être représenté ainsi :

Tableau 10



	Relation fonctionnelle
	Relation hiérarchique technique
	Relation hiérarchique administrative
	Relation contractuelle

La commune entretient des relations fonctionnelles avec la préfecture, les services techniques (qui dépendent d’ailleurs de la préfecture du point de vue administratif) et les cadres de concertation technique au niveau

provincial (là où ils sont en place). Elle entretient des relations fonctionnelles – sous forme de contrat – aussi avec les organisations de producteurs.

Dans le schéma proposé dans le Plan d'action, le cadre de concertation technique est l'organe, au niveau provincial, qui facilite la collaboration, la communication et la négociation entre, d'un côté, les services déconcentrés en charge des forêts et de la faune, d'un autre côté les représentants de la collectivité territoriale décentralisée (la commune), et d'un autre côté les organisations des producteurs (ou de la société civile, tout court). Il reste à vérifier quelles mesures - tant juridiques que financières - sont prises pour que ce cadre de concertation soit véritablement mis en place et puisse fonctionner.

En ce qui concerne les ressources dont les collectivités territoriales disposent dans le cadre de leur action dans le domaine de la gestion des ressources forestières, le Plan d'action ne fournit pas des informations précises. En effet, les dispositions relatives à la distribution des recettes fiscales demeurent floues au niveau des textes. En l'absence d'informations sûres au niveau des textes et dans l'attente de décrets d'application, seule l'observation directe des pratiques au niveau des communes peut nous informer sur l'état réel de la fiscalité en matière de gestion des ressources forestières.

3.3 La Lettre politique de développement rural décentralisé

La Lettre de politique de développement rural décentralisé, publiée en 2002 par le ministère de l'Économie et du Budget, trace les grandes lignes de la stratégie du gouvernement en matière de développement rural et de décentralisation. Concernant l'environnement et les ressources naturelles, il est envisagé une série de réformes et d'actions:

- la mise en application des dispositions du Code de l'environnement et du Code forestier ;
- la promotion de la gestion durable et décentralisée des ressources forestières, fauniques et halieutiques par les mécanismes de cogestion et de concession à travers l'élaboration de plans d'aménagement et de gestion participatifs des forêts, des plans d'eau et des aires de protection faunique, ainsi que la formation, l'organisation et la responsabilisation des communautés locales ;
 - la professionnalisation des acteurs ainsi que la labellisation des produits forestiers et la facilitation de leur accès aux financements de proximité adaptés à leurs activités ;
 - la valorisation des produits forestiers (ligneux et non ligneux), halieutiques et fauniques ;
 - la promotion de la reforestation à travers l'agroforesterie, les essences forestières d'intérêt économique, et de la foresterie périurbaine et de l'agrocynégétisme ;
 - la récupération des forêts et des terres dégradées ;
 - le renforcement de la protection et de la valorisation des ressources cynégétiques ;
 - le développement du tourisme de vision et de la chasse sportive.

3.4 Le document de politique nationale en matière d'environnement de 2007

La politique nationale en matière d'environnement a été adoptée en 2007 par décret (2007-160). Les enjeux de la politique nationale sont de différents ordres : politique ('le développement durable'), économique ('la contribution des ressources naturelles à l'économie'), social ('la valorisation des savoirs locaux qui participent fortement à la préservation de la biodiversité'), éducatif (construction d'une 'éthique environnementale, base de l'écocitoyenneté'), culturel ('les aspects spirituels des différents groupes d'intérêt').

Parmi les principes directeurs de la politique nationale en matière d'environnement, nous signalons : la promotion de la bonne gouvernance ; le renforcement du processus de décentralisation, la gestion durable des ressources ; le recentrage du rôle de l'État (accompagnement des acteurs : institutions, OP, secteur privé) ; transfert des compétences ; renforcement (vers OP, CT et privé) ; le partenariat État - autres acteurs ; le développement durable.

Les orientations sont les suivantes : i) la gestion rationnelle des ressources naturelles, pour mieux contribuer au développement économique ; ii) l'accès aux ressources naturelles pour toutes les couches sociales afin de lutter contre la pauvreté ; iii) assurer la qualité de l'environnement aux populations.

Parmi les axes d'intervention, nous citons (entre autres) :

- la création d’un dispositif institutionnel, législatif et réglementaire favorable à la protection et à la gestion participative des RN ;
- la gouvernance partagée environnementale et la gestion participative décentralisée des RN, à travers le processus de décentralisation et la responsabilisation des CT ;
- la promotion de l’information, l’éducation environnementale et l’écocitoyenneté.

Les instruments spécifiques de mise en œuvre peuvent être énumérés comme suit.

Tableau 11

Instruments réglementaires	les normes, les seuils, les autorisations ; l’évaluation environnementale (études d’impacts et notices d’impacts sur l’environnement, audit environnemental, éco- bilan, éco-label, etc.) ; les inspections environnementales ; la convention de gestion en régie ou gestion déléguée.
Instruments économiques et financiers	les instruments classiques (taxes, subventions, redevances) ; les instruments innovants (Comptabilité et fiscalité environnementales) ; les fonds de gestion de l’environnement ; les dispositions du code des investissements axées sur les exigences environnementales ; les mécanismes de financement extérieurs et les investissements directs étrangers
Instruments de suivi-évaluation	le Rapport sur l’état de l’environnement au (REEB) ; l’Observatoire national sur l’environnement ; le dispositif de suivi-évaluation, afin d’évaluer l’acceptabilité et l’applicabilité de la politique nationale en matière d’environnement par tous les acteurs concernés.
Instruments volontaires	Outre les instruments obligatoires reposant essentiellement sur les référentiels des agents de l’Administration, il y a lieu de combiner le référentiel d’autres acteurs tels les producteurs et les consommateurs à travers leurs exigences à l’effet d’aboutir à une application socialement acceptable des instruments de la politique. Les instruments volontaires sont agréés par des organismes indépendants (labels écologiques, norme ISO,...).

Le cadre des rôles et des responsabilités des acteurs, selon la politique nationale en matière d’environnement, serait le suivant.

Tableau 12

Acteur	Description et rôle	Responsabilités
État	L’État fixe les orientations et options de la politique en matière d’environnement et garantit sa mise en œuvre à travers les représentants du pouvoir central, les services techniques centraux et déconcentrés	<ul style="list-style-type: none"> - élaborer ou actualiser les stratégies de mise en œuvre, en cohérence avec les orientations sus définies ; - consolider le dispositif législatif et réglementaire ; - promouvoir un système de bonne gouvernance des ressources environnementales, bâti sur un partenariat, une concertation et un dialogue dynamique avec les différents acteurs aux différentes échelles territoriales ; - développer les compétences en gestion environnementale au bénéfice des différents acteurs ; - faciliter la mobilisation des ressources (financières, matérielles et humaines) ; - contrôler, suivre et évaluer la mise en œuvre de la politique ; - coordonner les interventions en matière d’environnement.

CT	Les CT, selon les textes de la décentralisation, sont appelées à exercer davantage des prérogatives dans le domaine de la gestion de l'environnement	<ul style="list-style-type: none"> - participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des outils spécifiques de gestion environnementale au niveau régional et local (plans d'assainissement, d'aménagements paysagers, d'aménagement des ressources naturelles) ; - exercer la maîtrise d'ouvrage des investissements d'aménagement et de gestion des ressources naturelles et d'amélioration du cadre de vie de leur ressort territorial ; - créer un cadre institutionnel et réglementaire favorable à la mobilisation des ressources (financières, matérielles et humaines) locales comme externes et le cofinancement des investissements de gestion des ressources naturelles
Société civile	Les organisations et associations (OP et OP de filière, CA, associations, ONG..) intègrent la gestion durable dans leurs préoccupations	<ul style="list-style-type: none"> - contribuer au développement des compétences, à l'information et à la sensibilisation, à l'appui-conseil des différents acteurs dans l'analyse, la planification, le suivi-évaluation des investissements en matière d'environnement - participer à la mobilisation des financements ; - faire le plaidoyer pour une bonne gouvernance environnementale.
Secteur privé	Les entreprises privées lucratives sont de plus en plus impliquées dans les questions environnementales au regard de leur demande en ressources, etc.	<ul style="list-style-type: none"> - participer à la gestion et la préservation de l'environnement - valoriser les produits technologiques mis au point par la recherche ; - participer au financement des actions de préservation de l'environnement ; - offrir des prestations dans le domaine de l'environnement en vue de contribuer au développement durable et à l'instauration d'une saine gestion de l'environnement (études, conseil, formation, analyses, etc.).
Institutions de formation/recherche		<ul style="list-style-type: none"> - former les différents acteurs, - faire la recherche scientifique et technologique, - conduire diverses études sur l'environnement, - élaborer des curricula de formation.
Autorités coutumières et religieuses	Les autorités coutumières et religieuses ont toujours participé à la gestion de l'environnement	<ul style="list-style-type: none"> - sensibiliser et mobiliser les populations en vue de participer à des réalisations en faveur de l'environnement ; - contribuer à la gestion des ressources naturelles (bois sacrés, forêts sacrées, gestion des terres,...)
Partenaires techniques et financiers		<ul style="list-style-type: none"> - participer à la concertation avec les différents acteurs ; - appuyer l'élaboration et la mise en œuvre des investissements ; - accompagner le développement des capacités institutionnelles, législatives et techniques des différents acteurs ; - contribuer à la mobilisation pour le financement de la politique.

3.5 Les initiatives institutionnelles récentes

Avec la création de l'Office national des aires protégées (OFINAP) en 2008, le gouvernement se dote d'un instrument susceptible, entre autres, d'appuyer la gestion décentralisée des ressources forestières (notamment en ce qui concerne les aires protégées).

En effet l'OFINAP a été institué pour contribuer à mettre en œuvre les orientations de la politique forestière nationale, traduites dans le Programme cadre de gestion durable des ressources forestières et fauniques afin de préserver la diversité biologique, de lutter contre la désertification et de soutenir la croissance économique durable.

Ses missions spécifiques sont :

- assurer la gestion durable des forêts de l'État et des collectivités territoriales ;
- renforcer la gestion participative des ressources forestières et fauniques ;
- développer le partenariat entre l'État, les collectivités territoriales, les organisations de la société civile et le secteur privé ;
- promouvoir tout type d'activités de gestion des ressources forestières et fauniques susceptibles de lutter durablement contre la pauvreté ;
- mettre en place un système de financement adapté aux missions de conservation.

Pour accomplir ces missions, l'Office est chargé - entre autres (la liste en effet n'est pas exhaustive) - de : suivre l'élaboration des plans d'aménagement et de gestion de ces forêts ; assurer ou appuyer la mise en œuvre des plans d'aménagement et de gestion ; susciter la mise en place et/ou le renforcement des capacités des organisations communautaires ; appuyer les collectivités territoriales et les communautés de base à la mise en œuvre des plans d'aménagement ; proposer une gamme de prestations aux collectivités territoriales, aux opérateurs privés concernant la conservation et la gestion des ressources naturelles ; promouvoir l'émergence de nouvelles filières de production forestières et fauniques ; renforcer les capacités des acteurs dans la gestion durable des ressources forestières et fauniques.

IV. LES RESSOURCES PASTORALES

1. Les textes relatifs aux ressources pastorales

1.1 Textes généraux faisant référence aux ressources pastorales

1997

- Décret n° 97-54/PRES/PM/MEF du 6 février 1997 portant conditions et modalités d'application de la loi sur la Réorganisation agraire et foncière

1998

- Décision A/DEC.5/10/98 relative à la réglementation de la transhumance entre les Etats membres de la CEDEAO

2002

- Lettre de politique de développement rural décentralisé

2004

- Loi n° 055-2004/AN portant code général des collectivités territoriales

2007

- Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural

1.2 Textes spécifiques en matière de ressources pastorales

2000

- Arrêté conjoint 2000-31 MRA/AGRI/MEE/MEF/MEM/MIHU portant règlement des différends entre agriculteurs et éleveurs
- Arrêté conjoint n°2000-29/MRA/AGRI/MEE/MEF/MATS/MEM/MIHU du 21 juillet 2000 portant création, composition, attributions et fonctionnement de la commission technique interministérielle chargée de l'examen de projets de textes réglementaires régissant des activités pastorales

2002

- Loi n° 034-2002/an portant loi d'orientation relative au pastoralisme au Burkina Faso

2007

- Décret n° 2007-407/PRES/PM/MRA portant création, attributions, composition et fonctionnement du Comité national de la transhumance
- Décret n° 2007-408/PRES/PM/MRA/MAHRH/MATD portant conditions d'exploitation des ressources en eau à des fins pastorales
- Décret n° 2007-410/PRES/PM/MRA/MFB portant conditions générales d'attribution, d'occupation et d'exploitation des zones pastorales aménagées
- Décret n° 2007-415/PRES/PM/MRA/MAHRH/MATD/SECU/MFB/ MEDEV/MCE/MID/MECV portant conditions d'exercice des droits d'usage pastoraux

2. LE CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL EN MATIÈRE DE GESTION DES RESSOURCES PASTORALES

2.1 Le décret d'application de la RAF de 1997

Le décret d'application de la RAF fait référence aux aménagements pastoraux dans les articles de 80 à 97 (des généralités, des zones pastorales, des mouvements de bétail).

Le décret d'application consacre les articles de 199 à 220 aux conditions d'occupation et de jouissance des terres pastorales. Il y est établi notamment que :

- les terres aménagées pour l'élevage du bétail sont occupées au moyen de titres de jouissance individuels ou collectifs délivrés par l'autorité compétente ;
- la gestion et l'entretien des infrastructures et des équipements incombent aux exploitants sous le contrôle des services techniques ;
- l'utilisation des pistes à bétail peut donner lieu au paiement de taxes et redevances. Leur entretien incombe à l'autorité administrative territorialement compétente avec la participation des agro-pasteurs ;
- les déplacements de troupeaux de bétail nationaux en transhumance à l'intérieur du pays sont subordonnés à l'obtention d'un certificat national de transhumance ;
- les bergers ou gardiens des troupeaux doivent respecter les pistes de transhumance et l'itinéraire ;
- préalablement établi. Ils devront en outre présenter spontanément leurs animaux aux postes de contrôle ;
- les bergers ou gardiens d'animaux en transhumance ou en transit sont tenus au respect strict de la réglementation nationale en matière de police sanitaire des animaux. Ils doivent notamment présenter leurs animaux aux visites sanitaires obligatoires ;
- sont qualifiés de divagants les animaux errant ou pacageant sans gardien en dehors des limites de leurs zones d'élevage ou de leurs parcours habituels ;
- le gardiennage de jour et le parcage de nuit des animaux sont obligatoires et permanents en toute saison ;
- les animaux en divagation sont saisis et mis en fourrière et leurs gardiens ou propriétaires passibles des sanctions prévues par les textes en vigueur ;
- En cas de dégâts causés par des animaux aux cultures, l'évaluation du préjudice est faite par les services compétents de l'agriculture et de l'élevage à la demande de l'autorité administrative qui peut se faire représenter si elle le juge nécessaire. L'évaluation est faite en présence du gardien ou du propriétaire desdits animaux, d'une part, et du propriétaire du champ d'autre part, ou de l'une des deux parties seulement après notification écrite restée sans suite.

L'article 506 explicite qu'en attendant la délimitation des zones pastorales, sont considérés comme pâturages l'ensemble des espaces suivants:

- les espaces naturels traditionnellement destinés à la pâture des animaux ;
- les zones pastorales déjà aménagées pour l'élevage ;
- Les prairies aménagées pour la production de plantes fourragères et semencières ;
- les zones forestières ouvertes à la pâture des animaux domestiques ;
- les terres en jachère, en accord avec les détenteurs de titres de propriété ou de jouissance y afférents.

2.2 La loi d'orientation sur le pastoralisme de 2002

La loi d'orientation relative au pastoralisme date de 2002. Elle fixe les principes et les modalités d'un développement durable, paisible et intégré des activités pastorales, agropastorales et sylvopastorales.

Tableau 13

Pastoralisme	toute activité d'élevage consistant à assurer l'alimentation et l'abreuvement des animaux par l'exploitation directe des ressources naturelles sur des espaces déterminés et impliquant la mobilité des animaux. Le pastoralisme désigne également les activités associant de manière complémentaire l'élevage, l'agriculture et la sylviculture.
Pasteur	toute personne qui exerce à titre d'occupation principale l'activité d'élevage pastoral et qui en tire l'essentiel de ses revenus, qu'elle soit propriétaire de tout ou partie du troupeau

ressources pastorales	ressources végétales, hydriques et minérales exploitées dans le cadre de l'élevage pastoral ; elles sont comprises soit dans les espaces affectés à la pâture des animaux, soit dans les espaces ouverts à la pâture des animaux.		
espaces pastoraux	Espaces affectés	Espaces pastoraux d'aménagement spécial espaces pastoraux d'aménagement spécial ou zones pastorales : espaces identifiés comme tels par les schémas national, régional ou provincial d'aménagement du territoire ou par le schéma directeur d'aménagement et affectés à la réalisation d'opérations de mise en valeur pastorale	
		Espaces de terroir réservés à la pâture espaces de terroir réservés à la pâture : espaces ruraux traditionnellement affectés à la réalisation d'activités pastorales. Ils comprennent notamment les pâturages villageois ou inter-villageois, les espaces de cure salée et les espaces de bourgou.	<i>Espaces de cure salée</i> : espaces caractérisés par la teneur spécifique des sols en sels minéraux et utilisés périodiquement pour l'enrichissement de l'alimentation des animaux
			<i>Espaces de bourgou</i> dits bourgoutières : prairies semi-aquatiques dominées par la graminée fourragère <i>Echinochloa stagnina</i> ou bourgou
			Sont également considérés comme des espaces de terroirs réservés à la pâture les pâturages ou espaces ruraux traditionnels faisant l'objet d'opérations locales de préservation ou de mise en valeur à des fins pastorales, dans le cadre des actions de gestion de l'espace et des ressources naturelles
		<i>Espaces de cultures fourragères destinés à la pâture directe des animaux</i> ⁴ portions d'espaces pastoraux occupées par des prairies artificielles et/ou par des ligneux pérennes, réalisées et destinées à être exploitées en commun, principalement par la pâture directe des animaux.	
Espaces ouverts	espaces dont la destination principale est autre que pastorale, mais supportant des droits d'usage pastoraux. Ils sont de trois types :	<i>Espaces forestiers ouverts à la pâture</i> : espaces constitués, d'une part, des espaces de forêts protégées, et, d'autre part, des espaces de forêts classées, uniquement lorsque les actes de classement ou les plans d'aménagement de ces dernières autorisent la pâture conformément aux dispositions de la législation forestière en vigueur.	
		<i>Jachères</i> : espaces de cultures temporairement laissés au repos en vue de la restauration naturelle de la fertilité des sols.	
		<i>Champs de cultures après récoltes</i> : espaces agricoles envisagés comme espaces de pâturage uniquement après les périodes de récoltes en vue de l'exploitation des résidus de récoltes.	

⁴ La définition des *Espaces de cultures fourragères destinés à la pâture directe*, n'étant pas explicitée dans la loi d'orientation sur le pastoralisme de 2002, nous reportons la définition du décret n° 415 de 2007 portant conditions d'exercice des droits d'usage pastoraux

Pistes à bétail	Pistes d'accès ⁵ passage qui permet au bétail d'accéder aux points d'eau, aux pâturages ou aux parcs de vaccination.
	Pistes de transhumance voies affectées à la circulation des animaux en transhumance en vue de l'exploitation des points d'eau, des pâturages et des cures salées.
	Pistes de commercialisation voies affectées à la circulation des animaux et permettant de les convoier à pied des zones de production vers les centres de consommation et/ou les marchés à bétail.
vaine pâture	droit pour un éleveur de faire paître son bétail sur les espaces naturels et les espaces non clos d'autrui après la récolte, sous réserve du consentement de l'exploitant
Transhumance	déplacement organisé de nature saisonnière ou cyclique des troupeaux à la recherche d'eau, de pâturages et/ou de cures salées.
troupeau	ensemble d'animaux de la même espèce, évoluant en groupe dans un contexte donné
mobilité	fait du déplacement d'un animal ou d'un troupeau d'un point à un autre, à la recherche de ressources pastorales (eau, pâturages, cures salées).
Droits d'usage pastoraux⁶	l'ensemble des droits réels reconnus aux pasteurs pour l'exploitation des ressources naturelles, et protégés comme tels par la loi.

La loi d'orientation établit le rôle et les responsabilités de l'État et des collectivités territoriales et des pasteurs.

Tableau 14

Rôle et responsabilités de l'État et des CT	Rôle et responsabilités des pasteurs
<p>L'État coopère avec les Etats voisins en vue du développement pastoral durable au plan régional</p> <p>L'État et les CT garantissent aux pasteurs le droit d'accès aux espaces pastoraux, le droit d'utilisation équitable des ressources naturelles et la mobilité des troupeaux.</p> <p>L'État et les CT prennent les mesures nécessaires à l'amélioration des performances productives et de qualité de l'élevage pastoral (sécurisation des activités pastorales, préservation de la santé animale, soutien aux activités d'amélioration de l'alimentation des animaux)</p> <p>Dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire, l'État et les CT veillent à l'identification, à la protection et à l'aménagement des espaces à vocation pastorale.</p> <p>L'État et les CT veillent à la préservation et à la protection des espaces pastoraux traditionnels. En particulier, ils favorisent la préservation de la vocation pastorale des bas-fonds et des zones de bourgou.</p> <p>En cas de situation de crise alimentaire du bétail, le conseil des ministres peut, par décret, autoriser l'ouverture temporaire de certaines forêts classées</p>	<p>Les pasteurs exploitent les ressources naturelles dans le respect des lois et règlements en vigueur, notamment ceux relatifs à l'environnement et à la garantie des biens d'autrui.</p> <p>En concertation avec l'État et les collectivités territoriales, leurs organisations participent à la gestion durable des ressources pastorales et à la sauvegarde de l'environnement.</p> <p>Les espaces pastoraux et les ressources naturelles font l'objet d'une utilisation partagée et équitable par les différentes catégories d'exploitants ruraux dans le respect des lois et règlements en vigueur. Chaque utilisateur est tenu de respecter les droits légitimes des autres utilisateurs.</p> <p>Les organisations de pasteurs, en concertation avec les autres organisations de producteurs et les autorités coutumières, doivent apporter leur concours aux actions d'identification, de préservation et de gestion des espaces pastoraux, des points d'eau et des pistes à bétail. Ils contribuent également, dans les mêmes conditions aux niveaux national et local, aux actions de prévention et de résolution des litiges liés aux activités pastorales.</p> <p>Les organisations de pasteurs prennent toutes les mesures utiles en vue de l'information de leurs membres sur la législation et la politique de développement de l'élevage. Conformément à la législation en vigueur relative au régime associatif, elles sont tenues de rendre compte à leurs membres des résultats des concertations avec les autorités publiques.</p>

⁵ La définition des pistes d'accès n'étant pas explicitée dans la loi d'orientation sur le pastoralisme de 2002, nous reportons la définition du décret n° 054 de 1997 portant conditions et modalités d'application de la RAF

⁶ La définition des droits d'usage pastoraux n'est pas présente dans la loi d'orientation de 2002. Elle est introduite avec le décret n° 415 de 2007 portant conditions d'exercice des droits d'usage pastoraux

<p>à la pâture des animaux. Le ministre chargé de l'élevage prend toutes les mesures de nature à encourager et à faciliter l'organisation, l'information et la formation des pasteurs.</p>	
--	--

La loi d'orientation fixe les normes qui réglementent l'accès à l'eau à des fins pastorales.

Les pasteurs ont le droit d'accéder aux points d'eau en vue d'abreuver leurs animaux.

L'utilisation pastorale des ressources en eau en période de sécheresse se fait dans le respect des mesures prévues par le gouvernement en application des dispositions du régime de l'eau.

Des servitudes de passage sont imposées aux fonds riverains des points d'eau en vue de permettre l'accès des animaux à l'eau. La consistance de ces servitudes et les modalités de leur constitution sont déterminées conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur.

Les droits d'accès des animaux à l'eau sont réglementés selon le statut de la ressource.

Tableau 15

Points d'eau naturels	L'accès est libre et gratuit. (il peut faire l'objet d'une réglementation par l'autorité compétente, notamment en ce qui concerne les modalités de l'abreuvement, du parcage et de la circulation des animaux, ou encore en ce qui concerne les besoins de protection de la qualité des ressources en eau)
plans d'eau artificiels, puits et forages publics	L'accès est soumis à une réglementation édictée par le ministre chargé de l'eau conjointement avec les ministres chargés de l'élevage, de l'agriculture et de l'énergie. Il peut être subordonné au paiement de redevances
puits, forages et plans d'eau privés	L'accès est soumis à autorisation préalable du propriétaire. Il s'exerce conformément aux conventions librement négociées entre les parties concernées

Concernant la mobilité des animaux, la loi d'orientation énonce que le droit de déplacer les troupeaux à des fins pastorales s'exerce sur l'ensemble du territoire national.

Les obligations des pasteurs sont les suivantes :

- La garde des animaux (en absence de garde, la responsabilité civile du propriétaire du troupeau est engagée, en cas de dommages éventuels causés à tiers). Les gardiens doivent être majeurs et en nombre suffisant ;
- Le respect de la législation relative à la police sanitaire des animaux ;
- Le respect des dispositions administratives, notamment en ce qui concerne la détention du certificat de transhumance.

La loi d'orientation établit aussi que les collectivités territoriales concernées par la transhumance et les organisations de pasteurs se concertent périodiquement afin de préparer et d'organiser les mouvements de troupeaux, notamment en ce qui concerne les périodes de départ et de retour.

Le déplacement des animaux se réalise en empruntant les pistes à bétail (pistes d'accès, les pistes de transhumance, pistes de commercialisation), qui sont créées par arrêté conjoint après avis de l'autorité locale compétente et font l'objet d'un classement selon les cas, dans le domaine public de l'État ou des collectivités territoriales. Elles sont de ce fait inaliénables, imprescriptibles et insaisissables.

Les pistes doivent être délimitées par tous moyens appropriés. Elles grèvent les fonds riverains d'une servitude d'utilité publique dont l'assiette est déterminée dans les conditions fixées par arrêté conjoint.

En saison de cultures, le déplacement des animaux à des fins pastorales se fait obligatoirement par les pistes à bétail. En dehors de la saison de cultures, l'utilisation de ces pistes est simplement recommandée.

Toute mise en culture, construction ou tout établissement d'entrave de quelque nature que ce soit sur l'emprise d'une piste à bétail est interdit.

Les propriétaires des animaux sont toujours civilement responsables des dommages qu'ils ont, par leur faute, causés aux tiers.

Le droit de déplacer le troupeau comporte également le droit au franchissement des frontières. Sous réserve de réciprocité, les troupeaux étrangers sont autorisés à franchir les frontières nationales dans le cadre de la transhumance (si accompagnés des documents administratifs et sanitaires exigés).

Pour les transhumances internationales, le respect des pistes de transhumance est obligatoire en toute saison.

2.3 Le décret n° 415 de 2007 : conditions d'exercice des droits d'usage pastoraux

La loi d'orientation sur le pastoralisme de 2002 évoque aussi les grandes lignes des droits et des obligations des usagers des différents espaces pastoraux.

Le décret n° 415 de 2007 portant conditions d'exercice des droits d'usage pastoraux apporte davantage de détails et de précisions à ce sujet.

Tableau 16

Type d'espace pastoral		Droits, obligations et modes de gestion
Espaces affectés	les espaces pastoraux d'aménagement spécial	<p>Dans les <u>espaces réalisés par l'État ou les CT</u>, l'exploitation des ressources pastorales est un droit exclusif dévolu aux pasteurs qui y sont installés et détenteurs de titres de jouissance réguliers.</p> <p>L'espace pastoral d'aménagement spécial est organisé en secteurs pastoraux. Le secteur pastoral comprend une aire d'habitation composée de parcelles et une aire de pâture commune.</p> <p>L'occupation et la jouissance des parcelles dans les zones pastorales aménagées sont constatées soit par un permis d'exploiter, soit par un bail qui en détermine les conditions et fixe la durée.</p> <p>Les droits reconnus aux pasteurs installés dans les zones pastorales aménagées sont assimilés à des droits réels et ne préjugent en rien de la propriété du fonds de terre.</p> <p>L'occupation et l'exploitation des parcelles donnent lieu au paiement de taxes et redevances.</p> <p>L'occupation d'une parcelle et l'exploitation des ressources pastorales sont soumises au respect des clauses d'un cahier des charges, fixant les conditions d'attribution, d'évaluation, de mise en valeur et de retrait des parcelles dans chaque zone pastorale aménagée.</p> <p>L'État ou les collectivités locales peuvent céder en <u>concession</u> tout ou partie d'un espace pastoral d'aménagement spécial à une ou plusieurs personnes physiques ou morales. Outre l'acte de concession, les parties sont liées par un cahier des charges spécifique dont les clauses sont convenues d'un commun accord.</p> <p>Les <u>espaces d'aménagement spécial réalisés à titre privé</u> font l'objet d'un cahier des charges spécifique prenant en compte les orientations du schéma provincial d'aménagement du territoire et les options de développement de la localité d'implantation.</p>

	les espaces de terroir réservés à la pâture	espaces de cure salée	<p>L'accès aux ressources pastorales dans les espaces de terroir réservés à la pâture des animaux est libre. Cependant, en vue d'une gestion durable des ressources naturelles, les communautés de base, en collaboration avec les organisations d'éleveurs concernés, peuvent être autorisées à prévoir des mesures locales d'accès à ces ressources.</p> <p>Toute activité agricole est interdite. L'établissement de campement est interdit.</p> <p>L'accès aux pâturages est prioritairement réservé aux pasteurs du (des) village(s) du (des) terroir(s) concerné(s). L'admission du bétail transhumant est subordonnée à autorisation préalable des communautés de base.</p> <p>Celles-ci veillent au respect des règles de gestion des ressources pastorales en collaboration avec les services techniques chargés de l'élevage, de l'environnement et de l'eau.</p> <p>Les pasteurs concourent à la sauvegarde de l'environnement en collaboration avec les autres membres des communautés de base.</p>
		bourgoutières	
		pâturages ou espaces ruraux traditionnels faisant l'objet d'opérations locales de préservation ou de mise en valeur à des fins pastorales	
	les espaces de cultures fourragères destinés à la pâture directe des animaux.		<p>Les espaces de cultures fourragères destinées à la pâture directe sont déterminés par le schéma directeur d'aménagement ou le cahier des charges spécifiques pour l'exploitation de l'espace pastoral concerné.</p> <p>Les conditions d'exploitation sont fixées par les communautés de base et/ou les organisations de pasteurs initiatrices de l'opération.</p> <p>La pâture directe est considérée comme la principale forme d'exploitation des espaces. Elle n'exclut pas les autres formes d'exploitation des fourrages.</p>
Espaces ouverts	Dans les espaces ouverts à la pâture, les pasteurs exercent leurs droits concurremment avec les autres exploitants ruraux, notamment les agriculteurs, dans les conditions prévues par les textes en vigueur.		
	espaces forestiers ouverts à la pâture		<p>En cas de situation de crise alimentaire du bétail, le gouvernement peut autoriser, à titre exceptionnel, l'ouverture de certaines forêts classées à la pâture des animaux domestiques.</p> <p>L'ouverture des forêts classées à la pâture des animaux domestiques ne constitue nullement un déclassement ni partiel ni temporaire desdites forêts.</p>
	jachères		<p>Sauf restrictions particulières résultant des usages locaux ou de l'interdiction expresse du propriétaire, les terres agricoles laissées en jachère sont accessibles à la pâture des animaux. En cas de contestation, la détermination des usages locaux en la matière est faite par référence aux responsables locaux représentatifs des réalités socioculturelles de la région concernée.</p>
	champs de cultures après récoltes		<p>L'accès au champ après récoltes est soumis à l'accord préalable de son propriétaire.</p> <p>L'exercice du droit de vaine pâture est en principe gratuit.</p> <p>Toutefois, le propriétaire d'un champ peut, par convention avec un ou plusieurs éleveurs, en décider autrement (dans ce cas il est tenu d'en informer les autres pasteurs).</p> <p>La protection des récoltes dans un champ non libéré après la date d'ouverture des pâturages post-cultureux incombe à son seul propriétaire.</p> <p>Durant la vaine pâture, les pasteurs sont tenus au respect des biens des tiers convenablement protégés, à l'observation des règles et principes de gestion et d'exploitation des</p>

		infrastructures et équipements se trouvant dans les champs.
--	--	---

2.4 Le décret n° 410 de 2007 : conditions d'attribution, d'occupation et d'exploitation des zones pastorales aménagées

Le décret n° 410 du 3 juillet 2007 portant conditions générales d'attribution, d'occupation et d'exploitation des zones pastorales aménagées apporte plus de précisions sur l'accès et l'usage des zones aménagées par l'État et par les collectivités locales.

La zone pastorale aménagée (ZPA) est un ensemble de terres rurales, délimitées et aménagées par l'État ou les collectivités locales pour des activités d'élevage et de production animale en association ou non avec des productions végétales et/ou forestières.

L'aménagement comporte des opérations de bornage, de parcellement, de délimitation de pistes d'accès, de création de points d'eau, ainsi que la construction de pare-feux, de parcs de vaccination, de magasins pour aliments de bétail, de locaux à usage de services et, s'il y a lieu, d'infrastructures socio-économiques et éducatives.

Chaque ZPA est dotée d'une commission d'attribution qui examine les dossiers des demandeurs et décide de l'attribution des parcelles.

L'occupation et la jouissance des parcelles dans les zones pastorales aménagées sont constatées par un permis d'exploiter ou par un bail qui en détermine les conditions et fixe la durée.

Les attributaires (l'éleveur ou le groupement d'éleveurs) sont soumis à un dispositif d'obligations et d'interdictions.

Tableau 17

Engagements/obligations	Interdictions
Résider dans la province abritant la zone pastorale, mettre en valeur la parcelle et contribuer aux actions d'aménagement complémentaires Gérer et entretenir les infrastructures et des équipements (sous le contrôle du chef de la ZPA) Veiller au respect de la police zoo-sanitaire des animaux, de la capacité de charge des pâturages, du système de gestion des pâturages et de la protection de l'environnement, des techniques d'élevage Aménager et entretenir les pare-feux autour des habitations Prévoir des parcelles pour la culture de plantes fourragères et améliorantes Supporter toutes servitudes que l'Administration juge utiles de constituer dans la ZPA Gardiennner en permanence les animaux Exploiter la ZPA dans le respect de sa vocation première et des principes d'intégration des activités pastorales, agricoles et sylvicoles.	L'ébranchage, la coupe des arbres et des arbustes à des fins pastorales sans autorisation préalable L'introduction de végétaux et d'animaux domestiques de races exotiques sans l'autorisation préalable des autorités compétentes. La réalisation d'aménagements pour irrigation non conformes aux dispositions législatives et/ou réglementaires en matière d'eau, d'environnement et de pastoralisme. L'entrée d'animaux extérieurs à la zone pastorale aménagée

La première obligation - la mise en valeur de la parcelle - consiste notamment en : l'occupation effective par le postulant et ses animaux ; la réalisation des infrastructures et aménagements exigés ; la contribution à la réalisation des infrastructures et aménagements complémentaires ; la contribution à l'entretien et au bon fonctionnement des infrastructures et aménagements communautaires.

La mise en valeur effective est évaluée par une Commission d'évaluation et de constat de mise en valeur, mise en place pour chaque ZPA et présidée par le directeur provincial du service chargé des domaines. Suite aux rapports de la commission d'évaluation, le service des domaines peut demander à la commission de retrait (dont la composition est la même que pour la commission d'attribution) de statuer sur le retrait de la parcelle. Le retrait intervient dans les cas suivants : non occupation, manquements graves au cahier des charges, troubles à l'ordre communautaire, décès de l'attributaire (dans ce dernier cas, les ayants droit peuvent manifester la volonté de poursuivre l'exploitation et bénéficier de la réattribution de la parcelle, qui ne sera en aucun cas divisée).

L'occupation et l'exploitation des parcelles dans les ZPA donnent lieu à paiement de taxes : jouissance, amortissement du coût des infrastructures et toutes autres charges jugées utiles par l'État ou les collectivités locales ; redevances, fixées et perçues par le groupement ou l'organisation faîtière des exploitants de la ZPA et couvrant l'entretien des ouvrages, le fonctionnement des structures chargées de la gestion des parcelles, toutes autres charges jugées utiles par l'organisation des exploitants.

2.5 Le décret n°408 de 2007 sur les conditions d'exploitation des ressources en eau à des fins pastorales

Le décret 408 du 3 juillet 2007 portant conditions d'exploitation des ressources en eau à des fins pastorales complète la loi d'orientation en détaillant les questions relatives à l'exploitation des ressources en eau par les pasteurs.

Le décret établit les principes d'accès à l'eau et la sauvegarde des périmètres d'accès à l'eau. Parmi les principes d'accès, on peut mentionner les suivants :

- l'utilisation des ressources en eau à des fins pastorales se fait dans le strict respect du droit des autres utilisateurs ;
- des mesures particulières de restriction ou d'interdiction d'accès des animaux aux points d'eau peuvent être prises par les autorités territoriales compétentes en vue de la sauvegarde des réserves d'eau et de la protection de la qualité des ressources en eau ;
- la détermination des points d'eau pastoraux n'est pas exclusive de leur utilisation à des fins domestiques et/ou agricoles. Elle implique seulement un droit d'accès préférentiel des éleveurs pour abreuver le bétail ;
- l'exploitation d'eau de puits ou de forages pastoraux à des fins autres que pastorales et humaines est soumise à autorisation préalable de l'autorité en charge de l'ouvrage.
- en cas de sécheresse, l'accès aux plans d'eau artificiels, aux puits et aux forages publics pour l'abreuvement des animaux est prioritairement réservé aux éleveurs identifiés comme résidant dans l'espace concerné ;
- l'accès aux puits, aux forages et aux plans d'eau privés est soumis à autorisation préalable du propriétaire. Il s'exerce conformément aux conventions librement négociées entre les parties concernées ;
- l'accès des animaux aux plans d'eau artificiels, aux puits et aux forages publics peut donner lieu au paiement de redevances ;
- les redevances sont fixées et perçues par l'autorité en charge de l'ouvrage en vue de son entretien.

3. Les orientations politiques

3.1 Les perspectives de décentralisation de la gestion des ressources pastorales

Aucun texte (du moins parmi ceux dont nous disposons) établit ou décrit de manière spécifique le rôle que les collectivités territoriales sont appelées à jouer, en matière de gestion des ressources pastorales, dans le cadre de la décentralisation. Notons toutefois que nous avons observé sur le terrain des pratiques non officielles ayant consisté en un transfert de signatures du préfet au maire des certificats de transhumance internationale.

Le Code général des collectivités territoriales de 2004, en effet, établit que les CT concourent, avec l'État, à l'administration et à l'aménagement du territoire (...), ainsi qu'à la protection et à la mise en valeur des ressources naturelles (art. 79). Les CT disposent d'un domaine foncier propre, constitué par les parties du do-

maine foncier national cédées à titre de propriété par l'État (art. 80). En outre, dans le respect des principes et des dispositions de la RAF, l'État peut transférer aux CT la gestion et l'utilisation du domaine foncier national et de son domaine privé situés dans leurs ressorts territoriaux (art. 81).

Cependant, lorsque les compétences spécifiques transférées aux CT sont évoquées, aucune référence aux ressources pastorales, ni à l'aménagement des zones pastorales, n'est faite, ni que l'on mentionne les compétences des communes en matière de gestion foncière, ni que l'on mentionne les compétences en matière de gestion des ressources naturelles.

La Lettre de politique de développement rural décentralisé de 2002, d'ailleurs, malgré son intention de promouvoir des stratégies de responsabilisation effective de collectivités locales, était déjà aussi floue par rapport au thème spécifique du pastoralisme et du rôle des collectivités territoriales dans la gestion des ressources pastorales.

Les décrets de 2007 (408, 410 et 415), qui devraient clarifier les modes opératoires de gestion des ressources pastorales, n'établissent jamais les compétences spécifiques des collectivités territoriales décentralisées en la matière : notamment, aucune distinction n'est faite entre les compétences de l'État et celles des collectivités territoriales (que dans les décrets sont appelées collectivités locales).

En l'absence de textes qui établissent les responsabilités des communes rurales dans le domaine des ressources pastorales, seule l'observation directe des modes de régulation locale peut nous informer sur l'état actuel de la distribution des compétences (notamment entre structures déconcentrées et structures décentralisées), dans la gestion des ressources pastorales.

3.2 Orientations en matière de sécurisation foncière des espaces pastoraux

Les décrets 408, 410 et 415 adoptés dans le mois de juillet 2007, tous visés à clarifier les conditions d'application de la loi d'orientation du pastoralisme de 2002, sont largement inspirés de la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural, publiée au mois de mai 2007 par le MAHRH.

Une partie de ce document était en effet consacrée à la question des ressources pastorales, dans la perspective de l'élaboration d'une réforme garantissant la sécurisation des droits des producteurs sur les ressources.

En ce qui concerne les espaces pastoraux ouverts - les espaces dont la destination principale est autre que pastorale, mais que les activités pastorales y sont autorisées -, le document de politique SFMR évoque le problème de la concurrence avec d'autres types d'activités rurales selon les périodes de l'année, qui serait source de nombreux conflits entre pasteurs et agriculteurs. La politique de SFMR prônait alors que des mesures soient prises afin d'organiser un accès équitable aux ressources naturelles au profit de l'ensemble des acteurs concernés (p. 11).

Concernant par contre les zones pastorales aménagées - les espaces identifiés par l'État comme ayant une vocation pastorale et réservés en vue de la réalisation d'aménagements pour la promotion de l'élevage -, le document de politique SFMR rappelle que, sur une soixantaine de zones pastorales potentielles, onze seulement ont fait l'objet d'opérations d'aménagements. En plus, ces zones aménagées rencontreraient des problèmes tels que la pression du front agricole et la réticence à la sédentarisation dans les zones aménagées de la part des éleveurs (p. 12). La politique de SFMR invitait l'État et les CT à créer, à aménager et à clarifier le statut juridique des zones pastorales ou des aires abritant les infrastructures d'élevage ; elle faisait également référence à la nécessité de l'immatriculation de ces zones dans le domaine de l'État ou des CT et à la sécurisation des droits des éleveurs par la délivrance de titres de jouissance.

Il nous semble en effet que le décret 2007- 410 portant conditions générales d'attribution, d'occupation et d'exploitation des zones pastorales aménagées ait été inspiré directement par les orientations exprimées dans la politique de SFMR.

En ce qui concerne les espaces pastoraux, la politique nationale de sécurisation foncière identifiait comme priorité la clarification du statut des espaces pastoraux (dans la perspective notamment d'amenuiser les conflits fonciers) et invitait l'État et les collectivités territoriales à entreprendre les actions suivantes (pp. 36-37):

- immatriculer les zones d'aménagement spécial ou zones pastorales identifiées au nom de l'État ou des collectivités locales ;

- attribuer les titres de jouissance aux éleveurs régulièrement installés dans les zones d'aménagement spécial ;
- entreprendre avec les acteurs concernés les actions d'aménagement et de valorisation des zones pastorales ;
- dans les espaces de terroir, accompagner les communautés dans l'élaboration et la formalisation de chartres locales d'accès aux ressources naturelles dans le respect de l'équité et des spécificités écologiques et culturelles locales ;
- initier un processus de négociation pour la création, l'aménagement et l'immatriculation des pistes à bétail. Les pistes doivent être classées comme patrimoine des collectivités ou de l'État selon leur degré d'usage et ne devront faire l'objet d'aucun changement de destination ;
- sécuriser les aires abritant des infrastructures d'élevage et de promotion des activités pastorales (parcs de vaccination, marchés à bétail, points d'eau pastoraux...).

V. LES RESSOURCES FONCIÈRES

1. Les textes relatifs à la gestion foncière

1.1 Textes spécifiques en matière de ressources foncières

1984

- Ordonnance n° 84-050 portant réorganisation agraire et foncière

1991

- ZATU AN VIII-0039 bis/FP/PRES portant réorganisation agraire et foncière

1996

- Loi n° 014/96/ADP du 23 mai 1996 portant réorganisation agraire et foncière

1997

- Décret n° 97-54/PRES/PM/MEF du 6 février 1997 portant conditions et modalités d'application de la loi sur la réorganisation agraire et foncière

2002

- Arrêté conjoint n° 2002-0038 MAHRH/MATD/MED/MRA/ MECV du 30 septembre 2002 portant création, composition, attribution et fonctionnement du comité national pour la sécurisation foncière en milieu rural

2007

- décret n° 2007-610/PRES/PM/MAHRH du 04 octobre 2007 portant adoption de la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural

2008

- Loi n° 24-2008/AN portant modification de la loi n° 014/96/ADP du 23 mai 1996 portant réorganisation agraire et foncière
- Décret n° 2008-704/PRES/PM/MAHRH/MEF/MATD/MRA portant création, composition, attributions et organisation d'un comité national pour la sécurisation foncière en milieu rural (CONA-SFR)

2009

- Loi n° 034-2009/AN portant régime foncier rural au Burkina Faso

1.2 Textes généraux faisant référence aux ressources foncières

2004

- Loi n° 055-2004/AN portant code général des collectivités territoriales au Burkina Faso et textes d'applications

1.3 Textes traitant des orientations politiques nationales en matière de gestion des ressources foncières

2007

- MAHRH, Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural

2008

- MAHRH, Rapport de synthèse des travaux de l'atelier national de validation de l'avant-projet de loi portant sécurisation foncière en milieu rural
- GRAF-CPF-RECIF, Mémoire sur l'avant-projet de loi SFMR

2. LE CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL EN MATIÈRE DE GESTION DES RESSOURCES FONCIÈRES

A propos de l'aménagement du domaine foncier national, depuis 1984 (première version de la RAF), une distinction est faite entre zones urbaines - destinées essentiellement à l'habitation et aux activités connexes - et zones rurales, dans lesquelles s'exercent les activités agricoles, forestières et pastorales.

Les notes suivantes tiennent prioritairement compte du cadre juridique et institutionnel régissant la gestion du foncier dans les zones rurales.

2.1 Textes de loi régissant les questions foncières avant 1984

Les textes juridiques en matière de questions foncières, produits avant 1984, sont les suivants :

- Décret du 08 novembre 1925 instituant un mode de constatations des droits fonciers des indigènes en Afrique occidentale française ;
- Décret du 29 septembre 1928 portant règlementation du domaine public et des servitudes d'utilité publique en AOF, ensemble de ses modificatifs et additifs ;
- Décret du 26 juillet 1932 portant réorganisation de la propriété foncière en Afrique occidentale française ;
- Décret du 15 novembre 1935 portant réorganisation des terres domaniales en OAF ;
- Arrêté n° 393 et 394/DOM du 16 juin 1954 portant règlementation des terres domaniales en Haute-Volta ;
- Décret du 20 mai 1955 portant réorganisation foncière et domaniale en AOF et son décret d'application du 10 juillet 1956 ;
- Loi n° 77/60/AN du 12 juillet 1960 portant règlementation des terres du domaine privé de la Haute-Volta ;
- Loi n° 29/63/AN du 24 juillet 1963 autorisant le Gouvernement à réserver pour l'État une part des terres faisant l'objet d'aménagements spéciaux ou des terres peu peuplées ou éloignées des agglomérations.

2.2 La réorganisation agraire et foncière (RAF) de 1984

L'ordonnance n° 84-050 du 4 août 1984 portant réorganisation agraire et foncière, animée par des principes révolutionnaires, vise à élaborer un statut nouveau de la terre et à poser les principes directeurs d'une réorganisation du monde rural.

L'objectif est la mise en place d'un système foncier et agraire qui permette une occupation et une utilisation rationnelles des terres (soustrait - on lit dans le préambule - tant au pouvoir de type féodal des structures agraires et foncières traditionnelles, qu'au pouvoir des structures sociopolitiques bourgeoises).

La RAF établit qu'il est créé un Domaine foncier national (DFN) constitué par toutes les terres situées dans les limites du territoire national. Le DFN est de propriété exclusive de l'État et il comprend : les terres précédemment définies ou classées comme domaine public de l'État et des collectivités publiques secondaires ; les terres du domaine privé de l'État et des collectivités ; les terres faisant l'objet de titres de propriété (titres fonciers) au nom des personnes physiques ou morales de droit privé ; les terres détenues en vertu des coutumes.

Les titres de propriété précédemment délivrés à des particuliers (personnes physiques ou morales) sont annulés et ils peuvent être remplacés par des titres de jouissance.

Les terres du DFN sont inaliénables, imprescriptibles et insaisissables.

La RAF spécifie aussi (art. 18) que tout bénéficiaire d'un titre de jouissance est tenu à l'occupation et à l'exploitation effective de la terre.

L'attribution des terres rurales relève de la compétence de commissions comprenant les bureaux des C.D.R du village. La gestion des terres est faite dans l'optique de l'intégration de toutes les activités du monde rural, de la protection et de la régénération forestière et de la conservation là où c'est nécessaire (par procédure de classement).

Les articles du 25 au 28 établissent la vocation collectiviste de l'organisation du monde rural (sans exclure pour autant - art. 29 - les formes d'occupation et d'exploitation individuelles ou familiales).

2.3 La réorganisation agraire et foncière de 1991

En 1991, la ZATU AN VIII-0039 bis/FP/PRES portant réorganisation agraire et foncière, est adoptée et abroge la RAF de 1984.

La nouvelle loi est présentée comme une relecture des textes précédents, dont le bilan est dit largement positif. En réalité la RAF de 1991 apporte des changements assez importants par rapport à la gestion des ressources foncières et définit de nouvelles orientations politiques en matière d'organisation du monde rural.

La nouvelle RAF confirme que le domaine foncier national est propriété de l'État, mais introduit le principe selon lequel les terres peuvent être cédées à titre de propriété privée aux personnes physiques ou morales (cessant ainsi d'être propriété de l'État. Art. 3). La RAF précédente excluait cette option et faisait valoir le principe de la jouissance.

Concernant les conditions d'attribution, d'occupation et d'exploitation des terres du DFN, la nouvelle RAF établit que l'occupation et la jouissance des terres du DFN donnent lieu à l'établissement de titres délivrés à titre onéreux (l'édition précédente de la RAF n'évoquait que la possibilité d'une redevance dans certains cas). A noter également que le principe selon lequel le 'réel besoin social' donne droit à l'attribution de terrains (urbains et ruraux), évoqué en 1984, n'apparaît plus dans la loi de 1991.

La RAF de 1991 établit aussi que les terrains ruraux non aménagés sont attribués par des commissions *ad hoc*.

Les zones rurales, aménagées ou non, dont la gestion et l'exploitation, selon indication explicite de la loi de 1984, devaient être organisées de préférence sous forme collective, peuvent maintenant être occupées ou exploitées sous forme coopérative, familiale ou individuelle (art. 23).

Les droits réels immobiliers prévus par la RAF de 1991 sont les suivants : la propriété, le droit de superficie, l'usufruit, le bail de longue durée ou emphytéose, le droit d'usage et d'habitation, les servitudes ou services fonciers, le nantissement immobilier ou antichrèse, les privilèges et hypothèques (les définitions de ces droits seront précisées dans la RAF de 1996).

L'aménagement du territoire est défini par la RAF de 1991 comme 'une politique spatiale qui vise à assurer un développement harmonieux de l'espace national par une meilleure répartition des populations et des activités'. La loi prévoit l'élaboration du schéma national d'aménagement du territoire, de schémas régionaux d'aménagement du territoire, de schémas provinciaux d'aménagement du territoire et de schémas directeurs d'aménagement. Les contenus et les procédures d'élaboration de ces schémas seront détaillés dans la RAF de 1996.

2.4 La réorganisation agraire et foncière de 1996

La RAF de 1996 détermine les principes fondamentaux de l'aménagement du territoire, de la gestion des terres rurales et urbaines, du régime de l'eau, des forêts, de la faune, des pêches, des substances de carrière et de mines, ainsi que de la réglementation des droits réels immobiliers.

La loi réaffirme que le DFN est de propriété de l'État, qui peut céder une partie de ses terres à titre de propriété privée à des personnes physiques ou morales.

Concernant la gestion des terres du domaine foncier national, une distinction est faite entre terres urbaines et terres rurales. Les terres rurales sont celles situées en dehors des limites administratives des villes et localités. Elles sont destinées principalement à l'agriculture, à l'élevage, à la sylviculture, à la pisciculture et plus généralement à toutes les activités liées à la vie rurale.

La loi prévoit la création de structures de gestion des terres du domaine foncier national au niveau des chefs-lieux de département et communes, composées par : une commission d'attribution des terres destinées à l'habitation ; une commission d'évaluation et de constat de mise en valeur des terres ; une commission de retrait des terres.

La RAF établit que dans les villages l'attribution, l'évaluation et le retrait des terres relèvent de la compétence de commissions villageoises de gestion des terroirs organisées en sous-commissions spécialisées. L'autorité administrative territorialement compétente nomme par arrêté les membres des commissions villageoises de gestion des terroirs élus et/ou désignés suivant les réalités historiques, sociales et culturelles (voir les art. 41 à 46).

Cependant, depuis le décret n° 2007-032 et en prévision de la loi n° 034-2009, les CVGT ont été remplacés par des Comités villageois de développement (CVD) qui n'ont plus en tant que tels de compétence foncière. Ils participent « à la recherche de solutions aux problèmes fonciers et de gestion de l'espace villageois » et ils créent « toutes les conditions nécessaires à la gestion, l'entretiens et la valorisation des infrastructures et des ressources naturelles » (Décret n° 2007-032, art. 10). La loi n° 034-2009 donne des compétences foncières à de nouvelles instances : les comités de conciliation, les commissions foncières et les services fonciers.

Tableau 18. Les domaines réglementés par la RAF de 1996 (RocheGude & Plançon 2009)

Nature domaniale	Contenu	Modalités juridiques	Acteur(s) concerné(s)
Domaine foncier national	Sites naturels et/ou aménagements artificiels soumis à un régime particulier (semblable à celui du domaine public) Terrains immatriculés au nom de l'État Terrains sans statut juridique écrit après immatriculation au nom de l'État	Inaccessibilité, imprescriptibilité insaisissabilité Procédures domaniales spécifiques	- État : Service des Domaines, Service du Cadastre et Service de la Publicité foncière - Administration territoriale pour attributions provisoires - Commissions <i>ad hoc</i> pour les attributions, les évaluations, et les constats de mise en valeur, organisées à chaque niveau de collectivités territoriales. - Au niveau du village, CVGT (remplacé en 2007 par CVD, aux compétences foncières limitées)
Domaine foncier des collectivités	Terrains transférés par l'État	voir Domaine foncier national	Services État et collectivités
Domaine privé des collectivités	Terrains immatriculés au nom de celles-ci	Régime de l'immatriculation et du droit civil	Service de la publicité foncière
Propriété privée	Terrains immatriculés au nom d'une personne privée	Régime de l'immatriculation et du droit civil	Service de la publicité foncière
Domaine coutumier	Terrains ruraux objet de droits coutumiers et/ou d'occupation non contestée	Reconnaissance des droits sur des terrains pour logement et nourriture personnels et familiaux	Détenteurs coutumiers/ administration territoriale et Domaines, commissions <i>ad hoc</i>

L'occupation et la jouissance des terres du domaine foncier national donnent lieu à l'établissement de titres délivrés à titre onéreux. Tout occupant d'une terre du domaine foncier national doit être titulaire de l'un des titres suivants.

Tableau 19

Titre	Définition	Droit d'aliénation	Possibilité de mise en gage	Mise en valeur
arrêté d'affectation	titre délivré aux services publics pour l'occupation des terres du DFN			

arrêté de mise à disposition	titre de jouissance permanent délivré aux personnes physiques ou morales pour l'occupation des terres du DFN à des fins non lucratives	Possibilité d'aliénation définitive des terres	droit à la garantie d'emprunts de sommes d'argent ou de toute autre obligation	
permis d'occuper	titre de jouissance précaire et révocable délivré aux personnes physiques ou morales désirant installer une activité lucrative sur des terres du DFN qui, par leur nature ou leur destination, ne peuvent être concédées en jouissance privative de longue durée			
permis urbain d'habiter	titre de jouissance permanent délivré aux personnes physiques ou morales pour l'occupation des terres urbaines destinées à l'habitation	possibilité d'aliénation définitive	droit à la garantie d'emprunts de sommes d'argent ou de toute autre obligation	Obligation de mise en valeur
permis d'exploiter	Titre de jouissance permanent délivré aux personnes physiques ou morales pour l'occupation à des fins lucratives de terres du DFN	possibilité d'aliénation définitive	droit à la garantie d'emprunts de sommes d'argent ou de toute autre obligation	Obligation de mise en valeur
Bail	Contrat de courte ou longue durée qui confère aux personnes physiques et morales publiques ou privées un droit de jouissance sur des terres du DFN			

Cependant, l'occupation et l'exploitation des terres rurales non aménagées dans le but de subvenir aux besoins de logement et de nourriture de l'occupant et de sa famille ne sont pas subordonnées à la possession d'un titre administratif. L'occupation et l'exploitation des terres sont gratuites et ne donnent pas lieu à paiement de taxes ou redevances (art. 52 et 53)

Concernant les conditions d'attribution, d'occupation et d'exploitation, la RAF de 1996 réaffirme le principe déjà établi en 1991, selon lequel les terres du DFN sont attribuées aux personnes physiques, sans distinction de sexe ou de statut matrimonial et aux personnes morales dans les conditions fixées par les textes en vigueur. Tout bénéficiaire d'une terre du DFN est tenu à son occupation et/ou à son exploitation effective conformément à sa destination et aux conditions spécifiques qui peuvent la régir.

La RAF établit que l'attribution des terres est faite par l'administration, de gré à gré ou par adjudication, après instruction des dossiers de demande par les services compétents.

Les zones rurales aménagées ou non sont occupées ou exploitées sous forme associative, familiale ou individuelle.

La RAF de 1996 définit les droits réels immobiliers suivants : propriété ; droit de superficie ; usufruit ; emphytéose ou bail de longue durée ; droit d'usage et droit d'habitation ; servitudes ou services fonciers ; nantissement immobilier ou antichrèse ; privilèges et hypothèques (voir art. 148 et suivants)

La RAF de 1996 est avant tout une réglementation du foncier urbain et des domaines et reste silencieuse sur le régime des terres rurales non aménagées (dont on ne fait référence qu'aux articles 52 et 53). En effet, le foncier rural est renvoyé au domaine coutumier qui relève des us et coutumes et d'une occupation du sol *de facto* et non contestée à des fins d'habitation et d'exploitation vivrière :

« ... l'occupation et l'exploitation des terres rurales non aménagées dans le but de subvenir aux besoins de logement et de nourriture de l'occupant et de sa famille ne sont pas subordonnées à la possession d'un titre administratif » (Art. 57, décret n° 97-054/PRES/PMMEF du 6 février 1997 portant application de la réorganisation agraire et foncière du Burkina Faso).

Si la RAF n'oblige pas les ruraux, elle ne les protège pas non plus :

- d’une part, elle ne donne pas les moyens aux représentants locaux de l’État de jouer un rôle de régulation et de clarification des rapports fonciers. Elle les conforte dans le meilleur des cas à renvoyer les acteurs à une « coutume administrative » parallèle à la loi et dictée par des considérations pratiques et immédiates (voir, Jacob 2007 : 58-60), et, dans le pire des cas, à se laisser prendre dans le jeu de la politisation des disputes, mettant la force de l’État au service du groupe le plus offrant ;
- d’autre part, en faisant de l’État le propriétaire éminent du territoire national, c’est-à-dire de tout terrain aménagé par ses soins et de tout terrain non immatriculé, la RAF rend le domaine coutumier sujet à appropriation par l’État et par toute personne en mesure d’immatriculer un terrain et de bénéficier d’un titre de jouissance.

La RAF a donc très largement servi à réglementer le domaine foncier national: le foncier urbain aménagé et non aménagé, et les sites aménagés (forêts classées, périmètres irrigués, barrages, zones pastorales aménagées), et à laisser le foncier rural dans un angle mort du [point juridique et légal](#).

3. Les orientations politiques en matière de gestion des ressources foncières

3.1 La décentralisation de la gestion des ressources foncières

Le Code général des collectivités territoriales (CGCT) de 2004 définit la nature des compétences transférées aux collectivités territoriales : régions et communes, celles-ci étant de deux types : communes urbaines et communes rurales.

La commune rurale est un regroupement de villages comprenant un espace d’habitation (établissement humain permanent destiné à l’habitat, le commerce, l’industrie, l’artisanat, l’installation des services publics), un espace de production (destiné principalement à l’agriculture, l’élevage, la foresterie et toutes les activités de la vie rurale) et un espace de conservation (zones de protection des ressources naturelles).

L’art. 80 établit que les CT disposent d’un domaine foncier propre, constitué par les parties du DFN cédées à titre de propriété par l’État.

L’État peut transférer aux CT la gestion et l’utilisation du DFN et de son domaine privé situés dans leurs ressorts territoriaux (art. 81).

En matière de gestion du domaine foncier, la commune rurale reçoit, au même titre que la commune urbaine, les compétences suivantes (la liste n’est pas exhaustive car nous estimons que certaines compétences sont strictement référées aux contextes urbains) :

- établissement et exécution des plans de lotissement (...)
- attribution des parcelles et délivrance des titres d’occupation (...)
- délivrance des autorisations de construire ;
- participation à la gestion des terres du domaine foncier national situé dans leur ressort territorial ;
- délivrance des autorisations d’occupation du domaine public.

En plus de ces compétences, communes aux communes urbaines, les communes rurales reçoivent les compétences spécifiques suivantes :

- avis sur le schéma d’aménagement de l’espace d’habitation avant son approbation par l’État ;
- participation à l’élaboration du schéma d’aménagement de l’espace de production et de conservation ;
- participation à la construction et à l’entretien des pistes rurales.

En matière de gestion des ressources naturelles, les communes rurales reçoivent les compétences suivantes (la liste n’est pas exhaustive : elle ne comprend que les compétences ayant un rapport avec les questions foncières) :

- gestion de la zone de production aménagée par la commune rurale ;
- participation à la gestion de la zone de production aménagée par d’autres personnes morales, sur le territoire de la commune rurale ;
- création de zones de conservation ;
- participation à la protection et à la gestion des ressources naturelles situées sur le territoire de la commune rurale.

- participation à la protection et à la gestion des forêts naturelles, de la faune sauvage, des ressources en eau et des ressources halieutiques situées sur le territoire de la commune rurale.

3.2 La Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural (PNSF/MR)

La Politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural a été publiée en août 2007 par le Comité national de sécurisation foncière en milieu rural, mis en place par le ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources halieutiques, et par la suite adoptée par décret n° 2007-610/PRES/PM/MAHRH du 04 octobre 2007.

la PNSF évoque l'émergence d'une véritable situation de crise foncière, dont les signes principaux seraient :

- compétition accrue et conflictuelle entre acteurs pour le contrôle et l'exploitation des terres ;
- poursuite et intensification dans certaines régions des migrations agricoles et des transhumances pastorales ;
- multiplication et aggravation des conflits entre acteurs ruraux à l'occasion de la mise en valeur des terres et de l'exploitation des ressources naturelles ;
- développement d'un processus de concentration des terres entre les mains d'entrepreneurs ruraux dénommés agro-businessmen ou « nouveaux acteurs » ;
- faible efficacité des mécanismes juridiques et institutionnels de gestion foncière et de gestion des conflits en milieu rural.

L'élaboration de la PNSF/MR sert à fournir à l'ensemble des acteurs publics et privés un cadre politique cohérent de référence et un outil efficace d'aide à l'action. La Politique nationale sert notamment :

- à mettre en place une Administration foncière à même de gérer le foncier et de réguler les conflits fonciers en dotant les différents services concernés de l'État d'un cadre clair et harmonisé de référence pour l'ensemble des actions entreprises par la puissance publique dans le domaine de la gestion et de la mise en valeur des terres rurales ;
- à favoriser une lisibilité des objectifs de l'action publique en matière foncière et d'obtenir l'adhésion des acteurs ruraux ;
- à fournir des bases solides et consensuelles pour l'élaboration d'une future législation foncière rurale adaptée et effective.

L'ambition de la PNSF est de poser les bases pour des réformes où le foncier n'est pas seulement appréhendé sous un angle technique, mais surtout comme une question politique, impliquant des choix de société et la considération de principes fondamentaux relatifs à la démocratie, à l'efficacité économique, à l'équité sociale, à la justice et à la paix.

Les concepts utilisés dans le document de PNSF/MR sont à entendre de la manière suivante :

- la **sécurisation foncière** est l'ensemble des processus, actions et mesures de toute nature, visant à permettre à l'utilisateur et au détenteur de terres rurales de mener efficacement leurs activités productives, en le protégeant contre toute contestation ou trouble de jouissance de ses droits. Cette conception large vise à souligner le nécessaire équilibre à établir en matière de sécurisation foncière entre légalité foncière et légitimité foncière ;
- la **légalité foncière** permet de défendre avec succès les droits fonciers d'une personne devant les juridictions compétentes ; elle permet en particulier à cette personne de requérir, en cas de besoin, l'assistance de la force publique pour faire respecter les droits qui lui sont reconnus par la loi ;
- la **légitimité foncière** suscite la reconnaissance et le respect spontanés des droits de l'exploitant par la communauté et par les tiers ; elle favorise un environnement paisible d'exploitation pour le producteur et permet ainsi de faire l'économie de nombreux conflits fonciers ;
- les **acteurs ruraux** sont l'ensemble des personnes ou groupes ayant des intérêts à faire valoir sur la terre rurale : il s'agit tant d'acteurs privés (exploitants agricoles familiaux, agro-businessmen ou nouveaux acteurs...) que d'acteurs publics (État, collectivités territoriales, entreprises publiques...);
- les **producteurs ruraux** sont principalement les paysans, petits et moyens exploitants ;
- les **nouveaux acteurs** sont les acteurs généralement issus du milieu urbain, développant en milieu rural de nouvelles stratégies d'accumulation foncière et de production agro-sylvo-pastorale, dans le but de profiter des opportunités du marché ;

- les **agro-businessmen** sont désignés, surtout dans la pratique administrative, les acteurs ruraux intervenant dans une logique commerciale sur les périmètres aménagés par l'État.

L'objectif global de la PNSFMR est, à long terme, d'« assurer à l'ensemble des acteurs ruraux, l'accès équitable au foncier, la garantie de leurs investissements, la gestion efficace des différends fonciers, afin de contribuer à la réduction de la pauvreté, à la consolidation de la paix sociale et à la réalisation d'un développement durable».

Les orientations et les axes stratégiques de la PNSF/MR sont les suivants.

Tableau 20

Orientations	Axes stratégiques
reconnaître et protéger les droits légitimes de l'ensemble des acteurs ruraux sur la terre et les ressources naturelles	reconnaître les droits fonciers locaux des producteurs et productrices ruraux ;
	reconnaître la maîtrise locale des communautés villageoises et inter-villageoises sur les ressources communes de leur terroir ;
	reconnaître les droits fonciers de l'État, des collectivités territoriales et des particuliers ;
	assurer la sécurisation foncière des «nouveaux acteurs» et du Privé.
promouvoir et accompagner le développement d'institutions locales légitimes à la base ;	renforcer la participation effective des institutions locales à la gestion foncière;
	impliquer les autorités coutumières dans la gestion foncière locale
	clarifier les règles locales de gestion foncière rurale ;
	promouvoir de nouvelles approches d'appui et d'accompagnement de la constitution d'institutions villageoises et inter villageoises légitimes.
clarifier le cadre institutionnel de gestion des conflits au niveau local et améliorer l'efficacité des instances locales de résolution des conflits	reconnaître les prérogatives des institutions villageoises et inter villageoises dans le règlement alternatif des conflits fonciers ;
	renforcer les capacités locales en matière de règlement des conflits fonciers.
améliorer la gestion de l'espace rural	clarifier et définir les types de domaine foncier ;
	délimiter les terres relevant du domaine foncier de l'État et élaborer de manière participative des plans et schémas d'aménagement locaux
	mettre en œuvre des mesures spécifiques d'amélioration de la gestion des périmètres aménagés
	améliorer la gestion des aires de préservation de l'environnement et des ressources naturelles.
	mesures spécifiques relatives aux espaces pastoraux.
mettre en place un cadre institutionnel cohérent de gestion du foncier rural ;	mettre en place des institutions de gestion foncière rurale au niveau de base ;
	mettre en place des institutions de gestion foncière rurale au niveau intermédiaire
	mettre en place des institutions de gestion foncière rurale au niveau central.
renforcer les capacités des services de l'État, des collectivités territoriales et de la société civile en matière foncière.	renforcer l'efficacité des services techniques de l'État, des collectivités territoriales et de la société civile ;
	promouvoir et renforcer les fonctions de suivi et d'évaluation indépendants en matière de sécurisation foncière.

3.3 La loi 034-2009/AN portant régime foncier rural

Cette loi, qui vise à opérationnaliser la PNSF/MR, a été discutée et adoptée en juin 2009 par le décret n° 2009-500/PRES du 13 juillet 2009 promulguant la loi n° 034-2009/AN du 16 juin 2009 portant régime foncier rural.

L'objectif de la loi est de combler les insuffisances de la Réorganisation agraire et foncière (RAF) de 1996. L'esprit affiché par la loi est de favoriser la conciliation entre la légalité et la légitimité foncières pour prendre en compte les pratiques coutumières de gestion des terres.

La loi portant régime foncier en milieu rural détermine le cadre juridique et institutionnel de la sécurisation foncière de l'ensemble des acteurs ruraux ainsi que les principes de gestion des terres en milieu rural. Elle s'applique aux terres rurales (celles des communes rurales ainsi que celles des villages rattachés aux communes urbaines).

Elle prévoit la suppression du monopole foncier de l'État sur l'ensemble des terres. Dans la nouvelle configuration, il existerait :

- un domaine foncier de l'État (DFE) ;
- un domaine foncier des collectivités territoriales (DFCT) ;
- un patrimoine foncier des personnes physiques ou morales de droit privé.

La nouvelle politique foncière est articulée autour des axes suivants : l'accès équitable à la terre ; la promotion de la paix sociale ; le renforcement du cadre institutionnel de la gestion foncière.

■ L'accès équitable à la terre : la reconnaissance de la possession coutumière

Les deux principaux droits immobiliers prévus par la RAF – le droit de propriété et le droit de jouissance – ayant rencontré des difficultés d'application en milieu rural, la loi n° 034-2009 prévoit la reconnaissance de la possession foncière rurale. Elle consacre les droits fonciers locaux fondés sur les usages locaux à travers la reconnaissance de la possession foncière coutumière (art. 34 à 50 inclus) et des conventions locales appelées «chartes foncières» (art. 11 à 24 inclus).

Selon la loi, la possession foncière rurale est le pouvoir de fait exercé sur une terre rurale par une personne ou par un groupe de personnes à titre individuel ou à titre collectif en référence aux us et coutumes fonciers locaux. Elle est établie lorsque la preuve de faits de possession foncière est rapportée et qu'aucune contestation n'est révélée à l'occasion de la procédure de constatation. Constituent notamment des faits de possession : la reconnaissance unanime au niveau local de la qualité de propriétaire de fait d'une famille ou d'un individu ; l'occupation et la jouissance des terres rurales aux fins d'habitation ; l'occupation et l'exploitation des terres rurales à titre de propriétaire de fait de manière continue, publique et non équivoque depuis quinze ans au moins ou toute autre durée déterminée par la charte foncière locale sans pouvoir être inférieure à dix ans ; la préservation, l'entretien ou l'aménagement et la mise en valeur de terres rurales à titre de propriétaire de fait de manière continue, publique, paisible et non équivoque depuis quinze ans au moins ou toute autre durée déterminée par la charte foncière locale sans pouvoir être inférieure à dix ans.

Les faits de possession peuvent être prouvés par tous moyens, y compris par témoignages convergents de la notoriété publique des faits de possession invoqués. Le possesseur peut demander une attestation de possession foncière rurale qui fait foi jusqu'à preuve contraire. Cette attestation peut faire l'objet de transaction. En cas de trouble de la possession, le possesseur dispose de l'action possessoire devant les juridictions.

Dans le même sens, la loi prévoit que les dispositions légales pourront être complétées ou adaptées aux spécificités locales à travers l'élaboration de chartes foncières locales. Les chartes foncières locales sont des règles ou conventions foncières locales, s'inspirant des coutumes ou des usages locaux et élaborées au niveau local pour régir des situations foncières spécifiques liées à la diversité des contextes écologiques, économiques et socioculturels. L'élaboration des chartes foncières locales se fait au niveau communal ou intercommunal, en collaboration avec les conseils villageois de développement (CVD), les chambres régionales d'agriculture, les organisations professionnelles locales, les organisations féminines, les autorités coutumières et toutes autres personnes ressources.

■ **La promotion de la paix sociale**

Concernant le deuxième axe, l'article 94 rappelle que : « L'État prend toutes les mesures nécessaires à la prévention efficace des conflits fonciers ruraux liés à l'accès et à l'utilisation des terres et des ressources naturelles en milieu rural ». Pour prévenir les conflits entre agriculteurs et éleveurs, la solution a consisté en la délimitation des zones affectées aux activités d'agriculture et d'élevage, activités très souvent superposées sur le même espace.

Par ailleurs, les articles 96 et 97 soulignent que sont privilégiés les mécanismes de règlement alternatifs des conflits fonciers avec la collaboration des instances locales de concertation foncière (art. 83 à 85 inclus).

■ **Le renforcement du cadre institutionnel de la gestion foncière**

L'ensemble du titre IV de la loi n° 034-2009 fait le point sur le dispositif institutionnel. Il est prévu au niveau national la création d'un « organisme public chargé de la gestion des terres rurales aménagées par l'État » (non dénommé par la loi) et d'un « Fonds national pour la sécurisation foncière en milieu rural ».

Au niveau local, il est prévu la création des « services fonciers ruraux » au niveau des communes et la mise en place des « commissions foncières villageoises » sous la tutelle des Conseils villageois de développement (CVD) et également des « instances locales de concertation foncière ».

La PNSFMR fait de la maîtrise locale des communautés villageoises et inter-villageoises sur les ressources de leurs terroirs l'un de ses axes stratégiques. Elle recommande en ses articles 16, 23, 31, 81, 85, 92, 99, 95 d'impliquer fortement :

- les autorités coutumières ;
- les chambres d'agriculture ;
- et les organisations de producteurs dans le fonctionnement des structures de gestion foncière.

En cela la loi n° 034-2009 reconnaît les prérogatives et les compétences foncières des autorités coutumières qui avaient été légalement disqualifiées par la RAF mais demeurent les seules autorités foncières effectives et efficaces localement.

3.4. Le dispositif d'appui à la mise en œuvre de la loi : le MCC

L'environnement institutionnel burkinabè en matière de gestion des ressources naturelles et de la terre est fortement polarisé par la déclinaison burkinabè du Millenium Challenge Corporation (MCC), le Millenium challenge account-Burkina Faso (MCA-BF). Il se profile sur le développement agricole, la sécurisation foncière et le désenclavement afin de contribuer à un environnement institutionnel favorable à l'investissement économique. D'un point de vue foncier, les MCA promeuvent en général des politiques de cadastrage et de titrisation pour amener les pays du Sud sur la voie du marché foncier tant urbain que rural - notamment au Bénin. Au Burkina Faso, le MCA a trouvé une politique de sécurisation foncière, la PNSFMR, dont l'esprit est fortement incliné vers la sécurisation foncière pour l'équité et la protection des petits producteurs au moyen de la reconnaissance formelle des pratiques foncières locales - « coutumières ». Ainsi, l'axe foncier du MCA-BF est piloté par l'ancien directeur de la planification du ministère de l'Agriculture qui a mené une grande partie des débats sur l'élaboration de la PNSFMR et la loi n° 034. Cet axe se définit comme une opération pilote de mise en œuvre de la PNFSRM.

- Le mode d'intervention du MCA est particulier : entre l'assistance technique à la façon de la coopération française et le modèle du « Big push » des institutions de Bretton Woods dans les années 1960, et aujourd'hui repris par les objectifs du Millénaire des Nations Unis. Le MCA-BF investit 44 millions d'euros sur 5 ans dans les mécanismes étatiques concernés par le foncier. Mais son décaissement est conditionné au respect d'un agenda proactif en matière de production légale, de réforme institutionnelle et de mise en œuvre locale. Parallèlement le MCA-BF mobilise un ensemble d'experts fortement suivis et chargés d'encadrer les techniciens de l'État sur l'avancement des différents axes de travail retenus.
- En matière foncière, la finalité du MCA-BF est la délivrance opérationnelle des Attestations de possession foncière pouvant évoluer vers des titres fonciers.

▷ Il poursuit à ce titre quatre axes simultanés :

- la cohérence de la loi jusqu’au niveau local dans le cadre duquel la RAF est relue et les décrets de la loi n° 034-2009 sont produits ;
- la cohérence des institutions prévue par la loi, celle de la RAF et celles qui existent ;
- les processus de délivrance des documents ;
- la clarification des zones aménagées par l’État.

▷ Trois axes transversaux sont également conduits :

- les mécanismes de règlement du contentieux et des conflits (pilote par l’opérateur de Negos-GRN, le Cinesda) ;
- la prise en compte du genre dans l’accès à la terre et aux ressources ;
- la formation des acteurs du foncier.

▷ La réalisation de ces axes se déroule en 2 phases :

- une phase pilote avec 17 communes en 2009 et 2010 ;
- une phase d’extension à 30 autres communes, dont les communes de Negos-GRN au Burkina Faso, Padéma et Samorogouan.

Le passage d’une phase à l’autre est soumis :

- à la réussite de l’axe contentieux et conflits ;
- à 7 décrets de la loi n° 034 considérés comme stratégiques ;
- à la relecture de la RAF (qui est en cours).

■ La relecture de la RAF se déroule selon les trois étapes suivantes :

- ▷ plénière de tous les services techniques concernés en janvier 2010 pour définir les axes de la relecture et définir les groupes de travail thématique.
- ▷ une plénière pour mettre en commun les résultats des trois groupes thématiques.
- ▷ mise en place d’un comité technique en réunion au moment où nous écrivons ce rapport pour :
 - faire des propositions de relecture sur la base des travaux de groupe ;
 - proposer un avant-projet de loi ;
 - mettre ses propositions en débat au niveau national.

VI. BIBLIOGRAPHIE

- Arnaldi di Balme, Luigi; Guissou, Charles; Hochet, Peter & Zangré-Konseiga, Romaine;. 2010. Réduire l'incertitude. De la stabilisation des règles de gestion des ressources pastorales et foncières à Padéma et Samorogouan (Burkina Faso). In *Rapport de recherche Negos-GRN*. Ouagadougou: Laboratoire Citoyennetés/Gret.
- Jacob, Jean-Pierre; Héma, Issouf; Hochet, Peter; Malo, Houodié; Médah, Rachel & Ouédraogo, Sayouba 2007. Les services publics à l'échelle locale. Éducation primaire, action sociale, santé, et approvisionnement en eau dans la commune de Boromo (Province des Balé, Burkina Faso), Étude Recit n°17. Ouagadougou: Laboratoire Citoyennetés.
- Jacob, Jean-Pierre; Héma, Issouf; Kassem, Salam & Médah, Rachel. 2009. L'infirmier, l'instituteur, l'agent social. Synthèse des travaux de recherche sur le service public du Laboratoire Citoyennetés (2006-2009), », Étude Recit n°30. Ouagadougou: Laboratoire Citoyennetés.
- Rochegeude, Alain & Plançon, Caroline. 2009. Décentralisation, foncier et acteurs locaux - Burkina Faso. Paris: LAJP (Université Paris I).

Annexe 1. Schéma du partage des compétences et des ressources entre État et collectivités territoriales en matière de gestion des ressources forestières, fauniques et halieutiques.

(D'après le Plan d'action de mise en œuvre des réformes institutionnelles et juridiques pour la décentralisation dans le secteur forestier. MECV, 2006)

		ÉTAT		COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	
Niveau central	Compétences générales	M I N I S T È R E E N C H A R G E U S E C T E U R F O	<p>En tant que démembrement de l'État, le ministère en charge des forêts exerce les missions régaliennes suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'assistance vis-à-vis des collectivités territoriales sous forme de transfert de ressources humaines ou matérielles et d'appui technique ; - la réglementation et le contrôle. <p>De manière concrète, le niveau central exerce les fonctions et mandats suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) la conception et l'élaboration des orientations en matière de politique forestière nationale (forêt, faune) ; b) l'appui-conseil auprès des collectivités territoriales ; c) la police forestière ; d) l'appui au renforcement des capacités des acteurs en matière de gestion des forêts et de la faune ; e) la mise en œuvre des conventions internationales en matière de forêts et de faune de concert avec les CT ; f) la conception des méthodologies d'élaboration des plans d'aménagement et de gestion des forêts et des réserves de faune et de chasse ; g) l'élaboration en collaboration avec les régions des textes d'application en matière de forêts et de faune ; h) le contrôle de la mise en œuvre de la politique forestière nationale ; 	NE A NT	Néant

	R E S T I E R	<p>i) la contribution au renforcement des capacités des acteurs en matière de gestion des forêts et de la faune ;</p> <p>j) le classement, le déclassement ainsi que l'aménagement et la gestion du domaine forestier privé de l'État ;</p> <p>k) la collecte, le stockage et le traitement des données en matière de forêts et de faune, ainsi que le suivi-évaluation des plans et programmes d'envergure nationale du secteur forestier.</p>	
Compétences réglementaires		<p>Les compétences réglementaires du ministère concernent :</p> <p>a. la préparation et la soumission au Gouvernement et à l'Assemblée nationale de propositions de lois ;</p> <p>b. la préparation et la soumission au Gouvernement des décrets d'application de ces lois ;</p> <p>c. la prise d'arrêtés ministériels ou conjoints d'application des décrets ;</p> <p>d. la prise d'arrêtés portant délégation des compétences du ministre aux gouverneurs de région ;</p> <p>e. la négociation et la signature de conventions portant transfert de compétences aux collectivités territoriales ;</p> <p>f. la préparation et la signature de contrats de gestion du domaine classé de l'État avec les opérateurs privés, les CT, les groupements et associations de gestion forestière</p>	Néant
Ressources fiscales		Information non précisée	Néant
Organisation		L'organisation du MECV, telle que définie par le décret n° 2005 – 040/PRES/PM/MECV en date du 3 février 2005, ne devrait pas connaître de grands changements en ce qui concerne les sous-secteurs des forêts et de la faune. Ainsi seraient conservées :	Néant

		<p>La Direction générale de la conservation de la nature (DGCN), qui comporte :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la Direction des forêts (DIFOR) ; - la Direction de la faune et chasse (DFC) ; - la Direction du suivi écologique (DES). <p>La Direction nationale du cadre paramilitaire des eaux et forêts, qui comporte ses propres structures déconcentrées.</p>	
	<p>Ressources humaines</p>	<p>Au regard de l'absence de missions d'exécution au niveau central, il doit être procédé à un redéploiement du personnel au profit des structures déconcentrées du ministère et des collectivités territoriales.</p> <p>Pour les deux directions techniques en charge des forêts et de la faune, le profil du personnel nécessaire est un personnel de conception comprenant :</p> <p>Au niveau de la DGCN</p> <p>Personnel technique</p> <ul style="list-style-type: none"> - spécialistes en aménagement et gestion des forêts et de la faune (ingénieurs des eaux et forêts et assimilés) ; - spécialistes de la conservation de la diversité biologique. <p>Personnel de soutien</p> <ul style="list-style-type: none"> - spécialiste des évaluations environnementales ; - spécialiste de la gestion de l'information (SIG) ; - cartographe ; - économiste planificateur ; - juriste ; - sociologue spécialiste du développement local. <p>Pour la DNCPEF, le profil du personnel nécessaire au niveau du commandement central et de la section centrale de soutien est un personnel à double compétence technique et militaire :</p> <p>Personnel de commandement</p>	<p>Néant</p>

			<p>- officiers (ingénieurs des eaux et forêts et contrôleurs des eaux et forêts) ;</p> <p>- sous-officiers (assistants et préposés des eaux et forêts).</p> <p>Personnel technique</p> <p>- spécialistes en aménagement et gestion des forêts et de la faune (ingénieurs des eaux et forêts et assimilés) ;</p> <p>Agents subalternes</p> <p>Forestiers de grade inférieur (assistants et préposés des eaux et forêts).</p>		
Niveau régional	Compétences générales	<p>G O U V E R N A T O R A T E T D I R E C T I O N</p>	<p>Les compétences de la Direction régionale (DR) sont déléguées aux gouverneurs par arrêté du ministre de l'Environnement et du Cadre de vie. Les propositions de compétences suivantes sont faites en leur faveur :</p> <p>a. l'élaboration des plans d'action régionaux en matière d'environnement, de forêts et de faune ;</p> <p>b. le suivi et le contrôle de la mise en œuvre des plans d'action régionaux en matière de forêts et de faune ;</p> <p>c. l'application des textes réglementaires ;</p> <p>d. le contrôle et la police forestière ;</p> <p>e. l'appui-conseil aux CT et aux autres acteurs régionaux en matière de forêts et de faune ;</p> <p>f. l'élaboration et la vulgarisation des techniques forestières ;</p> <p>g. les transactions et les poursuites judiciaires pour infraction en matière de forêts et de faune ;</p> <p>h. la contribution au renforcement des capacités des acteurs en matière de gestion des forêts et de la faune ;</p> <p>i. l'approbation des plans d'aménagement et de gestion des forêts et des zones d'intérêt cynégétique des CT ;</p> <p>j. la passation, par délégation de pouvoirs du ministre en charge des forêts, des contrats de gestion du</p>	<p>CO NS EI L RE GI O N AL</p>	<p>Au regard des dispositions du CGCT, les conseils régionaux devraient exercer les compétences suivantes :</p> <p>a) la création de bois et de forêts d'intérêt régional ;</p> <p>b) l'élaboration de plans d'aménagement forestier pour le domaine forestier classé régional ;</p> <p>c) l'organisation de l'exploitation et de la commercialisation des produits forestiers et fauniques ;</p> <p>d) la participation à la protection, à la gestion et à la mise en défens des forêts classées de l'État et des forêts protégées, à travers la signature de conventions avec le service forestier ;</p> <p>e) la participation à la protection des cours d'eau à travers la signature de conventions</p> <p>f) la prévention et la lutte contre les feux de brousse et contre la coupe abusive du bois dans les bois et forêts d'intérêt régional ;</p> <p>g) la police en matière de lutte contre les feux de brousse ;</p> <p>h) l'animation et le fonctionnement des comités anti-feu ;</p> <p>i) la protection de la faune et des ressources forestières d'intérêt régional</p> <p>j) la mise en place d'un système de gestion de l'information d'origine forestière.</p> <p>Concernant en particulier les ressources fauniques qui sont, par définition, des ressources mobiles, le niveau régional est considéré comme l'espace minimum pertinent en matière de planification. C'est également à ce niveau que</p>

	R E G I O N A L E	<p>domaine forestier et faunique de l'État avec les collectivités territoriales, les groupements et associations professionnels et le secteur privé.</p>	<p>des différenciations significatives peuvent s'exprimer.</p>
<p>Compétences réglementaires</p>		<p>Les compétences réglementaires des Directions régionales concernent, pour l'essentiel, l'application des lois et règlements en vigueur sur le territoire de la région. En outre, elles peuvent recevoir délégation de pouvoirs du ministre de l'Environnement et du Cadre de vie. Ces pouvoirs s'appliquent aux matières spécifiques à la région :</p> <ul style="list-style-type: none"> - période d'allumage des feux précoces, de chasse à certains gibiers et de pêche sur les plans d'eau d'intérêt régional ; - protection de la biodiversité floristique et faunique spécifique de la région ; - ouverture et fermeture des zones de coupe, fixation des quotas et des périodes d'exploitation forestière ; - périodes d'ouverture et fermeture de la chasse, délimitation des zones de chasse, fixation des quotas. <p>Les DR ont aussi pour mandat de veiller à la conformité des textes réglementaires pris par les conseils régionaux et communaux en application de la loi en vigueur.</p>	<p>Les compétences réglementaires du conseil régional portent sur les éléments suivants:</p> <ul style="list-style-type: none"> - la prise d'un arrêté régional portant classement de forêts, refuges locaux d'intérêt régional ; - l'instauration de mesures de protection et de gestion des forêts relevant de leurs compétences propres ; - la prise d'un arrêté portant organisation de l'exploitation et de la commercialisation des produits forestiers et fauniques de la région ; - la détermination de sanctions spécifiques aux infractions forestières et fauniques ; - la prise de mesures de protection de certaines espèces en voie de disparition dans la région ; - la création d'une commission régionale d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi des plans d'action et schéma d'aménagement forestier et de conservation de la faune ; - l'approbation par arrêté régional de ces plans et schémas ; - la fixation des taxes et redevances régionales en matière d'exploitation et de commercialisation des produits forestiers et fauniques ainsi que leurs modalités de répartition entre la région et les communes ; - la délivrance des autorisations de défriche dans le domaine foncier régional ; - la délivrance de permis de coupe de bois pour la commercialisation ; - la signature de conventions avec le service forestier régional pour assurer la police forestière.
<p>Ressources fiscales</p>		<p>Les fonctions des DR en matière fiscale sont tout d'abord le recouvrement des taxes et redevances revenant à l'État. De ce point de vue, il est suggéré la délégation de pouvoirs pour ce qui concerne la fixation des taxes et redevances sur l'exploitation des ressources forestières de la région. En effet, un</p>	<p>Information insuffisante. Les recettes sont réparties entre la région et les communes selon un barème qui sera fixé par un texte réglementaire.</p>

		<p>niveau uniforme de taxation, comme c'est le cas actuellement, ne se justifie pas. Il faut tenir compte de plusieurs facteurs, dont l'abondance de la ressource, son éloignement par rapport aux centres de consommation et la nécessité de la conservation de la diversité biologique</p>	
	Organisation	<p>L'organisation type, proposée pour les DR en charge des forêts et de la faune, comporte cinq services :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 service de la planification et des statistiques ; - 1 service des forêts ; - 1 service de la faune ; - 1 service des évaluations environnementales ; - 1 service administratif et financier. <p>Bien entendu, ce schéma peut connaître des réaménagements pour tenir compte des spécificités socio-écologiques ou des effectifs en personnel.</p> <p>A ces DR qui auront un caractère technique, il faut ajouter les brigades régionales de la Direction nationale du cadre paramilitaire des eaux et forêts (DNCPEF) qui ont leur organisation interne propre.</p>	<p>Selon les dispositions du CGCT, le conseil régional comporte trois commissions permanentes, dont :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la commission « affaires générales sociales et culturelles » ; - la commission « affaires économiques et financières » ; - et la commission « environnement et développement local », qui aura la responsabilité des sous-secteurs des forêts et faune. <p>Au titre des services à caractère technique, il est proposé la mise en place d'un service régional chargé des forêts et de la faune au sein de la commission « environnement et développement local ».</p>
	Ressources humaines	<p>Les DR auront des tâches de gestion technique du domaine forestier privé de l'État et des tâches d'appui-conseil aux CT pour la planification de la gestion de leurs ressources forestières et fauniques. Au regard de ces tâches, il leur sera affecté du personnel répondant aux profils suivants :</p> <p>Personnel technique de conception</p> <ul style="list-style-type: none"> - spécialistes en aménagement des forêts et de la faune ayant un minimum d'expérience de cinq ans. <p>Personnel technique d'exécution</p> <ul style="list-style-type: none"> - contrôleurs des eaux et forêts ; - assistants et préposés des eaux et forêts ; <p>Personnel de soutien</p> <ul style="list-style-type: none"> - spécialiste de la gestion de l'information (SIG) ; 	<p>A terme, le CR devrait disposer de son propre personnel dont le profil idéal serait le suivant :</p> <p>Personnel technique de conception</p> <ul style="list-style-type: none"> - spécialistes en aménagement des forêts et de la faune ; <p>Personnel technique d'exécution</p> <ul style="list-style-type: none"> - contrôleurs des eaux et forêts ; - assistants et préposés des eaux et forêts ; <p>Personnel de soutien</p> <ul style="list-style-type: none"> - spécialiste de la gestion de l'information (SIG) ; - cartographe. <p>En attendant la mise en place progressive de ce personnel, il est suggéré que la DR assure les tâches du service régional tel que proposé ci-dessus, conformément au principe de subsidiarité.</p>

			<ul style="list-style-type: none"> - cartographe ; - économiste planificateur ; - juriste ; - sociologue spécialiste du développement local. 		
Niveau Provincial	Compétences générales	H A U T C O M M I S S A R I A T D I R E C T I O N P R O V	<p>Les Directions provinciales (DP) en charge des forêts et de la faune ont pour missions ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'appui technique aux collectivités territoriales à l'élaboration et à la mise en oeuvre du plan d'action environnemental communal ; - l'appui aux autres acteurs provinciaux ; - l'organisation de la concertation entre les acteurs intervenant dans le secteur forestier au niveau du département : grossistes-transporteurs, concessionnaires de zones de chasse, communautés locales organisées à travers les CVGT, CIVGT, CVGF, les groupements de gestion forestière - l'exercice de la tutelle technique sectorielle des CT de leur ressort territorial ; - le suivi et contrôle des activités des CT ; - la gestion du domaine forestier de l'État situé dans leurs limites territoriales ; - la police forestière en liaison avec la Direction nationale du cadre paramilitaire des eaux et forêts. 	NE A NT	Néant
	Compétences réglementaires		<p>Les compétences réglementaires des Directions provinciales concernent ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'application des lois et règlements en vigueur dans les limites de leur territoire ; - la prise de mesures conservatoires sous forme d'arrêtés du haut-commissaire de la province. <p>En tant que tutelle technique sectorielle des CT, les DP donnent obligatoirement leur avis sur les projets d'arrêtés communaux concernant la gestion des ressources forestières et fauniques communales, afin de s'assurer de leur conformité avec la loi.</p>		Néant

	Ressources fiscales		En tant que structures déconcentrées, les DP sont chargées de la collecte des recettes forestières de l'État dans les limites de leur territoire de compétence.		Néant				
	Organisation		Tenant compte de leur nouveau rôle, il est proposé l'organisation type suivante : - un service d'appui aux CT ; - un service du contrôle et de la réglementation ; - un service des aménagements ; - un service des statistiques forestières ; - un service administratif et financier.		Néant				
	Ressources humaines		Au regard des mandats de la direction provinciale, le personnel en place doit être composé à la fois de cadres de conception et de personnel d'exécution répondant aux profils suivants : Personnel technique de conception - spécialistes en aménagement des forêts et de la faune ; Personnel technique d'exécution - contrôleurs des eaux et forêts ; - assistants des eaux et forêts ; - préposés des eaux et forêts. Personnel de soutien - spécialiste de la gestion de l'information (SIG) ; - sociologue spécialiste du développement local ; - spécialiste en production de plants (pépiniéristes).		Néant				
Niveau Départemental	Compétences générales	D E P A	L'essentiel des missions des services départementaux (SD) est l'appui technique aux communes urbaines et rurales pour l'exercice de leurs fonctions et mandats. Cet appui consiste en :	CO M M U	<table border="1"> <tr> <td>RURALE</td> <td>URBAINE</td> </tr> <tr> <td>Outre les compétences qu'elle partage avec la commune urbaine, la commune rurale reçoit les compétences</td> <td>Les compétences de la commune urbaine sont les suivantes qu'elle partage</td> </tr> </table>	RURALE	URBAINE	Outre les compétences qu'elle partage avec la commune urbaine, la commune rurale reçoit les compétences	Les compétences de la commune urbaine sont les suivantes qu'elle partage
RURALE	URBAINE								
Outre les compétences qu'elle partage avec la commune urbaine, la commune rurale reçoit les compétences	Les compétences de la commune urbaine sont les suivantes qu'elle partage								

		<p>R T E M E N T</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'organisation de la concertation entre les acteurs intervenant dans le secteur forestier au niveau du département : grossistes-transporteurs, concessionnaires de zones de chasse, communautés locales organisées à travers les CVGT, CIVGT, CVGF, les groupements de gestion forestière - l'appui à l'organisation des acteurs locaux, notamment les communautés locales pour les rendre aptes à jouer leur rôle dans la gestion décentralisée des ressources forestières ; - l'appui à l'organisation et au contrôle de l'exploitation des ressources forestières communales ; - l'appui à l'élaboration du plan d'action environnemental communal ; 	<p>NE</p> <p>additionnelles suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la gestion de la zone de production aménagée par la commune rurale ; - la création de zones de conservation et de forêts communales de production ; - la délivrance des autorisations de coupe de bois dans les bois, forêts et zones de conservation d'intérêt local ; - la délivrance des autorisations de défriche ; - la délivrance des permis de coupe pour la commercialisation - la délivrance des permis de petite chasse dans les zones de conservation d'intérêt local ; - la participation à la gestion du domaine forestier de l'État ou de la région et de toutes les ressources naturelles situées sur le territoire de la commune rurale ; - la participation à la police forestière organisée par les services de l'État. 	<p>avec la commune rurale, à savoir :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des plans d'action communaux et schémas d'aménagement forestier ; - la prévention et la lutte contre les feux de brousse et contre la coupe abusive du bois ; - l'animation et le fonctionnement des comités anti-feu ; - la participation à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi des plans communaux d'action et schémas pour la conservation de la faune ; - la participation à la conservation et à la gestion des ressources naturelles renouvelables d'intérêt régional ou national au moyen de conventions ; - la participation à la police forestière au moyen de conventions avec les services forestiers provinciaux ; - la participation à la protection et à la gestion des ressources fauniques des aires classées au moyen de conventions.
--	--	--	---	--

	<p>Compétences réglementaires</p>	<p>Les compétences réglementaires qu'on peut attribuer au niveau départemental sont de deux ordres :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la proposition de mesures conservatoires en cas d'urgence ; - l'appui aux communes dans l'élaboration de leurs textes réglementaires. 	<p>Les compétences réglementaires de la commune rurale sont similaires à celles des régions et concernent :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la prise d'arrêtés de classement du domaine forestier communal ; - la prise d'arrêtés portant mesures conservatoires en cas de besoin ; - la signature de convention de collaboration avec les services forestiers ; - la signature de contrats de gestion du domaine forestier communal avec le secteur privé ou les communautés locales ; - la prise d'arrêtés portant approbation des conventions locales de GRN ; - la prise d'arrêtés portant fixation des taxes et redevances d'exploitation des ressources forestières communales. <p>Tous ces actes sont soumis au contrôle des autorités de tutelle.</p> <p>Tout comme pour la commune urbaine, il est proposé que les aspects réglementaires et fiscaux liés aux ressources fauniques soient du ressort du conseil régional, laissant aux communes le devoir d'application des décisions dudit Conseil.</p>	<p>Les compétences réglementaires de la commune urbaine sont similaires à celles du conseil régional. Toutefois, concernant les ressources particulières telles que la faune, qui est une ressource mobile, l'échelle de la région est plus pertinente en ce qui concerne les aspects liés à la planification et à la réglementation. C'est pourquoi, pour ce type de ressources, il est suggéré que les aspects réglementaires et fiscaux soient du ressort du conseil régional, laissant aux communes le devoir d'application des décisions dudit conseil.</p>
	<p>Ressources fiscales</p>	<p>Le niveau départemental est, du point de vue fiscal, un maillon important dans le recouvrement des taxes et droits d'exploitation des ressources forestières dus à l'État et aux communes rurales notamment. Il importe donc qu'il soit suffisamment outillé pour y faire face. Dans les faits, le SD ne disposera pas de percepteur propre, mais partagera ce service avec la commune qui devrait en disposer.</p>	<p>Voir le cas de la région (information insuffisante). En plus des ressources partagées avec la région, on peut ajouter les droits suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la taxe de défrichement ; - la taxe d'abreuvement ; - et la taxe d'élagage. 	<p>Les ressources fiscales de la commune urbaine sont liées aux ressources forestières dont elle dispose. Ces ressources sont, par définition, limitées étant donné le niveau d'urbanisation ; il en va de</p>

			Toutes ces recettes sont réparties entre la région et les communes selon un barème qui sera fixé par un texte réglementaire.	même des recettes que ces communes peuvent en espérer. Si la commune compte des villages, il faut ajouter la taxe de défrichement.
	Organisation	Le service départemental comporte deux cellules : - la cellule des statistiques et des recettes forestières ; - la cellule d'appui technique aux communes.	A terme, chaque commune rurale devrait disposer de son propre service communal chargé de la gestion des ressources forestières et fauniques.	Les communes urbaines bénéficient de l'appui-conseil des Directions provinciales de l'environnement et du cadre de vie et disposeront dans leur organisation administrative et technique d'un service communal prenant en charge les questions environnementales d'une manière générale.
	Ressources humaines	Compte tenu de la présence de personnel au niveau communal, le personnel du service départemental devrait, à terme, être réduit. Pour l'heure, tenant compte des difficultés de démarrage des communes, il est suggéré un renforcement du personnel du service départemental qui jouera en même temps le rôle de personnel communal. Dans ce cas, le profil suivant est proposé pour le personnel du service forestier départemental : - un technicien supérieur faisant office de chef de service départemental ; - des agents techniques.	Le personnel minimum nécessaire devrait comporter : - 1 technicien supérieur en aménagement des forêts ; - 1 technicien supérieur spécialisé en gestion de la faune. Tout comme pour la commune urbaine, la commune rurale pourrait recruter du personnel supplémentaire si le niveau d'activité dans le domaine forestier le requérait. C'est le cas où la commune solliciterait la gestion d'une forêt ou d'une aire de conservation de la faune appartenant à l'État	La création du service communal de l'environnement et du cadre de vie fera appel au personnel minimum suivant : - un aménagiste / paysagiste ; - un forestier ; - un cartographe. Toutefois, la commune urbaine pourrait recruter du personnel supplémentaire si le niveau d'activité dans le domaine forestier le requérait. C'est le cas où la

					commune solliciterait la gestion d'une forêt ou d'une aire de conservation de la faune appartenant à l'État (exemple du Parc Bangre Wéogo qui est géré par la commune de Ouagadougou).
Niveau villageois	Compétences générales	N E A N T	Néant	CV D	<p>Contrairement au CGCT, le Code forestier accorde une compétence explicite aux villages pour la création de zones villageoises d'intérêt cynégétique (ZOVIC). En effet, selon l'esprit du CGCT, le transfert des compétences est envisagé seulement entre l'État et les collectivités territoriales. Avec les autres acteurs, dont les villages, l'État entretient des rapports contractuels. C'est ainsi que les Unions de groupements de gestion forestière (UGGF) gèrent des forêts classées aménagées par le biais d'un contrat passé avec les Services forestiers.</p> <p>Avec la mise en place prochaine des communes rurales en particulier, c'est à elles qu'incombe désormais la responsabilité d'assurer l'organisation, le suivi et le contrôle de la gestion des ressources forestières locales. Dans les rapports entre la commune et les groupements et associations de base existant dans les villages, deux cas de figure peuvent se présenter :</p> <ul style="list-style-type: none"> - si les groupements et associations gèrent un domaine forestier qui relève de la compétence de la commune, alors le contrat de gestion est signé entre la commune et ces groupements ou associations ; - si le domaine concerné appartient à l'État, alors le contrat est passé entre ces groupements ou associations et le service forestier régional. Dans ce cas, les modalités de partage des recettes entre l'État et les CT, telles que décrites plus avant, sont applicables. <p>Il faut noter qu'à compter de la mise en place du conseil communal les ZOVIC et autres forêts villageoises existantes feront désormais partie du domaine forestier communal et de ce fait gérées par la commune. Les associations et groupements qui en assurent actuellement la gestion devront signer un contrat de gestion avec la commune et lui</p>

			<p>en rendre compte.</p> <p>Quant au Conseil villageois de développement (CVD), qui représente désormais l'entité villageoise, il est chargé de la coordination du développement du village et hérite de ce fait des attributions de la Commission villageoise de gestion des terroirs (CVGT) qui sera dissoute à son profit.</p> <p>Le CVD dispose d'un pouvoir de propositions, celui de décision revenant au conseil communal. Dans le processus de mise en place des conseils communaux ruraux, il est prévu que chaque village élira deux conseillers pour représenter le village au sein du conseil communal rural. En outre, les membres du Conseil villageois de développement seront eux aussi élus, selon le même procédé que lors de la mise en place des CVGT.</p> <p>Sur le plan forestier, le CVD peut donc proposer au conseil communal toute mesure visant la bonne gestion des ressources forestières, notamment des projets de classement de refuges locaux, de forêts ou de mise en défens. Elle procède en outre au zonage du territoire du village conformément aux dispositions du CGCT.</p>
	Compétences réglementaires	Néant	<p>Le CVD ne dispose pas de pouvoir réglementaire explicite mais implicite à travers la possibilité de proposer au conseil communal :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'adoption de conventions locales de gestion de certaines ressources partagées comme par exemple les zones sylvopastorales, dans le but d'en assurer l'optimisation socio-économique ; - l'instauration de taxes dans les limites autorisées par la loi.
	Ressources fiscales	Néant	<p>La situation est la même qu'en ce qui concerne le pouvoir réglementaire.</p>
	Organisation	Néant	<p>Le CVD est l'organe représentatif des communautés du village. Elle bénéficie d'une organisation fixée par la loi, à l'exemple des CVGT.</p>
	Ressources humaines	Néant	<p>Le CVD dispose de ressources humaines propres, constituées des membres du Conseil et de ceux des commissions spécialisées. A cela s'ajoutent les ressources humaines des groupements et associations locales. Le renforcement des capacités des ressources humaines des CVD est assuré par le service forestier communal, en collaboration avec le service forestier départemental, mais aussi par le biais d'ONG</p>

					et de bureaux d'études.
--	--	--	--	--	-------------------------

Source : Plan d'action de mise en œuvre des réformes institutionnelles et juridiques pour la décentralisation dans le secteur forestier. MECV, 2006

