

# 2056

COMITE PERMANENT INTERETATS  
DE LUTTE CONTRE LA SECHERESSE  
DANS LE SAHEL  
CILSS



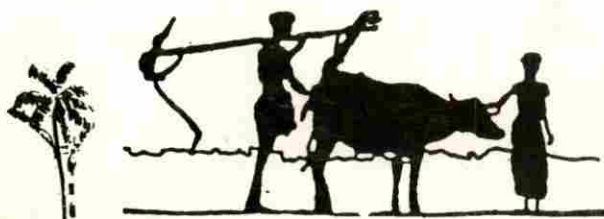
LAND TENURE CENTER  
(L.T.C)



## ATELIER SUR LES CODES FORESTIERS AU SAHEL

BOBO - DIOULASSO 18 - 20 JANVIER 1993

RAPPORTS NATIONAUX



JANVIER 1993

COMITE PERMANENT INTER-ETATS  
DE LUTTE CONTRE LA SECHERESSE  
DANS LE SAHEL (CILSS)

LAND TENURE CENTER  
(LTC)

## RAPPORTS NATIONAUX

- 1 - BURKINA FASO †
- 2 - MALI ‡
- 3 - NIGER †
- 4 - SENEGAL †
- 5 - TCHAD

DECEMBRE 1992

## INTRODUCTION

L'amélioration de la gestion des ressources naturelles est une condition décisive du développement des pays Sahéliens. C'est pour cela que le CILSS, en collaboration avec le Club du Sahel, a engagé la préparation d'une Conférence Régionale en 1994 sur le thème de la problématique foncière et de la décentralisation. Deux thèmes clés dégagés lors de la rencontre régionale sur la gestion des terroirs à Ségou (Mali) en Mai 1989.

Les pays Sahéliens ont accumulés des expériences (échecs ou réussites) dans le domaine de la gestion des ressources naturelles.

Dans un premier temps, l'accent a été mis sur la nécessité d'entreprendre une action d'urgence, notamment des interventions techniques visant à endiguer le phénomène physique de la désertification. L'une des leçons majeures tirées de cette expérience a été la nécessité d'une participation active des populations concernées et la promotion des techniques adaptées aux compétences et aux conditions locales.

Ces leçons furent mises à profit lors de la seconde phase dont seuls quelques programmes ont été couronnés de succès.

On s'aperçut que la clé pour une réussite constante est de ne pas se limiter aux aspects techniques (même ceux d'une technologie appropriée) mais de créer les conditions socio-économiques, juridiques et politiques susceptibles de favoriser la durabilité des systèmes de production ruraux.

Il fallait en effet que cette durabilité demeure non seulement possible mais aussi attrayante.

Vint enfin la troisième phase, celle en cours actuellement. Le plus important désormais est d'affiner et de nuancer l'approche afin de répondre à la question suivante : Qu'est ce qui fait la durabilité et le succès d'un système de gestion des ressources naturelles au Sahel ?

Un consensus commence à se dessiner sur le terrain, ainsi qu'au niveau des gouvernements du Sahel et des donateurs. Tous ont désormais admis ces deux vérités économiques fondamentales pour la région : Tout d'abord, le développement macro-économique ne peut se faire sans une base de production rurale prospère et dynamique ; ensuite, la dégradation continue des ressources disponibles mine directement la viabilité des systèmes de production ruraux compromettant ainsi le développement du Sahel.

Force est de reconnaître que d'une part dans l'ensemble les pays Sahéliens, l'accent est mis sur les ressources forestières pour Sauvegarder d'environnement et d'autre part les textes législatifs et réglementaires en vigueur ne sont pas toujours adéquats pour assurer une gestion rationnelle des ressources naturelles.

Les législations forestières en vigueur, tirent leurs sources du droit français. Elles se caractérisent, dans ces pays, par une forte concentration des pouvoirs de décision au niveau des institutions de l'Etat et par une faible participation des populations dans la gestion des forêts et des ressources forestières, qu'elles considèrent comme externe à ses préoccupations.

Cette forte main-mise de l'Etat s'est révélée inefficace pour résoudre les problèmes de l'environnement liés à l'accroissement constant de la population rural, à la baisse de la pluviométrie et l'exploitation anarchique des ressources naturelles.

Ces problèmes ont été accentués ces dernières années par la quasi non-existence de moyens financiers et humains suffisants et, des textes législatifs réglementaires adaptés au niveau de ces Etats pour une meilleure protection des zones boisées.

Par ailleurs, les populations rurales, frustrées par les exactions des agents de l'administration qu'ils craignent et méprisent, participent très peu aux actions de l'Etat pour protéger les ressources forestières .

Le présent document fait une synthèse et une analyse critique de certains textes législatifs et réglementaires en vigueur dans quelques pays membres. Il s'agit du Burkina, du Mali, du Niger, du Sénégal et du Tchad.

Ce document n'a pas l'ambition de faire le bilan de l'ensemble des textes juridiques dans les pays membres mais de présenter les textes les plus utilisés, les contraintes rencontrées dans leurs applications et les orientations à mettre en oeuvre pour assurer une saine gestion des ressources naturelles.

Nous exprimons ici, notre gratitude et nos remerciements à l'ensemble des partenaires qui nous ont donné un appui technique et financier pour la réalisation de cet important travail et plus particulièrement, à l'ACDI, aux Pays-Bas, à l'USAID et au Land Tenure Center (LTC) qui ont contribué financièrement à l'organisation de cette rencontre régionale.

**Mahamat Moustapha Yacouba**  
Chef du Service Ecologie Environnement du CILSS



# **RAPPORT NATIONAL DU BURKINA FASO**

**DECEMBRE 1992**

**Par : Joseph ZONGO  
Pierre BANDRE S.**

## **SOMMAIRE**

### **AVANT PROPOS**

### **INTRODUCTION**

### **I. INVENTAIRE ET SYNTHESE DES TEXTES**

- 1.1. Les textes antérieures à 1984
  - 1.1.1 Rappels historiques
  - 1.1.2 Textes régissant les ressources forestières
  - 1.1.3 Textes régissant les autres ressources naturelles
- 1.2. Législations et réglementations intervenues depuis 1984
  - 1.2.1 La réforme Agraire et Foncière (R.A.F.)
  - 1.1.2 La constitution du 2 Juin 1991
  - 1.1.3 Autres mesures réglementaires

### **II. ANALYSE CRITIQUE**

- 2.1. Les ressources naturelles, facteurs de production
- 2.2. Participation et responsabilisation des populations
  - 2.2.1. Aspects positifs des textes
  - 2.2.2. Aspects négatifs des textes

### **III. IMPACTS SUR LES POPULATIONS**

### **IV. PERSPECTIVES**

- 4.1. Protection et conservation
- 4.2. Renforcement du rôle des principaux groupes sociaux
- 4.3. Nouvel ordre écologique mondial

### **CONCLUSION**

## **AVANT PROPOS**

Compte tenu de la multiplicité et de la diversité des textes régissant les ressources naturelles au Burkina Faso, les auteurs de cette étude ont jugé bon dans un souci de clarté de distinguer deux périodes dans le recensement des textes : Avant 1984 et après 1984.

Cette distinction ne procède en aucune façon d'un choix idéologique ou politique de leur part.

Notre synthèse n'a retenu que les principaux textes (lois, ordonnances, décrets et kitis) tout en indiquant parfois des textes d'application présentant un intérêt particulier quant à leur impact.

Enfin n'étant pas juristes de formation, les auteurs de cette étude se sont contentés d'analyser ces textes en hommes de terrain, en forestiers ayant été confrontés à de multiples difficultés dans l'application des textes.

## **INTRODUCTION**

Dans le cadre de la présente étude, la notion de ressources naturelles est interprétée dans son sens le plus large. Ainsi nous avons pris en compte les textes régissant la terre, les eaux, la végétation mais aussi les ressources minières et pour les besoins de l'étude nous avons insisté particulièrement sur les textes régissant les ressources forestières.

Si les ressources minières ont retenu davantage l'attention des législateurs en raison de leur intérêt économique particulier, il n'en a pas été de même pour les autres ressources naturelles (terres, végétation) considérées pendant longtemps comme inépuisables.

Mais quelle que soit l'importance accordée à ces ressources d'une manière générale, elles ont toujours été comme une propriété de la puissance publique : Chef de terre au plan coutumier, Etat. La notion de propriété privée a longtemps été ignorée et les lois et règlements ont été conçus en conséquence.

Les besoins sans cesse croissants de l'homme dans ses activités économiques et la pression que ces besoins exercent sur les ressources naturelles devaient par la suite engendrer la concurrence et surtout les conflits nécessitant une nouvelle réglementation de la gestion des ressources naturelles. Cette évaluation reste encore marquée fortement par la main mise de la puissance publique sur ces ressources naturelles.

La présente étude s'articule autour de quatre (4) chapitres :

- 1) Recensement et résumé sommaire des principaux textes existants avant 1984 et après 1984. L'année 1984 a été prise comme référence en raison de la philosophie et de l'idéologie qui ont guidé les législateurs dans l'élaboration des textes à partir de cette date.
- 2) Analyse critique.
- 3) Impact de ces textes par rapport à la motivation des différents groupes (femmes, collectivités locales, agriculteurs, éleveurs).
- 4) Les perspectives



## I - INVENTAIRE ET SYNTHESE DES TEXTES

Dans ce recensement et dans cette synthèse, une attention sera accordée aux ressources forestières, en particulier aux forêts, à la faune sauvage, aux ressources halieutiques.

### 1.1. Les textes antérieurs à 1984

1.1.1. Rappel historique : il nous paraît opportun de rappeler que les premiers officiers des Eaux et Forêts sont arrivés en Afrique de l'Ouest en 1924. Cette date peut être considérée comme le début de la foresterie dans les sept (7) territoires de l'Afrique Occidentale Française à savoir :

- la Côte d'Ivoire
- le Dahomey (Bénin)
- la Guinée (Conakry)
- la Haute-Volta (Burkina Faso)
- le Niger
- le Soudan (Mali)
- la Mauritanie

La politique forestière de cette époque était fondée essentiellement sur la nécessité de constituer un domaine forestier dans chaque territoire. A cet effet, la politique forestière s'est appuyée sur des bases juridiques dont l'objectif principal était la protection du domaine forestier ainsi constitué. L'administration forestière était structurée autour de l'Inspection Générale des Eaux et Forêts basée à Dakar (Sénégal) et comprenait :

- les services fédéraux ;
- le service chargé de la protection de la faune et la conservation de la nature ;
- les services forestiers des huit (8) territoires.

Au Burkina Faso les structures chargées de la politique forestière ont évolué comme suit :

- 1960 : Ministère de l'Elevage et des Eaux et Forêts avec à son sein un service des Eaux et Forêts ;
- 1961 : Ministère de l'Economie Rurale comprenant entre autres une Direction des Eaux et Forêts et de la Conservation des sols ;
- 1966 : Ministère du Développement et du Tourisme avec toujours une direction des Eaux et Forêts et de la Conservation des Sols ;
- 1967-1971: Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage puis un Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage, des Eaux et Forêts et du Tourisme avec une Direction des Eaux et Forêts et de la Conservation des sols ;
- 1974 : Ministère du Plan, du Développement Rural, de l'Environnement et du Tourisme qui a vu la création d'une direction des services forestiers de l'Environnement et de la Protection de la Nature ;
- 1976 : à nos jours : Ministère de l'Environnement et du Tourisme. Cette période a enregistré la création d'abord d'une Direction de l'Environnement puis d'une Direction Générale des Eaux et Forêts et en Août 1992, une Direction Générale de l'Environnement.

### 1.1.2 Les textes régissant les ressources forestières.

Dans le domaine de la foresterie, le Décret du 04 Juillet 1935 est incontestablement le texte de base à partir duquel toutes les administrations forestières des anciennes colonies ont travaillé. Jusqu'à une date récente on continuait à se référer à ce texte au Burkina Faso. En résumé ce texte fixait le régime forestier dans les territoires de l'Afrique Occidentale Française : il définit d'abord la composition du domaine forestier (les forêts classées et les forêts protégées), ensuite la procédure de classement des forêts, les droits d'usage des populations, le mode d'exploitation par les services publics ou par les particuliers, la répression des infractions aux règles établies. Le Décret N°55-582 du 20 Mai 1955 est venu compléter les dispositions de celui du 04 Juillet 1935 en matière de protection des forêts.

Les différents arrêtés notamment ceux du 28 Septembre 1935, du 15 Novembre 1938, du 09 Novembre 1946, du 30 Décembre 1948 et du 10 Janvier 1948 précisent les modalités d'application de ces décrets en matière d'exploitation, de police forestière et de fixation des prises des produits forestiers.

En matière de chasse et de protection de la faune nous avons retenu :

- le Décret N°47-2254 du 28 Novembre 1947 qui fixe les modalités de l'exercice de la chasse, définit les différentes catégories de permis de chasse et institue la profession de guide de chasse et les mesures de protection de la faune, des personnes et des biens. De nombreux arrêtés d'application précisent le contenu de ce décret notamment en matière de fixation des latitudes d'abattage des animaux, de réglementation de l'exercice de la chasse, de fixation de la période d'ouverture de la chasse, de conditions de détention d'armes de chasse.

- l'Ordonnance N°68-059/PRES/AGRI-EL du 31 Décembre 1968 portant conservation de la faune et l'exercice de la chasse en Haute-Volta. Cette ordonnance abroge les dispositions des précédents textes en la matière. Après avoir défini les différentes aires de protection de la faune (réserve intégrale, parc national, réserve de faune), cette ordonnance fixe les conditions de l'exercice de la chasse. Cette ordonnance présente l'avantage d'être un véritable programme à long terme de gestion de la faune.

En ce qui concerne la pêche, ce domaine se caractérise par la pauvreté ou la rareté des textes. Nous avons pu relever seulement deux, à savoir :

- l'arrêté du 29 Juillet 1924 interdisant l'utilisation d'explosifs et d'autres drogues comme méthodes de pêche ;

- le Décret N°67-321/PRES/AGRI-EL du 13 Décembre 1967 portant réglementation de la pêche aux filets, à l'épervier, senne.



### 1.1.3 Textes régissant les autres ressources naturelles.

Sans entrer dans le détail du contenu de ces textes, nous avons procédé à un inventaire par domaine.

- Régime domanial et foncier : nous avons relevé : le Décret du 29 Septembre 1928
- La loi du 26 Juillet 1932 portant réorganisation de la propriété foncière en A.O.F. et son Décret d'application ;
- La loi N°29/63/AN du 20 Mai 1955 portant réorganisation foncière et domaniale en A.O.F. et son Décret d'application du 10 Juillet 1956.
- La loi N°77/60/AN du 12 Juillet 1960 portant réglementation des terres du domaine privé de la Haute-Volta ;

La loi 29/63/AN du 24 Juillet 1963 autorisant le Gouvernement à réserver pour l'Etat une part de terres faisant l'objet d'aménagements spéciaux ou des terres peu peuplées ou éloignées des agglomérations.

On constate que d'une manière générale l'objectif de ces textes est de constituer ou d'étendre le domaine privé de l'Etat. Les textes de 1928 à 1955 concernaient l'ensemble des territoires de l'A.O.F., ceux de 1960 à 1963 sont spécifiques à la Haute-Volta (Burkina Faso) ;

- Régime de l'eau ; régi par le Décret N°83-022/CSP/PM/DR du 1er Août 1983 portant code de l'eau. Il consacre la domanialité des plans d'eau et assure la protection de la qualité de l'eau. Ces textes sera bien entendu abrogé par la Réforme Agraire et Foncière de 1984.

## 1.2 Législation et réglementation intervenus depuis 1984

Même si l'on continue à se référer à certains textes antérieurs à 1984, force est de reconnaître que cette date marque une étape importante dans la législation et la réglementation de la gestion des ressources naturelles au Burkina Faso compte tenu de l'option politique et de l'idéologie qui ont présidé à l'élaboration et à l'adoption des textes à cette époque. Comme on le sait, la période allant du 4 Août 1983 au 2 Juin 1992 a été marquée par un régime d'exception dont le fondement était le communisme. Les options politiques, économiques et sociales qui en ont résulté se sont concrétisées notamment dans la Réforme Agraire et Foncière (R.A.F.).

Dans le souci de mettre en évidence l'évolution qui s'est opérée dans les textes législatifs et réglementaires, nous avons jugé opportun de suivre un ordre chronologique dans leur inventaire. Ainsi de 1984 à 1992 nous avons retenu les textes suivants :

**1.2.1.** La réforme Agraire et Foncière (R.A.F.) instituée par l'Ordonnance N°84-050/CNR/PRES du 4 Août 1984 portant Réforme Agraire et Foncière au Burkina Faso et son Décret d'application N° 85-404/ CNR/PRES du 4 Août 1985. Il s'agit en fait d'une réforme agro-foncière dont l'objectif principal est la Constitution d'un Domaine Foncier National (D.F.N.). Cette Ordonnance définit les modalités de la gestion de ce domaine ainsi que les structures qui en sont chargées. Le Décret d'application quant à lui définit les différents régimes (régime de l'eau, régime des forêts, régime de la faune, régime des substance minérales).

L'évaluation, qui a été faite de l'application de ces textes en 1991, a mis en relief de nombreuses insuffisances ainsi que des difficultés d'ordre institutionnel. En attendant de revenir sur une analyse critique de cette ordonnance, on peut déjà relever le problème de sécurité foncière que pose ce texte législatif et, le peu de place accordée aux populations locales dans les structures de gestion ; même si théoriquement ces populations sont sensées être représentées par les responsables des structures populaires mises en place par l'autorité politique.

Ces problèmes soulevés ont mis en évidence les limites objectives de ces textes et la nécessité de procéder à leur révision ; laquelle révision a fait l'objet de la Zatu N° AN-VII-0039 bis/FP/PRES du 4 Juin 1991 et du Kiti N° AN-VIII-0328 TER/FP/PLAN-COOP du 4 Juin 1991. Cette révision instaure à nouveau la propriété privée (individuelle ou collective) et modifie les structures de gestion en responsabilisant les populations locales représentées au sein des commissions villageoises.

#### 1.2.2. La Constitution du 2 Juin 1991.

Au chapitre des droits et devoirs économiques, l'article 14 de la Constitution du 2 Juin 1991 stipule que les richesses et les ressources naturelles appartiennent au peuple. Elles sont utilisées pour l'amélioration de ses conditions de vie.

L'article 15 du même chapitre garantie le droit de propriété dans la gestion de ses ressources.

Au chapitre des droits et devoirs sociaux et culturels, l'article 39 reconnaît le droit des populations à un environnement sain. Il stipule en outre que la protection et la défense de l'Environnement sont un devoir pour tous. L'article 30, quant à lui stipule que tout citoyen a le droit d'initier une action ou d'adhérer à une action collective sous forme de pétition contre des actes portant atteinte à l'environnement, au patrimoine culturel ou historique. Enfin, l'article 101 précise que la protection et la promotion de l'Environnement sont du domaine de la loi. Nous en déduisons que la protection et l'exploitation des ressources naturelles sont du domaine de la loi.

#### 1.2.3. Autres mesures réglementaires régissant les ressources naturelles.

- Directive provisoire N°85-006/CNR-CDR relative à la délivrance de certificats provisoires d'agréments populaires aux débiteurs, grossistes-transporteurs, et détaillants de bois de chauffe et de charbon de bois. Cette directive réglemente la coupe, le transport et la commercialisation du bois de chauffe et du charbon de bois. Elle a permis à des opérateurs économiques de se spécialiser dans cette branche d'activités.

- Lancement des trois (3) luttes le 22 Avril 1985 : il s'agit de la lutte contre la coupe abusive du bois, de la lutte contre la divagation des animaux et de la lutte contre les feux de brousse. La directive provisoire citée ci-dessus est une application de cette mesure de caractère politique. Elle entre dans le cadre de la lutte contre la sécheresse et la désertification.

- Plan National de Lutte Contre la Désertification (PNLCD). Ce plan adopté par le Gouvernement en 1986 est en fait un programme de gestion intégrée des ressources naturelles s'inscrivant dans la lutte contre la désertification. Il en est de même du Plan d'Action National pour l'Environnement (PANE) adopté en Juin 1991. Certes il ne s'agit pas de lois ou de règlements. Mais ces plans expriment une volonté politique dans la protection de l'Environnement et s'imposent à tous et constituent des mesures ayant un caractère réglementaire.

- le dernier organigramme du Ministère de l'Environnement et du Tourisme adopté en Août 1992 confirme ce département dans sa mission de garant à l'équilibre écologique sur l'ensemble du territoire.



## II - ANALYSE CRITIQUE

Dans le contexte social, économique et politique actuel, la question qui vient à l'esprit est de savoir si ces lois et règlements qu'ils soient antérieurs ou non en 1984 ont été respectés ou sont respectés. En d'autres termes ont-ils atteints leurs objectifs et permettent-ils de répondre aux besoins des populations dans le domaine de l'agriculture, de l'auto-suffisance alimentaire, de l'énergie. On peut se poser aussi la question de savoir si ces textes accordent une place aux groupes sociaux dans la gestion des ressources naturelles. D'une manière générale, la question se pose de savoir dans quelle mesure les législateurs ont répondu aux préoccupations de l'Etat, des collectivités, des individus dans la réglementation de la gestion des ressources naturelles indispensables à la protection .

### 2.1. *Les ressources naturelles : facteurs de production*

L'intérêt économique des ressources naturelles et les conflits sociaux qui peuvent résulter de leur gestion expliquent sans doute le souci des pouvoirs publics et des législateurs d'étendre le domaine privé de l'Etat.

Cette préoccupation s'est traduite concrètement par la constitution des aires protégées (forêts classées, parcs nationaux et réserves de faunes) et par celle du domaine foncier national.

Dans ce contexte on assiste à une tendance à privilégier la protection des ressources comme biens publics d'intérêt général et à renforcer le contrôle de l'Etat, tout en limitant le droit coutumier et les droits des individus ou des collectivités.

Cette tendance, a privilégié la domanialité des ressources naturelles et leur protection par les textes législatifs et réglementaires, a donné naissance à une opposition entre les tenants de la protection des ressources naturelles et les défenseurs du développement économique sur la base de la surexploitation de ces ressources.

Mais c'est certainement dans le domaine de la gestion des ressources forestières que le caractère domanial des textes s'est le plus manifesté. L'Etat s'affirme comme seul garant de la préservation des ressources et de la protection de l'Environnement.

### 2.2. *Participation et responsabilisation des populations*

Les concepts de développement à partir de la base, de la prise en compte des besoins réels des populations dans le processus du développement économique, de participation et d'exécution des projets de développement, nous amènent à nous poser la question de savoir, quelle est la place réservée aux populations dans les textes régissant la gestion des ressources naturelles ? Cette question paraît pertinente, en raison de l'importance de la variable population dans la gestion des ressources naturelles.

L'analyse des textes inventoriés permet de faire le constat suivant :

**2.2.1 Des aspects positifs :** le faible taux de croissance de la population enregistré durant la période coloniale (absence de pression démographique sur les ressources naturelles) a incité le législateur à réserver certains droits aux populations dans la gestion des ressources naturelles notamment les ressources forestières : ainsi le Décret du 4 Juillet 1935 prévoit des droits d'usage à caractère commerciaux dans les forêts protégées (droit de ramassage de bois mort, droit de cueillette, des mesures d'encouragement au reboisement par les collectivités et les particuliers (article 33 et 34), régime de concession à titre provisoire dans l'exploitation du bois, des autorisations de culture temporaire en forêt classée.



Mais toutes ces mesures sont assorties de restrictions telle que la participation des populations est réduite au minimum. On ne peut pas parler de responsabilisation à cette époque.

L'ébauche d'une telle responsabilité verra le jour dans la Réforme Agraire et Foncière (R.A.F.) avec la création des différentes commissions chargées de la gestion du Domaine Foncier National (DFN).

### 2.2.2. Aspect négatifs des textes

Le caractère domanial de la législation et de la réglementation régissant la gestion des ressources naturelles et la priorité accordée à la protection ne devraient pas être appréciés négativement si, l'on se place dans le cadre de la protection de l'Environnement qui est une préoccupation de toute la communauté internationale à l'heure actuelle. Les aspects négatifs résultent plutôt de l'exclusion des populations et des collectivités de la gestion des ressources. Cette exclusion se traduit par la non participation, la non consultation des population dans la procédure de classement des aires de protection par exemple, la restriction des droits des particuliers qui dans la plupart des cas non plus que le droit de jouissance sur les terres, l'absence de sécurité foncière.

Certes l'Etat doit rester le garant de la préservation des ressources naturelles. Mais ce qui nous paraît souhaitable et nécessaire, c'est la législation du monopole de l'Etat aux collectivités locales où à la communauté villageoise de manière à favoriser la responsabilisation des populations et à assurer la sécurité foncière. La réussite des actions de développement rural est à ce prix pensons-nous.

Toutes les actions de formation, d'information, de sensibilisation, de vulgarisation des techniques de production et de protection développées à l'adresse des populations seront vaines si ce préalable n'est pas réalisé.

## III - IMPACT SUR LES POPULATIONS

Comment la législation et la réglementation de la gestion des ressources naturelles sont perçues par la population d'une manière générale compte tenu justement des aspects négatifs relevés plus haut. Le temps qui nous était imparti ne nous a pas permis de mener l'enquête nécessaire sur cette question, il est peut être nécessaire de distinguer les différents groupes sociaux. En effet, le citadin, l'agriculteur, l'éleveur n'ont certainement pas la même appréciation des textes réglementaires sans oublier que dans la plupart des cas ils ne connaissent pas ces textes comme cela ce doit.

Le moins que l'on puisse dire, c'est que d'une manière générale, les populations rurales apprécient négativement les textes régissant la gestion des ressources naturelles en raison sans doute de la main-mise étatique sur ces ressources et en raison aussi du caractère très répressif des textes. L'attitude de certains agents ou de certaines structures dans l'application des textes n'est pas non plus de nature à améliorer la compréhension ou l'adhésion des populations. En matière forestière par exemple, les populations gardent encore une image négative de l'action des agents forestiers compte tenu du fait que pendant longtemps la répression a pris le pas sur le reste. De nos jours encore et malgré toutes les actions de sensibilisation, de formation et de vulgarisation entreprises dans le cadre de la l'exécution du programme de foresterie villageoise, les populations rurales restent réservées. Les aires protégées créées depuis le temps colonial continuent d'être considérées comme une dépossession. D'où les conflits et les contestations, la remise en cause permanente des limites de ces aires protégées. Même la création de forêts villageoises rencontre la réticence ou l'indifférence des populations concernées qui les considèrent comme propriété de l'Etat.



La Réforme Agraire et Foncière (R.A.F.) ne semble pas avoir amélioré notablement la situation. En effet en dehors des zones aménagées qui bénéficient de statuts particuliers et d'un encadrement technique favorables à la population, il n'y a pas de textes de portée générale susceptibles d'inciter ou d'engager les populations à investir dans l'exploitation des ressources naturelles de manière durable.

## IV . PERPECTIVES

Depuis un certain temps le hommes de terrain, les chercheurs, les sociologues ne cessent de dénoncer le caractère inadapté des textes notamment dans le domaine de la gestion des ressources forestières. Les textes d'avant 1984 sont principalement la cible de ces dénonciations en raison de leur caractère répressif. Malgré les excès de ces dénonciations qui procèdent parfois d'une certaine mode (dénonciation de tout ce qui est du passé), il faut reconnaître que ces textes demandent à être révisés ou repensés pour répondre aux impératifs du moment et du futur.

C'est pourquoi il est question aussi à l'heure actuelle de l'élaboration d'un code forestier au Burkina Faso. C'est le moment de réfléchir sur les orientations qu'on pourrait donner à ce code dont les objectifs devraient être la recherche de l'adhésion, l'encouragement, la responsabilisation et la participation de toutes les couches sociales à la gestion des ressources naturelles.

A cet effet la législation et la réglementation de la gestion des ressources naturelles notamment les ressources forestières devraient avoir comme bases :

**4.1.** la protection et la conservation : dans le contexte d'un développement durable qui vise à satisfaire les besoins des générations actuelles et du futur, il est nécessaire et indispensable de préserver les ressources naturelles bases essentielles du développement économique. Cette protection est d'autant plus nécessaire en raison de la croissance démographique et de la pression qu'elle exerce sur les ressources naturelles. Mais il s'agit ici d'instaurer, et de définir les conditions d'une gestion rationnelle des ressources plutôt que de réprimer. Cette dernière action ne devant intervenir qu'en dernier ressort. Dans le même ordre d'idées, les lois et textes réglementaires devraient avoir un caractère plus préventif.

**4.2.** Dans le cadre du renforcement du rôle des principaux groupes à savoir les femmes, les jeunes, les collectivités locales dans la gestion des ressources naturelles, il convient d'éliminer autant que possible les obstacles juridiques ou administratifs qui s'opposeraient à leur participation ou à leur responsabilisation dans cette gestion. L'expérience de la lutte contre la désertification a prouvé que les lois ou les règlements à eux seuls ne suffisaient pas pour mener à bien cette lutte sans la participation consciente des populations.

C'est pourquoi, les lois et les réglementations de la gestion des ressources naturelles dans leur conception même devraient tendre à déléguer des pouvoirs aux collectivités locales. En d'autres termes les lois et règlements en matière de gestion des ressources naturelles devraient favoriser la décentralisation du pouvoir de décision en vue de favoriser la participation des divers groupes sociaux au niveau local, surtout en matière d'occupation et de gestion des terres.

**4.3.** Le nouvel ordre écologique mondial établi après la conférence des Nations-Unies sur l'Environnement et le Développement impose désormais à toute la Communauté internationale des exigences dans la gestion des ressources naturelles. De même les Conventions internationales telles que celle relative au réchauffement du climat et celle relative à la protection de la biodiversité signées à Rio de Janeiro et tant d'autres imposent des obligations aux états signataires dans le domaine de la gestion des ressources naturelles. C'est pourquoi les législations nationales devraient se référer davantage ou en tout cas tenir compte de ces conventions plus que dans le passé.

## CONCLUSION

Dans l'inventaire qui vient d'être fait des textes législatifs et réglementaires régissant les ressources naturelles, les auteurs se sont limités à l'essentiel, c'est à dire aux textes qu'ils estiment être des textes de base. En la matière, il paraît difficile d'être complet en raison de la diversité des textes dispersés dans de nombreux départements ministériels. La synthèse et l'analyse critique qui en ont été faites ont permis de faire ressortir :

- leur domanialité, le souci principal du législateur étant de consolider et d'étendre le domaine privé de l'Etat ;
- leur caractère répressif en ce qui concerne notamment les textes régissant les ressources forestières ;
- le peu de place réservé à la population et le manque d'intérêt qui en résulte ;

L'imprécision de la législation due essentiellement à l'absence de textes d'application et leur inadaptation aux besoins et aux réalités notamment dans le domaine de la foresterie a créé un vide juridique qu'on a tendance à combler avec les conventions de financement, les plans ou programmes adoptés par le Gouvernement en Conseil des Ministres. En effet, en l'absence de textes appropriés, les agents d'exécutions sont souvent obligés de faire référence à ces conventions de financement ou à ces programmes pour justifier certaines décisions. Enfin, des mots d'ordre politiques tels que les trois (3) luttes lancés le 22 avril 1985 ont servi et servent encore de base pour régir les activités forestières.

Ce qui précède justifie sans doute la nécessité de repenser toute la politique de gestion des ressources naturelles. Si l'intérêt économique de ces ressources, notamment des ressources forestières semble être perçu, il n'est pas évident qu'on leur ait accordé toute l'importance voulue dans le processus de développement, surtout lorsque l'on sait que dans un pays sahélien comme le Burkina Faso 95 % de l'énergie provient des forêts, sans oublier la contribution de ces derniers au développement de l'Agriculture, de l'Elevage et à la pharmacopée. Les textes qui régissent la gestion de ces ressources devraient prendre davantage en compte ces aspects économiques en instaurant des meilleures conditions pour l'exploitation rationnelle de ces ressources. Le nouvel ordre économique et écologique mondial exige davantage de rigueur dans la gestion des ressources naturelles.



# **RAPPORT NATIONAL DU MALI**

**DECEMBRE 1992**

**Par : Mahamane D. TOURE, Juriste PNLCD  
Lassana COULIBALY Forestier DNEF**

# **SOMMAIRE**

## **INTRODUCTION**

### **I. RESUME DES TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES REGISSANT LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES**

- 1.1. Le code domanial et foncier
- 1.2. Les Décrets d'application du code domanial et foncier
- 1.3. Le code forestier
- 1.4. Le code de chasse
- 1.5. Le code de la pêche
- 1.6. La loi sur la taxe de défrichement
- 1.7. Le code de feu
- 1.8. La loi rendant obligatoire l'installation et l'utilisation d'un foyer amélioré

### **II. ANALYSE CRITIQUE**

- 2.1. Les principes fondamentaux
  - 2.1.1. Prescription autoritaire des lois et règlements
  - 2.1.2. Monopole étatique en ce qui concerne la réglementation, l'exploitation et la gestion des ressources naturelles
  - 2.1.3. Immobilisme des idées
  - 2.1.4. L'absence des voies de recours
- 2.2. Coexistence ou conflits des textes avec les droits coutumiers existants et perception des populations
- 2.3. Impact engendré par l'application des textes forestiers
- 2.4. Les modes d'application des textes et les différentes contraintes

### **III. PERSPECTIVES ET MODIFICATIONS EN COURS AUX NIVEAUX LEGISLATIFS, REGLEMENTAIRES ET INSTITUTIONNELS**

Dans la plupart des pays membres du CILSS, les textes législatifs et réglementaires régissant la gestion des ressources naturelles et particulièrement les textes forestiers sont aujourd'hui sur la sellette.

Au Mali, les événements de mars 1991 ont constitué un véritable détonateur. Au lendemain de ces événements, le monde rural malien a poussé un véritable cri de révolte, obligeant les autorités de la Transition à engager une course contre la montre pour réviser la législation.

En l'espace de quelques mois, différentes études et réflexions ont été menées coup sur coup : Conférence Nationale, Etats Généraux du Monde Rural, Atelier National sur la problématique foncière et la décentralisation, Débat National sur les feux de brousse, Séminaire de Sélingué sur la revue institutionnelle du Ministère du Développement Rural et de l'Environnement. D'ores et déjà, est très avancée, l'élaboration d'un nouveau code de gestion des feux en remplacement du code de feu actuel qui a été particulièrement décrié et le processus s'engage actuellement pour la révision des autres textes forestiers.

Le contexte politique actuel marqué par la démocratisation rend aujourd'hui difficilement acceptable par les populations les tendances actuelles des textes qui s'inscrivent résolument dans la logique du Décret Colonial Français du 04 juillet 1935, logique qui est celle du monopole étatique et de la répression systématique. Les modifications successives des textes forestiers maliens intervenus depuis l'indépendance (1968, 1986) n'ont en rien changé quant à l'esprit du Décret de 1935.

Les populations rurales du Mali réclament aujourd'hui plus de justice, le droit à la participation pleine et responsable à la gestion des ressources de leurs terroirs. Le Gouvernement du Mali et des autres Etats du Sahel doivent sans coup fêrir, satisfaire à cette revendication fondamentale de leurs populations. Il y va de la réussite des programmes de reboisement qui ont été entrepris ça et là et partant de la maîtrise de l'équilibre des écosystèmes et de l'environnement sahéliens.

## **I. RESUME DES TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES REGISSANT LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES.**

La gestion des ressources naturelles au Mali est régie essentiellement par différents textes législatifs adoptés et/ou réactualisés pour la plupart en 1986.

Il s'agit notamment en ce qui concerne le régime domanial et foncier du Code domanial et foncier (complété par la suite des Décrets d'application) et en ce qui concerne le régime forestier du Code forestier, du Code de chasse, du Code de la pêche, du Code de feu, de la loi sur la taxe de défrichement, de la loi rendant obligatoire l'installation d'un foyer amélioré.

### **1.1 - Le Code domanial et foncier**

Le Code domanial et foncier promulgué par la loi n° 86-91/AN-RM du 1er Août 1986 a marqué une étape importante dans la codification générale entreprise par le législateur malien dans la mesure où il régit l'usage et la disposition des terres qui conditionne le développement économique et social d'un pays à vocation essentiellement agro-pastorale.

Il est institué un monopole foncier de l'Etat qui s'explique par le rôle d'acteur principal du développement et de garant de l'intérêt général dévolu à celui-ci. Ce monopole se manifeste par l'extension du domaine privé de l'Etat à toutes les terres non immatriculées mais encore par le rôle exclusif de l'Etat en matière d'immatriculation des immeubles.



Les différents mécanismes d'amodiation du domaine privé institués par le Code : concession rurale, permis d'habiter, bail avec promesse de vente, ne sont conçus que comme des étapes permettant au bénéficiaire d'accéder à la propriété privée matérialisée par un titre foncier immatriculé à son nom.

Les articles 127 à 134 du Code domanial et foncier sont consacrés à la réglementation sur les droits coutumiers. L'Etat reste propriétaire des terres non immatriculées, détenues en vertu des droits coutumiers exercés collectivement ou individuellement. Les droits coutumiers continueront à s'exercer "pour autant que l'Etat n'ait pas besoin des terres sur lesquelles ils s'exercent". Il importe de souligner que si les droits coutumiers font l'objet d'emprise évidente et permanente sur le sol, ils peuvent être transformés en droit de concession rurale au profit de leurs titulaires à condition qu'il en fassent la demande.

Les détenteurs des droits coutumiers existants dans une zone sollicitée pour une concession rurale, ont la latitude d'abandonner leurs droits ou solliciter la concession à leur profit. En cas d'abandon des droits, l'administration se dote du droit de disposer librement du terrain sous réserve d'indemnisation pécuniaire fixée par les parties. Celle-ci porte sur les constructions ou aménagements de caractère immobilier et plantations. Toutefois, ce n'est qu'exceptionnellement qu'une indemnité complémentaire peut être attribuée pour faciliter la réinstallation des détenteurs coutumiers évincés. Si un terrain est immatriculé, les droits coutumiers individuels ou collectifs disparaissent et le régime juridique de la propriété foncière prend la relève. En ce moment alors, les droits coutumiers se transforment en droit d'usage et/ou en droit à indemnité tel que réglementairement prescrit au paragraphe précédent.

En outre, si pour des raisons d'intérêt général ou d'utilité publique, l'Etat veut disposer automatiquement de terrains où s'exercent des droits coutumiers, ceux-ci seront purgés par un Arrêté du Ministre chargé des Domaines, précisant la raison invoquée par l'Administration.

Egalement, l'Etat peut démettre une collectivité de ses droits coutumiers au profit d'une autre collectivité. Dans ce cas d'espèce, l'indemnisation des détenteurs de droits coutumiers est à la charge de la collectivité nouvellement bénéficiaire des terrains.

Ainsi, les collectivités territoriales décentralisées sont susceptibles d'avoir leur propre domaine privé immobilier dont elles détiennent un titre foncier à la suite de la cession par l'Etat d'un terrain à titre gratuit ou onéreux, l'acquisition (à titre gratuit ou onéreux) de tout terrain immatriculé et la transformation d'un droit de concession rurale après mise en valeur du terrain concédé. Comme tel, elles peuvent disposer de leur domaine privé exactement de la même manière que l'Etat ferait pour le sien.

## 1.2 - Les Décrets d'application du Code domanial et foncier :

Le Code domanial et foncier a été complété en 1991 par une série de Décrets d'application. Il s'agit notamment :

- du Décret N°91-320/PM-RM portant modalités d'application des dispositions relatives au permis d'habiter
- du Décret N°91-321/PM-RM portant modalités d'application des dispositions relatives aux concessions rurales
- du Décret N°91-322/PM-RM portant réglementation des modalités et conditions de cession des terrains domaniaux par adjudication publique
- du Décret N°91-323/PM-RM portant réglementation de la Cession à l'amiable des terrains domaniaux



- du Décret N°91-324/PM-RM portant organisation et modalités de fonctionnement de la Commission chargée des évaluations foncières

### 1.3. Le Code forestier (C.F)

Le Code forestier régi par la loi n°86-42/AN-RM du 24 Mars 1986 est le texte législatif fondamental pour ce qui concerne la gestion et l'exploitation des forêts au Mali.

Le Code définit un domaine forestier public et un domaine forestier privé de l'Etat sans pour autant que distinction entre les deux soit explicite, chose qui crée des confusions sur l'appartenance des forêts.

Le domaine forestier qui constitue la juridiction du Code forestier englobe les forêts, les périmètres de reboisement et les terrains soustraits des défrichements, les terrains de parcours et les jachères anciennes de 5 ans et plus.

Les terrains de culture en cours d'utilisation et les vergers, les terrains non boisés faisant l'objet d'un titre foncier appartenant à des personnes autres que l'Etat, et les entreprises humaines (agglomérations, routes ...). sont tous exclus du domaine forestier.

#### Le domaine forestier classé de l'Etat :

Le domaine forestier classé de l'Etat comprend trois parties : la forêt classée, les périmètres de reboisement et les périmètres de protection. Ces deux derniers termes sont définis, respectivement comme des parcelles plantées ou des parcelles enrichies par des travaux de sylviculture et les terrains soustraits au défrichement selon les dispositions de l'article 13 C.F. Les forêts classées sont les formations végétales ayant fait l'objet d'un texte de classement les soumettant à un régime spécial restrictif concernant l'exercice des droits d'usage et d'exploitation.

#### La procédure de classement :

Les forêts classées par Décret pris en Conseil des Ministres et les périmètres de reboisement le sont par Arrêté du Gouverneur de Région.

Au terme de l'Article 20, le Service des Eaux et Forêts est seul juge de l'opportunité de classer telle ou telle parcelle dans le domaine forestier protégé (domaine qui comprend les parties non classées du domaine forestier). Suivant ce même article, c'est également le Service forestier qui prend l'initiative de la procédure, en remettant un rapport écrit à ce sujet au Commandant de Cercle, qui est responsable de la transmission des détails du projet à la population locale concernée. Une commission est créée sous la présidence du Commandant de Cercle et comprenant le Directeur Régional des Eaux et Forêts, des Représentants des Domaines, de l'Agriculture, de l'Elevage, d'un Député de la Circonscription administrative locale ainsi qu'un Chef de village et un Conseiller pour chacun des villages concernés. La Commission étudie le projet et délimite la parcelle à classer. Elle se penche sur la question des droits d'usage. Un délai d'un mois est donné pour la présentation des objections au projet. La Décision de la Commission est approuvée par le Gouverneur de Région, qui prend alors un Arrêté dans le cas de la création d'un périmètre de reboisement ou par Décret pris en Conseil des Ministres dans le cas de la création d'une forêt classée (Article 21 C.F).

### Les droits d'usage dans le domaine forestier de l'Etat :

Le classement d'une parcelle donnée a pour but de restreindre les droits d'exploitation des produits forestiers tirés de cette parcelle. En général, le Décret de classement contient une liste des droits d'usage concernant la parcelle classée (article 34.C.F.).

Cependant, le Code contient également une liste de restrictions générales applicables à l'ensemble du domaine classé. C'est ainsi que le droit de se livrer à des cultures et le droit de pâture sont expressément suspendus dans la partie du domaine classé située dans la région Sahélienne du Mali. Le Code suspend également le droit de transférer par vente ou location des terres qui feraient parties du domaine classé (article 26).

A l'inverse, certains droits sont explicitement reconnus à l'intérieur de la forêt classée (article 35 et 36). C'est le cas du droit de circuler sur les routes et les sentiers (les voies de circulation doivent figurer dans l'acte de classement), du droit de port d'armes à feu dans les limites de 10 m de chaque côté de la route, du droit de procéder à des investigations scientifiques ou touristiques (avec l'approbation du Service des Eaux et Forêts), ou du droit de cueillette concernant les fruits, le miel, les plantes médicinales ainsi que le kapok tant que cette cueillette n'est pas nuisible à la végétation.

### Les essences protégées :

Les essences forestières protégées au Mali sont au nombre de 10 à savoir : le palmier à huile, le rônier, le vèno, le lingué, le gommier, le néré, le karité, le kapokier, le caïlcédrat et le balanzan. Leur abattage, arrachage ou utilisation sont interdits sauf sur autorisation. De même, il est interdit la coupe des essences suivantes dans le seul but de les utiliser comme bois de feu, en l'occurrence le sô, le sanan, le kounko sira, le dougoura.

En plus, les Gouverneurs de Région ont des prérogatives de protéger par simple Arrêté soit partiellement, soit totalement ou de manière définitive, sur l'ensemble de la région ou d'un Cercle seulement, toute espèce de valeur qu'ils jugent utile de protéger.

### L'exploitation de bois :

L'exploitation des produits forestiers par des services publics ou des particuliers à des fins commerciales ou individuelles se fait par coupe en régie, par vente et par permis de coupe en précisant le nombre de pieds d'arbres, de stères ou de mètres cubes.

Les particuliers n'exploitent dans le domaine forestier de l'Etat que lorsqu'ils sont reconnus comme exploitants forestiers régulièrement immatriculés au début de chaque exercice budgétaire auprès des Directions Régionales et Cantonnements des Eaux et Forêts de leurs circonscriptions. C'est alors que l'administration des Eaux et Forêts se basant sur les possibilités de peuplements attribue des parcelles aux exploitants indifféremment dans le domaine protégé ou dans le domaine classé.

Les exploitations se feront sur cahier de charges où figurent obligatoirement les modes d'exploitation, les quantités à exploiter et la nature des produits. Les bois en grumes devront être assortis du marteau forestier préalablement déposé au greffe des tribunaux.

Aucune coupe, aucun permis de coupe ne peut être attribué gratuitement, sauf pour les produits faisant l'objet de droit d'usage énumérés plus haut et pour ceux provenant du domaine forestier des collectivités et des particuliers. Les taux de redevance sont fixés par la loi.



Aucun produit forestier ne peut circuler d'un point à un autre du territoire qu'accompagné d'un permis de circulation.

#### Le domaine forestier des collectivités et des particuliers:

Le domaine forestier des collectivités et des particuliers sont les périmètres reboisés par les collectivités ou les particuliers ainsi que les bois sacrés et lieux protégés par les collectivités dans un but socio-religieux.

Cependant, ces périmètres devront être immatriculés au nom de ces collectivités ou particuliers par l'autorité administrative.

Cependant, le domaine forestier des collectivités et des particuliers est soumis néanmoins aux mêmes restrictions que le domaine classé de l'Etat s'agissant des défrichements et des méthodes d'exploitation des produits forestiers.

L'exploitation de ces produits est exonérée de toute taxe quoique la délivrance d'un permis gratuit par le Chef de circonscription sur avis des Eaux et Forêts soit obligatoire pour des fins commerciales.

#### Constatation des délits - Transactions - Pénalité :

Le Code donne aux agents forestiers des pouvoirs de police étendus pour poursuivre les infractions à la législation forestière. Les agents forestiers peuvent s'introduire dans les maisons, dans les scieries, sur les sites de construction etc... dans le but de vérifier que les clauses du Code sont respectées (articles 54 C.F). Ils circulent librement sur les trains et peuvent requérir la force publique pour traîner devant la justice les contrevenants. Tout produit forestier abattu en contravention du règlement peut être saisi, de même que le matériel et les véhicules ou les machines ayant été utilisés pour ce faire (article 60). Les agents forestiers peuvent témoigner devant le tribunal où sont entendus les contrevenants suspectés (articles 62) et le Directeur des Eaux et Forêts peut interjeter appel de toute décision (article 63).

Le Code décrit en détail les sanctions-peines de prison et amendes auxquelles s'exposent les contrevenants. Le produit des amendes est distribué comme suit : 10 % à la personne qui a dénoncé l'infraction (en pratique il s'agit presque toujours de l'agent forestier), 5 % à l'agent forestier, 10 % pour le personnel administratif du service concerné et 75 % pour le Fonds Forestier National.

#### 1.4. Le Code de Chasse

La loi n° 86-43/AN-RM du 30 Juin 1986 régit au Mali les pratiques de la chasse et les mesures de conservation de la faune et de son habitat.

L'exercice de la chasse est subordonnée à la détention d'un permis de chasse.

Il existe au Mali 4 Catégories de permis de capture commerciale, le permis sportif de chasse et le permis de détention d'animaux vivants.



Le Code réglemente strictement la pratique de la chasse. L'article 80 énonce plusieurs interdits notamment :

L'emploi de véhicules, de bateaux à moteur dans le but de nuire à la sécurité de l'animal, l'usage de feu pour la chasse, la capture ou l'abattage des animaux sauvages, de chasser avec les armes et munitions de guerre (armement militaire), la chasse, l'abattage, la capture des animaux la nuit avec des engins éclairants ou éblouissants, avec les drogues, poisons et appâts empoisonnés, pièges, explosifs, engins électriques, embuscades près des points et à la source.

Avant de se livrer à la chasse, le chasseur devra s'assurer qu'il a une arme sûre, reconnue pour chaque type d'animal ;

- de même sont formellement prohibés aux fins de chasse, l'importation, la fabrication, la détention, la vente, la cession, le don ou le prêt des flèches ou autres armes empoisonnées, de lampes ou lanternes de chasse et pièces métalliques.

La circulation, détention ou exportation d'animaux morts ou vivants ainsi que de leurs dépouilles et trophées sont subordonnées à la délivrance d'un certificat d'origine par le Directeur Régional des Eaux et Forêts du lieu d'abattage. Celui-ci doit également délivrer un certificat écrit pour les animaux en provenance de l'étranger sur la base de la présentation de documents justificatifs. Un Arrêté du Ministre Chargé des Eaux et Forêts réglemente la fabrication d'objets provenant de trophées et toutes les opérations commerciales liées aux animaux sauvages.

Le Code de chasse malien a consacré d'importantes dispositions à la protection de la faune. Toutes les espèces d'animaux particulièrement celles partiellement et intégralement protégées ainsi que les conditions écologiques nécessaires à leur vie doivent être représentées de manière adéquate dans des aires protégées.

Les espèces rares, en diminution rapide ou en voie d'extinction devront faire l'objet de protection particulière. Durant la période de reproduction de la plupart des espèces, du 1er Juin au 30 Novembre de chaque année, la chasse est interdite sur toute l'étendue du territoire malien. Toutefois, la destruction d'animaux nuisibles peut être opérée en cas de nécessité par le Directeur des Eaux et Forêts. Ainsi, la fermeture de la chasse peut être plus ou moins longue pour l'ensemble et/ou une partie des espèces.

Pour la conservation et l'aménagement de la faune, il est créé des réserves naturelles intégrales, des parcs nationaux, des réserves de faune et des réserves naturelles intégrales, des parcs nationaux et des réserves spéciales ou sanctuaires.

Le Code de chasse a prévu une liste d'animaux intégralement protégés sur toute l'étendue du territoire malien. Leur chasse, abattage ou capture ne peuvent être accordés qu'exceptionnellement par le Ministre chargé des Eaux et Forêts et sur avis du Directeur. Est également prévue une liste d'animaux partiellement protégés qui ne peuvent être chassés, abattus ou capturés que dans les normes permises par la loi. Le Ministre sur proposition du Directeur National des Eaux et Forêts peut intégralement ou partiellement protéger une espèce animale dans une zone déterminée pour des périodes renouvelables ne dépassant pas 5 ans.

En ce qui concerne les droits d'usage, la loi précise que "l'exercice de la chasse ne peut en aucune manière être considérée comme droit d'usage".

En matière de chasse, les délits sont recherchés et constatés par les agents assermentés qui ont toute latitude de s'introduire partout où le besoin se fait sentir dans l'exercice de leur fonction. Ils peuvent requérir la force publique pour les assister et les aider dans l'exercice de leur mission.

Les produits de chasse confisqués en contravention aux dispositions de la loi appartiennent à l'Etat. Le matériel utilisé pour la chasse est confisqué de façon définitive ou temporaire selon la réglementation en vigueur édictée par le Code de chasse.

Le Code de chasse a prévu des peines sévères aux contrevenants à ses dispositions. Selon les infractions commises, les amendes pécuniaires peuvent aller de 20.000 à 500.000 FCFA et les peines d'emprisonnement jusqu'à 5 ans.

#### 1.5. Le Code de Pêche

La loi n°86-44/AN-RM du 24 Mars 1986 régit la pratique de la pêche au Mali.

Le droit de pêche qui appartient exclusivement à l'Etat peut être octroyé à titre gratuit ou onéreux à des personnes physiques ou morales. Seul le détenteur d'un permis de pêche peut s'adonner à la pêche. Le permis est strictement personnel et ne peut être prêté, ni cédé, ni encore moins vendu ; de même qu'il devra porter tous les renseignements nécessaires de manière à identifier ses détenteurs et être présenté sur réquisition des agents compétents. Les permis de pêche sont délivrés par les chefs de poste forestier ou à défaut les D.R.E.F. ou par l'autorité administrative la plus proche. Ils sont valables une année à compter de la date de leur délivrance.

Le Code de pêche prévoit 5 Catégories de permis de pêche : le permis de pêche résident A, le permis de pêche résident B, le permis de pêche résident C, le permis sportif de capture et le permis scientifique de capture.

Les permis de pêche sont soumis à des redevances fixées par la loi. Les étrangers non résidents paient 50 % de plus que les nationaux.

Le Directeur National des Eaux et Forêts est le seul habilité à délivrer des permis scientifiques de capture gratuits.

La pratique de la pêche est greffée de plusieurs interdictions notamment l'emploi de poisons ou de drogues, d'explosifs (engins électroniques) ou produits chimiques, l'utilisation d'engins fabriqués avec de l'étoffe ou de grillage moustiquaire n'épargnant pas les alevins. Il est prohibé le déversement de matières nuisibles aux poissons dans les cours d'eau ; de même, il est illégal de barrer ou de clôturer à des fins de pêche et de manière permanente le lit des cours d'eau ou d'empêcher le libre mouvement du poisson.

Les importations, détention et vente d'engins de pêche prohibés sont bannies. Seuls les filets dont les mailles sont supérieures ou égales à 50 mm de côté sont autorisés. Néanmoins, des filets spéciaux de mailles inférieures à 50 mm sont permis pour la capture des alestes leucissus. Toute prise non autorisée devra être obligatoirement remise à l'eau. Une convention locale de pêche peut restreindre ou étendre la pratique de la pêche.

A l'instar du Code forestier, les recherches, constatations des infractions en matière de pêche sont effectuées par les agents forestiers, de même que les chefs de villages qui ont les mêmes mandats et pouvoirs.



Les pénalités en matière de délits de pêche, bien que moins bien réprimées par rapport à ceux de la chasse, restent tout de même sévères.

#### 1.6. La loi sur la taxe de défrichement

La loi n° 86-65/AN-RM du 26 Juillet 1986 institue le principe d'une taxe pour tout défrichement nouveau au Mali ;

L'article 1 de cette loi entend par défrichement nouveaux "les défrichements portant soit sur les périmètres n'ayant jamais été mis en culture, soit sur les jachères anciennes de cinq ans et plus".

Les produits de la taxe de défrichement servent à alimenter le Fonds Forestier National.

#### 1.7. Le Code de feu

La loi n°86-66/AN-RM du 26 juillet portant Code de feu est actuellement en cours de révision.

Parmi les textes du Mali, le Code de feu a été le texte le plus critiqué et c'est pourquoi après les événements de Mars 1991, les autorités de la transition malienne ont inscrit en priorité sa révision. A l'issue des débats locaux et régionaux organisés à travers tout le pays et du débat national tenu à Bamako en Octobre 1991, il a été recommandé de revoir les dispositions les plus décriées de ce texte à savoir :

- le principe de la responsabilité civile et conjointe des collectivités qui met sur la tête de tout un village tout feu de brousse commis dans le voisinage du village et pour lequel les auteurs ne sont pas connus. Ce principe pose d'autant plus problème que le code ne prévoit même pas d'avantages pour les collectivités dans les voisinages desquels il n'y a eu aucun feu ;
- l'interdiction systématique de tout feu sur toute l'étendue du territoire et en toute période ;
- le caractère excessif des pénalités notamment des amendes qui s'avèrent insupportables pour des populations rurales démunies.

L'élaboration d'un nouveau Code de gestion des feux prenant en compte ses aspects est actuellement très avancée.

#### 1.8. La loi rendant obligatoire l'installation et l'utilisation d'un foyer amélioré

Cette loi n° 86-46/AN-RM vise à réduire la demande de combustibles ligneux et à améliorer les conditions de vie de la ménagère.

Elle distingue les types de foyers améliorés suivants :

- les foyers en terre de banco
- les foyers en ciment
- les foyers en céramique ou en poterie
- les foyers métalliques

L'article 3 de la loi stipule que l'introduction de foyers améliorés conforme à ces "modèles" agréés sont obligatoires dans tous les foyers utilisant le combustible ligneux.



La loi prescrit une amende de 2.000 à 5.000 Francs pour les contrevenants aux dispositions de cet article 3.

## II. ANALYSE CRITIQUE

Le bilan de l'application des textes régissant la gestion des ressources naturelles au Mali est très mitigé. Et tout le monde s'accorde à reconnaître aujourd'hui qu'il est important de procéder à une relecture qualitative de cette législation.

### 2.1. Les principes fondamentaux

#### 2.1.1. *Prescription autoritaire des lois et règlements :*

Et régime politique autoritaire, l'on se soucie peu de droit à la participation et de droit à l'information des populations. Les textes de lois et les règlements sont conçus et élaborés sans consultation préalable des populations.

En même lorsqu'il existe des parlements, aucun débat digne de ce nom n'a lieu ; ceux-ci ne constituent à vrai dire que de simples chambres d'enregistrement. Dès lors, il n'est pas étonnant que des lois et règlements pris dans ces conditions ne puissent pas recueillir l'adhésion des masses populaires. Au cours des trois décennies d'Indépendance qui viennent de s'écouler, cette manière de faire a été la règle dans presque tous les états d'Afrique Sud-saharienne. Dans aucune manière et encore moins en matière de gestion des ressources naturelles, la prescription autoritaire des lois et règlements ne peut donner de bons résultats.

Dans le contexte actuel de démocratisation, le principe de la participation et de l'information des populations doit être de mise. La gestion des ressources naturelles doit être avant tout l'affaire des populations et dans la pratique cela doit se traduire en premier lieu par leur consultation directe ou par l'intermédiaire de leurs groupements en ce qui concerne les décisions relatives à cette gestion. L'association des populations à la prise de décision concernant la gestion des ressources naturelles représente un atout majeur pour une bonne gestion.

Les autorités du Mali ont déjà compris cela. Et c'est pourquoi pour la révision du Code de feu, des débats locaux et régionaux ont été organisés à l'échelle de tout le pays. Et ce principe a été retenu et sera même amplifié à l'occasion de la révision des autres textes forestiers. Le processus de décentralisation en cours au Mali devra permettre de consolider ce principe de l'association des populations à la conception et à l'élaboration des lois et règlements.

#### 2.1.2. *Monopole étatique en ce qui concerne la réglementation, l'exploitation et la gestion des ressources naturelles*

Les différents textes sur la gestion des ressources naturelles au Mali donne en bloc à l'Etat le monopole de la décision quant à la gestion des ressources forestières y compris les arbres. Elle déresponsabilise le citoyen sur les ressources de son environnement.

Et pour assurer ce monopole, l'Etat par l'entremise du service forestier s'est doté de pouvoirs exorbitants de police. Ces pouvoirs s'articulent autour des éléments essentiels suivants :

- institution de domaines forestiers ;
- mise en place d'un système de permis et d'amendes en vue de contrôler toute forme d'exploitation ;
- essences protégées ;

- pouvoirs de police étendus aux agents forestiers pour poursuivre les infractions à la législation forestière.

En somme, le régime forestier malien est quasiment réduit à un ensemble de mesures de police protectionnistes créant chez les populations un sentiment de frustration qui a tourné à la récolte ces temps-ci.

### 2.1.3. *Immobilisme des idées*

En jetant un regard sur les différentes législations en vigueur en Afrique Sud-Saharienne, l'on peut suivant la ligne adoptée par les Etats, distinguer 3 grandes tendances :

- Continuité par rapport à l'ordre colonial
- Changement dans la continuité
- Bouleversement

Le Mali figure en bonne place parmi les Etats de la deuxième catégorie, c'est-à-dire ceux qui ont choisi la voie du changement dans la continuité. Depuis l'indépendance du pays en 1960 deux revisions de textes forestiers ont été opérés au Mali en 1968 et 1986 sans que cela n'aboutisse guère à une remise en cause des principes majeurs hérités de la colonisation. L'esprit et les dispositions essentielles du Décret du 4 Juillet 1935 sont toujours présents dans les textes en vigueur en dépit des changements intervenus au niveau des conditions politiques, institutionnelles, économiques et écologiques.

Il est important aujourd'hui que des principes nouveaux de gestion forestière en rapport avec les réalités socio-économiques du pays soient trouvées pour une plus grande participation des populations à la prise de décision.

### 2.1.4. *L'absence de voies de recours*

La méconnaissance des textes forestiers par les populations constituent à ce niveau le premier facteur limitant. En effet quand bien que même, il existe des voies de recours contre les abus dont ils sont très souvent victimes, les individus et les collectivités par ignorance ou par peur n'en profitent pas.

Mais il faut dire que la loi elle-même offre très peu de voies de recours contre les décisions injustes. En matière gracieuse, à cause de leur ignorance, toute velléité de revendication des populations se trouve étouffée. Et en matière contentieuse, les allégations ne peuvent être mises en cause que par la très difficile procédure d'inscription en faux. Or, dans la pratique tout le monde sait aujourd'hui que les dispositions des textes forestiers sont mal appliquées par les agents forestiers à cause d'intérêts financiers personnels.

Il est important que la compréhension des textes forestiers soit améliorée au niveau des individus et des collectivités à travers une traduction des textes en langues nationales et par des campagnes de vulgarisation, d'information et de sensibilisation villageoises.

## 2.2 Coexistence ou conflits des textes avec les droits coutumiers existants et perception des populations :

Ce problème est surtout sensible en matière foncière. A l'instar des autres pays africains, le Mali connaît un régime foncier dualiste. Deux sources de droit se partagent le système juridique des terres : la coutume et la loi écrite. La première a été l'unique droit foncier jusqu'à ce que le législateur colonial introduise la seconde au début du XXème siècle.

Mais, à la différence d'autres pays africains, propriété coutumière et titres fonciers de droit écrit ne coexistent pas au Mali sur un même pied d'égalité. Dans l'esprit du législateur colonial et dans celui du législateur malien qui lui a succédé, la propriété de droit écrit représente le progrès.



Il convient donc de lui donner les moyens de s'étendre et d'éliminer à terme la coutume. Il eut été réaliste de brusquer le mouvement en imposant une révolution foncière. On a choisi la voie de la réforme lente, la seule possible dans laquelle le droit écrit est assuré de la victoire chaque fois qu'il entre en compétition avec la coutume.

Ce processus n'était pas intrinsèquement défavorable aux paysans. Il suffisait de veiller à ne pas les exclure de la transformation en cours et faire des titulaires coutumiers d'hier les bénéficiaires des titres fonciers d'aujourd'hui. Dans la pratique il n'en a pas été ainsi. La volonté de vouer la propriété coutumière à l'extinction a entraîné l'insécurité de la propriété foncière.

En matière forestière, une étude menée par le Land Tenure Center de l'Université du Wisconsin (USA) sur l'agroforesterie dans la région de Mopti (Mali) a mis en évidence les grandes contradictions existant entre les règles coutumières et le droit moderne quant aux droits sur les arbres. De cette étude, il ressort que selon les règles coutumières, en principe les individus et les collectivités exerçaient un contrôle maximum sur les arbres se trouvant dans leurs champs ou dans leurs concessions : droit de planter, de tailler les arbres, d'abattre des arbres vivants ou morts, de cueillir les fruits, l'écorce, les feuilles, etc... les restrictions sur la coupe des arbres vivants se trouvant sur une terre privée sont assez rares et se limitent à certains arbres très estimés tels le karité, le néré et le balanzan. Par contre, le Code forestier du Mali, comme au moins le perçoivent les populations, ne permet en aucune manière de tailler et d'abattre légalement les arbres sans autorisation préalable, sans donc aucune considération des droits coutumiers de l'utilisateur terrien sur les arbres.

### 2.3 Impact engendré par l'application des textes forestiers au niveau de la motivation et de la participation des populations à la gestion des ressources naturelles

Il est évident que l'état actuel des textes relatifs à la gestion des ressources naturelles n'est pas de nature à favoriser une protection et une gestion rationnelle des ressources forestières. Tout investissement d'amélioration de la terre par les producteurs est impossible si ceux-ci ne sont pas certains de bénéficier des fruits de leur travail.

La logique actuelle de monopole étatique et de répression systématique constitue un frein à toute idée de participation populaire à la protection et à la gestion des ressources forestières. L'état malien s'est arrogé tous les droits d'exploitation et de gestion marginalisant de ce fait les populations qui n'ont d'autres choix que de se livrer à l'exploitation forestière clandestine, aux défrichements et aux feux de brousse clandestins.

En outre, les taux très élevés des amendes (pouvant atteindre jusqu'à 500.000 F. CFA) créent chez les populations un sentiment de paiement d'impôts (impôts de la brousse) autorisant à exploiter les ressources comme leur semble.

De surcroît, ces amendes excessivement élevées, imposées à des paysans à très faibles revenus, reprennent les modestes revenus que des actions de développement s'évertuent à leur procurer.

Tout ceci explique la dégradation continue des ressources naturelles au Mali. Et il est illusoire d'espérer renverser la tendance tant que ne sera pas créé chez les populations un élan mobilisateur à travers une responsabilisation effective, le transfert de pouvoirs réels de gestion, la sécurisation de droits fonciers.

### 2.4. Les modes d'application des textes et les différentes contraintes

Les rapports du service forestier malien et des populations sont plus que mauvais : d'un côté l'autorité, de l'autre la méfiance et depuis quelque temps, la révolte. Et plus que jamais, l'image du service forestier est aujourd'hui désastreuse au Mali.



Au delà de toutes les imperfections des textes qui ont été évoquées tout au long de ce rapport, la mauvaise application de la loi est encore plus responsable de cette situation. Les textes ne sont certainement pas bons, mais ils sont avant tout très mal appliqués et ceci pour plusieurs raisons :

- la méconnaissance de la loi de la part des populations et des agents forestiers. Les populations ignorant la loi ne sont pas en mesure d'exiger son application correcte. Quant aux agents forestiers, le plus souvent, ils interprètent mal la loi soit par pure ignorance, soit par mauvaise foi pour des raisons d'intérêts financiers personnels ;
- la faiblesse de traitement des agents qui les conduit à verser dans la répression systématique pour pouvoir notamment bénéficier des remises sur les sommes perçues au titre des transactions de police ;
- le manque de moyens permettant au Service Forestier d'appliquer les dispositions de la législation forestière telles qu'elles sont conçues actuellement. Et ceci tant au niveau des effectifs qui seraient nécessaires pour appliquer les systèmes actuels de permis, de contrôle et de lutte contre les infractions qu'au niveau matériel, en particulier en ce qui concerne les moyens de transport et leur fonctionnement ou d'autres équipements plus spécialisés (par exemple pour la lutte contre le braconnage) ;
- l'insuffisance de collaboration des autres services (agriculture et élevage notamment) concernés par l'utilisation des ressources naturelles. De manière générale, les forestiers se sentent seuls dans la tâche de lutte contre les déprédateurs des ressources naturelles et ne trouvent pas auprès des autres services et autorités, l'appui qu'ils espèrent.

### **III. PERSPECTIVES ET MODIFICATIONS EN COURS AUX NIVEAUX LEGISLATIFS, REGLEMENTAIRES ET INSTITUTIONNELS.**

La détermination des autorités gouvernementales maliennes d'aborder résolument la problématique de la gestion des ressources naturelles et de la décentralisation à travers un transfert de pouvoirs réels de gestion et de décisions aux communautés locales ne fait plus aujourd'hui l'ombre d'un doute.

D'importantes initiatives allant dans ce sens sont actuellement en cours.

En matière foncière, les multiples rencontres et forums qui se sont déroulés depuis quelque temps ont dans leurs conclusions et recommandations mis l'accent sur :

- la sécurisation des producteurs ruraux et de leurs investissements
- le renforcement de la capacité de fonctionnement des institutions locales en clarifiant leurs rôles et compétences et leur responsabilisation dans la gestion et la maîtrise de leurs problèmes.

En ce moment, est mise en oeuvre la seconde phase de l'opération qui consiste en l'organisation de larges concertations régionales et nationales devant aboutir à l'élaboration d'un projet de loi d'orientation foncière définissant les "règles du jeu" générales alors que des réglementations spécifiques pourront être adoptées au niveau local.

En matière forestière, l'offensive pour une révision des textes forestiers n'est pas en reste. Après la mise au point d'un code de gestion des feux, l'opération atteint actuellement sa vitesse de croisière avec le déclenchement de la révision de l'ensemble des autres textes forestiers.

La méthodologie nouvelle adoptée pour la conception et l'élaboration des projets de textes, fondée notamment sur une large consultation des populations, montre clairement où veut aller le gouvernement.

L'orientation exécutoire des législations forestières actuelles n'est pas nécessairement irréversible. Il faut faire confiance aux populations.

D'ailleurs, des exemples de projets sont déjà très nombreux à travers tout le pays où elles démontrent leurs capacités à assurer elles-mêmes une gestion rationnelle de leurs ressources naturelles.

La mise en oeuvre des options définies en ce moment devrait avoir un impact éminemment positif sur la gestion des ressources naturelles en général et des ressources forestières en particulier :

- l'adéquation de la législation forestière aux objectifs de la nouvelle politique forestière qui préconise une participation et une responsabilisation effectives des populations dans la protection et la gestion des ressources naturelles ;  
en rupture avec la tradition qui met l'accent presque exclusivement sur la réglementation publique et l'exécution policière ;
- encouragement des particuliers et des communautés à planter et à entretenir des arbres pour leur propre bénéfice ; c'est à ce prix que dépend la réussite des programmes de reboisement et c'est par là seulement qu'on peut espérer renverser la tendance actuelle de dégradation continue des ressources naturelles.
- la revue institutionnelle des services du développement rural et de l'environnement tendra à privilégier l'émergence d'un dialogue plus confiant entre le paysan et l'agent d'encadrement intervenant à son niveau.

# **RAPPORT NATIONAL DU NIGER**

**DECEMBRE 1992**

**PAR : Sani Ado  
Mamadou Hassane  
Moussa Yacoub  
Amadou Seydou**



# **SOMMAIRE**

## **INTRODUCTION**

### **I. LA POLITIQUE NATIONALE RELATIVE A LA POLITIQUE FORESTIERE**

- 1.1. Des ressources naturelles en général
  - 1.1.1. Centralisation excessive
  - 1.1.2. La répression
  - 1.1.3. Vision sectorielle
  - 1.1.4. Rapport droit écrit / droit coutumier
  - 1.1.5. Marginalisation des populations
- 1.2. Le cas particulier des forêts
  - 1.2.1. La période coloniale
  - 1.2.2. La législation forestière nationale (code forestier)

### **II. EXAMEN SOMMAIRE DES TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES**

- 2.1. La loi 74-7 du 04 Mars 1974
- 2.2. Ordonnance 92-037 du 21 Août 1992
- 2.3. La loi 62.28 du 04 Avril 1962
- 2.4. La loi 71-7 du 30 Mars 1971 portant régime de la pêche
- 2.5. Principes directeurs d'une politique de développement
  - 2.5.1. La restauration prioritaire des zones les plus menacées
  - 2.5.2. La mise en oeuvre d'une politique foncière adéquate
  - 2.5.3. La gestion naturelle du capital forestier et des pâturages
  - 2.5.4. La protection de la faune
  - 2.5.5. La préservation des ressources halieutiques
  - 2.5.6. La gestion optimale des ressources en eau
  - 2.5.7. L'intégration multi-sectorielle des mesures et actions

### **III. PERSPECTIVES**

- 3.1. L'élaboration d'un code rural
  - 3.1.1. Historique
  - 3.1.2. Présentation du code rural
  - 3.1.3. La réalisation des textes d'application sur l'environnement
  - 3.1.4. L'actualisation du code forestier

## **CONCLUSION**

## **INTRODUCTION :**

Pays Sahélien avec 85 % de populations rurales et seulement 15 % de superficies cultivables, le Niger présente une situation agricole extrêmement difficile, caractérisée par une forte dégradation du potentiel productif et liée à des conditions climatiques globalement défavorables, une forte pression foncière due à un accroissement démographique des plus élevés du continent et une non maîtrise des systèmes de production.

La conjugaison de ces facteurs a eu comme conséquences :

- la rareté plus ou moins grande des surfaces cultivables ;
- l'appauvrissement du capital terre et la diminution ou la disparition pure et simple des jachères ;
- la remontée des cultures vers les terres pastorales du Nord et la diminution conséquente des espaces pastoraux ;
- l'exploitation anarchique et inconsidérée des zones vierges ;
- la surexploitation des ressources ligneuses et du pâturage ;
- l'aggravation du processus de désertification.

Il en résulte :

- un déséquilibre progressif du système de production agro-sylvo-pastoral ;
- une concurrence croissante, entre les villes et les campagnes du fait de l'exode rural et de l'urbanisation anarchique ;
- d'innombrables conflits entre agriculteurs, entre éleveurs et entre agriculteurs et éleveurs, source d'insécurité croissante dans le monde rural ;
- une exclusion d'une frange importante des populations, notamment les femmes, dans l'accès au capital foncier.

S'il est vrai que les aléas du climat constituent une réalité incontournable, l'exploitation optimale de la terre et de toutes les ressources naturelles qu'elle supporte est une alternative qui exige un cadre dynamique et évolutif devant amorcer le processus de transformations qualitatives maîtrisables des conditions de production et d'existence des populations.

La question de la gestion des terres au Niger est un domaine complexe, en raison de la coexistence d'un certain nombre de règles juridiques d'inspiration quasi inconciliable :

- le droit coutumier nigérien ;
- les règlements fonciers et domaniaux coloniaux ;
- les lois et règlements de l'Etat nigérien ;



D'une part ce rapport présente la politique forestière du Niger de la période coloniale à nos jours et l'essentiel de l'arsenal juridico-législatif qui régit les ressources naturelles avec en toile de fond les forêts, et fixe leur régime juridique, mode d'exploitation et d'utilisation.

Parmi les textes principaux on distingue la Loi N° 74-7 du 09 Mars 1974 fixant le régime forestier modifiée et complétée par l'ordonnance N° 74-16 du 23 Août 1974, la Loi N° 62-28 du 04 Août 1962 fixant le régime de la chasse, la Loi N° 71-17 du 30 Mars 1971 fixant le régime de la pêche et leurs Décrets d'application, l'Ordonnance 92-037 du 21 Août 1992 portant organisation de la commercialisation et du transport de bois dans les grandes agglomérations et la fiscalité qui lui est applicable, etc.

D'autre part, il traitera de l'évolution de la législation et de la politique nationale de protection et de conservation des ressources naturelles à travers l'élaboration d'un Code Rural, l'actualisation du Code forestier et de la stratégie de développement du monde rural.

## **I LA POLITIQUE NATIONALE RELATIVE A LA POLITIQUE FORESTIERE**

Avant de traiter du cas spécifique de la politique forestière, il peut être instructif d'examiner sommairement la politique nigérienne en matière de protection/conservation et exploitation/gestion des ressources naturelles en général en plaçant cette politique dans son évolution historique.

### **1.1. Des Ressources Naturelles en général**

Dans le développement qui suit par ressources naturelles, il faut comprendre toutes ressources naturelles renouvelables à l'échelle humaine à savoir principalement la terre et ce qu'elle supporte (les forêts, la faune, l'eau etc.) qui peuvent être reconstituées, régénérées par aménagement ou mise en défens.

De la colonisation à ces dernières années au Niger, les pâles caractéristiques de la politique de gestion et d'exploitation des ressources naturelles peuvent se résumer en 5 points :

- l'extrême centralisation des règles de gestion et d'exploitation ;
- l'accent mis sur la répression plus que sur la formation/sensibilisation et la prévention ;
- une vision sectorielle de cette gestion et de cette exploitation ;
- une vision sectorielle des actions de développement (gestion exploitation des ressources naturelles) ;
- la réparation factice entre droit de propriété suivant le code civil et droit de propriété et de détention coutumière ;
- l'exclusion des populations à l'élaboration et à la mise en application des politiques.

### 1.1.1 Centralisation excessive

Ce centralisme trouve son origine dans le jacobinisme français que le colonialisme a voulu transposer dans les colonies.

Il s'est traduit par :

- l'adoption de lois générales et applicables sans discernement dans toutes les colonies de l'Afrique de l'Ouest ; la même pratique a été suivie par chaque République Indépendante sur son territoire ;
- la prise des décisions par les administrations centrales (dirigisme) sans pratiquement de marge de manoeuvres pour les services techniques du terrain ;
- le refus de toute décentralisation réelle par la non création ou la non reconnaissance juridique des collectivités de base.

### 1.1.2 La Répression

L'accent mis sur la répression apparaît dans le quantum élevé des sanctions qui frappent les contrevenants aux lois et règlements portant code forestier du 04 Août 1962 et régime de la chasse.

Cela explique que jusqu'à présent la peur et même la hantise dont les producteurs ruraux ont des agents des Eaux et Forêts mais aussi contradictoirement l'attrait de ces producteurs à enfreindre les lois et règlements, puisque ces agents de répression ne sont pas constamment sur le terrain.

### 1.1.3 Vision Sectorielle

Les règles sont édictées au coup par coup, suivant que les problèmes se posent sans une vision globale et perspective d'avenir, et la coordination des actions, malgré la création récente des Secrétariats Adjointes des Préfectures et des Services du Plan au niveau des Arrondissements, est défailante et parfois inexistante.

Exemple de cas de vision à court terme dans l'élaboration de certains projets :

- dans les projets de plantations collectives d'arbres (ceintures vertes, haies vives, brise-vent de sites de cultures de contre-saisons, de récupération de terres, les problèmes fonciers ne sont pas purgés avant l'installation et des conflits inextricables apparaissent en cours d'exécution ou plusieurs années après la fin du projet ;
- dans le même ordre d'idées et concernant le même type de projets (plus particulièrement de plantation d'arbres) il n'a pas été tenu compte de l'utilisation des produits, bois d'oeuvre et de chauffe ainsi que du partage des revenus, la continuation des activités de certains projets sont arrêtés à cause de la démotivation des populations.



#### 1.1.4 Rapport Droit écrit / Droit coutumier

Contrairement à certains pays africains aussi bien le législateur colonial que le législateur national n'ont clairement prescrit la non-reconnaissance de la propriété et de la détention coutumière ; mais du fait de la prééminence donnée aux modes de preuves écrites par rapport aux modes de preuves coutumières, la non-indemnisation après expropriation d'utilité publique. L'instruction de la notion de terres vacantes et sans maître, les droits coutumiers sur les ressources naturelles ont été progressivement grignotés.

#### 1.1.5 Marginalisation des populations

Du fait de la centralisation excessive et de la non responsabilisation des populations, les droits de celles-ci dans l'exploitation et la gestion des ressources sont réduites à la "portion congrue". Ces droits coutumiers ne sont que d'usage et comme ils ne sont généralement pas cités, il est plus facile aux administrations de les restreindre.

### 1.2 *Le cas particulier des Forêts*

Les cinq travers développés au point II-1 de la politique en matière de gestion et d'exploitation des ressources naturelles sont encore plus flagrante en foresterie. Cette assertion transparait aussi bien dans la législation coloniale que dans l'analyse du texte de base, encore en vigueur la loi n°74-7 du 04 Mars 1974 fixant le régime forestier modifié par l'ordonnance n° 74-16 du 23 Août 1974 et son décret d'application du 23 Août 1974.

#### 1.2.1 La Période Coloniale

La législation coloniale contrairement à la logique antérieure de gestion et d'exploitation des populations africaines, distingue le statut et l'utilisation des terres avec ceux des forêts et du couvert végétal en général et du couvert arbustif en particulier ; ces autorités coloniales ont considéré la terre comme "une source économique à exploiter", tandis que les formations forestières sont considérées comme des "ressources à conserver" et comme l'écrit Hessling "Le sol qui porte les arbres était dominé par deux logiques différentes, voire opposées : une logique d'exploitation pour le sol. Dans les conceptions locales, une telle opposition n'existait pas : la foresterie était considérée en premier lieu comme un domaine de chasse et de cueillette géré en général par un maître de la chasse : C'est lui qui réglait l'accès et décidait qui pouvait et à quelle période aller à la chasse et à la cueillette. De plus, un autre rôle important de la forêt était de servir de réserve foncière à l'extension des activités agricoles". C'est ainsi que de très grands espaces ont commencé à être classés dès 1937 et beaucoup plus à partir de 1953 / 1954 (Parc National du "W", réserves de forêts, réserves de Gadabégi etc...) ; la publication d'essences végétales à protéger s'est inspirée de la même logique.

### 1.2.2 La Législation Forestière nationale (Code Forestier)

Ce texte répartit le domaine forestier de l'Etat en domaine classé et protégé.

Les remarques suivantes peuvent être dégagées :

*a) l'impossibilité de saisir précisément le régime juridique des forêts classées.*

La loi de 74 fait état des régimes restrictifs spéciaux tout en reconnaissant l'exercice de certains droits d'usages, mais interdit formellement les cultures sur sols forestiers au niveau des forêts classées, tandis que son décret d'application à travers son article 17 autorise ces cultures.

*b) selon ces deux textes toutes les forêts non classées du domaine forestier de l'Etat sont les forêts protégées.*

A ce sujet quelle interprétation peut-on faire aujourd'hui de cette notion de protection ? Il conviendrait de définir clairement dans la nouvelle réglementation le concept d'aire protégée, ce qui amènerait forcément les gens à reconsidérer les notions de forêts classées ou protégées dans le schéma actuel de gestion des aires protégées dans le but d'asseoir un développement durable.

En ce qui concerne l'une des parties de la réglementation consacrée à la constatation des infractions et surtout leur sanction, en dehors de toute appréciation sur la pertinence des dispositions afférentes, force est de reconnaître qu'elle n'a pas atteint les effets escomptés, eu égard à la dégradation continue de ces forêts et de la disparition de la faune sauvage à laquelle elles servent d'habitat.

En tout état de cause aucun de ces deux textes (code forestier et décret d'application) n'a eu à prévoir des dispositions réglementaires ou législatives relatives d'une part aux rôles des principaux intervenants dans la gestion de la réserve et aux aspects organisationnels et participatifs ; ce sont des vides que la nouvelle législation doit combler.

Nous avons relevé quelques travers des politiques coloniales et nationales en matière de gestion et d'exploitation des ressources naturelles en général et des ressources forestières en particulier.

Au Niger il se dégage depuis ces dernières années des réflexions (voir l'introduction) et des tentatives de rectification pour lesquelles il peut d'ores et déjà être fait cas de certains acquis.



## II. EXAMEN SOMMAIRE DES TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

**2.1 La Loi 74-7 du 04 Mars 1974 fixant le régime forestier au Niger (modifiée et complétée par l'ordonnance 74-16 du 23 Août 1974). Cette loi est structurée en 6 titres :**

- Généralités
- Domaine forestier
- Forêts des particuliers
- Encouragements au reboisement par les collectivités et les particuliers
- Répression des infractions
- Les dispositions générales

### *a) Des généralités :*

Il s'est agi de préciser l'appartenance des forêts vacantes et sans maître et des périmètres, de restauration à l'Etat de définir la forêt. Ainsi :

Sont qualifiées forêts, les terrains dont les fruits exclusifs ou principaux sont les bois d'ébénisterie, les bois de service ou d'industrie, les bois de chauffage et à charbon ou des produits accessoires tels que : les écorces et fruits à tanin, les écorces textiles et tinctoriales, le kapok, la glu, les gommés, les palmiers spontanés et tous autres produits ne constituant pas un produit agricole.

### *b) Sur domaine forestier :*

Le domaine forestier est subdivisé en :

- domaine classé constitué des forêts classées avant la promulgation de la loi 74-7 ou qui seront classées par Décret pris en conseil des ministres et qui ne peuvent s'aliéner qu'après déclassement prononcé par Décret pris aussi en conseil des ministres ;
- domaine protégé constitué des autres forêts du domaine qui n'ont pas fait l'objet d'un classement ;
- les périmètres de restauration sont les parties de terrain nu ou insuffisamment boisé, c'est à dire certains versants montagneux, certaines berges des cours d'eau, et terrains ravinés ou à éboulements dangereux. L'utilisation des différents domaines se fait soit par :

\* usages coutumiers

Ils se font librement dans le domaine forestier protégé et limité à la satisfaction des besoins personnels et collectifs des usagers.

Ils sont interdits sur les périmètres de restauration. les forêts classées sont soustraites à l'exercice des droits d'usage autres que ceux prescrits dans l'acte de classement. Dans tous les exercices du droit coutumier, l'usage est toujours subordonné à l'état et à la possibilité des forêts.

Les droits de parcours ne peuvent s'exercer :

- dans les forêts aménagées
- dans les périmètres de restauration
- dans les terrains repeuplés artificiellement ou reboisés
- dans les parcelles portant des boisements de moins de cinq ans
- pendant cinq ans après l'incendie dans les parties de forêts classées incendiées
- les usages commerciaux.

Ils sont libres dans les forêts classées et protégées sous réserve que les récoltes ne nuisent pas aux végétaux producteurs sauf pour certaines espèces (karité, gommier, kapokier, palmier).

#### - *Cultures sur sol forestier*

Elles sont interdites dans les forêts classées et l'intérieur des périmètres de restauration. Les défrichements et incinération sont interdits en forêts protégées et réglementés à moins de 10 mètres des rives des cours d'eau.

#### - *Espèces protégées*

Quinze (15) arbres sont désignés comme espèces protégées dont l'abattage, l'arrachage et la mutilation sont interdits sauf autorisation hors limites des agglomérations, jardins potagers et vergers.

#### - *L'ébranchage*

Il est interdit en forêts protégées et classées

- *Feux de brousse et incendie de forêts* ; sont interdits en forêts classées mais autorisés pour le renouvellement des pâturages et le débroussaillage des terrains de culture.

#### - *L'exploitation*

Elle est fait soit en régie, par vente de coupe, soit par permis temporaire d'exploitation, soit par permis de coupe d'un nombre limité d'arbres, de pièces, fagots ou stères.

### c) *Les forêts des particuliers*

Le droit des particuliers s'exerce sur leurs forêts à condition qu'il ne soit pas un danger public ou une menace pour l'équilibre de l'environnement.



*d) Encouragement au reboisement par les collectivités et les particuliers.*

L'Etat peut affecter ses terrains pour être reboisés par des particuliers qui peuvent exploiter librement et même percevoir des subventions.

*e) Répression des infractions*

Les infractions au régime forestier sont constatées par procès verbaux et poursuivies en conformité avec les dispositions du code pénal et du code de procédure pénale. Ces procès-verbaux sont dressés soit par des officiers de police judiciaire ou des agents forestiers assermentés. Ces derniers peuvent faire appel aux forces publiques dans l'exercice de leur fonction. Ils sont armés et en uniforme. Les agents mandatés auprès des tribunaux exposent l'affaire devant les juridictions répressives et sont entendus à l'appui de leurs conclusions.

*- Confiscations et saisies*

Tous produits et moyens ayant servi à commettre des délits peuvent être saisis et confisqués et vendus aux enchères ou de gré à gré. Les Présidents des Tribunaux peuvent donner main levée provisoire des moyens utilisés dans l'accomplissement de l'infraction.

*- Infractions et pénalités*

Les pénalités prévues sont prononcées sans préjudice des peines plus fortes prévues par le code pénal.

Les coupes et exploitations non autorisées sont punies d'un emprisonnement de un mois à deux ans de prison et d'une amende de 1.000 à 300.000 Francs ou de l'une de ces deux peines seulement. Les peines peuvent aller jusqu'à cinq ans de prison et 500.000 Francs d'amende si le délit concerne les espèces protégées.

Les détenteurs de permis qui n'auront pas respecté les prescriptions de leurs permis sont punis d'un emprisonnement de six mois à deux ans de prison et d'une amende de 30.000 à 500.000 Francs ou de l'une de ces deux peines seulement. Ils sont responsables des délits commis par leurs employés.

Les feux de brousse et incendies de forêts sont punis d'un emprisonnement de huit jours à un an de prison et d'une amende de 10.000 à 500.000 Francs.

Les autres diverses infractions sont punies d'un emprisonnement de 10 jours à 3 ans et d'une amende de 1.000 à 200.000 francs.

### *f) Des dispositions Générales*

L'exploitation commerciale de la forêt n'est pas gratuite. La dixième du produit des amendes, transaction et dommages intérêts est attribué aux verbalisateurs et indicateurs. Les collectivités (de cultivateurs aux éleveurs) ainsi que les propriétaires privés sont responsables des infractions commises dans leur propriété à condition qu'ils apportent la preuve qui dégage leur responsabilité.

Les jugements en matière forestière seront notifiés au chef de service forestier qui peut concurremment avec le Ministère public intenter appel des jugements rendus en premier ressort et également se pourvoir en cassation contre les jugements et arrêts rendus en dernier ressort.

Le décret du 04 Juillet 1935 fixant le régime forestier en A.O.F. est abrogé dans ses dispositions législatives.

### **2.2. Ordonnance 92-037 du 21 Août 1992, portant organisation de la commercialisation et du transport de bois dans les grandes agglomérations et la fiscalité qui lui est applicable.**

Au Niger, le bois présente encore 90 % des ressources énergétiques. Le commerce de cette denrée est devenu de plus en plus avantageux dans les grandes agglomérations mais aussi une source de problème pour l'environnement. En effet, il est apparu autour de ces agglomérations des auroles de désertification suite à l'exploitation anarchique de différentes forêts, à tel point que l'offre est devenue nettement inférieure à la demande et que parallèlement les différentes plantations artificielles sont insignifiantes pour combler le déficit. C'est pourquoi dans l'optique de responsabilisation et de partenariat, l'Etat a jugé nécessaire de réorganiser la commercialisation par l'adoption d'une loi. Cette loi est structurée de la façon suivante :

- généralités
- organisation commerciale
- fixation, recouvrement et répartition de la taxe
- postes de contrôle du transport de bois
- sanctions pénales
- transaction
- dispositions générales
- dispositions finales.

#### *a) Généralités*

Il faut entendre par bois :

- le bois énergie (bois de chauffe et à charbon de bois) ;
- le bois d'oeuvre non façonné ;
- le bois de service.



Les commerçants transporteurs de bois sont des personnes physiques ou morales dont l'activité consiste à transporter et à vendre du bois pour son propre compte ou le compte d'autrui.

L'organisation du marché de bois sur le lieu de prélèvement est assurée par les structures locales de gestion (marchés ruraux) qui regroupent des producteurs du bois reconnus et enregistrés par le Ministre chargé des forêts.

#### *b) Organisation commerciale*

Seuls les commerçants transporteurs sont habilités à transporter vers les villes le bois dont la quantité est supérieure à un (1) stère. Ils sont tenus par contre d'avoir une carte professionnelle dont la validité est définie par le Ministre chargé des forêts.

L'exploitation de bois est assurée par les marchés ruraux et les propriétaires de forêts privées immatriculées selon la réglementation. L'exploitation libre à des fins commerciales est autorisée pendant une période transitoire et est appelée exploitation incontrôlée (aménagement forestier) ou orientée (zones délimitées mais non aménagées). Seuls les membres des structures locales (selon un quota bien défini) sont autorisés à exploiter le bois à titre commercial dans les zones visées ci-dessus. Une commission nationale d'arbitrage supervise les commissions ad'hoc pour fixer les quotas.

#### *c) Fixation, recouvrement et répartition de la taxe*

Il est institué une taxe spéciale sur le transport de bois en plus des taxes et impôts liés à l'exercice de la profession. Elle est applicable à tout transporteur sauf dérogation pour les exploitations privées ou droit d'usage ou certains organismes publics. Un taux de bonification est appliqué sur la taxe en fonction de la distance de prélèvement par rapport au centre de vente. Ces différents taux sont prélevés soit sur le lieu d'exploitation ou au poste forestier. Leur répartition se fait entre le Trésor public, la structure locale de gestion et le budget des collectivités selon le type d'exploitation. Une part de recettes de la taxe revenant à l'Etat est retenue à la source et affectée au contrôle forestier. De même qu'une part des recettes des structures locales est répartie dans les travaux d'entretien et d'aménagement forestier ou autres affectations, selon le type d'exploitation. La part des collectivités est répartie selon le même schéma mais dans des proportions différentes.

#### *d) Postes de contrôle du transport de bois*

Des postes de contrôle sont créés à l'entrée des agglomérations et sont habilités à vérifier la conformité des chargements, constater des infractions et percevoir les taxes.

#### *e) Sanctions pénales*

Toute infraction aux dispositions des articles 5 et 6 de la présente loi sera punie de 3 mois à 1 an d'emprisonnement et d'une amende de 5.000 à 500.000 Francs ou l'une de ces 2 peines. En cas de récidive, le Tribunal ordonnera le retrait de la carte professionnelle.

#### *f) Transaction*

La transaction est infligée par le Ministre chargé des forêts à des personnes poursuivies pour infraction constatée par procès-verbaux.

### *g) Dispositions générales*

Les 25 % des amendes et transactions sont versés aux agents verbalisateurs et indicateurs.

### *h) Dispositions finales*

Sont abrogées, les dispositions de l'Ordonnance 87-011 du 12 Mars 1987 et son Décret d'application.

## **2.3. La loi 62-28 du 04 Août 1962 fixant le régime de la chasse**

Conscient de la nécessité de sauvegarder sa faune, le Niger dès l'indépendance s'est doté d'une loi fixant le régime de la chasse. Cette loi est constituée de huit chapitres :

### *a) Généralités*

La présente loi a pour but de définir la réglementation de la chasse. La chasse est permise au bénéficiaire du droit d'usage ou au titulaire d'un permis de chasse (scientifique, commercial ou sportif). Le permis scientifique s'étend sur toutes les espèces et en tout lieu ; il peut être gratuit.

Le permis de capture, commercial est onéreux, ne concerne pas les espèces intégralement protégées, ne donne pas droit dans les réserves totales et parcs nationaux.

Le permis sportif a les mêmes prérogatives que le précédent, et ne donne droit qu'à 2 animaux de même espèce par semaine. Le permis de chasse est personnel et accordé à des personnes âgées d'au moins 18 ans et titulaires d'un permis de port d'armes (sauf les bénéficiaires du droit d'usage).

### *b) Protection de la faune*

La présente loi classe les animaux en 3 catégories :

- les espèces intégralement protégées qui sont des espèces menacées de disparition et dont la chasse est interdite sauf au titulaire d'un permis scientifique.
- les espèces partiellement protégées
- les espèces protégées mais dont quand même la chasse n'est permise qu'au titulaire d'un permis de chasse ou d'une dérogation.

Les périodes de chasse et les réserves des faunes sont déterminées par Décret.

La loi prévoit l'interdiction d'un certain nombre d'actes et d'armes à feu.

### *c) Les guides de chasse*

Est réputé guide de chasse quiconque organise à titre onéreux pour le compte d'autrui des expéditions de chasse ou de capture. Le guide de chasse est titulaire d'une licence délivrée par le Président de la République conformément à la loi. Elle est retirable en cas d'infraction.



*d) Protection des personnes et des biens*

Le Ministre chargé de la chasse peut autoriser à titre temporaire des populations à organiser des battues pour protéger les personnes et biens. Des dépouilles et trophées doivent être remis à l'Administration après l'opération.

*e) Produits de la chasse*

Il est interdit au détenteur de permis de chasse de vendre les produits de chasse mais toutefois l'importation, la cession, l'achat et l'exportation des animaux et trophées sont réglementés par Décret.

*f) Poursuite en enquêtes*

Les infractions en matière de chasse sont constatées par procès-verbaux et punies conformément aux dispositions du code pénal et de procédure pénale.

*g) Pénalités*

Les infractions à la présente loi sont punies d'un emprisonnement de 6 jours à un (1) an et d'une amende de 6.000 à 200.000 Francs, sauf cas de récidives ou de chasse en réserve de faune, où la privation temporaire et la déchéance des permis sont en plus prononcés.

*h) Indemnité, sauvegarde et obligation des agents chargés de la surveillance de la chasse*

Ces agents sont sous la sauvegarde de la loi. Ils sont en uniforme, armés et sont autorisés à la visite des véhicules et moyens de transport dans l'exercice de leur fonction.

## **2.4; La loi 71-17 du 30 Mars 1971 portant régime de la pêche**

Le Niger n'est pas un pays maritime à forte potentialité de pêche mais il dispose de nombreux points d'eau douce dans lesquels la pêche peut contribuer à l'amélioration de la qualité de l'alimentation. La loi sus-visée définit les grandes lignes du régime de la pêche.

Ainsi :

- le droit de pêche appartient à l'Etat dans les eaux publiques. Cependant, il peut le céder à titre onéreux ou gratuit.
- les travaux de toute nature effectués dans les eaux du domaine public sont soumis à des autorisations administratives. La fermeture ou la limitation de la pêche d'une durée limitée sont fixées par Décret pris en Conseil des Ministres.
- les infractions en matière de pêche sont punies de peine de simple police. Elles sont constatées par des officiers de police judiciaire et les agents des eaux et forêts assermentés.
- les coopératives de pêcheurs bénéficient des avantages alloués à toutes les coopératives conformément à la loi 69-18 du 20 Février 1969.

### 3.5 Principes Directeurs d'une Politique de Développement Rural au Niger (Ordonnance n°92-030 du 08 Juillet 1992).

Après 30 ans d'indépendance et plus de sept programmes et plans de développement qui ont tous donné priorité au secteur rural, le Niger se trouve de plus en plus confronté à de graves crises économiques et de développement. D'où la nécessité ressentie de réaliser un document cadre qui fixe les principes directeurs d'une politique de développement rural.

De Septembre 1989 à Mars 1992, le Niger après 3 années de réflexion a élaboré un document traçant les principes directeurs de sa politique de développement rural. Ce document résulte des travaux des sous-comités sectoriels, du comité technique assisté par un secrétariat permanent et du comité inter-ministériel. Il comprend quatre (4) axes de réflexion :

- la gestion des ressources naturelles ;
- la participation des populations et la redéfinition du rôle de l'Etat ;
- la sécurité alimentaire ;
- l'intensification et la diversification des productions.

Dans le cadre de ce travail nous nous intéresserons au premier axe portant sur les ressources naturelles.

Après une analyse critique de la situation, la politique nationale a retenu l'option d'une gestion intégrée des ressources naturelles. Les Stratégies à mettre en oeuvre visent :

#### 2.5.1. La restauration prioritaire des zones les plus menacées

L'érosion hydrique et éolienne, l'ensablement, l'exploitation agricole-minière, la jacinthe d'eau ont été inventoriés comme les facteurs les plus menaçants et cela à travers tout le pays. Les actions à mettre en oeuvre sont des actions de défense et restauration de l'environnement. Les premières mesures d'urgence comprennent :

- la généralisation des actions CES/DRS ;
- la lutte contre la jacinthe d'eau sur le fleuve Niger ;
- la poursuite et l'extension des actions de restauration de l'environnement.

#### 2.5.2. La mise en oeuvre d'une politique foncière adéquate

La situation foncière au Niger est très complexe à cause de l'interférence du droit coutumier, musulman et moderne. Il faut alors, compte tenu de l'impérieuse importance et de l'urgence, se prononcer sur le sujet par une politique foncière incitative. Cette politique doit être l'outil fondamental d'une gestion efficace des ressources naturelles. Après l'adoption du Code Rural et des textes complémentaires, la mise en place progressive des institutions et structures, le cadastrage simple et la généralisation graduelle des expérimentations locales seront mis en oeuvre à moyen terme.



### 2.5.3. *La gestion rationnelle du capital forestier et des pâturages*

Avec une production forestière et pastorale déficitaire à cause d'une surexploitation de l'homme et de son bétail, entraînant une dégradation accélérée, il est urgent d'améliorer la gestion du capital forestier et des pâturages. Pour cela, la restauration et la préservation des équilibres écologiques, tout en assurant la satisfaction des besoins actuels et futurs, sont à rechercher. Pour atteindre ces objectifs, les actions à mettre en oeuvre sont :

- l'aménagement et la gestion optimale des formations forestières et pastorales ;
- l'optimisation de la production forestière et pastorale ;
- la révision du Code Forestier ;
- la mobilisation des ressources (humaines et financières) pour la protection et la réhabilitation de l'environnement ;
- le développement de l'agro-foresterie ;
- l'économie du bois par la promotion des substituts énergétiques ;
- le développement de la recherche sylvicole.

### 2.5.4. *La Protection de la Faune*

La situation de la faune est dramatique avec la disparition de certaines espèces (oryx, addax, etc.). La politique en ce domaine doit privilégier :

- une protection intégrale des espèces les plus menacées et des zones les plus sensibles ;
- une gestion adéquate des autres espèces assurant la croissance des effectifs actuels ;
- une mise en valeur optimale à travers le développement des activités touristiques ;
- l'urgence d'élaborer un plan directeur d'aménagement de la faune.

### 2.5.5. *La préservation des ressources halieutiques*

La sécheresse, la politique des aménagements hydro-agricoles, l'ensablement des cours d'eau sont des fléaux qui sont conduits à entamer fortement le potentiel halieutique du Niger. Les actions à entreprendre visent :

- la connaissance du potentiel halieutique national ;
- la préservation du capital halieutique existant ;
- le développement progressif des activités de pisciculture.

Le plan d'exploitation des ressources halieutiques doit être mis en oeuvre d'urgence.

### 2.5.6. *La gestion optimale des ressources en eau*

Le Niger dispose d'importants points d'eau mais dont la quantité (eau de surface) est loin de satisfaire les besoins. Il doit par une politique de gestion de l'eau :

- connaître bien les ressources en eau ;
- maîtriser et valoriser de façon optimale les ressources en eau de surface et mobiliser les eaux souterraines ;
- poursuivre les réalisations des infrastructures hydrauliques ;
- amener la population à gérer les infrastructures hydrauliques.

La mise en oeuvre sera :

- la définition des mesures foncières transitoires ;
- le développement des actions de valorisation des ressources en eau et des équipements ;
- la réalisation d'un schéma directeur des ressources en eau et du fleuve Niger ;
- la recherche et valorisation des techniques de valorisation des ressources en eau.

#### 2.5.7. *L'intégration multi-sectorielle des mesures et actions*

L'Agriculture, l'élevage, la foresterie, la pisciculture, la mise en valeur des ressources en eau et la défense de l'environnement forment un tout interdépendant et indissociable. Il s'agira alors de coordonner les Projets et actions de développement rural, former les cadres du secteur rural à l'approche d'aménagement rural, constituer des équipes interdisciplinaires.

### **III. DES PERSPECTIVES**

L'inadaptation et l'inadéquation des textes législatifs et réglementaires qui régissent les ressources naturelles et la recherche d'un développement harmonieux et durable du secteur rural, a conduit les autorités nigériennes à mettre en place des structures chargées de l'élaboration d'un Code rural, de fixer les principes directeurs d'une politique de développement rural et d'actualiser le Code forestier.

#### **3.1. L'Elaboration d'un Code Rural**

##### *3.1.1 Historique*

Les Pouvoirs Publics Nigériens avaient depuis 1964 envisagé la nécessité de doter notre pays d'un cadre juridique beaucoup plus approprié et susceptible de permettre une gestion d'ensemble de toutes les composantes de l'espace rural (terres, forêts, faune, pâturages et...).

Les grands débats nationaux relatifs à la stratégie d'intervention en milieu rural tenu à Zinder en 1982, à la désertification qui a eu lieu à Maradi en 1984 et à l'élevage de Tahoua en 1985 ont renforcé cette position en recommandant spécialement l'élaboration d'un Code Rural.

C'est ainsi qu'en 1986 un Comité ad'hoc fut créé et érigé en Comité national en 1989 pour réaliser cet objectif.

Celui-ci a pour mandat :

- de conduire une réflexion d'ensemble sur les systèmes de gestion de l'espace rural dans le cadre d'un développement global et harmonieux ;
- cette réflexion doit aboutir à une réglementation des modalités d'accès aux ressources foncières et naturelles et de leur gestion en vue d'une sauvegarde de l'équilibre écologique et d'une rentabilisation des investissements ;
- de collecter, d'analyser et diffuser l'information pertinente relative aux régimes et systèmes fonciers nigériens ;



- d'éclairer et conseiller les principaux intervenants dans le domaine du développement rural sur les perceptions, les attributions et les aspirations des populations relatives à l'exploitation et la gestion des ressources foncières et naturelles.

La démarche adoptée par le Comité national dans le processus d'élaboration du Code Rural a consisté dans un premier temps à faire un cadre fixant des grands principes et par la suite l'explicitier et l'approfondir en réalisant une série de textes complémentaires et sectoriels.

Concernant la première étape, d'ores et déjà la loi d'orientation a été transmise à l'organe législatif (Haut Conseil de la République) pour examen et adoption.

Le processus est assez avancé et en principe cette loi pourrait être très prochainement transmise au Gouvernement pour promulgation.

### 3.1.2. *Présentation du Code Rural*

Le Code Rural sera un code de synthèse devant prendre progressivement la place de l'ensemble des règles juridiques préexistantes, qu'elles soient du droit écrit ou du droit coutumier.

Il :

- régit les droits d'accès à la terre et son mode de gestion pour préserver entre autres le fragile équilibre de l'écosystème fortement menacé par la sécheresse et la désertification, garantir l'optimisation du potentiel productif et asseoir une base solide pour une véritable cohésion sociale ;
- comble les lacunes institutionnelles et juridiques notamment l'incertitude des agriculteurs et éleveurs quant à la nature de leurs droits sur les terres, ce qui constitue un obstacle à l'augmentation de la production et au développement agricole dans son ensemble ;
- pose concrètement et réglemente les questions relatives à la cohésion sociale notamment celles qui se rapportent aux multiples obstacles culturels, aux litiges et aux diverses conditions d'appropriation des terres, telles que la marginalisation de certains groupes sociaux dont la femme ;
- met l'accent sur la nécessité de sécuriser les producteurs ruraux et d'élever leur aptitude à la créativité au service du développement. Il permet d'exploiter au mieux des tendances évolutives des sociétés dans la perspective d'un développement harmonieux à long terme.

Le Code Rural, en tant que cadre juridique de référence et d'organisation, se fonde sur la clarification et la reconnaissance des droits et devoirs, des obligations et sanctions, des niveaux de compétence et de recours.

Le présent Code prend en compte :

- les réalités géographiques et sociologiques nigériennes,
- les impératifs de développement économique, social et culturel,
- la défense et la restauration de l'environnement.

Le Code Rural est avant tout un instrument privilégié de développement, portant en lui le sceau d'une véritable volonté politique.

Les grands axes du Code Rural sont :

- la protection et la restauration prioritaires des zones à haut risque écologique,
- la mise en place de l'exécution d'une politique foncière adéquate,
- la gestion rationnelle du capital forestier et des pâturages,
- la protection de la faune,
- la préservation des ressources halieutiques,
- la gestion optimale des ressources en eau,
- la recherche de la cohésion et de la stabilité sociale,
- le droit d'accès à la propriété foncière des couches sociales marginalisées,
- l'organisation et l'administration conséquente du monde rural par des structures spécialisées.

La protection de l'environnement a été prise en compte dans le livre 1er de la loi d'orientation fixant les grands principes du Code Rural sur la base de deux rubriques fondamentales à savoir les ressources végétales qui visent spécifiquement les forêts et les ressources animales où on retrouve la faune sauvage, la pêche et la pisciculture.

En ce qui concerne l'exploitation et la régénération des forêts, la loi comporte des dispositions originales. Par exemple, il est prévu que tout acte d'exploitation forestière doit comporter une clause de déforestation des espaces décimés à la charge de l'exploitant.

Au niveau des aménagements forestiers les articles 84 et suivants disposent d'une part que quand les travaux de foresterie ou d'agro-foresterie ont permis d'incorporer au sol les éléments naturels ou artificiels le bien incorporé est soumis au même régime que la nature de la forêt, et d'autre part ceux réalisés sur les terrains domaniaux doivent se faire dans le respect des droits des tiers après consultation des populations concernées.

Par ailleurs les pouvoirs publics doivent interdire les travaux nuisibles au sol ou à l'équilibre écologique, soumettre certaines opérations à autorisation, et imposer aux propriétaires des forêts la réalisation d'aménagements nécessaires par la protection des sols et la production.

### *3.1.3. La Réalisation des textes d'application sur l'environnement*

Dans le cadre de la réalisation des textes complémentaires à la loi d'orientation fixant les grands principes du Code Rural, il a été envisagé en priorité l'élaboration de ceux relatifs à la protection et à la conservation de l'environnement.

Ces textes auront pour champ d'application les composantes essentielles de l'environnement à savoir :

- les forêts
- la faune et les aires protégées
- la pêche
- la pollution et les nuisances.

A cet effet les axes d'investigation viseront essentiellement l'aménagement de la faune, les gestions décentralisées et participatives des aires protégées, l'actualisation de la nomenclature des espèces végétales et animales menacées de disparition ou en voie de disparition conformément à la Convention de Washington, la représentativité des forêts en écosystèmes naturels, diversité biologique et génétique, la redéfinition du rôle des agents des forêts et faune, les études d'impact etc...



La réflexion qui a été amorcée depuis Mars 1990 avec l'appui de l'Alliance Mondiale pour la Nature avec la réalisation de l'étude relative à la législation sur la chasse à travers les formes d'utilisation et d'exploitation de la faune sauvage et celle sur le Parc National du W et la réserve totale de faune de Tamou qui a traité des aspects législatifs et réglementaires.

Les deux objectifs visés à travers ces deux études sont d'une part la valorisation de la faune et d'autre part la mise en place d'un système de gestion participative et décentralisée des aires protégées.

#### *3.1.4. L'Actualisation du Code Forestier*

La disparition progressive des ressources forestières observée au Niger il y a plus d'une décennie due à une exploitation irrationnelle et un manque de gestion appropriée et adaptée aux mutations socio-économiques, a amené la Direction de l'Environnement à prendre l'initiative d'actualiser le Code forestier

Cette révision qui interviendra dans le cadre de la recherche d'un développement durable et de la démarche actuelle d'élaboration des textes d'application sur l'environnement du Secrétariat Permanent du Comité National du Code Rural vise essentiellement :

- la pertinence du code forestier par rapport au contexte culturel, socio-économique et écologique du pays ;
- l'amélioration de la réglementation de l'exploitation des forêts pour satisfaire les besoins des populations sur la base des potentialités existantes ;
- l'analyse des infractions forestières afin d'aboutir à une reformulation de la nature des délits et des sanctions afférentes ;
- l'identification des différentes forêts et peuplements et, proposition des modes de gestion appropriés ;
- la productivité du capital forestier, l'accroissement de la capacité de régénération naturelle des essences et le développement de l'agro-foresterie villageoise ou individuelle ;
- le développement progressif de l'agro-foresterie.

## CONCLUSION

De l'indépendance à nos jours, des efforts ont été faits dans le domaine de la réglementation des ressources environnementales d'une manière générale avec l'élaboration du Code Forestier et d'autres lois sectorielles.

Mais force est de reconnaître aujourd'hui que les textes réglementaires et législatifs qui régissent les différentes composantes de l'environnement (forêt, faune, pêche, etc ...) n'ont eu qu'un impact timide sur la protection et la conservation de ces ressources car des contraintes majeures liées à l'application de ceux-ci n'ont pas tardé à faire leur apparition.

Il s'agit notamment :

- de leur méconnaissance par les populations utilisatrices ;
- de celles d'ordre sociologique (mentalité, habitudes) ;
- du manque de structure de suivi et d'application ;
- de l'effet pervers de la répression ;
- de la non association des populations aux prises de décision et d'élaboration.

Ces constats amers conjugués aux engagements internationaux auxquels notre pays a souscrit, ont amené les autorités nigériennes à asseoir une véritable politique de révision de la législation nationale en vue de son adaptation aux préoccupations environnementales de l'heure.

Ceci s'est traduit concrètement par la mise en place d'un Comité National chargé d'élaborer un Code Rural qui régit les ressources foncières, végétales, animales et hydrauliques.

Avec la finalisation de ces travaux en cours, notre Pays sera doté d'instruments juridiques adéquats qui permettra à la cellule nationale de gestion des ressources naturelles d'être mieux outillé pour appuyer les projets de développement.



# **RAPPORT NATIONAL DU SENEGAL**

**DECEMBRE 1992**

**Par : Ndiawar DIENG ief,  
Abdoulaye KANE ief,  
Amadou Moctar NIANG ief.**

## **SOMMAIRE**

### **INTRODUCTION**

#### **I. FONDEMENTS DE LA REGLEMENTATION SUR LES RESSOURCES NATURELLES**

#### **II. ANALYSE DES DISPOSITIONS EN MATIERE DE GESTION DES RESSOURCES NATURELLES**

- 2.1. La réglementation foncière
- 2.2. La réglementation forestière
  - 2.2.1. Le code forestier
  - 2.2.2. Le code de la chasse
  - 2.2.3. La réglementation sur la pêche continentale
- 2.3. La réglementation pastorale
  - 2.3.1. Le Décret 80-268 MDR/DSPA du 10 Mars 1980
  - 2.3.2. Le Décret 86-320 du 11 Mars 1986
- 2.4. Les autres codes
  - 2.4.1. Le code de l'environnement
  - 2.4.2. Le code de l'eau
- 2.5. Les conventions internationales

### **CONCLUSION**

### **ANNEXES**



## INTRODUCTION

Le Sénégal est confronté à de multiples problèmes de gestion et de conservation des écosystèmes avec l'accélération de la désertification consécutif aux changements climatiques et à la désarticulation des systèmes de production traditionnels.

A l'aube du troisième millénaire, le pays, essentiellement agricole, est marqué par une situation économique très difficile à laquelle s'ajoute le fardeau de la dette comme contrainte lourde à l'effort de développement économique et social financés à près de 35 % seulement sur les ressources internes.

Selon les données statistiques officielles, la contribution du secteur forestier à l'économie nationale paraît très secondaire, malgré une croissance régulière. Cela est dû essentiellement au fait que l'Administration forestière :

- ne maîtrise que la partie des productions forestières représentant les transactions officielles alors qu'une grande partie est constituée par les prélèvements frauduleux ou à titre de droit d'usage, et
- n'a pas une maîtrise totale de la politique des prix pour réguler le marché à partir d'une certaine vérité des prix, alors que les combustibles ligneux occupent une grande place dans le bilan énergétique global.

De plus le profil démographique du Sénégal, à très fort impact sur la gestion des ressources naturelles, se caractérise par :

- un fort taux de croissance (3 %) résultat d'une relative stabilité de la forte natalité et de la baisse de la mortalité ;
- une population résidente de plus de 7 millions d'âmes très inégalement répartie avec près de la moitié dans un rayon de 100 km de Dakar où la densité dépasse 2000 au km<sup>2</sup> ;
- une population jeune avec 58 % à moins de 20 ans ;
- des flux migratoires importants vers l'extérieur, mais surtout vers les villes (exode rural).

Il est donc devenu indispensable de concilier les impératifs de production, principalement du secteur primaire, et de conservation de l'Environnement.

Dans ce cadre, une attention particulière devra être accordée aux aspects juridiques de la gestion de l'environnement en général, et des ressources naturelles en particulier.

La réglementation foncière est l'instrument et le cadre juridique de base de réalisation des politiques de gestion des ressources naturelles. En tant que telle, elle doit se situer dans un esprit dynamique afin d'être toujours pertinente et appropriée.

Dans ce cadre, la politique forestière, de même que les autres politiques de gestion des ressources naturelles, doit se fixer des objectifs précis et réalistes et dégager une stratégie opérationnelle, afin que ses orientations puissent être traduites en prescriptions et dispositions réglementaires faisables.

C'est sous cette optique que sont examinés ici les textes réglementaires actuellement en vigueur qui régissent la gestion des ressources naturelles et plus particulièrement celles qui régissent la gestion des ressources forestières.

Sous la colonisation, la réglementation sur les ressources naturelles ne comprenait essentiellement que la réglementation foncière et la réglementation forestière. Du fait de l'abondance relative des terres, l'application des textes ne posait pas de problème particulier, et s'il y en avait, l'Etat tout puissant les réglait d'autorité.

S'agissant des ressources forestières, les textes étaient particulièrement répressifs afin de permettre à l'Etat de préserver et d'agrandir un domaine forestier à la constitution duquel les populations étaient plus ou moins farouchement opposées. Le droit forestier, à cet égard, se définissait comme un droit spécial à caractère pénal. Les populations, considérées comme ceux contre qui il fallait protéger la forêt, n'étaient ni consultées ni associées au processus des réglementations. Le Décret de 1935 est l'expression juridique de cette conception de la gestion de la forêt.

Après l'indépendance, malgré la volonté politique affichée par les pouvoirs publics de construction d'une économie socialiste coopérative, et de promotion du monde rural, la législation forestière ne changera pas dans son essence. Le Décret de 1965 et la loi de 1974 n'ont pas modifié fondamentalement les rapports Etat/Population en matière forestière.

La poursuite de la même politique devait aboutir à une accélération de la dégradation de l'environnement et de la désertification sous l'effet conjugué des sécheresses des années 70 et 80. Elle est aussi souvent considérée comme un des catalyseurs de la crise économique et financière dont les chocs des années 1973 et 1979 sont les manifestations les plus tangibles.

Cette situation catastrophique devait aboutir à une réflexion sur le rôle des populations en matière forestière et poser le problème de leur participation et de leur responsabilisation. C'est dans ce contexte qu'ont été envisagés les réformes réglementaires et administratives qui ont marqué la gestion des ressources naturelles de 1970 à nos jours.

Il s'agit de faire que les réglementations concernant la gestion des ressources naturelles soient des instruments efficaces et pertinents de développement en général et de Développement communautaire et rural en particulier. Dans ces conditions, la réglementation forestière pourrait être une composante d'un code rural dont le code foncier, le code pastoral et le code de l'eau seraient des éléments constitutifs.

## **I. FONDEMENTS DE LA REGLEMENTATION SUR LES RESSOURCES NATURELLES**

Comme pour tous les autres pays sahéliens francophones, c'est le Décret du 04 juillet 1935 relatif au régime forestier en Afrique Occidentale Française (AOF) qui a fortement inspiré la réglementation forestière du Sénégal.

Cependant, bien avant l'avènement de ce Décret, l'appropriation et l'utilisation des ressources forestières étaient déjà soumises à des règles non écrites certes, mais traditionnellement acceptées et suivies par les populations locales.

Ces règles étaient des corollaires du droit foncier traditionnel, qui lui-même était plus ou moins élaboré selon que la société concernée était agraire, de cueillette ou de chasse. La densité démographique influait également sur la clarté, la précision et l'importance accordées au respect des règles.



Ainsi, à l'époque du royaume du Baol, dans l'actuel bassin arachidier, la relation directe entre l'état des peuplements de Cad (*Acacia albida*) et le bien-être de la société avait conduit à élever l'acte d'abattre un de ces arbres au rang de ceux passibles de la peine de mort. Par contre, dans les royaumes du Sénégal Oriental aux populations plus éparses, les règles régissant les forêts étaient bien moins rigoureuses, l'intérêt des habitants étant plutôt orienté vers les terres de cultures des bas-fonds et la faune sauvage.

D'une manière générale, on distingue deux origines aux droits fonciers traditionnels. L'une relative au "droit de feux" qui est le droit appartenant aux descendants du premier qui a délimité le territoire vierge par le feu. L'autre relative au "droit de la hache" qui est celui appartenant aux descendants de celui qui le premier a défriché et cultivé la terre.

Puisque les terres soumises au régime du "droit de la hache" sont généralement celles qui sont effectivement cultivées, ou mises en valeur d'une manière ou d'une autre, leurs détenteurs étaient assujettis à des redevances symboliques qui, en cas de transmission des droits, pouvaient devenir relativement importantes. Plus tard, la dîme, d'origine islamique, est venue de superposer à ces redevances, avant de les supplanter progressivement.

Ainsi, toutes les terres "vacantes et sans maître", selon la terminologie du colonisateur étaient en réalité, d'une manière ou d'une autre, assujetties à des droits traditionnels pouvant être collectifs ou individuels.

Cependant, si on ne pouvait pas cultiver la propriété de quelqu'un sans son accord, on pouvait bien y récolter des produits ligneux ou non ligneux dans la limite de ses besoins, pour autant que les arbres concernés n'aient pas été plantés par le détenteur de la propriété lui-même ou fait l'objet de soins particuliers.

La notion de propriété relative à la terre et celle relative aux arbres y poussant pouvaient ainsi être différentes, bien qu'étant par ailleurs plus ou moins liées.

Cette caractéristique particulière faisait et fait encore, dans certaines parties du Sénégal, qu'un propriétaire peut céder ses droits sur la terre et conserver néanmoins ceux sur les arbres.

Ces droits traditionnels, us et coutumes ne semblaient pas cependant suffisants au colonisateur pour assurer la conservation des formations forestières d'une manière générale, et des peuplements de grande valeur économique ou écologique en particulier.

C'est ainsi qu'il prit un Décret le 4 juillet 1935 pour définir le régime forestier de toute l'Afrique Occidentale Française (AOF). Ce Décret a ensuite été complété par ceux du 12 avril 1954 et du 27 mai 1960 (n° 60/185) ainsi que par une série d'Arrêtés<sup>(1)</sup> essentiellement relatifs :

- à la définition de la limite Sud de la Zone sahélienne,
- à la réglementation de l'exploitation des forêts,
- à la circulation des produits forestiers,
- à la pratique des feux précoces et,
- aux modalités de classement et de déclasséement du domaine forestier.

<sup>1 /</sup>

- arrêté N° 295 AGR du 1 février 1937,
- arrêté N° 3151 FOR du 19 octobre 1938,
- arrêté N° 2092 FOR du 28 juillet 1941,
- arrêté N° 3429 du 21 décembre 1945
- arrêté N° 1853 FOR du 27 avril 1949,
- arrêté N° 401 FOR du 24 janvier 1955,

L'ensemble de ces textes ainsi que le Décret 64/589 du 30 juillet 1964 modifiant celui relatif aux modalités de classement et de déclassement du domaine forestier, bien que reconnaissant aux populations le droit d'usufruit sur les massifs forestiers, leur déniait dans les faits tout droit de propriété autant au sens traditionnel qu'au sens occidental du terme.

La soustraction de fait du droit de propriété, matérialisée par le classement des meilleurs peuplements, des espèces les plus utiles, des zones les plus giboyeuses ou les plus poissonneuses a fait naître et a entretenu des relations conflictuelles entre forestiers et populations.

Dans certains cas où les populations ont été déguerpies de force d'ailleurs, les conflits ont souvent pris la forme de défiance de la part de celles-ci qui n'hésitent pas alors à mener des actes dommageables aux ressources qu'elles ont naguère conservé, ne serait-ce que passivement.

Prenant le relais à partir de 1960, l'Administration du Sénégal indépendant consolida la réglementation en 1965, sous forme d'un Code forestier constitué de la loi n°65/23 du 09 février 1965 et du Décret d'application n°65/078 du 10 février 1965.

Le Code définit un Domaine Forestier constitué par l'ensemble des zones classées :

- Forêts classées,
- Périmètres de reboisement et de restauration,
- Parcs nationaux,
- Réserves naturelles intégrales,
- Réserves spéciales.

Il dispose, en outre, que pour des motifs d'intérêt général, des zones dites à vocation forestières et des zones nécessitant une protection spéciale pourraient plus tard être également classées et en faire partie.

Il détermine également, en dehors des zones classées, le contrôle à effectuer par les agents du Service forestier dans les zones de terroirs, les zones pionnières et les zones urbaines, notamment en matière d'aménagement ou d'exploitation des ressources forestières.

Un an avant l'adoption du Code forestier, la loi 64/46 du 17 juin 1964 instituant le Domaine National avait été promulguée. Cette loi stipule que font partie du domaine nationale "toutes les terres non classées dans le domaine public, non immatriculées et dont la propriété n'a pas été transcrite à la Conservation des Hypothèques à la date d'entrée en vigueur de la loi".

Bien que l'esprit de la loi soit louable parce que cherchant à assurer à tout citoyen l'accès aux ressources naturelles, la perception quasi générale était que l'Etat s'appropriait de force toutes les terres et, par voie de conséquence, toutes les ressources s'y trouvant.

Alors que jusque-là les réglementations en vigueur ne déniaient pas explicitement aux populations la propriété et la gestion des ressources naturelles qui n'avaient pas été classées, la loi sur le domaine national et plus tard le Code forestier créaient une situation où des individus étrangers aux communautés pouvaient défricher, exploiter, pêcher ou chasser sur les terres de ces communautés sans que celles-ci puissent avoir leur mot à dire.

Devant l'Etat omnipotent, les populations, d'une manière générale, ne résistèrent pas activement, nonobstant leur désapprobation plus ou moins exprimée.



Cependant, dans les sociétés traditionnelles où la puissance de certaines familles ou de certains groupes était liée aux droits fonciers coutumiers qu'ils détenaient, la résistance a été plus nette et la réglementation n'a pratiquement jamais pu y être appliquée dans sa plénitude.

Puisqu'aucun individu, aucun groupe ne pouvait s'assurer de l'exclusivité de ses droits sur les ressources forestières environnantes, l'obligation morale de conserver ou d'utiliser rationnellement disparut progressivement.

La situation actuelle de dégradation avancée des systèmes agricoles, pastoraux et forestiers est largement imputable à cette réglementation qui n'a pas su, au tout début, intégrer les réalités traditionnelles.

Parallèlement à la réglementation sur la terre et sur la végétation une réglementation sur la pêche et sur la chasse a été consacrée respectivement par la loi 63/40 du 10 juin 1963 portant Code de la pêche continentale et la loi 67/28 du 23 mai 1967 portant Code de la chasse.

Cette dernière, en prenant en charge la conservation et les modalités d'exploitation de la faune aquatique et terrestre, n'a pas non plus intégré les réalités traditionnelles. Ce qui a ajouté aux relations conflictuelles entre l'Administration et les populations et favorisé l'exploitation abusive des ressources.

La situation générale a cependant beaucoup évolué depuis lors. Devant l'inefficacité de la réglementation, des mesures correctives ont été progressivement introduites. Notamment, les droits et les pouvoirs des populations locales sur la gestion des ressources ont été d'une certaine manière rétablis par la réforme de l'Administration territoriale (loi n° 72/25 du 19 avril 1992) et par le nouveau Code forestier (en voie d'adoption).

Les changements importants qui ont ponctué l'évolution de la réglementation forestière depuis 1965, et même si l'on veut remonter plus loin, depuis 1935, se situent dans une logique d'ajustement à des réalités qui se sont avérées, dans la pratique, incontournables.

Les expériences acquises dans l'application de textes réglementaires aussi bien dans le domaine de la foresterie que dans d'autres domaines ont été mises à profit, même si c'est de manière encore imparfaite, pour mieux adapter le cadre législatif général de gestion des ressources naturelles. Il ne s'agit plus de préserver l'intégrité de certaines espèces ou de certains massifs forestiers contre les populations locales, mais plutôt de clarifier les responsabilités de toutes les parties et de redéfinir les droits dans le respect des valeurs et traditions stimulatrices de l'esprit de conservation.

## II. ANALYSE DES DISPOSITIONS EN MATIERE DE GESTION DES RESSOURCES NATURELLES

Après l'Indépendance, le Sénégal a très tôt tenté de créer un cadre législatif et réglementaire cohérent pour promouvoir ou renforcer la saine gestion des ressources naturelles.

Celle-ci repose, en tout premier lieu, sur le régime domanial et foncier avec la Loi dite **relative au Domaine national** initiée pour promouvoir un modèle de développement à la base. Avec ses Décrets d'application, elle définit les différentes classes de terres et les conditions d'affectation et de désaffectation.

Dans un second niveau, le régime forestier qui date des années trente, permet, avec le **Code forestier**, de procéder à une gestion rationnelle permettant une exploitation durable des ressources.

## 2.1. La réglementation foncière

La base en est le Décret en date du 26 juillet 1932 réorganisant le régime de la propriété foncière en AOF, renforcé après l'Indépendance, au Sénégal, par la loi 61-06 du 14 janvier 1961 réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique, et l'occupation temporaire.

C'est en 1964 que, pour démocratiser l'accès à la terre, principal moyen de production dans une économie dominée par le secteur agricole, le Gouvernement a initié une réforme foncière dont la base juridique est la loi 64-46 dite "relative au Domaine national".

L'application de cette loi devait être facilitée par la loi 72-25 du 19 avril 1972 relative aux Communautés rurales et par le Décret 72-1288 relatif aux conditions d'affectation et de désaffectation des terres du Domaine national dans les Communautés rurales.

Cette réforme foncière a fixé les 4 catégories de terres suivantes :

- Les zones urbaines constituées par les terres du Domaine national situées sur le territoire des communes et des regroupements d'urbanisme prévus par la législation applicable en la manière.
- Les zones classées constituées par les zones à vocation forestière ou les zones de protection ayant fait l'objet d'un classement prévu par le Code Forestier (CF).
- Les zones du terroir constituées par un ensemble homogène de terres du domaine national nécessaires au développement de la population du ou des village (s) qui y sont implantés et y ont des intérêts ruraux communs.
- les zones pionnières correspondant aux terres mises en réserve pour une mise en valeur ultérieure dans le cadre de plans de développement ou de programmes d'aménagement définis par l'Administration et/ou les établissements publics.

Elle s'est faite selon un processus en 2 étapes :

- la nationalisation de l'ensemble des terres "non classées dans le Domaine public, non immatriculées et dont la propriété n'a pas été transcrite à la Conservation des Hypothèques à la date d'entrée en vigueur de la loi". Il est toutefois laissé aux occupants ayant réalisé des mises en valeur, la possibilité d'immatriculer les terres qu'ils occupaient à leur nom.
- la rétrocession du pouvoir de gestion des terres, non plus à des individus, mais des populations organisées.

Les terres des zones de terroir sont affectées aux membres des communautés rurales qui en assurent la mise en valeur et l'exploitation sous le contrôle de l'Etat.

Ces communautés rurales ont été, elles mêmes, créées dans le cadre d'une réforme administrative ayant progressivement couvert tout le pays et dont le but était la décentralisation et la participation des populations à l'administration locale par l'intermédiaire du Conseil rural auquel l'Etat a confié la gestion des terres de la Communauté rurale.

C'est donc ce Conseil rural qui affecte les terres aux membres de la communauté et procède à la désaffectation en cas d'insuffisance de mise en valeur ou de cessation d'exploitation par l'affectataire lui même, ou si ce dernier ne réside plus dans le terroir.

Au droit de propriété est substitué le droit d'usage qui interdit la vente, la location ou toute forme de transaction sur la terre.



La loi permet également à l'Etat de disposer des terres nécessaires à la réalisation de certains projets de développement par le biais des zones pionnières, notamment.

Dans le Bassin arachidier, qui a servi de zone test à l'application de la Loi sur le Domaine national et à la Réforme administrative, territoriale et locale (Loi 72-02 du 01 février 1972 modifiée par la loi 75-67 du 07 Juillet 1975), si sur les plans politique et administratif les résultats ont pu être jugés positifs, il n'en a pas été de même en ce qui concerne l'utilisation de l'espace et la gestion des ressources.

La loi sur le Domaine National devait constituer en fait, l'un des instruments juridiques de la mise en oeuvre d'une politique de développement agricole fondée sur :

- l'augmentation de la productivité par une intensification des techniques agricoles basées sur une forte mécanisation des exploitations, avec utilisation de la traction bovine.
- l'augmentation de la production de céréales et la diversification des cultures de rente grâce au développement du coton.

Contrairement aux effets attendus, les paysans, dans la plupart des cas, ont plutôt utilisé l'économie de temps et de main d'oeuvre réalisée grâce à la mécanisation pour mettre en oeuvre des stratégies foncières individuelles qui ont eu pour conséquences de compromettre l'équilibre entre les différentes formes d'utilisation du sol et la nécessité de conservation des ressources naturelles imposées jusque là par l'observation d'un ensemble de règles communautaires, les limites de la force de travail et les techniques de production disponibles.

Devant cette nouvelle situation socio-économique créée et l'impact psychologique résultant des interprétations que les uns et les autres ont pu en faire ou ont reçu de la loi, il y a eu une véritable course pour occuper toutes les terres qui pouvaient être considérées comme vacantes.

Cette attitude s'explique par les idées selon lesquelles :

- celui qui exploite une parcelle pendant 3 années consécutives acquiert là-dessus un droit d'usage ;
- toute terre non cultivée par son ayant-droit pendant 2 années consécutives peut être réaffectée à quelqu'un d'autre.

Et d'autre part, par la conception restrictive que les ruraux et même beaucoup de techniciens ont de la notion de mise en valeur qu'ils assimilent à la mise en culture et qui exclue même les activités pastorales.

Tout ceci a entraîné :

- une réduction des jachères
- l'abandon des prêts de terre à long terme au profit des prêts pour une campagne, bien que ceux-ci soient proscrits par la loi, avec interdiction à l'emprunteur d'appliquer sur la parcelle prêtée toute technique culturale susceptible de laisser une trace durable pouvant être considérée comme une mise en valeur (essouchage, labour, plantation d'arbres ou de haies destinées à servir de brise-vents).

Beaucoup de paysans ont expliqué cette véritable course pour l'occupation des terres, par la possibilité de pouvoir, dans l'avenir, avec l'adoption de la mécanisation (traction bovine ..), disposer de plus de terres. D'autres pensent à assurer à leurs enfants l'accès à une ressource "qui deviendra de plus en plus rare".

Il y a aussi ceux qui, du fait de leur position sociale (notables, élus locaux, marabouts, commerçants, transporteurs etc.) ont, soit la possibilité de mettre en valeur de grandes superficies, soit suffisamment d'influence pour se faire affecter par les conseils ruraux des terres qui n'ont fait jusqu'ici l'objet d'une appropriation individuelle parce que servant à des usages collectifs (pâturages).

Tout cela a occasionné en maints endroits l'érosion hydrique sur des terres particulièrement sensibles, mises en culture sans respect des principes les plus élémentaires de conservation des sols.

Ainsi, devant la possibilité qui leur est offerte de passer d'une agriculture traditionnelle à faible productivité, à l'utilisation de techniques intensives permettant l'augmentation de la production à l'unité de surface, en même temps que l'amélioration ou le maintien de la fertilité du sol, les paysans ont réagi en adoptant plus facilement celles qui, tout en diminuant la quantité de travail leur permettait d'assurer le contrôle foncier de l'espace.

Mais ceci est-il le fait de la loi, ou d'un comportement lié aux changements dans les rapports entre les techniques et les forces et facteurs de production, dans un processus de mutation non encore achevé, mais dont les initiateurs n'ont pas pris en compte tous les éléments ?

Le comportement des Sérères transplantés dans les Terres Neuves du Sénégal Oriental est instructif à cet égard. Dans leurs terroirs surpeuplés du Sine (jusqu'à 100 habitants au km<sup>2</sup> par endroits), ils ont mis au point une agriculture intensive, avec une organisation de l'espace permettant une intégration poussée de l'élevage.

Passés aux Terres Neuves, où à côté des blocs officiels d'aménagements, il existait d'importantes réserves forestières, ils ont vite détourné certaines des techniques de cultures intensives mises à leur disposition (traction bovine), pour se lancer à la conquête de l'espace qui leur avait été proposé.

On peut ainsi se demander, si dans un milieu où la terre qui demeure le premier facteur de production est encore abondante, il peut être réellement possible de faire passer les paysans d'un système extensif à une agriculture intensive.

Un projet de PNAT a été réalisé en septembre 1989 pour une meilleure organisation de l'espace et une utilisation rationnelle des ressources.

Après une analyse prospective sous-tendue par un diagnostic de la situation, il propose une stratégie d'aménagement dont les buts principaux sont les suivants :

- l'intégration du territoire national par la création d'infrastructures devant faciliter l'implantation des équipements collectifs et rééquilibrer le réseau urbain ;
- la sauvegarde des ressources naturelles par des mesures de protection et d'intervention afin de préserver les bases de la vie et de la production primaire future ;
- l'orientation spatiale des choix économiques par des mesures d'incitation et d'orientation qui ne sont pas matérialisées dans l'espace (politiques tarifaires, primes à la création d'emplois, la formation professionnelle, ...). Ces mesures visent à compenser l'effet des inégalités par l'attribution "d'avantages" susceptibles d'influencer les choix.



La stratégie vise une mise en valeur optimale, compte tenu des ressources disponibles, de l'ensemble du pays ; cet objectif implique un développement intensif des régions de l'Est et du Sud, et une modération des zones du centre et de l'Ouest.

La mise en oeuvre va donc nécessiter la déconcentration et la décentralisation des moyens et des actions de l'aménagement au niveau régional et des Plans d'Aménagement Régional (PAR) s'appuyant sur des données infra-régionales et l'implication des collectivités locales.

Un second volet plus opérationnel, à savoir les Plans régionaux de développement intégré (PRDI), consisterait, en particulier, en la répartition infra-régionale précise de petits projets intégrés.

Les mesures d'accompagnement indispensables résident en :

- l'information de la population pour sa participation effective et efficace, tant aux prises de décisions qu'aux mises en oeuvre ;
- un critère de mise en valeur qui doit se substituer aux effets cumulatifs de population ou de demande technique ;
- des mesures d'accompagnement d'ordre quantitatif (grands projets de soutien, ...) et d'ordre qualitatif (aspects institutionnels, réglementaires, fiscaux, ...) à préconiser afin d'assurer les conditions minimales de succès et d'irréversibilité du scénario retenu ;
- un contrôle continu de l'occupation du sol afin d'apporter des correctifs nécessaires à temps.

La réflexion est actuellement en cours pour améliorer la responsabilisation et la décentralisation administrative dans le cadre d'une régionalisation qui ne manquera pas d'analyser les défaillances constatées en matière de gestion foncière.

## **2.2 La réglementation forestière**

Elle comprend essentiellement le Code Forestier, le Code de la Chasse et le Code de la Pêche continentale.

### ***2.2.1. Le code forestier***

Le Code Forestier actuellement en vigueur, consacre la continuité d'une politique de protection des ressources par le biais des restrictions imposées sur leur utilisation. Il procure un cadre légal à la réglementation directe, par l'Etat, de l'utilisation et de la gestion des forêts sur l'ensemble du Domaine National (soit 84 % du territoire) et confirme les options majeurs de protection : politique de classement, importance de la fonction de police forestière, régime de protection pour certaines espèces végétales, réglementation et limitation des droits d'usage, etc...

Il faut cependant noter que l'approche forestière a beaucoup évolué ces dernières années et de plus en plus la tendance est d'associer les populations dans la mise en place et la gestion d'un système de production forestière qui soit compatible avec l'ajustement de l'exploitation à la capacité productive du milieu. Ces idées nouvelles ont été testées avec succès à certaines occasions et commandent aujourd'hui une révision assez profonde du Code Forestier.

### 2.2.1.1. Principes fondamentaux de l'actuel Code Forestier

#### - Le code et les collectivités locales

Les domaines des collectivités locales et des communautés rurales et les domaines privés sont mal définis dans le Code Forestier.

Parmi les attributions du Conseil Rural, celles qui concernent la forêt et ses usages sont remarquablement réduites, ainsi qu'il découle du Code Forestier qui confie au Service Forestier la gestion complète du Domaine Forestier, mais aussi le contrôle de tout capital boisé situé dans les zones de terroirs et autres qui sont du ressort de la communauté rurale et affectées par elle à ses membres. C'est ainsi que le Conseil Rural n'a aucun pouvoir sur tout ce qui est exploitation commerciale des produits de la forêt. Les droits d'usages forestiers sur l'exercice desquels il délibère se limitent à la récolte du bois mort et des produits végétaux de cueillette. Pour ce qui est des bois de service et bois d'oeuvre, et des essences protégées, l'exploitation reste soumise à l'autorisation du Chef du Secteur Forestier.

En matière de réglementation forestière, en particulier concernant le respect des essences protégées en terres de cultures, le Conseil Rural peut seulement émettre des vœux qui sont soumis au sous-Préfet.

Il semblerait que les communautés rurales ne soient pas associées autant qu'on pourrait le souhaiter à la mise en valeur forestière. La juridiction actuelle intègre beaucoup moins l'arbre dans la structure agraire que la loi traditionnelle. Pourtant, au niveau des projets, l'accent est mis maintenant sur le développement au niveau communautaire.

Cependant, une fois les reboisements effectués, leur appartenance n'est pas clairement établie pour ne pas dire qu'ils relèvent du Domaine Forestier. Le Code Forestier prévoit que des parties du Domaine Forestier puissent être affectées à des collectivités publiques, mais cela ne paraît pas être utilisé pleinement. On aurait plutôt tendance à cataloguer ces plantations comme relevant du Domaine Forestier de la collectivité nationale.

Les communautés et les individus, ne voyant pas exactement à qui reviendront les bénéfices des plantations, manquent de motivation. Il conviendrait donc de préciser clairement comment et au profit de qui seront récoltés les produits.

#### - La constitution du Domaine Forestier

Font partie du Domaine Forestier et placés sous la gestion du Service des Eaux et Forêts : les forêts classées, les périmètres de reboisement et de restauration, les parcs nationaux, les réserves naturelles intégrales, les réserves spéciales. Ce domaine qui représente actuellement 30 % du territoire national fait l'objet d'un classement qui restreint ou supprime les divers usages traditionnellement accordés aux populations, en vue d'une protection renforcée. Certaines parties de ce domaine forestier classé peuvent être affectées à des collectivités publiques ou à des coopératives en vue d'un aménagement sylvicole sous le contrôle technique du service forestier.

Outre ces zones classées, le domaine forestier de l'Etat comprend le domaine forestier dit protégé, constitué des terres du domaine national, n'ayant pas fait l'objet d'une procédure de classement.



Les objectifs de protection qui sous-tendent cette politique de classement n'ont, malheureusement, pas été atteints dans plusieurs cas du fait de la faiblesse des moyens pour exécuter les plans d'aménagement conséquents ou pour des travaux forestiers significatifs.

A la longue, les populations ont fini par percevoir le classement comme un gel stérile des terres qui devient insupportable du fait des besoins nouveaux, nés de la croissance démographique et de la baisse de rendement des terres agricoles.

De plus, presque toutes les terres actuellement classées l'ont été avant l'indépendance et il n'est pas aujourd'hui évident de convaincre sur les raisons qui militent en faveur du maintien de ce statut. Dans certains cas, la forêt qui méritait ce régime particulier s'est tout à fait dégradée du fait des problèmes climatiques, des pressions exercées par les populations riveraines et du manque d'intervention sylvicole. Aussi, certaines de ces forêts dites classées n'existent que "sur papier" et il serait opportun de tirer toutes les conclusions de cette expérience et de prendre les mesures que la réalité impose.

### **- Le classement et le déclassement des forêts**

Les dossiers de demande de classement des terrains dans le domaine forestier ou de déclassement de forêts classées sont examinés aux niveaux régional et national par des commissions de la conservation des sols spécialement créées à cet effet et sont soumis après cet examen à l'approbation du Président de la République.

La procédure en vigueur semble satisfaisante du point de vue de la transparence et de la sauvegarde des intérêts publics : reconnaissance physique des terres par la commission régionale, carte détaillée, recensement des différents droits d'usage, publicité et enregistrement des doléances et des réclamations, arbitrage et fixation de clauses particulières.

Une particularité importante est la fixation d'un seuil minimal de classement souhaité dans chaque région.

Ainsi, lorsque dans un département le domaine forestier représente moins de 20 % de la superficie, les demandes de classement ne pourront être étudiées par les commissions de conservation des sols que dans la mesure où seront présentées simultanément des propositions de classement portant sur des superficies au moins équivalentes. Dans la zone sylvopastorale où la plus grande partie du domaine forestier doit être utilisée en vue de l'alimentation du bétail, le taux de classement ne devra pas être inférieur à 50 %.

Dans le cas d'un déclassement, celui-ci ne peut être effectif sans qu'au préalable un plan d'aménagement n'ait été soumis par la collectivité bénéficiaire au Service Forestier et approuvé par Arrêté Ministériel. Ce plan d'aménagement devra garantir le maintien d'une couverture arborée suffisante pour la bonne conservation des sols.

Malheureusement, les dispositions actuelles ne prévoient pas, pour un dossier de classement, un plan d'aménagement semblable, qui rendrait l'obligation à l'Etat d'assurer une gestion rationnelle de "ses" forêts classées avec description des opérations sylvicoles à entreprendre. Ceci se traduit dans bien des cas par une simple tentative de protection, difficilement assurée du fait de la faiblesse des moyens.

### **- Le droit d'usage et les diverses utilisations de la forêts**

La législation actuelle autorise les populations rurales, traditionnellement utilisatrices à exercer dans le domaine forestier leur droit d'usage, et ceci sans aucune formalité quand il s'agit du ramassage de bois mort, de la récolte des fruits sauvages, des plantes alimentaires ou médicinales, des gommés et résines, de la paille, du miel ou tout autre produit spécifié par les Décrets de classement.



Ce droit d'usage se limite à la satisfaction des besoins individuels et familiaux et ne peut en aucun cas justifier une exploitation à des fins commerciales. Il est réglementé pour ce qui est de la coupe ou de l'ébranchage des arbres en vue de la collecte de bois de service et supprimé dans les périmètres de reboisement, les parcs nationaux et dans les réserves naturelles intégrales.

Le défrichement et la culture sont interdits dans le domaine forestier et dans les zones du domaine national mis en défens dans un but de protection. L'exception dans le domaine forestier concerne les contrats de culture passés avec les communautés rurales limitrophes pour effectuer des cultures temporaires sur des terrains destinés à être enrichis ou reboisés en essences de valeur.

En ce qui concerne l'exploitation à but commerciale, elle est, dans tout les cas, sujette à l'autorisation par le Service Forestier qui, moyennant le paiement d'une redevance, délivre un permis de coupe selon un système de contingentement annuellement établi. Ce même service assure un contrôle systématique sur la zone d'exploitation, les conditions de circulation et de stockage des produits, les quantités exploitées et la durée de validité des autorisations de coupe.

Dans un souci de protection et de sauvegarde de la diversité biologique, le Code forestier a institué un régime particulier de protection pour certaines essences forestières jugées importantes du point de vue agronomique ou sociales. Ces essences protégées ne peuvent être ni abattues, ni arrachées ou mutilées, même pour l'exercice d'un droit d'usage, sans autorisation préalable du service forestier.

La liste établie pour ces espèces protégées comprend 18 essences locales des plus répandues et des plus utiles pour les populations. Certaines d'entre elles sont bien protégées et cultivées par les paysans pour leur valeur agronomique ou économique (*Acacia albida*, *Acaci Sénégal*, *Borassus aethiopicum*, *Butyrospermum parlii* notamment).

En plus de ces essences, sont incluses dans la liste, toutes les espèces exotiques et les espèces plantées de main d'homme. Cette disposition limite considérablement dans la pratique l'exercice libre du droit d'usage et érode la volonté des populations de protéger les arbres voire de les cultiver sachant qu'à long terme, il ne pourront en disposer que difficilement.

Les feux de brousse sont interdits sauf dans certaines régions où, à titre préventif, les feux précoces sont autorisés selon un calendrier arrêté et sous la supervision des autorités administratives et du service forestier.

Le parcours des animaux est généralement autorisé dans le domaine forestier sauf dans de rares cas de périmètres de restauration, tant que la présence des animaux risque d'endommager les plantations. Le pâturage, ainsi que l'émondage et l'ébranchage des arbres fourragers sont également autorisés dans certaines conditions à titre de droit d'usage.

#### **- La répression des infractions**

Les infractions en matière forestière sont constatées par des procès-verbaux établis principalement par des agents des Eaux et Forêts qui sont dotés en la matière, de tous les pouvoirs de police judiciaire. Les actions et poursuites sont exercées devant les juridictions compétentes par l'Administration des Eaux et Forêts qui reçoit notification de jugement rendus.

Ce pouvoir important de l'agent forestier, qui est en plus doté d'un arsenal juridique très répressif à profondément ses relations avec les populations sensées être encadrées.



### 2.2.1.2. Perspectives de changement du code

L'intervention directe et exclusive de l'Etat en matière de gestion des forêts a montré ses limites et il est apparu au fil du temps qu'il n'était possible d'envisager cette gestion, d'une manière rationnelle qu'avec la participation pleine et responsable des populations bénéficiaires des ressources.

En effet, les lois rigoureusement protectionnistes n'ont pas empêché les forêts de se dégrader et les reboisements en régie, effectués par l'Etat, n'ont pas connu les réussites attendues malgré l'importance des moyens dégagés. De plus, les populations se montrent toujours réservées pour se lancer dans des opérations de sauvegarde d'un bien qui n'est pas toujours perçu comme le leur.

Cette situation trouve en partie justification à l'analyse des dispositions de l'actuel code forestier qui fait ressortir :

- Un pouvoir excessif de l'Etat qui contrôle toutes les forêts et plantations, y compris les arbres plantés par les populations qui sont soumis aux mêmes règles de restrictions en matière d'exploitation. Ces populations se voient ainsi confisquer leur propre production et finissent de ce fait, par perdre toute motivation liée à la plantation et à l'entretien des arbres.
- Une exclusion des populations riveraines à la gestion du domaine forestier, soustrait en grande partie à leur utilisation : droit d'usage limité, culture interdite, pâturage contrôlé. La frustration atteint son summum dans les cas où la zone étant ouverte à l'exploitation, le type d'organisation favorise plutôt la délivrance d'autorisation à des personnes coopératives étrangères à la zone qui bénéficient ainsi des effets de la protection.
- Une inadéquation entre les dispositions du code et la politique forestière actuelle fortement orientée vers un système de partenariat avec les populations, entièrement responsabilisées et engagées dans la gestion de leur territoire.

Cette politique c'est notamment traduite par une approche de foresterie rurale ayant pratiquement supplanté la régie ; celle-ci vise à promouvoir une intégration des actions de développement rural qui s'affirme de plus en plus nettement et d'enregistrer les progrès notable en direction de la réduction des pressions sur la forêt.

Ces dispositions du code ne sont également plus en adéquation avec la politique de régionalisation et de dynamisation des collectivités locales prônée par l'Etat.

Il était devenu urgent de sous-tendre l'ensemble de ces actions par une législation appropriée qui doit par ailleurs affirmer, sinon susciter l'intérêt des populations pour des actions individuelles ou collectives en vue de la conservation et du développement du potentiel forestier.

Le projet de loi actuellement dans le circuit des approbations et qui porte modification du code forestier a donc pour but de redéfinir un cadre juridique de protection, mais aussi d'encourager une gestion rationnelle des ressources forestières par l'affirmation de la propriété des différentes personnes privées, physiques ou morales, sur leurs réalisations et le réajustement des modalités d'exploitation des produits de celle-ci.

Le projet de code s'appuie sur les innovations majeures suivantes:

- La reconnaissance de propriété aux personnes privées sur ses réalisations et leurs droits d'en disposer. Cette libre jouissance est cependant limitée par les contraintes techniques et écologiques. Ainsi, un titulaire d'une plantation privée doit préalablement à l'exploitation, faire une simple déclaration auprès de l'Administration Forestière qui délivre les documents réglementaires, sauf dans les cas extrêmes où cette coupe pourrait avoir des conséquences non acceptables écologiquement.

De même, il est consacré le principe de création d'un domaine forestier privé constitué de terrains immatriculés au nom de personnes privées et de formations forestières implantées par ses personnes sur le Domaine National, à l'exclusion toutefois, dans ce dernier cas, de toute forme d'appropriation du terrain du domaine national.

- La possibilité pour l'Administration Forestière de concéder la gestion d'une partie du patrimoine forestier de l'Etat à des collectivités locales, sous réserves de l'adoption et du respect d'un "plan local de développement sylvicole". Pour l'exploitation de ces forêts cédées, le versement de la redevance forestière se fait au profit des communautés rurales concernées pour leur permettre de développer les exploitations sylvicoles, avec rétrocession d'une partie au Fonds Forestier National.

### 2.2.2. *Le code de la chasse*

La base est la même que pour le code forestier et la toute dernière révision de ce Code de la Chasse et de Protection de la Faune est composé de la loi 86-04 du 24 janvier 1986 et de son Décret N°86-844 du 14 juillet 1986 venus remplacer la loi N°67-28 du 23 mai 1967 et ses Décrets d'application :

- N° 69-1375 du 10 décembre 1969,
- N° 73-068 du 25 janvier 1973,
- N° 77-981 du 7 novembre 1977,
- N° 80-445 du 29 avril 1980

Ce code de par la réglementation sur les parcs et autres aires protégées, est l'outil principal de protection de la nature et de gestion de la faune. Son application correcte devrait permettre une protection efficace de la faune sauvage et son milieu, d'avoir une exploitation cynégétique rationnelle, de faire participer les populations rurales à la gestion et de procurer des revenus à l'Etat.

Les innovations de cette dernière révision ont trait aux objectifs suivants :

- La sauvegarde des espèces menacées avec la révision des listes des espèces intégralement ou partiellement protégées et le renforcement du dispositif relatif au trafic d'animaux et trophées ainsi que du dispositif afférent aux abattages cynégétiques ;
- La généralisation de la chasse amodiée qui devrait favoriser une gestion cynégétique, par les exploitants cynégétiques, qui sont de nature à préserver l'habitat de la faune et de permettre un contrôle plus rigoureux de la pression de chasse, tout en créant des emplois ;
- L'accessibilité des populations rurales à l'exploitation du gibier avec la création d'un permis coutumier à leur portée ;
- L'amélioration des conditions de pratiques de la chasse avec l'obligation d'affiliation pour les chasseurs à une association, l'instauration d'un examen pour le permis de chasse etc.



Pour la mise en oeuvre de ce texte, il est prévu une réglementation complémentaire comme les arrêtés d'organisation annuelle de la campagne cynégétique ou de protection temporaire de certaines zones ou espèces.

### *2.2.3. La réglementation sur la pêche continentale*

La base en est la loi N°63-40 du 10 juin 1963 qui, avec son Décret d'application N°65-506 du 19 juillet 1965, définit notamment le domaine des eaux continentales, le droit de pêche et les méthodes et engins de pêche autorisée.

Cette loi a été complétée avec des Décrets et Arrêtés relatifs à l'application de divers filets et de tailles de mailles en différentes zones de pêche.

Le problème ici, réside dans les difficultés d'application de cette réglementation, d'autant que la concertation entre structures chargées, dans les états riverains, de l'application des règlements qui régissent cette activité est nettement insuffisantes.

### **2.3. La réglementation pastorale**

#### *2.3.1. Le Décret 80-268 MDR/DSPA du 10-3-1980*

Il porte sur l'organisation des parcours et les conditions d'utilisation des pâturages, la gestion saisonnière des troupeaux sur l'ensemble du pays.

Les aires de pâturages sont constituées par toutes les terres inhabitées et incultes. Elles ne font l'objet d'aucune appropriation et leurs seules limites sont formées par les cultures pour lesquelles le droit d'appropriation s'arrête à la récolte.

La loi sur le Domaine National ne contient aucune réglementation sur les parcours et ce Décret a pour but de faciliter la pratique de l'élevage en accordant aux pasteurs certains droits qui leur sont généralement refusés par les agriculteurs. En principe, si les cultures sont autorisées dans les zones d'élevage, les agriculteurs concernés doivent les protéger contre les incursions des animaux par une haie ou une clôture.

Du point de vue des jachères et des pâturages post-culturels, leur exploitation est réglementée par les autorités administratives locales autorisant l'ouverture et la fermeture de ces espaces au bétail.

Toutefois le Décret 80/268 du 10 mars 1980 n'inclue pas, de façon explicite, le pâturage aérien dans les définitions et n'exclut pas le domaine privé.

De plus, une harmonisation avec le Code Forestier et le Code de la Chasse est nécessaire car la gestion des parcours affecte dans une large mesure les habitats de la faune.

Sa révision est également nécessaire pour prendre en compte les comités de gestion des forages et les unités agro-sylvo-pastorales créées et rendre fonctionnelles les diverses commissions prévues pour sa mise en oeuvre.

#### *2.3.2. Le Décret 86-320 du 11 mars 1986*

Initié pour résoudre une surcharge occasionnée par les camélidés (surtout étrangers) dont l'effet était désastreux sur l'équilibre des écosystèmes, il a été effectivement mis en application à partir de Décembre 1988.

Le Décret tend à maintenir après réduction à un niveau inférieur à 6.000 têtes, les dromadaires qui débordaient largement de leur domaine traditionnel d'élevage et dont le nombre était parvenu au niveau de 23.000 têtes, au-dessus d'une ligne Lompoul-Louga-Linguère-Matam.

## **2.4. Les autres textes**

### *2.4.1. Le code de l'Environnement*

Il s'agit de la loi 83-05 du 7 janvier 1983 qui est structurée en 5 titres traitant respectivement :

- des établissements classés
- de la pollution des eaux douces et marines,
- de la pollution de l'air et des odeurs incommodantes,
- de la pollution sonore et,
- des dispositions finales.

Dans l'ensemble, ce code définit des principes généraux qui englobent les aspects sanitaires, la sécurité, la salubrité publique, l'agriculture, la nature et l'environnement en général.

Cependant le contenu du document ne reflète pas de manière spécifique les préoccupations liées à la lutte contre la désertification en général, et l'équilibre des écosystèmes en particulier.

Les dispositions sont trop générales et les Décrets devant fixer leurs conditions d'application ne sont pas encore pris.

Ce code est actuellement en révision.

### *2.4.2. Le code de l'Eau*

Il est institué par la loi N°81-13 du 04 mars 1981 et insiste sur la nécessité de lever les incertitudes dues à la sécheresse, tant sur le plan satisfaction des besoins en eau des populations que sur celui de la bonne maîtrise des projets de développement rural.

Le principe essentiel de la loi est celui de la domanialité publique qui fait de cette ressource un bien commun à tous.

Cela explique le pouvoir conféré aux agents chargés de la police des eaux compétents pour réprimer les utilisations anarchiques, les gaspillages, tout acte entraînant, volontairement ou non, la pollution des ressources hydriques ou qui va à l'encontre de l'intérêt général.

Ce code détermine le régime des eaux non maritimes et s'étend donc jusqu'à celles des deltas, des estuaires et mangroves, et des ouvrages hydrauliques et considère l'alimentation humaine comme la première priorité.

Bien que les Décrets d'application fassent défaut, un Arrêté interministériel du 13 mai 1985 (Ministère de l'Hydraulique et Ministère du Commerce) institue une tarification de l'eau et les charges liées à la gestion des forages par les utilisateurs.

Les tarifs forfaitaires fixés dans la zone d'intervention de la SODESP devraient, à terme, décourager la forte concentration du gros bétail en zone sylvopastorale avec des redevances supérieures pour les animaux non résidents à l'endroit concerné.



## 2.5 Les conventions internationales

Rappelons enfin que le Sénégal est partie prenante à diverses conventions et organisations de protection de la nature comme :

- la Convention sur le Commerce international des espèces de faune et de flore menacées d'Extinction (CITES de Washington) de mars 1973 entrée en vigueur au Sénégal en novembre 1977, et le Groupe de Travail CITES sur l'Eléphant d'Afrique ;
- la Convention africaine sur la Conservation de la Nature et des Ressources naturelles (Convention OUA d'Alger) de juin 1969 entrée en vigueur au Sénégal en mars 1972 ;
- la Convention relative aux Zones humides d'Importance internationale en tant qu'habitat de la sauvagine (Convention UNESCO de Ramsar) de décembre 1975 entrée en vigueur en novembre 1977 au Sénégal ;
- Comité inter-états de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS "Convention de Ouagadougou") de septembre 1973 ;
- la Convention sur le Patrimoine mondial culturel et naturel (UNESCO de Paris) de décembre 1975 entrée en vigueur au Sénégal en mai 1976 ;
- la Convention sur la Conservation des Espèces migratrices (Convention de Bonn) de juin 1979 ;
- la Convention relative à la conservation de la Faune et du Milieu naturel de l'Europe (Convention de Berne) ;
- Convention sur le milieu marin et les zones côtières de la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre (convention d'Abidjan) de mars 1981 entrée en vigueur au Sénégal en Août 1984 ;
- l'Union internationale de la Conservation du Gibier (CIC) ;
- la Fondation internationale par la Conservation du Gibier (IGF).

## CONCLUSION

Le seul et unique objectif à long terme est de faire gérer les ressources naturelles (renouvelables tout au moins) par les collectivités qui vivent sur les lieux de leur production même si elles n'en ont pas encore objectivement la responsabilité légale. Cette gestion devra se faire dans un cadre de Développement Rural Intégré, tout en préservant l'Environnement.

La législation et la réglementation forestières sont les instruments juridiques de réalisation de cet objectif.

Par l'aménagement de l'espace rural, pour une meilleure conservation de l'environnement et une gestion durable des ressources naturelles, les principes généraux suivants ont été retenus :

- une sécurisation foncière pour les producteurs,
- une meilleure responsabilisation des populations dans la gestion des terres,

- un élargissement et un renforcement de la notion de mise en valeur des terres aux activités autres qu'agricoles (élevage, forêt, pêche...),
- une reconnaissance du droit individuel qui permet de garantir les investissements à long terme,
- une amélioration des modalités d'application de la loi sur le Domaine National.

Pour mettre en oeuvre ces principes, il faudra :

- 1) Créer un cadre juridique, tant au niveau des communautés rurales qu'à celui des exploitants individuels qui incite réellement à la bonne conservation et à la bonne utilisation des ressources naturelles dans le cadre d'une approche de développement rural concerté à la base et pour une meilleure gestion des terroirs villageois ;
- 2) Créer un cadre administratif pour le traitement des questions foncières. Ce cadre doit être transparent, efficace et simple, et permettre la prise rapide des décisions concernant l'octroi et la mise en valeur des terres ;
- 3) Mettre en place les mesures d'accompagnement nécessaires (formation, assistance technique, photographie aérienne, ...) pour permettre aux différents acteurs d'assumer leurs responsabilités et d'améliorer leurs capacités.

Il convient de mener des études complémentaires pour prendre les mesures suivantes :

- la sécurisation du producteur pour la jouissance des terres et des fruits de ses investissements personnels sur les terres qu'il occupe légalement, en lui attribuant des droits réels sur les produits et les superficies ;
- la facilité d'accès à la terre pour les entreprises et les entrepreneurs qui veulent investir ;
- la protection de l'environnement par des actions individuelles et collectives à la base, notamment par la lutte contre les coupes clandestines ;
- la formation et le renforcement des capacités de gestion des Conseillers ruraux en mettant à leur disposition des moyens légaux venant compléter leur compétence en matière budgétaire ;
- la gestion communautaire des ressources ligneuses naturelles et des bois plantés par les communautés et les particuliers ;
- l'élaboration d'une réglementation apte à faciliter l'accès aux terres par les entrepreneurs agricoles ;
- l'examen de la version finale du Code Forestier en révision ;
- la réalisation d'un Projet-test de délimitation de terroirs villageois dans au moins une communauté rurale de chacune des 6 zones agro-écologiques du pays. Ce projet comprendra les volets suivants :
  - \* Etablissement des Plans d'occupation des sols,
  - \* Identification et la localisation des différents attributaires des terres (Plan cadastral),
  - \* Typologie des exploitations agricoles (mode de faire valoir agricole),
  - \* Délivrance d'un titre de propriété,
  - \* Plan local de développement sylvicole.



Les dispositions juridiques concernant les différents volets de la foresterie devront toutes concourir à rendre la législation et la réglementation forestières pertinentes au développement d'une foresterie communautaire et rurale.

La réglementation cynégétique du Sénégal, si elle est mise en oeuvre et appliquée correctement, peut permettre une utilisation modérée et durable des ressources fauniques renouvelables du pays et contribuer à éviter un déclin continu des populations d'animaux.

Pour parvenir à cet objectif d'une chasse légale, c'est sur l'obtention d'une meilleure information pour l'examen annuel de la situation de la faune, et sur l'application des lois relatives à la chasse que doivent porter essentiellement les interventions. Le manque de personnel et de soutien logistique, notamment en matériel de transport et de communication, empêchent une surveillance adéquate pour déterminer l'exactitude des statistiques afférentes aux abattages cynégétiques.

Il faudrait envisager de donner une protection totale à plusieurs espèces qui ne sont actuellement que partiellement protégées, et cette protection pourrait être apportée par des informations correctes sur les abattages cynégétiques.

Les objectifs poursuivis en matière de la protection de la faune et de son habitat sont :

- le maintien des ressources naturelles pour les générations futures ;
- l'accroissement de la quantité des animaux permettant des abattages annuels qui ne compromettent pas la pérennité de la faune en tant que ressource renouvelable ;
- l'inversion de la tendance actuelle au déclin de la productivité des terres dû à l'érosion et à la dégradation des sols des savanes et des forêts ;
- la conservation des écosystèmes naturels en tant que ressources renouvelables fonctionnant en circuit fermé ;
- la protection des espèces animales et végétales contre le risque d'extinction ;
- la participation de l'ensemble de la population à la protection et à l'utilisation de la faune d'une manière qui contribue au développement de la société.

Toute stratégie visant à réaliser ses objectifs doit s'inscrire dans le cadre d'un plan d'ensemble pour le développement du secteur faunique. Pour protéger et utiliser les ressources fauniques du pays, la stratégie devra mettre l'accent sur trois activités fondamentales :

- l'éducation et la participation des populations à la conservation de la faune,
- la mise en oeuvre et l'application des lois et règlements existants,
- la surveillance et la gestion des populations d'animaux et des habitats actuels.

La mise en oeuvre de la stratégie proposée et de ses trois activités fondamentales implique que l'on améliore et élargisse les actions légales et réglementaires en :

- sensibilisant le public et les responsables locaux quant aux raisons de la réglementation touchant à la faune, à son habitat et à l'utilisation de la faune par l'homme ;
- faisant comprendre en quoi la réglementation peut contribuer à mettre les animaux à la disposition de l'homme et contribuer à la protection de la productivité des terres, à long et à court terme. Dans cet ordre d'idée, l'on mettra en exergue les situations dans lesquelles la réglementation a réussi à protéger et à améliorer les ressources fauniques ainsi que le sort des communautés rurales (Parcs nationaux de Basse Casamance et du Djoudj, Réserve naturelle de Ponguine) ;

- étudiant l'efficacité de la classification et de la gestion des zones protégées, particulièrement des forêts classées et des réserves de pâturage, pour la protection des ressources de faune et la productivité des écosystèmes.

La réglementation de la pêche continentale est en de nombreux points devenue inadéquate. Une étude approfondie de cette réglementation en rapport avec l'état actuel des ressources est à entreprendre.

La nouvelle réglementation qui naîtra de cette étude devra tenir compte des moyens de la Division de la pêche continentale et de la pisciculture, car il ne sert à rien d'élaborer une réglementation, si on a pas les moyens de la faire respecter.

Pour combattre le non respect de la réglementation, une large information des pêcheurs doit être entreprise. Il faudra également que ces derniers soient plus impliqués dans la prise de décision en matière de législation des pêches.

En ce qui concerne le Fleuve Sénégal en particulier, il serait judicieux d'essayer d'harmoniser la réglementation de la pêche au Sénégal et celle en Mauritanie.

Pour harmoniser l'exploitation avec la protection des ressources, il est nécessaire que le droit d'usufruit du pâturage et de l'eau soit réglé. Ceci concerne le pouvoir législatif et exécutif.

L'élaboration d'un Code Pastoral qui contient des recommandations techniques pour gérer le pâturage est nécessaire. La réglementation foncière actuelle n'encourage pas suffisamment les mesures de conservation. L'Etat doit mettre en place une loi qui définit des charges animales maximales (normes techniques). Certaines lois existantes doivent être réactualisées et appliquées.

La gestion des terroirs doit passer par les étapes suivantes : plan d'occupation des sols, loi foncière, droit foncier, accès à la terre, affectation de la terre.

Concernant la participation de la population, il faut parvenir à l'instauration d'un contexte institutionnel pour que la population puisse participer. Ainsi, un tel système de collaboration entre l'administration et la population permettra une vraie participation et responsabilisation des communautés rurales, si des garde-fous sont mis en place pour éviter un accaparement des bénéfices par les leaders.

La stratégie de développement doit se baser sur un système complexe de mesures législatives et réglementaires devant favoriser la responsabilisation, la participation et la sensibilisation de la population.

Elle doit lier et harmoniser les différentes structures et les éléments qui interviennent au développement c'est-à-dire l'administration, la recherche, le financement, la coopération d'un côté et le monde rural de l'autre.

La législation forestière doit être une législation d'appui et de promotion sociale pour les ruraux. Elle doit être une législation de Développement Forestier Rural et Communautaire qui s'inscrit dans le cadre global d'une législation de développement intégré et durable des ressources naturelles des terroirs par :

- l'établissement de droits en faveur des populations rurales en vue de leur permettre de prendre en charge leur développement forestier ;
- la création d'entités communautaires, des coopératives ou de groupements servant de support à l'auto-développement.



Elle doit favoriser les plantations d'arbres, l'aménagement des terroirs, la protection de l'environnement, la gestion et l'exploitation durable des ressources naturelles renouvelables au profit des populations déshéritées. Elle doit mettre en place un mécanisme favorisant la participation et la responsabilisation des populations rurales dans le processus de développement endogène, auto-centré et auto-entretenu.

Elle doit promouvoir les forêts des collectivités rurales et les forêts individuelles, et favoriser le désengagement de l'Etat en matière de gestion forestière, le rôle de ce dernier se limitant au conseil, à la formation et à la planification ainsi qu'au suivi-évaluation.

Enfin, la législation devra prendre en compte les différentes filières de la foresterie (ressources fauniques, chasse, ressources piscicoles, recherche forestière, le bois combustible, les ressources sylvo-pastorales, la foresterie rurale, la formation ...).

Le Code Forestier en voie d'élaboration devra supprimer toute réglementation qui dé motive les paysans à planter et à protéger les arbres, si l'exploitation des arbres n'a pas d'effet nocif sur l'environnement (érosion, ravinement ...).

Les recommandations d'Elbow et Lawry (USAID, 1989) se justifient dans ce contexte :

1. Le contrôle que le producteur a sur l'utilisation, la gestion et la coupe des arbres plantés sur l'exploitation ne soit en aucune façon limité par le code forestier.
2. lorsqu'il a été prouvé que les arbres en question sont la propriété de la personne qui demande une autorisation; cette autorisation doit être accordée.
3. La coupe des arbres, destinés à être utilisés dans le ménage du producteur ou dans son exploitation agricole, soit exemptée de toute forme de réglementation, y compris l'obligation de se munir d'une autorisation.

La responsabilité de gestion des terres devra revenir aux villageois, associant le village et la communauté rurale de façon équilibrée. Le principe est que le village établit un plan d'aménagement, qui devient un contrat avec l'administration. Tous les deux sont ensuite tenus de s'y conformer.

Le régime d'exploitation forestière sera basé sur la responsabilité du village, en accord avec la communauté rurale et le soutien technique des agents de l'Etat.

Le nouveau système ne pourra fonctionner que si l'on dispose d'un système d'information écologique, qui est opérationnel aussi bien au niveau national qu'au niveau villageois.

L'encadrement de toutes les communautés rurales et la gestion à l'échelle régionale et nationale feront appel à des services à haut professionnalisme et plus nombreux que les cadres actuels.

Pour l'implantation de projets d'exploitation des plantations, il faut modifier le Code Forestier pour :

- que les taxes et les redevances soient appliquées sur une valeur sur pied établie en relation avec le marché, tout en permettant à une entreprise qui opère normalement d'obtenir des bénéfices acceptables ;
- établir de nouvelles normes d'exploitation et des contrats d'exploitation en relation avec le volume disponible sur pied, ce qui revient à exprimer les quotas d'exploitation en mètres cube de bois sur pied ;
- laisser libre les prix des combustibles ligneux.

Il faut donc réviser le Code Forestier afin de rehausser la valeur sur pied. De plus, il faut modifier les taxes douanières et les avantages fiscaux de façon à encourager la diversification des sources d'approvisionnement étrangères en bois d'oeuvre.

Dakar, novembre 1992



## ANNEXE 1 : BIBLIOGRAPHIE

DEFCS, divers rapports périodiques

MPN, Dakar 1989 : Plan national de lutte contre la désertification

Ndiawar DIENG, Dakar 1990 : Administration forestière et gestion des ressources naturelles

DEG Louis Berger International & Institut pour l'Anthropologie de Développement pour l'USAID 1990 : Analyse pour la gestion des ressources naturelles du Sénégal

Ismaila DIOP & Amadou Moctar NIANG : Etude sur les Institutions du Projet d'Elaboration du Plan d'Action forestier du Sénégal (PAFS)

Ndiawar DIENG & Abdoulaye SENE : Etude sur la Conservation des Ecosystèmes du Projet d'Elaboration du PAFS

PICOGERMA/MDRH : Rapport à l'atelier sur la sécurisation et la responsabilisation plus accrue des populations à la gestion de leur terroir, Thiès, 1991

DEFCS : Projet de Code forestier, partie législative

## ANNEXE 2 : TERMES DE REFERENCE

Les trois premières décennies d'indépendances de l'Afrique sud-saharienne restent marquées par un traumatisme général sur les plans politique, institutionnel, économique, financier, alimentaire et écologique.

Au grand optimisme du début des années soixante succède rapidement un sentiment de désespoir croissant, exacerbé au cours des vingt dernières années par des chocs climatiques douloureux et la débâcle financière et institutionnelle de maintes entités publiques et para-étatiques chargées de la gestion officielle de la plupart des secteurs vitaux des économies nationales.

Pour les pays membres du CILSS, le détonateur a été et reste la sécheresse qui a exacerbé par d'autres multiples phénomènes (invasions acridiennes, activités nocives de l'homme, etc.) a hypothéqué dans une large mesure les efforts de développement de la sous-région.

En 1984, le CILSS et le Club du Sahel ont initié et menée une étude prospective des pays du Sahel dont le produit, le "Sahel face aux futurs", analyse l'ensemble des composantes du passé et du présent sahéliens.

De l'étude s'est dégagé un scénario tendanciel des sociétés sahéliennes : dépendance de la sous-région tant sur le plan alimentaire, financier que culturel. Lequel scénario est inacceptable pour le Sahel. Le futur acceptable passe par l'avènement d'une société civile où chaque sahélien apporterait sa contribution pour un devenir meilleur, dans laquelle les organisations rurales jouent un rôle clef.

Mais aussi ce futur n'est possible sans une gestion rigoureuse des ressources naturelles dont dépend le développement soutenu des pays sahéliens. Ce développement a été considérablement et constamment miné par des facteurs tant naturel que causés par l'homme;

Les mesures de cette dégradation sont complexes et variées et parmi elles on peut citer notamment la surexploitation (capacité de charge) et la mauvaise utilisation du sol, la déficience des politiques de conservation, le surpâturage, le déboisement, la sécheresse, etc.

Ces facteurs ont eu pour effet cumulé de réduire la capacité productive des terres avec les moyens techniques existants, de réduire la productivité, de désorganiser la société et d'accentuer la pauvreté absolue et la famine dans les zones rurales.

Face à cette situation les Etats membres du CILSS ont élaboré à Nouakchott en 1984 une stratégie de lutte contre la désertification (application de la stratégie révisée).

Depuis, les Etats ont élaboré des Plans Nationaux de Lutte contre la Désertification (PNLCD) et se sont engagés dans les actions de grande ampleur pour actualiser ou améliorer leurs codes forestiers qui, pour la plupart sont calqués sur ceux des pays colonisateurs et qui ne sont pas adaptés aux exigences d'une gestion saine des ressources naturelles au Sahel.

Aussi en 1988, le CILSS a initié une étude dans les différents pays membres qui fait l'inventaire des textes réglementaires et législatifs en matière de gestion des ressources naturelles.



## **Tâches du consultant**

Le consultant élaborera un document d'environ trente pages qui présentera d'une part une synthèse des textes réglementaires et législatifs régissant les ressources naturelles en général et les ressources forestières en particulier et d'autre part une analyse critique de ces textes.

Il s'agira essentiellement de faire :

- un inventaire des textes, en mettant l'accent sur les aspects fondamentaux (synthèses),
- une analyse critique de ces textes en faisant ressortir :
  - \* les principes fondamentaux avec une attention particulière à la responsabilité des différents acteurs (Etat, particuliers et collectivités) au niveau de l'exploitation, de la gestion, de l'application, de la modification de ces textes et des recours éventuels en cas de conflits,
  - \* la coexistence ou les conflits de ces textes avec les droits coutumiers existants et l'acceptation par les populations,
  - \* l'impact engendré par l'application de ces textes au niveau de la motivation et la participation des populations à la protection et à la gestion des ressources forestières;
- les modes d'application des textes et les différentes contraintes,
- les perspectives et les modifications en cours aux niveaux législatifs et réglementaires en mettant un accent particulier sur l'analyse des impacts probables et surtout sur les modifications sur la capacité des instances locales ou des particuliers de gérer leurs ressources forestières.

## **Modalités d'exécution**

Le rapport sera présenté à l'atelier sur les codes forestiers au Sahel. Il doit être envoyé au Service Ecologie Environnement du CILSS au plus tard le 30 juillet 1992.

L'auteur s'engage à faire un exposé de son rapport à l'atelier sur les codes forestiers qui se tiendra à Ouagadougou (Burkina Faso) en janvier 1993.

Les frais de transport et les perdiems pour la participation des consultants seront pris en charge par les organisateurs de l'atelier.

# **RAPPORT NATIONAL DU TCHAD**

**DECEMBRE 1992**

**Par : N. ALLARABAYE  
R. OUGABET**



## **SOMMAIRE**

### **I. INTRODUCTION**

### **II. LES TEXTES REGLEMENTAIRES ET LEGISLATIFS REGISSANT LES RESSOURCES NATURELLES**

2.1 Inventaire général des textes

2.2 Les textes fondamentaux (les plus utilisés/connus)

2.3 Les textes régissant les ressources forestières

2.3.1 Inventaires

2.3.2 Les textes fondamentaux (les plus importants)

### **III. ANALYSE CRITIQUE DES TEXTES**

3.1 Cas des textes forestiers

3.1.1. Responsabilité des différents acteurs dans l'application gestion des textes des ressources forestières

3.1.2. Les modes d'application des textes et les contraintes

3.1.3. L'impact de l'application des textes sur le comportement des populations

3.2 Cas des textes régissant les autres ressources naturelles

### **IV - LES PERSPECTIVES**

### **CONCLUSION**

## I) INTRODUCTION

Les textes législatifs et réglementaires relatifs à la gestion et l'exploitation des ressources naturelles au Tchad datent pour la plupart de l'époque coloniale. Ceux qui sont parus après l'indépendance sont également pour l'essentiel calqués sur les textes coloniaux avec quelques adaptations substantielles. Le taux d'analphabétisation élevé, environ 77 % de la population a fait que ces textes, quand bien même ne correspondent pas bien aux réalités de terrain sont très peu connus et/ou mal connus de la grande majorité des populations. Leur insuffisante et mauvaise diffusion auprès de ces populations ne contribue pas à l'amélioration de la situation.

Très souvent, ce sont les règles coutumières et les droits coutumiers qui sont bien connus, plus respectés et donc mieux appliqués. Cependant, les sécheresses successives qui ont provoqué en de nombreux endroits des déplacements de populations ont considérablement perturbé ces règles coutumières dans leur application.

De plus, les difficiles situations politico-administratives et militaires successives qu'a connu le pays ont contribué par moment à accentuer ce désordre juridique qui a quelquefois engendré des conflits meurtriers autour de cette importante question de l'exploitation des ressources naturelles.

Tout cela fait que, à l'heure actuelle, les textes législatifs et réglementaires régissant la gestion des ressources naturelles sont un amalgame de droit moderne, droits et règles modernes souvent teintés de droit islamique dans certains points de la zone sahélienne du pays.



## II) TEXTES REGLEMENTAIRES ET LEGISLATIFS REGISSANT LES RESSOURCES NATURELLES AU TCHAD

### 2.1. *INVENTAIRE GENERAL DES TEXTES*

#### 1) Régime domanial et foncier.

1. Loi N° 23 du 22 Juillet 1967 portant statut des biens domaniaux.
2. Loi N° 24 du 22 Juillet 1967 sur le régime de la propriété foncière et des droits coutumiers.
3. Loi N° 22 Juillet 1967 sur les limitations des droits fonciers.
4. Décret N°186-PR du 1er août 1967 sur le régime de la propriété foncière et des droits coutumiers.
5. Décret N°187-PR du 1er Août 1967 sur les limitations des droits fonciers.
6. Décret N°188-PR du 1er Août 1967 portant application de la Loi relative au statut des biens domaniaux.
7. Arrêté N° 17 MFBM du 22 Janvier 1977 limitant les conditions d'application des procédures domaniales d'attribution de terrains.

#### 2) Régime forestier

1. Arrêté N° 510 du 8 Août 1955 organisant dans le territoire du Tchad l'encouragement au reboisement par les collectivités et les particuliers.
2. Ordonnance N°43/PCR/EFC du 24 Juillet 1959 portant fixation des taux des subventions à accorder au titre de l'encouragement au reboisement par les collectivités et les particuliers.
3. Lettre N° 207/EFC du 17 Mars 1972 relative aux principales armes rayées de chasse en usage au TCHAD.
4. Décret N°33/PR/EFPC du 29 Décembre 1973 modifiant le taux des taxes forestières et le mode de recouvrement de certaines d'entre elles.
5. Manifeste de N'Djaména pour la conservation de l'héritage naturel du Tchad (AOUT 1976)

6. Décret N° 019/PR/MTEF, DC/DFCLCD/85 du 31 Janvier 1985 portant modification du Décret N° 033/PR/MEFPC modifiant le taux des taxes forestières et le mode de leur recouvrement.

7. Projet de Code Forestier (1989)

8. Ordonnance N° 29/PR du 30 Octobre 1972 instituant la Semaine Nationale de l'Arbre (S.N.A.)

### **3) Régime de la faune**

1. Ordonnance N° 14/63 du 28 Mars 1968 réglementant la Chasse et la protection de la nature.

2. Décret N° 409/P.CSM/SGG du 15 Décembre 1977 portant rectificatif de l'accord sur le règlement commun de la Faune et de la Flore

3. Décret N° 031/PR/MTARN/DFCE du 18 Octobre 1977 fixant les latitudes d'abattage selon la durée des SAFARIS pour les chasses de non-résidents.

4. Décret N° 673/PR/MTE F/85 du 12 Octobre 1985 fixant les taxes relatives à l'exploitation de l'ivoire

5. Décret N°020/PR/MTEF/DG/DFCLCD/85 du 31 Janvier 1985 portant modification de la latitude et des taxes d'abattage des animaux particulièrement protégés et non protégés.

6. Ordonnance N°002/PR/85 du 14 Février 1985 portant ouverture de chasse pour les personnes résidant au Tchad.

7. Ordonnance N°001/PR/85 du 31 Janvier 1985 portant modification des tarifs des deux catégories de permis de chasse pour les non-résidents.

8. Ordonnance N°025/PR/85 du 05 Octobre 1985 réglementant la capture des varans et des pythons en vue de la commercialisation de leurs peaux.

9. Ordonnance N° 33 PR/MELEF du 30 Octobre 1972 portant protection intégrale des ADDAX et des ORYX.

10. Projet de Loi ratifiant l'Ordonnance N°33/PR/MELEF/PNR du 30 Octobre 1972.



#### 4) Régime de l'eau

1. Décret N° 117/PR/TP du 13 Juillet 1964 portant création d'un Bureau de l'Eau.
2. Ordonnance N° 02/PR/MEHHP/83 du 23 Mars 1983 portant création de l'Office National de l'Hydraulique Pastorale et Villageoise.
3. Décret N° 752/PR/SGG/85 du 31 Décembre 1985 portant rattachement du Bureau de l'Eau au Ministère de l'Elevage et l'Hydraulique Pastorale
4. Décret N° 67/MEHP/83 du 06 Avril 1983 portant statut de l'Office National de l'Hydraulique Pastorale et Villageoise.
5. Arrêté N° 069/PR/MEHP/87 du 9 Février 1967 portant création du Comité Interministériel de Coordination de l'Hydraulique.
6. Projet de Code de l'Eau, en cours d'élaboration (1988)

#### 5) Régime de la Pêche

1. Ordonnance N° 10/PR/EFPC/PNRF du 14/04/1975 portant réglementation de l'exercice de la pêche
2. Décret N° 334/PR/EFPC du 29/12/1973 fixant les modalités de perception de la taxe de circulation sur le poisson.
3. Décret N° 024/PR/MTEF/DG/DEP du 06 Février 1985 portant modification de la taxe sur la circulation du poisson frais, séché, fumé et portant institution d'un permis de pêche.
4. Arrêté N° 0018/MTEF/DG/DEP/85 du 27 Juin 1985 portant application du Décret N° 024/PR/MTEF/DG/DEP relatif à l'institution d'un permis de pêche.
5. Arrêté N° 0019/MTEF/DG/DEP/85 du 25 Juin 1985 relatif à la modification de la taxe sur la circulation sur le poisson frais, séché et fumé
6. Projet de Code en Eau, en cours d'élaboration (1988).

## 6) Régime Pastoral

Aucun texte législatif ni réglementaire n'existe en matière de gestion/exploitation des pâturages. Seuls, les droits et règles coutumières d'exploitation sont en vigueur.

Dans les zones sahélienne et saharienne naguère zones d'élevage par excellence, le pâturage et la terre sont considérés comme des dons de Dieu. Comme tels, leur exploitation ne causait aucun problème. Ce principe est en général accepté de tous. L'eau seule peut être une propriété privée mais uniquement dans le cas où elle provient de puits traditionnels. Les eaux de surface et les puits administratifs sont une propriété collective à tous les éleveurs. C'est la possession ou la détention d'un puits qui entraîne de fait et de manière implicite le contrôle et donc un certain droit de propriété sur les pâturages dans un certain rayon autour de ce puits.

La conception de l'espace rural et donc de la gestion de terroir est souvent assez différente d'un groupe ethnique ou d'un clan à l'autre.

En zone soudanienne, le pâturage est libre. Seule la terre appartient à la collectivité villageoise. Pour cela, son accès est généralement soumis à certaines modalités surtout pour les allogènes.

Dans tous les cas, il y a des droits d'usage et des redevances plus ou moins importantes à payer suivant les situations.

En dehors de tous ces textes nationaux, le Tchad a souscrit à plusieurs accords et conventions internationaux sur la gestion des ressources naturelles. On peut citer notamment la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacés d'extinction ; (CITES) ; la Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement des oiseaux d'eau ; l'accord sur le Règlement commun sur la faune et la flore dans la commission du Bassin du Lac Tchad (C.B.L.T.), etc.



## 2.2 - LES TEXTES FONDAMENTAUX

Loi N° 23 du 22 Juillet 1967 portant statut des biens domaniaux.

Décret N° 188-PR du 1er Août 1967 portant application de loi relative au statut des biens domaniaux.

### Régime Forestier

- Ordonnance N° 29/PR du 29 Octobre 1972 instituant la Semaine National de l'Arbre
- Manifeste de N'Djaména pour la Conservation de l'héritage naturel du Tchad (Août 1976)
- Décret N° 019/PR/MTEF, DC/TEF, C.D/85 du 31 Janvier 1985 portant modification du Décret N° 33/PR/MEFPC modifiant le taux des taxes forestières et de mode de recouvrement.

### Régime de faune

- Ordonnance N° 14/68 du 28 Mars 1968 réglementant la chasse et la protection de la nature.
- Décret N° 031/PR/MTARN/DTCE du 18 Octobre 1977 fixant les latitudes d'abattage selon les durées de Safaris pour les chasses de non-résidents.
- Décret N° 020/PR/MTEF/DG/DFLCD/85 du 31 Janvier 1985 portant modification de la latitude et des textes d'abattage des animaux partiellement protégés et non protégés.
- Ordonnance N° 33/PR/MELEF du 30/10/72 portant protection intégrale des ADDAX et ORYX.
- Ordonnance N° 002/PR/85 du 14 Février 1985 portant ouverture de la chasse pour les personnes résidant au Tchad.
- Ordonnance N° 001/PR/85 du 31 Janvier 1985 modification des tarifs de deux catégories de permis de chasse pour les non-résidents.
- Ordonnance N° 025/PR/85 du 5 Octobre 1985 réglementant la capture des varans et pythons en vue de la commercialisation de leur peau.

### Régime de l'Eau

- Décret N° 117/PR/TP du 13 Juillet 1964 portant création du Bureau de l'Eau.
- Ordonnance N° 02/PR/MELHP/83 du 23 Mars 1983 portant création de l'Office National de l'Hydraulique Pastorale et Villageoise (O.N.H.P.V.).

### Régime de la Pêche

- Ordonnance N° 10/PR/EFPC/PNRF du 14/04/1975 portant réglementation de l'exercice de la pêche.
- Arrêté N° 008/MTEF/DG//DEF/85 du 27 Juin 1985 portant application du Décret N° 024/PR/MTEF/DG/DEP relatif à l'institution d'un permis de pêche.
- Arrêté N° 0019/MTEF/DG/DEP du 27 Juin 1985 relatif à la modification de la taxe sur la circulation sur le poisson frais, séché et fumé.

### Régime des Pâturages

Néant (se référer au chapitre inventaire général des textes)

## **2.3 - LES TEXTES REGISSANT LES RESSOURCES FORESTIERES**

### **2.3.1 - Inventaire des Textes**

1. Arrêté N° 510 du 08 Août 1955 organisant dans le territoire du Tchad l'encouragement au reboisement par les collectivités et les particuliers.
2. Ordonnance N° 43/PCR/EFC du 24 Juillet 1959 portant fixation des taux des subventions à accorder au titre de l'encouragement au reboisement par les collectivités et les particuliers.
3. Lettre N° 207/EFC du 17 Mars 1972 relative aux principales armes rayées de chasse en usage au Tchad.
4. Décret N° 33/PR/EFPC du 29 Décembre 1973 modifiant le taux des taxes forestières et le mode de recouvrement de certaines d'entre elles.
5. Manifeste de N'Djaména pour la conservation de l'héritage naturel du Tchad (AOÛT 1976)
6. Décret N° 019/PR/MTEF.DC/DFCLCD/85 du 31 Janvier 1985 portant modification du Décret N° 033/PR/MEFPC modifiant le taux des taxes forestières et le mode de leur recouvrement.
7. Projet de Code Forestier (1989)
8. Ordonnance N° 29/PR du 30 Octobre 1972 instituant la Semaine Nationale de l'Arbre (S.N.A.)



### 2.3.2 - Les Textes fondamentaux

- Ordonnance N° 29/PR du 29 Octobre 1972 instituant la Semaine Nationale de l'Arbre ;
- Manifeste de N'Djaména pour la conservation de l'héritage naturel du Tchad (AOUT 1976) ;
- Décret N° 019/PR/MTEF.DC/DFELCD/85 du 31 Janvier 1985 portant modification du Décret N° 033/PR/MEFPC modifiant le taux des taxes forestières et le mode de leur recouvrement.

## III) ANALYSE CRITIQUES DES TEXTES

Une des raisons fondamentales de la dégradation rapide des ressources naturelles est l'insuffisance du management. En effet, le pilotage trop sectoriel a manqué de coordination, ce qui a entraîné la disparité des initiatives et un manque de complémentarité dans les investissements. Les textes juridiques relatifs à la foresterie mis en place sont souvent méconnus du large public, ils manquent de suivi faute de moyen d'application (carence en ressources humaines, matérielles, financières et informationnelles). Certains sont même tombés en désuétude (Arrêté n° 510 du 08 Août 1955 organisant dans le territoire du TCHAD l'encouragement au reboisement par les collectivités et les particuliers).

Des efforts engagés depuis lors pour corriger cette tendance restent insuffisants et méritent d'être ajustés et renforcés.

### 3.1 Cas des Textes forestiers

- la nécessité de la planification prenant en compte des options définies au niveau national apparaît comme un préalable. Cela implique l'élaboration d'un schéma d'aménagement qui permet de visualiser l'occupation du territoire et l'identification des différents niveaux de pression sur l'espace d'une part et d'intégrer les populations dans les prises de décisions et les actions relatives à l'environnement d'autre part. Elle devra aboutir à la gestion écologiquement rationnelle des ressources forestières.
- la participation active et volontaire de la population agent et bénéficiaire du développement est un impératif. Elle est possible non seulement par des actions susceptibles d'améliorer les conditions de sa vie mais également par celles de la protection de l'environnement.

Ces principes généraux identifiés faciliteront la bonne gestion des ressources naturelles et forestières du pays.

### *3.1.1. Responsabilités des Acteurs*

Les différents acteurs dans la gestion des ressources naturelles sont l'Etat, les collectivités, les individus, et les O.N.G. Ces acteurs ont chacun des responsabilités et sont en principe des partenaires. Dans la réalité, l'Etat a toujours un rôle très prépondérant dans ce partenariat par rapport aux autres acteurs et c'est cela qui est à l'origine de nombreux conflits observés sur le terrain. C'est l'Etat qui confectionne les textes législatifs et réglementaires sur la gestion des ressources forestières et cela sans véritable consultation avec les autres partenaires. Il s'approprie presque tout et c'est lui qui fait le partage des ressources entre les autres partenaires. Ces partenaires sont obligés de s'intégrer dans son système ou d'agir en ordre dispersé. En cas de conflit, c'est toujours lui qui fait l'arbitrage. En général, ce sont les individus et certaines collectivités qui sont plus responsables de la dégradation des ressources naturelles que les O.N.G mais dans tous les cas les responsabilités de cette dégradation sont partagées.

Si l'Etat n'a pas une politique claire et cohérente en matière de gestion des ressources forestières qui doit être suivie par les autres partenaires, on ne peut évoluer que vers une situation de dégradation généralisée des ressources.

### *3.1.2. Mode d'application des textes et les différentes contraintes*

La difficulté d'appliquer les textes provient en partie de la faiblesse des institutions publiques et privées chargées de la gestion, de l'aménagement et de la protection des ressources naturelles et forestières.

Faute de moyens humains, matériels, informationnels adéquats et juridiques, elles ne peuvent assurer efficacement leur mission.

Dans la plupart des cas, elles se limitent simplement aux activités administratives et au programme de protection de l'environnement. L'absence d'un système de coordination inter-institutionnelle et acteurs n'est pas de nature à favoriser l'application des textes législatifs et réglementaires sur la gestion des ressources naturelles et forestières du pays.

### *3.1.3. Impact de l'application des textes sur le comportement des populations*

L'un des aspects des contraintes à toute politique de gestion des ressources naturelles et forestières en République du Tchad est la non participation effective des populations à la promotion des actions de conservation et de préservation des ressources naturelles.

Parmi ces contraintes, les plus importantes sont : la répression, la mauvaise interprétation et application des textes, et le caractère répressif et souvent très rigoureux de certains textes. C'est de ces contraintes que naissent généralement les conflits qui opposent les services forestiers aux autres partenaires dans la gestion des ressources forestières.

Le caractère très répressif de certains textes législatifs hérités de la colonisation par le forestier lui donnait une mauvaise image qui le faisait parfois rejeter par les populations.



Le faible niveau et/ou l'analphabétisme de nombreux agents forestiers d'encadrement de base font que la plupart de ceux-ci ne comprennent pas eux-mêmes les textes qu'ils doivent appliquer. Cela fait que les textes sont mal interprétés et mal appliqués, nuisant sérieusement aux intérêts des populations.

Dans les périmètres de reboisement domaniaux et autres périmètres protégés réalisés par les populations dans le cadre de la Semaine Nationale de l'Arbre ou à d'autres occasions, celles-ci ne peuvent pas jouir pleinement du fruit de leur travail à cause de certaines restrictions des services forestiers.

Cette situation engendre des problèmes à plusieurs niveaux :

- l'insuffisance de la participation des populations aux actions de développement forestier ou de protection de l'environnement ;

- le manque de soutien à une participation non gouvernementale (ONG) ;

- l'insuffisance des dispositifs juridique.

*a) L'insuffisance de la participation des populations*

A majorité rurale et analphabète, la population tchadienne reste sous l'emprise de facteurs psychologiques traditionnels basés sur la croyance profonde à la fatalité et le rejet de tout dynamisme novateur.

Prise dans le lot quotidien des problèmes de survie, elle n'a d'autre alternative que celle de perpétuer les formes d'exploitation traditionnelle éprouvées. Elle ne se sent pas impliquée dans les mesures prises en matières de protection et de gestion rationnelle des ressources naturelles et n'est pas suffisamment sensibilisée en vue de changer de comportement, même face aux mesures dissuasives les plus rigides. Elle ne perçoit pas encore les limites des ressources de son terroir, ni les dangers qui en découlent, malgré les signes précurseurs d'effets désastreux. Une telle situation constitue un obstacle à la mise en oeuvre des actions communautaires de gestion de ressources, surtout si celle-ci nécessite des nouvelles formes d'exploitation des terroirs.

*b) Le manque de soutien à une participation non gouvernementale (ONG).*

Les ONG sont généralement considérées comme des partenaires tampon entre l'Etat, les individus ou les collectivités. Pour cela, leur intervention est quelque fois déterminante sur le comportement des populations. La majorité des ONG nationales au Tchad sont jeunes et peu connues (SECADEV, ARPES, SAHEL ECOLOGIE, DARNA etc...). Plusieurs d'entre elles ont lancé des programmes qui intègrent l'aspect préservation des ressources écologiques dans leurs objectifs. Malheureusement elles ne peuvent pas toujours exécuter efficacement ces programmes faute de soutien, eu égard à l'indigence de leurs ressources. La plupart d'entre elles subsistent grâce aux subventions extérieures.

### c) *L'insuffisance des dispositifs juridiques*

Les textes législatifs et réglementaires sur la gestion des ressources naturelles et forestières sont inconnus du public tchadien et les moyens nécessaires à leur application sont rares. Ils demeurent dès lors lettre morte dans la plupart des cas. Ceux qui ont connu un début d'application ont été très vite contournés sous des pressions de toute nature.

Leurs textes d'application souffrent des mêmes maux. Pris dans des conditions hâtives sans rapport avec la nature et la dimension des problèmes, sans aucun soutien en faveur de la réceptivité des populations, ils sont très vite ignorés faute d'une large diffusion, d'une sensibilisation et des ressources nécessaires à leur suivi. Ainsi, de nombreuses mesures prises n'ont guère eu d'effet faute d'information, de moyens et de l'inadéquation des dispositifs juridiques.

### 3.2 *Cas des textes régissant les autres ressources naturelles (eau, pastoralisme, foncier, etc...).*

Comme dans le cas des textes régissant les ressources forestières, le droit moderne attribue un rôle très prépondérant à l'Etat dans la gestion des autres ressources malgré la survivance des formes de gestion coutumière. Un des obstacles majeurs à la pidification des populations aux actions de développement est le problème de responsabilisation des communautés et des individus. Dans le domaine foncier par exemple, cette position de l'Etat engendre un climat d'insécurité dont les principales conséquences sont entre autres :

- le manque de confiance préjudiciable aux investissements de longue durée ;
- le peu d'intérêt manifesté par les populations pour la préservation et l'amélioration des sols, de la végétation, des ressources en eau, etc...

## **IV) PERSPECTIVES ET MODIFICATION EN COURS AUX NIVEAUX LEGISLATIFS**

Au cours des dernières années, le Gouvernement du Tchad a pris des mesures appréciables et fructueuses pour donner une impulsion au problème de la gestion des ressources naturelles. Toutefois, les résultats n'ont pas atteint le niveau espéré. Pire encore, la crise conjoncturelle internationale n'a pas cessé d'altérer les acquis et de compromettre les efforts développés jusqu'ici.

Le Gouvernement a pris conscience des insuffisances des stratégies appliquées et du blocage auquel elles ont abouti. Il a manifesté sa volonté d'apporter un changement majeur dans les programmes et politiques de développement en formulant une stratégie globale à l'environnement.



Cette stratégie est matérialisée par le Plan Directeur de Lutte contre la Désertification qui est en train d'être traduit en programmes et projets. La stratégie du Plan Directeur de lutte contre la Désertification s'appuie sur un certain nombre de principes de base qui découlent de l'analyse du processus de désertification observé :

- 1°) La sécheresse doit être considérée comme une constante et une donnée de base
- 2°) La lutte contre la désertification doit renforcer les capacités de production des environnements écologiques là où ils ne sont que simplement altérés et les reconstituer dans les zones les plus sérieusement touchées.
- 3°) L'approche lutte contre la désertification de l'aménagement du territoire.
- 4°) La lutte contre la désertification ne peut rester l'apanage des ONG. Elle doit être l'affaire prioritaire des services techniques nationaux soutenue par les bailleurs de fonds institutionnels : ce qui nécessite le renforcement de la coopération internationale.
- 5°) La lutte contre la désertification est une action qui doit être continue. Elle exige un suivi continu.
- 6°) Développement et lutte contre la désertification doivent être menés à partir des données fiables.
- 7°) Pour assurer la pérennité de lutte contre la désertification, l'implication des populations concernées devra être recherchée. Pour être efficace, toute action de lutte contre la désertification devra être intégrée dans les systèmes de production des agriculteurs et des éleveurs.

Ces principes de base ci-dessus définis guident la mise en place d'une stratégie qui vise essentiellement la conservation des écosystèmes et l'exploitation rationnelle des ressources naturelles. Cette stratégie porte sur quatre axes principaux qui sont :

- La protection et la régénération des ressources écologiques
- L'élaboration d'un schéma national d'aménagement du territoire
- Le renforcement du cadre institutionnel
- L'amélioration des systèmes de production

Parallèlement à cela, le Projet National d'Elevage (PNE) par le biais de la Direction de l'Organisation Pastorale (DOP) est en train de mener des études pour organiser les éleveurs en groupement pour la gestion de l'espace rural. Le but de l'opération est d'arriver à faire en sorte que les éleveurs prennent en charge leur propre développement. Malgré les différentes conceptions de l'espace rural dans les différents groupes d'éleveurs, des accords de principe existent sur la base desquelles on peut tracer les couloirs de transhumance et faire bien d'autres choses. Ce sont là les bases du futur code pastoral ou d'autres textes juridiques modernes qui devraient régir l'exploitation du pâturage et partant, de l'espace rural en général. Le code forestier lui, adopté par le Gouvernement depuis 1989 est toujours en souffrance faute de textes d'application. Toutes ces mutations en cours devraient améliorer la gestion des ressources naturelles en général et des ressources forestières en particulier si elles venaient à se concrétiser définitivement.

## CONCLUSION

- L'économie tchadienne repose en grande partie sur l'exploitation des ressources naturelles considérées comme riches et inépuisables. L'utilisation sans parcimonie de ces ressources traduit surtout le manque d'éveil de la conscience des populations. Sous le poids de la pauvreté, de l'ignorance et des attitudes fortement marquées par l'influence des atavismes, les populations n'ont pas d'autre choix que de perpétuer des méthodes de production et d'utilisation qui concourent à une réduction du temps des jachères, une transformation des façons culturelles et du système de production ainsi que la concurrence entre règles foncières traditionnelles et nouvelles. Ces méthodes provoquent des conflits entre les différents acteurs sociaux.
- Actuellement, ces conflits apparaissent surtout dans la zone sud du pays (région sédentaire de savane arborée) et dans la zone intermédiaire entre celle-ci et celles de transhumance du nord.
- Les textes législatifs écrits de la période coloniale, dérivent du code civil français : et depuis l'indépendance, ces textes ont été très peu modifiés et leurs influence sont très peu marquées dans le pays parce qu'ils sont mal connus du grand public. Ils sont surtout appliqués aux terrains immatriculés en zone urbaine, tandis que le droit coutumier prévaut en zone rurale.
- Etant donné l'ambiguïté ou la concurrence entre le droit coutumier, le droit moderne et le droit coranique dans la résolution des conflits, les acteurs sociaux ont alternativement recours en fonction de leurs intérêts, à l'une ou l'autre de ces législations.



## BIBLIOGRAPHIE

- CILSS 1988 - Recueil des textes réglementaires et législatifs en matière des ressources naturelles - Vol. 10. TCHAD
- CILSS, 1986 - Analyse du secteur forestier au TCHAD et propositions
- M.T.E. 1989 - Spécial Sommet Terre - RIO 1992 N° 10 du 16/6/92 P.7
- M.T.E. 1987 - Plan Directeur de Lutte Contre la Désertification
- CERPOD. Indicateurs Démographiques et Socio-économiques des pays membres du CILSS 1991.