

Ce rapport a été établi par Edouard Bonkougou et Nalin Kishor. Des commentaires ont été reçus de Gerhard Dieterle, Godfrey Alumai, Ken Rosenbaum, Loic Braune, Madhavi Pillai et Tawfik Ramtoolah. Le Programme sur les forêts (PROFOR) et le Programme d'investissement forestier (PIF) a soutenu financièrement ce projet.

This report has been prepared by Edouard Bonkougou and Nalin Kishor. Helpful comments were received from Gerhard Dieterle, Godfrey Alumai, Ken Rosenbaum, Loic Braune, Madhavi Pillai and Tawfik Ramtoolah. Financial support for this work was provided by the Program on Forests (PROFOR) and the Forest Investment Program (FIP).

DISCLAIMER

All omissions and inaccuracies in this document are the responsibility of the authors. The views expressed do not necessarily represent those of the institutions involved, nor do they necessarily represent official policies of PROFOR or the World Bank.

Suggested citation: Bonkougou, Edouard and Nalin Kishor. 2012. *The Quality of Forest Governance in Burkina Faso: A first analysis of strengths and weaknesses*. Working Paper (In French and English). Program on Forests (PROFOR): Washington DC.

Published in May 2012

For a full list of publications please contact:

Program on Forests (PROFOR)

1818 H Street, NW

Washington, DC 20433, USA

profor@worldbank.org

www.profor.info/profor/knowledge

Profor is a multi-donor partnership supported by:



Learn more at www.profor.info

TABLE DES MATIÈRES/ TABLE OF CONTENTS

RÉSUMÉ ANALYTIQUE	5
II. ATELIER NATIONAL SUR LA GOUVERNANCE DU SECTEUR FORESTIER: CONTEXTE, OBJECTIFS ET PRESENTATIONS	9
III. RÉSULTATS DE L'ATELIER	12
V. RÉCAPITULATIF DES NOUVELLES PRIORITÉS EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE DANS LE SECTEUR FORESTIER AU BURKINA FASO.....	18
VI. OBSERVATIONS FINALES ET PROCHAINES ÉTAPES	25
EXECUTIVE SUMMARY	27
I. INTRODUCTION.....	29
II. NATIONAL GOVERNANCE WORKSHOP: OBJECTIVES, CONTEXT AND PRESENTATIONS.	31
III. NATIONAL GOVERNANCE WORKSHOP: FINDINGS	34
IV. FOREST GOVERNANCE CHALLENGES RAISED AT STAKEHOLDER DISCUSSIONS.....	37
V. A SYNTHESIS OF EMERGING FOREST GOVERNANCE PRIORITIES IN BURKINA FASO	40
VI. CONCLUSIONS AND NEXT STEPS.....	47
ANNEXES	
A1 : QUESTIONNAIRE.....	48
A2: WORKSHOP AGENDA	87
A3: LIST OF WORKSHOP PARTICIPANTS	89
A4: PARTICIPANTS' RESPONSES TO THE QUESTIONNAIRE	92
A5: DISCOURS DU SG DU MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE.....	102
A6: PRÉSENTATION DU DR BONKOUNGOU À L'ATELIER	106

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Le Burkina Faso est confronté à la dégradation régulière de ses ressources naturelles (forêts, terres agricoles et pastorales, plaines alluviales, lacs et fleuves), dont vivent près de 90 % de la population. Les savanes boisées couvrent près de 21 % du territoire, assurant 3,65 % du PIB. Chaque année, le pays perd 1 % de ses forêts, ce qui représente un manque à gagner équivalent à 1,23 % du PIB.

Les causes immédiates du déboisement sont l'expansion agricole, l'élevage sur les terres laissées en jachère pendant la saison sèche, la collecte de bois à usage domestique et la surexploitation des produits forestiers non ligneux. Pour s'attaquer aux causes profondes du déboisement, la gouvernance du secteur doit être sensiblement améliorée, qu'il s'agisse du règlement des conflits, d'une plus large participation des intéressés, du renforcement des institutions ou d'une application plus rigoureuse de la réglementation forestière.

Le Burkina Faso est l'un des huit pays retenus à titre pilote pour le Programme d'investissement forestier (PIF). Dans le cadre de ce programme, le pays pourrait consacrer environ 30 millions de dollars à la préservation et à l'accroissement des stocks de carbone en freinant le déboisement et la dégradation des forêts moyennant une gestion plus durable des ressources forestières, ce qui contribuerait à faire reculer la pauvreté. Il est clair que le succès du PIF au Burkina passe par une amélioration de la gouvernance dans le secteur forestier. C'est pourquoi le Ministère de l'environnement et du développement durable (MEDD) a décidé d'examiner de près les lacunes dans la gouvernance forestière afin de déterminer les mesures à prendre.

Le diagnostic des problèmes de gouvernance dans le secteur forestier a été essentiellement effectué en recueillant les observations et les impressions d'un grand nombre de parties prenantes bien informées qui auront une influence sur le PIF, et seront aussi probablement touchées par ce programme : fonctionnaires de l'administration centrale et des collectivités locales, provinces et municipalités, société civile, universitaires, secteur privé et représentants des banques de développement et des donateurs bilatéraux. Pour recueillir ces informations, un atelier d'une journée a été organisé à l'intention de groupes de parties prenantes. Un cadre d'analyse générale des problèmes de gouvernance dans le secteur forestier a été présenté aux participants, qui ont ensuite été invités à répondre à un questionnaire spécialement adapté à la situation du pays.

La collecte, la validation et le recoupement des informations recueillies ont permis de recenser les atouts et les faiblesses de la structure de gouvernance du secteur forestier (voir le tableau 1 dans le corps du rapport). Les principaux problèmes sont récapitulés ci-après :

- La participation doit être renforcée et les parties prenantes doivent jouer un rôle dans le suivi et l'exécution des projets, surtout au niveau local.
- La couverture médiatique du secteur forestier doit être améliorée (profondeur de vues, fréquence des articles et publication dans les langues locales) et plus souvent suivie de mesures concrètes.

- Il importe de mettre en place des mécanismes officiels de responsabilisation et d'assurer la libre circulation de l'information sur les stratégies, les projets, les investissements, les plans de gestion, etc.
- Il faut créer un solide système de suivi des flux financiers et mettre l'accent, dans la politique nationale de lutte contre la corruption, sur les problèmes de gouvernance propres au secteur forestier.
- Il convient d'établir, au niveau local en particulier, un mécanisme ou une entité spécialement chargés des conflits entre les populations locales et les utilisateurs, afin que ces conflits puissent être réglés rapidement et équitablement.
- Il convient d'effectuer une étude détaillée sur la budgétisation (montant des ressources disponibles), l'efficacité des réformes, le contrôle des dépenses, etc.
- La formation du personnel de l'administration forestière devrait mettre l'accent sur la coopération plutôt que sur le contrôle, afin d'instaurer des liens de confiance avec les groupes d'usagers des forêts.
- Les autorités doivent s'employer plus activement à fournir les incitations nécessaires pour accroître la participation du secteur privé.
- Il importe de renforcer et élargir la collaboration entre l'appareil judiciaire et l'administration forestière pour réprimer les activités illégales dans le secteur forestier.
- Il convient de tenir compte des besoins en bois de feu au niveau national aussi bien que local et de prévoir des mesures pour accroître l'offre de bois de feu ne provenant pas des forêts naturelles.

Cette liste donne une idée de l'ampleur des défis à relever par le pays pour formuler une stratégie qui lui permette de s'attaquer aux problèmes de gouvernance les plus pressants dans le cadre de son programme d'investissement forestier.

I. INTRODUCTION ET CADRE GÉNÉRAL

Le Burkina Faso, pays enclavé d'Afrique de l'Ouest, couvre une superficie de 274 000 kilomètres carrés et compte une population de 16 millions d'habitants environ. Au cours de la dernière décennie, le pays a affiché une croissance annuelle de plus de 5 % par an. Si cette croissance relativement rapide a sensiblement amélioré le revenu par habitant, le Burkina reste un pays pauvre : le revenu par habitant est de 325 dollars environ et le pays compte près de 55 % de pauvres.

Le pays a un climat tropical sec et ses espaces boisés sont recouverts en grande partie de savane arborée et de brousse, à quoi s'ajoutent de vastes systèmes agroforestiers. En 2002, la savane et la brousse couvraient quelque 30 % du territoire. Au niveau national, les recettes tirées des redevances, taxes et permis forestiers représentent près de 6 % du PIB. Au niveau local, les ménages ruraux tirent plus de 25 % de leur revenu d'activités forestières comme la production et la vente de charbon de bois et autres produits forestiers, qui constituent souvent pour eux un filet de protection en période de sécheresse.

Le Ministère de l'environnement et du développement durable (MEDD) est la principale entité nationale chargée de la gestion du secteur forestier. Il fonctionne dans un cadre juridique solide et cohérent qui reconnaît l'importance de la gestion communautaire des forêts, domaine dans lequel le Burkina a une longue et vaste expérience.

Le Burkina Faso est l'un des huit pays retenus à titre pilote pour le Programme d'investissement forestier (PIF). Dans la lettre confirmant la participation du Burkina au PIF, les autorités ont expliqué que ce pays sahélien dominé par la savane se heurtait à la dégradation régulière de ses ressources naturelles (forêts, terres agricoles et pastorales, plaines alluviales, lacs et fleuves), dont vivent près de 90 % de la population. La lutte contre la dégradation de l'environnement est l'un des piliers du programme d'action décennal pour la préservation de l'environnement et des moyens de subsistance grâce à une gestion durable des ressources naturelles du pays, en particulier ses forêts. La gestion des forêts et la réduction des émissions associées au déboisement et à la dégradation des forêts sont les objectifs fondamentaux du programme. Dans le cadre du programme PIF, l'une des priorités du Burkina Faso est la préservation et l'accroissement des stocks de carbone grâce à une gestion durable des ressources forestières et au développement des forêts pour contribuer à faire reculer la pauvreté.

Malgré leur importance comme moyen de subsistance et leur contribution à l'économie, les forêts continuent à se dégrader et à disparaître. Le taux de déboisement atteindrait 1,5 % par an selon certaines estimations. Bien que ce chiffre soit contesté, il est généralement admis que les causes immédiates du déboisement sont l'expansion agricole, l'élevage sur les terres laissées en jachère pendant la saison sèche, la collecte de bois à usage domestique et la surexploitation des produits forestiers non ligneux. Pour s'attaquer aux causes profondes du déboisement, la gouvernance du secteur doit être sensiblement améliorée, qu'il s'agisse du règlement des conflits, d'une plus large participation des intéressés, du renforcement des institutions ou d'une application plus rigoureuse de la réglementation forestière.

En bref, la mauvaise qualité de la gouvernance, à tous les niveaux, est l'une des principales causes du déboisement au Burkina Faso et compromet la mise en œuvre du PIF ainsi que la gestion globale du secteur. Pour mettre sur pied un plan d'atténuation des risques et améliorer les chances de succès du PIF, il faut commencer par recenser ces risques.

Le présent rapport est un premier pas dans ce sens — il s'agit de formuler une stratégie et un plan d'action pour améliorer la gouvernance du secteur forestier. Il présente des informations sur les problèmes de gouvernance provenant de trois sources principales : i) un rapport de base sur la gouvernance du secteur forestier commandité à cet effet ; ii) une consultation générale des parties prenantes, organisée aux fins d'élaboration du PIF au Burkina ; et iii) un atelier national sur la gouvernance du secteur forestier. À partir des informations recueillies, le rapport recense les principaux sujets de préoccupation, propose des moyens de combler les lacunes et suggère des mesures à inscrire au PIF du pays.

Le rapport est organisé comme suit : les chapitres II à III fournissent des renseignements sur les participants, l'organisation, la structure et les conclusions de l'atelier national sur la gouvernance du secteur forestier. Le chapitre IV présente les conclusions du rapport de base et les résultats de la consultation générale des parties prenantes (jusqu'à la date de l'atelier). Le chapitre V décrit les principales lacunes dans la gouvernance (à partir d'une synthèse des informations présentées aux chapitres III et IV), les mesures à prendre pour les combler, et celles qui pourraient être incorporées dans les projets financés par le PIF. En conclusion, on trouvera au chapitre VI des recommandations sur les prochaines étapes.

II. ATELIER NATIONAL SUR LA GOUVERNANCE DU SECTEUR FORESTIER: CONTEXTE, OBJECTIFS ET PRESENTATIONS

L'atelier national sur la gouvernance du secteur forestier, organisé par le Ministère de l'environnement et du développement durable (MEDD) à Ouagadougou le 12 octobre 2011, avec le concours de la Banque Mondiale, répondait à plusieurs objectifs: examen plus systématique et approfondi des éventuels problèmes de gouvernance, définition des principaux problèmes et des solutions les mieux adaptées, classement des solutions par ordre de priorité et intégration des mesures prioritaires dans les projets du PIF. Compte tenu de ces objectifs, l'atelier devait produire les résultats suivants :

- Une évaluation de base de la gouvernance dans le secteur forestier, grâce à la collecte systématique d'informations auprès de diverses parties prenantes sur les problèmes de gouvernance à régler en priorité pour remédier aux causes sous-jacentes du déboisement.
- Une liste de problèmes prioritaires basée sur cette évaluation et établie par consensus (dans la mesure du possible) entre les parties prenantes.
- Une liste de mesures concrètes à prendre pour s'attaquer aux problèmes prioritaires, en indiquant les moyens d'intégrer ces mesures dans les projets du PIF.
- Une liste de grands indicateurs de gouvernance pour suivre et évaluer les mesures et interventions envisagées.

L'expression **gouvernance du secteur forestier** désigne le mode opératoire par lequel les représentants de l'État et les institutions (formelles et informelles) acquièrent et exercent le pouvoir de gérer les ressources du secteur de manière à maintenir ou améliorer le bien-être et la qualité de vie de ceux qui sont tributaires de ce secteur. Cela inclut la capacité de formuler et de mettre en œuvre des politiques forestières adéquates pour permettre un développement durable. Une bonne gouvernance dans le secteur forestier se caractérise par la prise de décisions prévisibles, ouvertes, basées sur des informations dans le cadre de processus transparents, par une administration consciente de ses responsabilités professionnelles, par un appareil exécutif comptable de ses actions et par une société civile forte qui participe à la gestion du secteur et aux affaires publiques en général, et qui respecte la loi¹. Une bonne gouvernance se caractérise donc principalement par le respect de la primauté du droit, la transparence, une corruption très limitée, la prise en compte des avis de tous les intéressés, la responsabilisation de tous les représentants de l'État, un cadre réglementaire non abusif et la stabilité politique (voir également Banque mondiale 2000). Sans une bonne gouvernance, un pays ne peut espérer produire des résultats positifs et durables sur le plan du développement, gérer efficacement les ressources,

¹ « société civile » dans ce contexte inclut à la fois ses composantes formelles et informelles, c'est à dire les ONG organisées et enregistrées officiellement, les communautés locales et les acteurs des niveaux décentralisés. Pour le Burkina Faso, les Associations de Développement villageoise (ADV) et les Association de Développement communautaire (ADC) en sont 2 exemples.

accroître la contribution du secteur à la croissance économique et aux bienfaits écologiques, ni assurer la répartition équitable des avantages tirés des forêts.

Un rapport d'évaluation de la gouvernance dans le secteur forestier (Dié, 2011) a recensé un certain nombre de domaines susceptibles de poser des problèmes de gouvernance au Burkina Faso. Nombre de ces problèmes ont été confirmés par les parties prenantes consultées lors de la première mission conjointe du PIF program, et plusieurs nouveaux problèmes ont été évoqués. Certains ont été soulignés dans différents chapitres du rapport sur le PIF (Version finale — juin 2011, pp. 8-9, Annexe 15, etc.), notamment : lacunes des démarches participatives, absence de mécanismes de règlement des conflits, manque de connaissances sur la législation forestière, manque de compétence des institutions forestières, application laxiste des lois, corruption et opacité du régime fiscal et du processus budgétaire. Le Chapitre VII ci-après reviendra sur ces questions après un examen des problèmes de gouvernance mis en lumière lors de l'atelier².

La Banque mondiale a mis au point un outil de diagnostic général pour analyser les problèmes de gouvernance dans le secteur forestier et définir les réformes à introduire (Banque mondiale 2009).³ Cette analyse s'articule autour de cinq principes de base :

1. Transparence, contrôle et participation générale
2. Fiabilité des institutions forestières et gestion des conflits
3. Qualité de l'administration forestière
4. Cohérence de la législation forestière et primauté du droit
5. Efficience économique, équité et mesures d'incitation

Ces principes sont interdépendants. Par exemple, les institutions qui accordent une grande importance à la participation de la population assurent généralement un partage équitable des avantages, et le respect effectif de la primauté du droit améliore la transparence et le contrôle (qui sont prévus par la loi).

Sur la base de ces principes, la Banque mondiale a élaboré un questionnaire sur les différents aspects de la gouvernance. Le questionnaire peut être utilisé par des experts ou par des groupes de participants à un atelier. Au Burkina Faso, il a été administré à un groupe de parties prenantes lors d'un atelier d'une journée. (On trouvera à l'annexe 1 du rapport la version du questionnaire administrée au Burkina Faso et en annexe 2 le programme détaillé de l'atelier.).

L'atelier a réuni 45 participants représentant un large éventail de parties prenantes : administration centrale, provinces et municipalités, services forestiers régionaux, société civile, secteur privé, et banques de développement et partenaires bilatéraux. On trouvera la liste des participants en annexe 3.

Dans ses observations liminaires, la Secrétaire générale, Mme Mama Christine Liehoun, a souhaité la bienvenue aux participants et indiqué que l'atelier s'inscrivait dans le cadre de la troisième mission

² (a) **Rapport de base sur la Gouvernance Forestière au Burkina Faso**: Information de base pour l'Atelier sur la Gouvernance Forestière au Burkina Faso. Lakhsara Mint Dié, février 2011.

(b) **Programme d'investissement forestier (PIF-Burkina Faso)**. Version finale, juin 2011.

³ **Roots for Good Forest Outcomes: An Analytical Framework for Governance Reforms**. Département de l'agriculture et du développement rural. Réseau Développement durable. Rapport No 49572-GLB, Banque mondiale. 2009. Washington.

conjointe du Plan d'investissement forestier pour le Burkina Faso. Elle a ensuite dressé un bref historique du secteur forestier au cours des dernières décennies, après la grande sécheresse des années 70. On peut distinguer deux grandes phases dans cette évolution : i) recentrage sur les projets de reboisement durant les années 80 ; et ii) gestion participative des forêts naturelles dans les années 90.

Elle a ensuite indiqué que l'administration centrale comptait réduire son rôle dans la gestion directe des ressources forestières et confier cette tâche aux collectivités locales. Elle s'est félicité de l'organisation de cet atelier - qui tombait donc à point nommé - et a rappelé que, comme tout concept nouveau, la notion de gouvernance forestière avait besoin d'un temps de maturation et d'un temps d'approbation. Elle a invité les participants à promouvoir activement cette notion.

Pour conclure, elle a remercié les partenaires financiers du PIF et a déclaré l'atelier ouvert. Le discours prononcé par la Secrétaire générale est intégralement reproduit en annexe 5. Cette séance a fourni des informations générales aux participants. Elle visait à dégager une vision commune des problèmes de gouvernance et à présenter le questionnaire et la manière de l'utiliser pour diagnostiquer les problèmes de gouvernance au Burkina Faso.

M. Bonkougou a commencé par expliquer le contexte et la raison d'être de l'atelier, qui s'inscrivait dans le cadre de la mise en place du PIF au Burkina Faso. Il a ensuite décrit la notion de gouvernance forestière, en soulignant son importance pour promouvoir la gestion durable des forêts. Il a rappelé la situation de la gouvernance dans le secteur forestier du Burkina Faso, telle qu'elle ressort d'une étude de référence effectuée en février 2011. Enfin, il a présenté les objectifs spécifiques de l'atelier et les résultats attendus. (Voir l'annexe 6).

Il a consacré une grande partie de son exposé à la méthode utilisée pour guider les travaux de l'atelier (en séance plénière et en groupes de travail), grâce au questionnaire élaboré par la Banque mondiale. En utilisant des exemples concrets tirés du questionnaire, il a expliqué comment procéder.

M. Bonkougou a conclu son exposé en rappelant que cet atelier devait être considéré comme la première étape d'une démarche participative visant à recenser les principaux problèmes de gouvernance et les mesures les plus importantes pour améliorer la qualité de la gouvernance dans le secteur forestier. Cette démarche devrait permettre de définir :

- Un ensemble de mesures concrètes à prendre pour s'attaquer aux problèmes prioritaires, en indiquant les moyens d'intégrer ces mesures dans les projets du PIF.
- Un ensemble de grands indicateurs de gouvernance pour suivre et évaluer les mesures et interventions envisagées.

Cette présentation a été suivie d'une séance plénière de questions-réponses, après quoi les participants ont été répartis en trois groupes chargés chacun d'examiner 12 questions de gouvernance. Durant la séance plénière de compte rendu, chaque groupe a présenté un exposé détaillé sur ses travaux et les autres participants ont été invités à faire des commentaires. L'évaluation des questions par les participants figure à l'annexe 4.

III. RÉSULTATS DE L'ATELIER

Ce chapitre récapitule les conclusions tirées de l'évaluation du questionnaire sur la gouvernance forestière par les participants. Pour la note attribuée à chaque question, voir l'annexe 4.

Transparence, contrôle et participation générale : Les participants ont indiqué que le bilan était globalement positif dans ces domaines, mais qu'il restait encore beaucoup à faire, par exemple — a) les institutions nationales sont bien intentionnées et ont un personnel dévoué, mais les objectifs sont souvent difficiles à atteindre car l'information circule mal vers l'aval, et b) les intéressés ont la possibilité de s'exprimer mais ils n'en tirent pas parti car la population est mal informée.

De l'avis général, les autorités compétentes informent clairement et rapidement la population de la plupart des mesures, programmes, lois et projets envisagés. La plupart des collectivités locales sont au courant des règles officielles concernant le régime de propriété, l'exploitation des terres forestières et l'accès à ces terres. Mais il n'est pas pleinement tiré parti de ces conditions favorables, en termes de contribution à la bonne gouvernance. Dans bien des cas, les moyens de communication normalement utilisés pour aviser la population ne sont pas appropriés, vu la forte proportion d'analphabètes dans la population rurale. En outre, les collectivités locales sont mal informées et les représentants de l'État ne tiennent pas toujours dûment compte de leurs vues. C'est pourquoi les avis étaient partagés sur la question de savoir si les populations tributaires des forêts sont assurées de pouvoir accéder aux ressources dont elles dépendent. Bien que tous les participants aient reconnu que les dispositions juridiques n'étaient pas discriminatoires et que tous les groupes tributaires des forêts avaient légalement accès (gratuitement ou moyennant une redevance) aux ressources forestières nécessaires, les représentants de l'administration ont indiqué que les droits de ces populations étaient respectés, mais de l'avis des représentants du secteur privé et des organisations de la société civile, ces droits n'étaient pas entièrement respectés, en raison notamment du décalage entre le droit coutumier et le droit moderne.

Sur la question de la liberté d'expression des intéressés et des médias, de l'avis général, les populations peuvent facilement s'exprimer et le pays respecte la liberté des médias, mais les articles sur le secteur forestier sont rares, superficiels et pas toujours dans les langues locales. Les participants se sont également accordés à dire que les fonctionnaires de l'administration forestière sont normalement tenus de rendre compte de leurs actes. De fait, divers textes de loi et arrangements institutionnels engagent la responsabilité de ces agents : a) tous les agents forestiers doivent prêter serment avant de prendre leurs fonctions; b) un service spécial du Ministère des forêts, l'Inspection générale des services (IGS), est chargée de contrôler le comportement des agents forestiers dans l'exercice de leurs fonctions.

Fiabilité des institutions forestières et gestion des conflits : Les participants ont examiné les problèmes liés aux conflits et la manière dont ils sont réglés. Ils ont conclu qu'il existait des conflits entre

l'État et les parties prenantes, et entre différentes populations et groupes d'utilisateurs, concernant l'exploitation des forêts et l'accès à celles-ci (p. ex., occupation illégale des zones boisées, conflits entre éleveurs et agriculteurs, exploitation minière sauvage). Bien que ces activités perturbent parfois l'exploitation des forêts, les participants ont indiqué qu'il ne s'agissait pas de conflits « graves ».

Les conflits sont résolus plus ou moins facilement : certains sont rapidement réglés à l'amiable par des voies informelles, d'autres sont longs à régler et persistent même après une procédure pénale et une décision du tribunal. Ces conflits empêchent parfois une exploitation durable des forêts.

Qualité de l'administration forestière : Des informations ont été recueillies sur les objectifs, le budget, la dotation en effectifs, l'accès aux données techniques et l'engagement de l'Office des forêts. Les participants ont attribué une note élevée pour l'attachement du pays à la protection de l'environnement et l'application des conventions internationales relatives aux forêts. Il y a cependant des problèmes. Par exemple, bien qu'il existe des mécanismes de collaboration intersectorielle et interorganisations, notamment entre le SP/CONEDD, qui relève du Ministère des forêts, et le SP/CPSA, qui relève du Ministère de l'agriculture, ils ne fonctionnent pas bien. En outre, ces organismes s'occupent uniquement des activités dans leur secteur, sans coordination intersectorielle. De l'avis des participants, les arrangements institutionnels ne sont qu'une « coquille vide ».

S'agissant des conventions et traités internationaux, le Burkina Faso a signé et ratifié toutes les grandes conventions relatives aux forêts, les applique de manière jugée satisfaisante et a désigné un interlocuteur pour chaque convention.

Les ressources dont disposent les agents forestiers sont jugées insuffisantes pour leur permettre de faire un travail efficace, et les informations nécessaires pour recenser les ressources ne sont pas à jour. Les informations existantes sur les forêts sont périmées (le dernier inventaire des ressources forestières nationales remonte au début des années 80) et incomplètes (le dernier inventaire ne couvre pas des essences importantes qui fournissent des produits forestiers non ligneux, comme le karité (*Vitellaria paradoxa*), le néré (*Parkia biglobosa*) et l'acacia (*acacia senegal*). S'ils ont déploré la mauvaise qualité des informations sur les forêts, les participants se sont toutefois félicités de la réalisation prochaine du second inventaire national.

Sur la question délicate de savoir si les parties prenantes estiment que l'Office des forêts est digne de confiance et compétent, quelques-uns seulement ont répondu par l'affirmative. Certains participants ont indiqué que la situation s'améliorait à cet égard. Il existe un code de déontologie et les nouvelles recrues peuvent en obtenir un exemplaire. Toutes les parties prenantes n'estiment cependant pas que l'Office des forêts est digne de confiance et on a fait observer que les ingérences politiques empêchaient parfois l'Office de faire son travail. Par ailleurs, les participants ont noté que moins de la moitié des agents forestiers disposaient des moyens nécessaires.

Cohérence de la législation forestière et primauté du droit : Fait encourageant, on a indiqué que la législation forestière énonce clairement l'objectif national d'exploitation durable des forêts et reconnaît les droits des cultures traditionnelles et des peuples autochtones. On a également estimé que la législation forestière est relativement bien appliquée (mais il fallait améliorer la collaboration entre les organismes et en leur sein pour lutter contre les activités forestières illicites). L'État est tenu par la loi d'effectuer un inventaire des forêts domaniales et de planifier ces ressources. De fait, le code forestier stipule que l'exploitation des ressources forestières doit s'appuyer sur un plan de gestion des forêts dûment approuvé.

En outre, les parties prenantes sont légalement autorisées à participer à l'élaboration de tous les règlements forestiers et plans de gestion des forêts domaniales, notamment dans le cadre de la gestion participative et décentralisée des forêts.

Il subsiste cependant des lacunes : ambiguïtés concernant le partage des avantages que procurent les forêts avec les populations locales, modalités de règlement des conflits inévitables ou difficiles à appliquer, et limites des forêts rarement bien définies et indiquées. Les citoyens ne peuvent pas grand-chose contre les abus de pouvoir des fonctionnaires. Les règles prévues par la loi sont trop vagues, comme par exemple l'obligation d'agir dans l'intérêt du public. Bien qu'il existe des recours légaux si les autorités ignorent ces règles, l'État a pratiquement les mains libres. La méconnaissance des lois, conjuguée à un sentiment d'impuissance, limite les moyens d'action de la population contre les abus commis par les fonctionnaires. En fait, les procureurs et les juges interviennent peu dans l'application de la législation forestière et rares sont ceux qui connaissent les sanctions applicables en cas de délit dans ce domaine. La collaboration entre l'appareil judiciaire et l'administration forestière pour engager des poursuites contre ceux qui se livrent à des activités illégales dans le secteur forestier est insuffisante et doit être renforcée.

Efficienc e économique, équité et mesures d'incitation : En ce qui concerne ces aspects de la gouvernance, on a fait observer que les services écologiques et les usages traditionnels des ressources forestières étaient bien pris en compte dans les politiques et décisions publiques. On a cité la création de l'Agence de promotion des produits forestiers non ligneux (APFNL) à titre d'exemple. Les populations tributaires des forêts considèrent en général qu'elles ont un accès équitable aux ressources forestières. Les autorités soutiennent activement le développement des petites et moyennes entreprises qui exploitent durablement les ressources forestières. On estime cependant que l'État ne suit pas d'assez près les dépenses publiques dans le secteur forestier et n'est pas pleinement en mesure d'évaluer l'incidence de ces dépenses ni les résultats obtenus.

IV. PROBLÈMES DE GOUVERNANCE DANS LE SECTEUR FORESTIER SOULEVÉS PAR LES PARTIES PRENANTES

Vu l'importance de cette question, il n'est pas surprenant que les problèmes de gouvernance dans le secteur forestier aient été également mentionnés dans le débat plus général sur le PIF, même avant l'atelier susmentionné. Plusieurs lacunes dans ce domaine ont été recensées lors des débats tenus à Ouagadougou en février 2011, à l'occasion de la première mission conjointe des banques multilatérales de développement. Ces débats ne portaient pas expressément sur les cinq composantes de la gouvernance forestière, mais par souci de cohérence et pour offrir un tableau complet de la situation, ils sont présentés ici en reprenant les problèmes mentionnés lors de l'atelier.

Transparence, contrôle et participation générale. Cette composante couvre les problèmes de transparence et de contrôle de l'action des pouvoirs publics, de participation de la population à la planification et à l'exécution, de suivi, de liberté de la presse, etc. Les problèmes suivants ont été mis en lumière lors des débats :

- i) Il est difficile de savoir qui rend compte à qui et il importe de mettre en place des mécanismes officiels de responsabilisation horizontale et verticale, à tous les niveaux de responsabilité et de décision, et d'assurer la libre circulation de l'information sur les stratégies, les projets, les investissements, les plans de gestion, etc.
- ii) Les stratégies sont élaborées suivant un processus largement participatif, mais l'État a le dernier mot et contrôle leur mise en œuvre. Il faut donc renforcer la participation.
- iii) Il existe des problèmes de détournement des fonds des projets, qui pourraient être évités en renforçant le rôle de « gendarme » des organisations de la société civile.

Stabilité des institutions forestières et gestion des conflits. Les débats sur cet aspect de la gouvernance ont mis en évidence les problèmes suivants :

- i) Il existe des conflits entre les activités forestières et les politiques rurales, et entre secteurs (p. ex. entre l'agriculture et la foresterie, ou entre l'élevage et la foresterie). Il faut donc créer un mécanisme de coordination des grandes orientations.
- ii) Les conflits internationaux (p. ex. en Côte d'Ivoire) ont créé un afflux de population qui a mis à rude épreuve les ressources forestières, mais les débats n'ont pas porté sur les solutions à ce problème.

Qualité de l'administration forestière.

- i) Les autorités forestières manquent de ressources humaines, matérielles et financières. Elles ne disposent souvent pas des informations nécessaires pour prendre des décisions en connaissance de

cause et fonctionnent donc avec des moyens très limités, tant au niveau de l'administration centrale qu'à celui des collectivités locales. Il est ressorti des débats qu'il était impératif d'améliorer les compétences et les capacités des organismes forestiers.

ii) Le comportement des agents forestiers locaux a été expressément évoqué. Ils sont souvent mal vus par la population locale car ils ont la réputation de harceler les villageois et de leur extorquer de petites sommes d'argent. La formation du personnel devrait mettre l'accent sur la coopération plutôt que sur le contrôle en matière de gestion et de protection des forêts.

iii) Les pépinières forestières sont une activité en pleine expansion. La production de jeunes plants est actuellement assurée par des pépiniéristes travaillant dans le secteur public ou privé. Ceux du secteur privé assurent plus de 70 % de la production annuelle de jeunes plants et certains suivent une formation offerte par l'administration forestière. Les jeunes plants produits par des pépiniéristes du secteur privé sont vendus à des ONG, à l'État pour des projets publics ou à des particuliers pour des activités de reboisement, ou comme arbres fruitiers ou décoratifs. Mais tous les pépiniéristes du secteur privé ne reçoivent pas une formation. En outre, cette activité demeure informelle et les pépiniéristes ont peu de possibilités de microfinancement pour acheter les outils et le matériel dont ils ont besoin. L'État devrait donc leur offrir davantage de possibilités de formation et faciliter leur accès au crédit, entre autres.

iv) Le suivi et l'évaluation des activités forestières devraient être systématiquement prévus et assurés.

Cohérence de la législation forestière et primauté du droit. La législation forestière du Burkina est jugée adéquate dans l'ensemble, mais elle n'est pas systématiquement appliquée. Des améliorations s'imposent, notamment :

i) Le droit coutumier et le droit écrit doivent être harmonisés, et les textes de loi doivent être élaborés en tenant pleinement compte du droit coutumier applicable.

ii) Il convient de revoir les lois adoptées entre les années 60 et 80 afin de les adapter à la situation actuelle dans le secteur forestier.

iii) La participation de la société civile à l'élaboration des projets de loi demeure insuffisante. Il faut accroître les possibilités de participation et de consultation en créant des mécanismes officiels à cet effet car cela permettrait d'améliorer la qualité et la pertinence des lois applicables à toutes les parties prenantes.

iv) La législation est mal connue, même au sein de l'appareil judiciaire. Il importe donc de simplifier le langage des textes actuels et de les diffuser largement auprès de tous les intéressés, y compris l'appareil judiciaire. À noter que ce dernier point a été souligné à maintes reprises lors des débats.

v) Les activités forestières illicites sont très courantes et même si les coupables sont arrêtés et punis, le montant des amendes est trop faible pour décourager de tels actes. Un représentant de la TFK (Table Filière Karité) a fait observer que l'abattage illégal de karité continuerait à moins d'imposer des amendes dix fois plus lourdes. Il convient donc d'accroître les sanctions qui frappent les activités forestières illégales à un niveau suffisamment dissuasif.

Efficience économique, équité et mesures d'incitation. La contribution des forêts à l'économie est mal reconnue, ce qui explique en partie l'insuffisance des crédits alloués à la gestion du secteur. Il importe d'évaluer pleinement la contribution du secteur à l'économie nationale. Les débats ont fait ressortir les points suivants :

i) La production de bois de feu et de charbon de bois est une activité fortement tributaire des ressources forestières, mais il existe souvent des conflits entre les populations locales tributaires de ces ressources et les gros négociants qui assurent la collecte et le transport du bois de feu. Les politiques nationales doivent donc tenir compte des besoins au niveau national aussi bien que local, notamment grâce à des accords de partage des avantages entre les populations locales et les gros négociants. En outre, il convient de prévoir des mesures pour accroître l'offre de bois de feu ne provenant pas des forêts naturelles. Enfin, toutes ces mesures doivent s'inscrire dans le cadre d'une politique énergétique nationale prévoyant notamment le développement d'autres sources d'énergie ;

ii) Le sentiment général est que les permis et les quotas de chasse sont alloués de manière arbitraire et non transparente. Le système d'octroi de permis devrait être ouvert à tous, transparent et participatif.

iii) Le karité est le troisième produit d'exportation du pays (derrière le coton et le bétail), avec quelque 20 millions de dollars d'exportations annuelles. Moyennant des mesures d'incitation et une politique appropriées, ces exportations pourraient être cinq fois plus importantes et fournir un emploi et des moyens de subsistance à des millions de ruraux. Les obstacles à cet égard sont notamment le manque d'accès des producteurs de karité au crédit, la mauvaise qualité des infrastructures, l'abattage illégal des arbres et une offre insuffisante de variétés améliorées de jeunes plants. Il importe au plus haut point de combler ces lacunes pour tirer le meilleur parti possible de cette activité.

iv) Si elle est bien gérée, la décentralisation peut sensiblement accroître l'efficacité des dépenses publiques et améliorer les services fournis au niveau local. Le développement de la gestion communautaire des forêts et la privatisation des services forestiers traditionnellement assurés par l'État faciliteraient et accéléreraient la décentralisation.

v) Il convient de mettre en place un solide système de contrôle des ressources financières (entrées et sorties de fonds) du secteur.

V. RÉCAPITULATIF DES NOUVELLES PRIORITÉS EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE DANS LE SECTEUR FORESTIER AU BURKINA FASO

Les chapitres III et IV ci-dessus décrivent les vues des différents acteurs compétents sur les aspects importants de la gouvernance dans le secteur forestier au Burkina Faso. Il convient de garder à l'esprit que ces vues ont été recueillies dans le cadre de l'élaboration du PIF pour le pays, qui nécessite la prise en compte des facteurs directs et indirects du déboisement et de la dégradation des forêts (droits de propriété et accès, demande de bois de feu et autres sources d'énergie, mauvaise application des lois, corruption, etc.). Pour ce faire, il est donc essentiel de s'attaquer simultanément aux problèmes de gouvernance forestière dans le cadre du Programme d'investissement, compte tenu de l'interdépendance de ces problèmes.

Le tableau 1 ci-après récapitule les informations présentées aux deux chapitres précédents afin de donner une vue d'ensemble de la qualité de la gouvernance dans le secteur forestier au Burkina Faso. Ainsi, la colonne intitulée « Problème » décrit les principaux atouts et faiblesses. La colonne suivante indique les mesures à prendre pour combler les lacunes. À noter qu'on avait demandé aux participants de mettre davantage l'accent sur les problèmes que sur les solutions possibles. Les solutions proposées sont tirées des débats informels organisés au Burkina Faso et des informations disponibles sur les solutions efficaces dans d'autres situations, appliquées au Burkina Faso. On rappelle également que l'analyse de la gouvernance au Burkina, comme indiqué dans le présent rapport, visait à recenser les problèmes les plus pressants, sans chercher à classer ces problèmes par ordre de priorité.

Enfin, la dernière colonne donne une idée des mesures qui pourraient être prises dans le cadre des projets PIF. Par souci de clarté, les 17 problèmes ont été regroupés sous les cinq composantes de la gouvernance. À deux exceptions près, tous ces problèmes peuvent (et doivent) être réglés grâce à des investissements au titre du PIF. Les deux problèmes en question — déboisement lié au phénomène de migration et faiblesse des médias — nécessitent des interventions au niveau national et un dialogue a été engagé à ce sujet.

Les principaux problèmes à régler dans les cinq composantes, et qui pourraient être abordés dans le cadre des projets PIF, sont les suivants :

- La participation doit être renforcée et les parties prenantes doivent jouer un rôle dans le suivi et l'exécution des projets, surtout au niveau local. Il convient de prévoir des mécanismes assurant la libre circulation de l'information, vers l'amont comme vers l'aval.
- La couverture médiatique du secteur forestier doit être améliorée (profondeur de vues, fréquence des articles et publication dans les langues locales) et plus souvent suivie de mesures concrètes.

- Il importe de mettre en place des mécanismes officiels de responsabilisation, et d'assurer la libre circulation de l'information sur les stratégies, les projets, les investissements, les plans de gestion, etc.
- On devrait envisager de créer un solide système de suivi des flux financiers. La politique nationale de lutte contre la corruption doit mettre l'accent sur les problèmes de gouvernance propres au secteur forestier.
- Au niveau local en particulier, il convient d'établir un mécanisme ou une entité spécialement chargés des conflits entre les populations locales et les utilisateurs, afin que ces conflits puissent être réglés rapidement et équitablement.
- Les crédits budgétaires alloués à la gestion des forêts doivent être à la hauteur des besoins. Il convient d'effectuer une étude détaillée sur la budgétisation, l'efficacité des réformes, le contrôle des dépenses, etc.
- La formation du personnel de l'administration forestière devrait mettre l'accent sur la coopération et l'instauration d'un climat de confiance plutôt que sur le contrôle.
- Les autorités doivent s'employer plus activement à fournir les incitations nécessaires pour accroître la participation du secteur privé.
- Il importe de renforcer et élargir la collaboration entre l'appareil judiciaire et l'administration forestière pour réprimer les activités illégales dans le secteur forestier.
- Les politiques nationales doivent tenir compte des besoins en bois de feu au niveau national aussi bien que local et prévoir des mesures pour accroître l'offre de bois de feu ne provenant pas des forêts naturelles.

Le lecteur est cependant invité à lire attentivement le tableau 1 pour apprécier pleinement les recommandations formulées sous les différentes composantes et déterminer si les mesures recommandées devraient être inscrites au PIF pour le Burkina Faso.

Tableau 1 : Points forts et points faibles de la gouvernance dans le secteur forestier au Burkina Faso

No	Problème	Solutions proposées	Inscrire les mesures proposées au PIF ?
Transparence, contrôle et participation générale			
1	De l'avis général, les autorités compétentes avisent la population en temps voulu de la plupart des mesures, programmes, lois et projets envisagés. Les populations locales sont généralement au courant des règlements concernant la propriété, l'accès et l'exploitation des terres forestières. Cependant, dans bien des cas, les moyens de communication normalement utilisés pour aviser la population ne sont pas appropriés, vu la forte proportion d'analphabètes dans la population rurale. En outre, les collectivités locales sont mal informées et les représentants de l'État ne tiennent pas toujours dûment compte de leurs vues.	La participation doit être renforcée et les parties prenantes doivent jouer un rôle dans le suivi et l'exécution des projets, surtout au niveau local. Il convient de prévoir des mécanismes assurant la libre circulation de l'information, vers l'amont comme vers l'aval. (Il faut aussi améliorer le taux d'alphabétisation.)	Oui (sauf pour l'alphabétisation, qui est un problème national).
2	Certains participants ont reconnu que la législation n'est pas discriminatoire et que tous les groupes tributaires des forêts ont légalement accès (gratuitement ou moyennant une redevance) aux ressources qui assurent leurs moyens de subsistance. Cependant, les représentants du secteur privé et des organisations de la société civile ont indiqué que ces droits n'étaient pas entièrement respectés, ce qui tenait en partie au décalage entre le droit coutumier et le droit moderne.	i) le droit coutumier et le droit écrit doivent être harmonisés et les textes de loi doivent être élaborés en tenant pleinement compte du droit coutumier applicable ; et ii) il convient de revoir les lois adoptées entre les années 60 et 80 afin de les adapter à la situation actuelle dans le secteur forestier.	Éventuellement, si le PIF prévoit une révision de la législation, et identifie l'harmonisation entre le droit coutumier et la loi officielle comme une question devant être traitée dans le moyen terme.
3	Sur la question de la liberté d'expression des intéressés et des médias, de l'avis général, les populations peuvent facilement s'exprimer et le pays respecte la liberté des médias, mais les articles sur le secteur forestier sont rares, superficiels et pas toujours dans les langues locales.	La couverture médiatique du secteur forestier doit être améliorée (profondeur de vues, fréquence des articles et publication dans les langues locales) et plus souvent suivie de mesures concrètes.	Faible possibilité d'inscription au PIF, car il est préférable d'appliquer les mesures proposées dans le cadre d'une stratégie globale de renforcement des médias et de promotion du journalisme d'enquête.
4	Les fonctionnaires de l'administration forestière sont normalement tenus de rendre compte de leurs actes. De fait, divers textes de loi et arrangements institutionnels engagent la responsabilité de ces agents. Le détournement des fonds des projets est	Il importe de mettre en place des mécanismes officiels de responsabilisation et d'assurer la libre circulation de l'information sur les stratégies, les projets, les investissements, les plans de gestion, etc. On devrait	Oui.

	cependant un problème grave.	envisager de créer un solide système de suivi des flux financiers. Le rôle des institutions de contrôle (Inspection General des Finances et Cour des Comptes, etc.) doit être renforcé. La politique nationale de lutte contre la corruption devrait mettre l'accent sur les problèmes de gouvernance propres au secteur forestier. On devrait aussi assurer la protection des personnes qui dénoncent des manquements pour renforcer le rôle de contrôle exercé par la société civile, en particulier dans les cas où la présence du gouvernement n'est pas forte.	
--	------------------------------	---	--

Stabilité des institutions forestières et gestion des conflits

5	<p>Il existe des conflits entre l'État et les parties prenantes, et entre différentes populations et groupes d'utilisateurs, concernant l'exploitation des forêts et l'accès à celles-ci (p. ex., occupation illégale des zones boisées, conflits entre éleveurs et agriculteurs, exploitation minière sauvage). Bien que ces activités perturbent parfois l'exploitation des forêts, les participants ont indiqué qu'il ne s'agissait pas de conflits « graves ».</p> <p>Les conflits sont résolus plus ou moins facilement : certains sont rapidement réglés à l'amiable par des voies informelles, d'autres sont longs à régler et persistent même après une procédure pénale et une décision du tribunal. Ces conflits empêchent parfois une exploitation durable des forêts.</p>	<p>Le Programme national pour le secteur rural (PNSR) exprime la volonté politique de s'attaquer aux problèmes du secteur, grâce à des interventions plus structurées, et de coordonner les nombreux programmes prévus. Il importe de voir comment les activités forestières peuvent être expressément intégrées au PNSR, notamment pour aider à résoudre les conflits intersectoriels. (Voir également le point 7.)</p> <p>Au niveau local, il convient d'établir un mécanisme ou une entité spécialement chargés des conflits entre les populations locales et les utilisateurs, afin que ces conflits puissent être réglés rapidement et équitablement.</p>	Prévoir des mécanismes de règlement des conflits et renforcer ceux qui existent dans les projets PIF.
6	L'immigration et la migration de retour (mouvements transfrontières et d'une région à une autre du pays) mettent à rude épreuve les ressources forestières.	Il convient d'envisager des mécanismes de contrôle de l'immigration et des programmes de réinstallation des migrants.	Non. Cette question relève des autorités nationales.

Qualité de l'administration forestière

7	<p>Les participants ont attribué une note élevée au Burkina Faso pour son attachement à la protection de l'environnement. Le pays a signé et ratifié toutes les grandes conventions relatives aux forêts et applique ces conventions et traités de manière jugée satisfaisante. Certains problèmes demandent cependant une attention particulière.</p> <p>Bien qu'il existe des mécanismes de collaboration intersectorielle et interorganisations, notamment entre le SP/CONEDD, qui relève du Ministère chargé des forêts, et le SP/CPSA, qui relève du Ministère de l'agriculture, ils ne fonctionnent pas bien. En outre, ces organismes s'occupent</p>	La coordination interorganisations doit être renforcée et le PNSR peut jouer un rôle important à cet égard. (Voir également le point 5 ci-dessus). Améliorer la coordination intersectorielle au niveau du Cabinet du Premier ministre est une piste à explorer.	Réfléchir à la manière dont le PNSR peut faciliter la coordination intersectorielle pour la mise en œuvre du PIF.
---	---	--	---

	uniquement des activités dans leur secteur, sans coordination intersectorielle.		
8	Les autorités forestières manquent de ressources humaines, matérielles et financières. En particulier, on a estimé que les agents forestiers ne disposaient pas des ressources voulues pour faire un travail efficace, tant au niveau de l'administration centrale qu'à celui des collectivités locales.	Les crédits budgétaires alloués à la gestion des forêts doivent être à la hauteur des besoins. Il convient d'effectuer une étude détaillée sur la budgétisation, l'efficacité des réformes, le contrôle des dépenses, etc. Un pCadre de dépense à moyen terme pourrait être préparé pour le secteur forestier au sein du PIF. Cela offrirait un objectif et une base mesurable des besoins du secteur. (Voir également le point 15 ci-dessous.)	Éventuellement. (Dans le cadre du PIF, effectuer une évaluation des besoins pour assurer une gestion durable des forêts.)
9	Les autorités ne disposent souvent pas des informations nécessaires pour prendre des décisions en connaissance de cause et fonctionnent donc avec des moyens très limités. Ainsi, le dernier inventaire des ressources forestières nationales date du début des années 80 et ne contient aucune information sur des essences importantes comme le karité, le néré et l'acacia, qui fournissent des produits forestiers non ligneux.	Pour être efficace, la stratégie de gestion forestière doit s'appuyer sur un inventaire complet et à jour des ressources forestières. Le deuxième inventaire national actuellement en cours permettra dans une large mesure de combler cette lacune.	Les projets PIF pourraient tirer parti des informations tirées du second inventaire.
10	Toutes les parties prenantes ne considèrent pas l'Office des forêts digne de confiance et ont fait observer que les ingérences politiques empêchaient parfois l'Office de faire son travail. Le comportement des agents forestiers locaux a été expressément évoqué ; ils sont souvent mal vus par la population locale car ils ont la réputation de harceler les villageois et de leur extorquer de petites sommes d'argent.	Un système de compensation pour les villageois trompés par l'Office des Forêts peut être mis en place La formation du personnel devrait mettre l'accent sur la coopération plutôt que sur le contrôle en matière de gestion et de protection des forêts, afin d'instaurer un climat de confiance.	Oui.
11	Dans le cadre de la politique forestière nationale du Burkina Faso, le développement des pépinières et la fourniture de jeunes plants ont été confiés au secteur privé. Mais les producteurs privés sont mal organisés et ne peuvent pas répondre à la demande, sur le double plan de la qualité et du volume. L'administration forestière continue donc à assurer une partie de la production de jeunes plants.	Ces services devraient être entièrement privatisés. Il convient d'examiner les conditions requises pour que le secteur privé accepte de prendre le relais, notamment l'accès au microcrédit et autres possibilités de financement. Les autorités doivent s'attacher plus activement à fournir les incitations nécessaires pour accroître la participation du secteur privé.	Oui. La participation du secteur privé doit être une composante explicite des projets.
Cohérence de la législation forestière et primauté du droit			
12	La législation forestière énonce clairement l'objectif national d'exploitation durable des forêts et reconnaît les droits des culturelles traditionnelles et des peuples autochtones. En outre, les parties prenantes sont légalement autorisées à participer à l'élaboration de tous les règlements forestiers et plans de gestion des forêts domaniales.	i) Simplifier le langage des textes de loi existants et les diffuser largement auprès de tous les intéressés, y compris l'appareil judiciaire. ii) Renforcer et élargir la collaboration – actuellement limitée - entre l'appareil judiciaire et l'administration forestière pour réprimer les activités illégales dans	i) Éventuellement, si une révision de la législation est jugée nécessaire et prévue dans le cadre du PIF. ii) Oui.

	Il subsiste cependant des lacunes. La méconnaissance des lois, conjuguée à un sentiment d'impuissance, limite les moyens d'action de la population contre les abus commis par les fonctionnaires. En outre, les procureurs et les juges interviennent peu dans l'application de la législation forestière et rares sont ceux qui connaissent les sanctions applicables en cas d'infraction dans le secteur forestier.	le secteur forestier, grâce à des échanges d'information et à des programmes de formation. (iii) Considérer la mise en place de petites cours de justice spécialisées dans la loi forestière pour arbitrer.	iii) Le PIF FIP could support setting up special arbitration courts to speed up resolution of cases, especially those related to conflict
13	Les activités forestières illicites sont très courantes et même si les coupables sont arrêtés et punis, le montant des amendes est trop faible pour décourager de tels actes. Un représentant de la TFK a indiqué qu'il faudrait imposer des amendes au moins dix fois plus lourdes pour mettre fin à l'abattage illégal de karité.	Il convient d'accroître les sanctions qui frappent les activités forestières illégales à un niveau suffisamment dissuasif.	Oui.. Cela pourrait être résolu assez facilement et être integer comme condition de mise en en vigueur du don/prêt PIF.
Efficiene économique, équité et mesures d'incitation			
14	Les services écologiques et les usages traditionnels des ressources forestières sont bien pris en compte dans les politiques et décisions publiques. On a cité la création de l'Agence de promotion des produits forestiers non ligneux (APFNL) à titre d'exemple. La contribution des forêts à l'économie est cependant mal appréciée et c'est l'une des raisons pour lesquelles les crédits budgétaires alloués à la gestion des forêts sont insuffisants.	Il importe d'évaluer pleinement la contribution du secteur à l'économie nationale.	Oui. (Cette évaluation pourrait faire partie des analyses prévues pour le PIF).
15	L'État ne suit pas d'assez près les dépenses publiques dans le secteur forestier et n'est pas pleinement en mesure d'évaluer l'incidence de ces dépenses ni les résultats obtenus.	Si elle est bien gérée, la décentralisation peut sensiblement accroître l'efficacité des dépenses publiques et améliorer les services fournis au niveau local. Elle peut aussi aider à mieux apprécier les besoins en ressources, à contrôler les flux financiers et à évaluer les résultats. Pour fonctionner correctement, la decentralization doit intégrer des interactions saines entre l'Association de Développement villageoise (ADV) l'Association de Développement communautaire (ADC) etc., et les gouvernements locaux. Accompagner la décentralisation inclut le développement de la gestion communautaire des forêts et la privatisation des services forestiers traditionnellement assurés par l'État.	Oui. (D'importants financements sont fournis par des sources extérieures et tous les projets sont audités conformément aux règles établies par les donateurs. Un mécanisme de financement commun est à l'étude afin de mieux coordonner les efforts et de procéder à un audit général.
16	La production de bois de feu et de charbon de bois est une activité fortement tributaire des ressources forestières, mais il existe souvent des conflits entre les populations locales tributaires de ces ressources	Les politiques nationales doivent tenir compte des besoins en bois de feu au niveau national aussi bien que local, notamment grâce à des accords de partage	Oui. Le PIF doit tenir compte de la nécessité d'équilibrer l'offre et la demande

	et les gros négociants qui assurent la collecte et le transport du bois de feu.	des avantages entre les populations locales et les gros négociants. En outre, il convient de prévoir des mesures pour accroître l'offre de bois de feu ne provenant pas des forêts naturelles. Enfin, toutes ces mesures devraient s'inscrire dans le cadre d'une politique énergétique nationale prévoyant notamment le développement d'autres sources d'énergie.	d'énergie/bois de feu et soutenir la création de parcelles boisées pour assurer une offre durable.
17	Le beurre de karité est la troisième exportation du pays (derrière le coton et le bétail), avec quelque 20 millions de dollars d'exportations annuelles. Moyennant des mesures d'incitation et une politique appropriées, ces exportations pourraient être cinq fois plus importantes et fournir un emploi et des moyens de subsistance à des milliers de ruraux.	Il y a plusieurs obstacles à éliminer pour réaliser le potentiel économique de cette activité, notamment le manque d'accès des producteurs de karité au crédit, la mauvaise qualité des infrastructures, l'abattage illégal des arbres et une offre insuffisante de variétés améliorées de jeunes plants. Il convient de chercher à attirer l'investissement privé dans la production et la commercialisation des produits forestiers non ligneux.	Oui. Le PIF pourrait inclure une composante de promotion de l'investissement dans ce secteur.

VI. OBSERVATIONS FINALES ET PROCHAINES ÉTAPES

Le Burkina Faso est confronté à la dégradation régulière de ses ressources forestières, dont la plupart des habitants dépendent pour vivre. Le PIF offre aujourd'hui au pays une occasion importante d'améliorer son secteur forestier pour faire reculer la pauvreté et protéger l'environnement de manière durable. Mais il y a de nombreux défis à relever pour y parvenir, et le pays se prépare à y faire face.

Pour s'attaquer aux causes profondes du déboisement et de la dégradation des forêts, la gouvernance du secteur doit être sensiblement améliorée, qu'il s'agisse du règlement des conflits, d'une plus large participation des intéressés, du renforcement des institutions ou d'une application plus rigoureuse de la réglementation forestière. En bref, la mauvaise qualité de la gouvernance, à tous les niveaux, est considérée comme l'une des principales causes du déboisement au Burkina Faso et risque de compromettre la mise en œuvre du PIF ainsi que la gestion globale du secteur. Pour mettre sur pied un plan d'atténuation des risques et améliorer les chances de succès du PIF, il faut commencer par recenser ces risques. Les observations des parties prenantes sur la qualité de la gouvernance dans le secteur forestier mettent en lumière de nombreux atouts, mais aussi des faiblesses. Il importe de combler les lacunes tout en prenant les mesures nécessaires pour que les investissements financés dans le cadre du PIF permettent au pays d'accomplir des progrès solides et irréversibles.

Le tableau 1, au chapitre V ci-dessus, dresse un tableau concret des problèmes de gouvernance dans le secteur forestier, pour examen par le Ministère de l'environnement et du développement durable (MEDD) en concertation avec la Banque mondiale et la Banque africaine de développement, les deux institutions chargées de la mise en œuvre du PIF. Comme nous l'avons déjà mentionné, le tableau 1 a été établi sans classer les problèmes par ordre de priorité. C'est là une tâche importante, qui pourrait facilement être accomplie dans le cadre d'un atelier national réunissant experts en foresterie et parties prenantes. Ce classement permettra d'établir une liste des questions de gouvernance à inscrire en priorité au PIF (et autres projets d'investissement) et de définir un ensemble d'indicateurs clés pour suivre et évaluer la gouvernance.

Le tableau 1 repose essentiellement sur les perceptions des parties prenantes (fonctionnaires ministériels au niveau de l'administration centrale et des collectivités locales, ONG, secteur privé, utilisateurs locaux, universitaires, etc.). Il s'agit là d'un atout dans la mesure où ces acteurs sont les meilleurs juges de la situation sur le terrain, en ce qui concerne la législation et la politique générale, et de l'incidence des mesures en place sur la gestion et l'exploitation durable des ressources forestières. Il importe toutefois de prévoir un mécanisme qui permette aux parties prenantes de participer systématiquement à la collecte de l'information, d'être consultées et de proposer des réformes, de manière à pouvoir vérifier et actualiser régulièrement les informations figurant dans le tableau 1, qui pourra ainsi servir de base de référence pour la mise en œuvre.

EXECUTIVE SUMMARY

Burkina Faso has experienced continued degradation of its natural resources (forests, farm and grazing lands, lakes, and rivers) on which nearly 90% of the population depends for their living. The country has almost 21% of its area under dry savannah forests, contributing 3.65% to the GDP. Deforestation is estimated at 1% per annum and an associated loss of income estimated at 1.23% of GDP.

The proximate causes of deforestation include agricultural expansion, pastoralism on fallow ground during the dry season, wood removals from forests mainly for domestic uses and the overexploitation of non-timber forest products. Addressing the associated underlying causes of deforestation requires strong improvements in governance ranging from conflict resolution and improved stakeholder participation to institutional strengthening and better law enforcement.

Burkina Faso is one of the eight pilot countries chosen for the Forest Investment Program (FIP). Under this program Burkina Faso could draw around \$30 million for the preservation and increase of carbon stocks with poverty reduction, through reductions in deforestation and degradation and overall better sustainable forest management. Clearly, improving forest governance is critical to the successful implementation of its FIP program. This has provided the rationale for Burkina's Ministry of Environment and Sustainable Development (MEDD) to probe carefully the existing weaknesses in forest governance, with a view to identifying and implementing appropriate interventions.

The diagnosis of forest governance issues has relied heavily on gathering the inputs and perceptions of a large number of knowledgeable stakeholders, affecting and likely to be impacted by the FIP investment plan for the country. These include central and regional administration officials, provincial mayors, civil society, academics, private sector and representatives of the development banks and bilateral partners. Information gathering also included a unique one day national workshop at which multi-stakeholder groups were exposed to a comprehensive framework to analyze forest governance issues and invited to score a forest governance questionnaire, customized to the specific circumstances of the country.

Collation, validation and cross-checking of the information thus gathered enabled the identification of the strengths and weaknesses in the forest governance structure of the country. This is captured in Table 1 of the main report. Some of the more prominent issues relate to:

- Deepening participatory processes and giving stakeholders a role in monitoring and implementation, especially at the decentralized levels.
- Improving media coverage of the forestry sector (depth, frequency and local language coverage) and strengthening follow-up, from reporting to action.
- Setting up mechanisms to institutionalize accountability, complemented by a free flow of information on strategies, projects, investments, management plans, etc.

- Developing a robust system of tracking financial flows and including specific governance issues in the forest sector into the Government's overall policy against corruption.
- Considering a practical body/mechanism for speedy and fair resolution of conflicts among local communities and forest users, especially at the decentralized levels.
- Initiating a thorough study of the issue of budgeting (level and availability), the effectiveness of reforms and expenditure control, etc.
- Focusing training and education of forest administration staff towards cooperative rather than control-based approaches and towards building a relationship of trust with forest user groups.
- Stepping up government efforts to provide the necessary incentives for increased participation of the private sector.
- Strengthening and expanding the currently limited collaboration between the judiciary and the forest administration to prosecute illegal activities in the forest sector.
- Balancing the local and national needs for fuelwood, including incentives for the development of fuelwood supplies outside of the natural forests.

The above list gives an idea of the challenge that the country faces as it develops its strategy to tackle the most pressing governance issues in the context of implementing its FIP investment Plan.

I. INTRODUCTION

Burkina Faso is a landlocked West African country with an area of 274,000 square kilometers and a population of about 16 million. Over the last decade the country has seen a relatively rapid rate of growth of over 5% per annum. While this has raised per capita incomes significantly, Burkina is a poor country with a current per capita income of about \$325. The current poverty rate is about 55%.

The country has a tropical dry climate and its woodlands comprise largely wooded savannah and brush, in addition to widespread agroforestry systems. Savannah woodlands and brush covered about 30% of the country's territory in 2002. At the national level, forest fees, taxes and permit revenues contribute almost 6% to the GDP. At the local level, forest-based activities such as making and selling charcoal and other forest products, make up over 25% of the income of a rural household, and often act as a safety net in times of drought.

The Ministry of Environment and Sustainable Development (MEDD) is the major central agency responsible for the management of the forest sector in the country. It operates within a strong and coherent legal framework, which recognizes the role of community management of forests with which Burkina can claim a long and fairly extensive experience.

Burkina Faso is one of eight countries to have been chosen as pilot for the Forest Investment Program (FIP). In its confirmation letter to participate in the FIP, the authorities explained that the Sahelian savanna country has experienced continued degradation of its natural resources (forests, farm and grazing lands, lakes, and rivers) on which nearly 90 percent of the population depends for their living. It has made combating environmental degradation one of the pillars of its Ten-Year Action Program on the Environment and Standard of Living, in the context of sustainable management of its natural resources, especially its forests. Forest management and reduction of emissions due to deforestation and forest degradation are the fundamental objectives of the program. Under the FIP program, one of Burkina Faso's priorities has been the preservation and increase of carbon stocks through sustainable management of forest resources and development of forests to contribute to poverty reduction.

Despite its importance to livelihoods and contribution to the economy, forests are under pressure with significant degradation and deforestation. Although controversial, a high-end estimate of deforestation is 1.5% per annum. Widely agreed proximate causes of deforestation include agricultural expansion, pastoralism on fallow ground during the dry season, wood removals from forests mainly for domestic uses and the overexploitation of non-timber forest products. Addressing the associated underlying causes of deforestation requires strong improvements in governance ranging from conflict resolution and improved stakeholder participation to institutional strengthening and better law enforcement.

In a nutshell, in Burkina Faso, poor governance in its various dimensions is seen as an important cause for deforestation and poses risks to the implementation of its FIP Plan, as well as to the overall management of the sector. Identifying these risks in advance enables designing a risk mitigation action plan and improving the probability of success of FIP implementation.

This report is a start in this direction—of developing a strategy and action plan to improve forest governance. It presents information on forest governance issues collected from three major efforts:

- i) a background report on forest governance especially commissioned for this purpose,
- ii) widespread stakeholder consultations undertaken in the development of the FIP Plan for Burkina,
and,
- iii) a national workshop focused on forest governance.

Based on the emerging information, this report identifies the major areas of concern, indicates approaches to address weaknesses and their potential for inclusion into the country's FIP Plan.

This report is organized as follows: Sections II-III provide information on the participants, organization, structure and findings from the national workshop on forest governance. Section IV reports on the findings from the background report and the broader stakeholder consultations (up to the time of the workshop). Section V highlights the key governance weaknesses (based on synthesizing the information in sections III and IV), faced by the country, their possible redress and their potential for inclusion in FIP funded projects. Section VI concludes with some suggestions on next steps.

II. NATIONAL GOVERNANCE WORKSHOP: OBJECTIVES, CONTEXT AND PRESENTATIONS

The overall objectives for this workshop were a more systematic and comprehensive consideration of the possible governance problems, validation of the main problems and the most feasible solutions, their prioritization and how the highest priority ones could be incorporated into the FIP investment projects. Based on these objectives this workshop expected to produce the following outputs:

- A baseline assessment of the forest governance situation by systematically recording information from a diverse group of stakeholders on the forest governance issues most relevant to addressing the underlying drivers of deforestation.
- A priority list of issues from the above on a consensus basis (to the extent possible) among the stakeholders.
- A set of concrete actions needed to address the priority issues and indicate ways in which they could be included in the FIP investment projects.
- A set of core governance indicators for monitoring and evaluation of the proposed actions and interventions.

Forest sector governance refers to the *modus operandi* by which officials and institutions (both formal and informal) acquire and exercise authority in the management of the resources of the sector to sustain and improve the welfare and quality of life for those whose livelihood depends on the sector. This includes the capacity to formulate and implement sound forestry policies to ensure a sustainable development. Good forest governance is characterized by predictable, open, and informed policymaking based on transparent processes, a bureaucracy imbued with a professional ethos, an executive arm of government accountable for its actions, and a strong civil society participating in decisions related to sector management and in other public affairs; and all behaving under the rule of law.⁴ Thus, key features of good governance include adherence to the rule of law, transparency and low levels of corruption, inputs of all stakeholders in decision-making, accountability of all officials, low regulatory burden and political stability (see also World Bank, 2000). Good governance is fundamental for achieving positive and sustained development outcomes in the sector including efficiency of resource management, increased contribution to economic growth and to environmental services, and equitable distribution of the benefits.

A forest governance assessment report (Dié, 2011) identified a number of areas likely to pose governance challenges in Burkina Faso. Stakeholder discussions during the first Joint Mission of the FIP program, validated many of the areas identified in the report, and brought up several new areas of concern. Some of these have been highlighted in various sections of the Forest Investment Program report (Final Version—

⁴ "Civil society" in this context includes both its formal and informal components, i.e., the organized and formally registered CSOs/NGOs and also the user groups, local communities and stakeholders at the decentralized levels. For Burkina, the Association de Developpement villageoise (ADV) and the Association de Developpement communautaire (ADC) would be two examples.

June 2011, pp. 8-9, Appendix 15, etc.). These range from weaknesses of participatory processes and lack of conflict resolution mechanisms to lack of knowledge about forest legislation, low competence of forest agencies, weak law enforcement and corruption and lack of transparency in fiscal and budgetary processes. These will be discussed in section VII below, after the governance issues emerging from the workshop have been discussed.⁵

To analyze the weaknesses of forest governance and identify actionable reforms the World Bank has designed a general diagnostic tool (World Bank 2009).⁶ The tool has organized the various dimensions of forest governance under the following pillars:

- Transparency, accountability, and public participation
- Reliability of forest institutions and conflict management
- Quality of forest administration
- Coherence of forest legislation and rule of law
- Economic efficiency, equity and incentives

The above pillars are interconnected. For example, institutions that put a premium on participation of people will often be equitable in benefit sharing. Where there is rule of law (in practice), there will be transparency and accountability (given that the laws provide for this).

Based on these pillars, the tool has developed a questionnaire exploring the detailed components and subcomponent of governance. The questionnaire can be used by individual experts or by groups of stakeholders in workshop settings. In Burkina Faso the questionnaire was administered to a group of multistakeholder participants in a one day workshop. (The questionnaire customized to the Burkina Faso context is attached as Annex 1 of this report). The workshop was hosted by MEDD (with the support of the World Bank). A detailed workshop agenda is attached as Annex 2.

The workshop was attended by 45 participants drawn from a wide range of stakeholders: central administration, provincial mayors, regional forest administration, civil society, private sector and representatives of the development banks and bilateral partners. The participants list is included as Annex 3.

Opening remarks were made by the Secretary General Madame Mama Christine Liehoun. In her speech she welcomed participants to the workshop and explained the background of the meeting, which is being organized in the context of the third Joint Mission of the Forest Investment Plan for Burkina Faso. She then presented a brief account of the history of forestry in Burkina Faso over the last decades following the severe droughts of the 70s. Major phases of this evolution are: i) focus on reforestation projects during the 80s and ii) participatory management of natural forests in the 90s.

⁵ (a) **Rapport de base sur la Gouvernance Forestière au Burkina Faso:** Information de base pour l'Atelier sur la Gouvernance Forestière au Burkina Faso. Lakhsara Mint Dié, Février 2011.

(b) **Forest Investment Program (FIP-Burkina Faso).** Final Version, June 2011.

⁶ **Roots for Good Forest Outcomes: An Analytical Framework for Governance Reforms.** Agriculture and Rural Development Department. Sustainable Development Network. Report No. 49572-GLB, World Bank. 2009. Washington, DC.

She then indicated that currently, the central government is in the process of reducing its role in the direct management of forest resources with the objective of transferring this responsibility to local authorities. She welcomed the present workshop on forest governance as timely and relevant and indicated that forest governance, like all new concepts, needs time for maturation and ownership by stakeholders. She invited the participants to disseminate the concept widely.

She concluded her remarks by expressing thanks to the FIP investment partners before declaring the workshop open. (See full speech of the Secretary General, attached as Annex 5.)

The following session by Dr. Bonkougou provided background information to participants. It was intended to have a common understanding of governance issues, the questionnaire as a diagnostic tool and how it applies to governance issues in Burkina Faso.

Dr. Bonkougou first explained the context and justification for the workshop in connection with the development of the Forest Investment Plan for Burkina Faso. Then he elaborated on the concept of forest governance, underlined the importance of good forest governance in promoting sustainable forest management. He highlighted the situation of forest governance in Burkina Faso, based on the findings from the background report prepared in February 2011. He then followed a presentation of the specific objectives of the workshop and the expected outputs. (Presentation is included in Annex 6).

A significant part of the presentation was devoted to the methodology designed to guide the deliberations of the workshop in both plenary and working groups sessions, based on a questionnaire developed by the World Bank. Using practical examples from the questionnaire, he explained how the work should be done.

Dr Bonkougou concluded his presentation by reiterating the point that this workshop should be considered as a first step in developing a participatory process to identify the most important governance issues and areas of intervention to improve the quality of forest governance. The process should ultimately lead to the identification of:

- A set of concrete actions needed to address the priority issues and indicate ways in which they could be included in the FIP investment projects.
- A set of core governance indicators for monitoring and evaluation of the proposed actions and interventions.

Following this introduction and plenary discussion through a Question and Answer session, participants were divided into three discussion groups; each assigned 12 guiding governance questions. During the plenary report-back session, each group presented details of their discussions and there was an opportunity for participants to contribute to outcomes of each group. The participant assessments of the questions are reported in Annex 4.

III. NATIONAL GOVERNANCE WORKSHOP: FINDINGS

This section summarizes the findings based on the participants scoring of the forest governance questionnaire provided to them. The individual scoring for each question is reported in Annex 4.

Transparency, accountability and public participation: Participants observed that this was generally quite strong. However, there is room for improvement, for example—(a) national institutions have good objectives and committed staff. But objectives are often difficult to achieve because the downward flow of information is weak, and, (b) there are opportunities for stakeholders to express their interests but advantage of these opportunities is not taken, due to lack of awareness in the population.

There was a consensus that relevant authorities give clear, timely notice of most proposed policies, programs, laws, and projects. Also, most local communities are knowledgeable about formal rules regarding ownership, access, and use of forest land. However, the benefits of these favorable conditions in terms of their contribution to good governance are not optimal. In many cases, existing conventional means of communication to give public notice are not appropriate because of high rates of illiteracy among rural communities. In addition, the downward flow of information is weak and government representatives do not always take adequate account of the views of local communities. Thus, when the question is raised as to whether forest dependent communities have secure access to the resources that they depend on, opinions were split. Although participants agreed that the legislation is non discriminatory and all forest dependent communities have legal access (either via licenses with a fees, or free of cost) to necessary forest resources, representatives from government administration claimed that the rights of these forest dependent communities are respected whereas representatives of the private sector and civil society organization supported the view that the rights are not fully respected partly because of the existence of customary norms and rules that do not always align with the provisions of modern law.

On issues of freedom of expression by stakeholders and by the media there was general agreement that all stakeholders can easily raise issues and that the country has free media, although the depth or frequency of coverage of the forest sector is limited and may not be in local languages. It was also agreed that, as a matter of routine, forest officials are held accountable for their performance. Indeed, the existing legislative and institutional arrangements make these forest officials fully accountable through various mechanisms, i.e. a) all professional foresters have to swear a solemn oath at the time they begin work; b) there exists a special unit, the *Inspection Générale des Services (IGS)* under the Ministry in charge of forestry, in charge of controlling the professional conduct of all foresters.

Reliability of forest institutions and conflict management: Participants considered issues of conflicts and how they get resolved. It was concluded that conflicts exist both between the state and stakeholders and between different communities and user groups in the context of forest access and use. These include conflicts arising from illegal occupation of forest areas, conflicts between pastoralists and farmers, and conflicts caused by uncontrolled artisanal mining. These occasionally interfere with forest use, but participants said these conflicts should not be qualified as “serious”.

The resolution of conflicts is variable: some conflicts get resolved easily and quickly by means of out-of-court settlement through informal mechanisms. Others, however, take a long time to resolve and may persist even after legal procedures and court ruling. Such conflicts sometimes prevent sustainable use of the forest.

Quality of forest administration: Information was gathered on the objectives, budget, staffing, access to technical information and commitment of the forest agency. Participants scored the country highly on its commitment to the environment and the implementation of forest-related international conventions. However, there are challenges. For example, while mechanisms for cross-sectoral and interagency collaboration exist, i.e., SP/CONEDD under the Ministry in charge of forestry and SP/CPSA under the Ministry in charge of Agriculture, they do not work well. Furthermore, their mandates remain confined to sectoral activities, with no leadership for cross sectoral coordination. In the words of participants the existing institutional arrangements are empty shells.

As regards international conventions and treaties, there was agreement that Burkina Faso has signed and ratified all key forest related conventions. Implementation of these conventions and treaties is qualified as satisfactory. The government has designated a focal point for each convention.

The resources available to field foresters were perceived inadequate to doing an effective job, and up-to-date forest resource inventory information was largely unavailable. The existing forest information is not only out of date (the previous national forest inventory dates back to the early 1980s); it is also incomplete (the previous inventory did not include major NTFPs from very important tree species as karité (*Vitellaria paradoxa*) néré (*Parkia biglobosa*), and *Acacia senegal*. The disappointment about low quality forest information is tempered by good news that the second national inventory is about to start.

On the sensitive question of whether stakeholders perceive the forest agency as being trustworthy and competent, only some stakeholders see the agency as being trustworthy and competent. Some participants indicated that positive developments are visible in this area and that the situation is improving. There is a code of conduct, and employees may get a copy of it when they join government service. However, not all stakeholders saw the forest agency as being trustworthy and observed that political interference has occasionally affected the effectiveness of the agency. On another point, participants noted that less than half of the field foresters have the necessary capacity.

Coherence of forest legislation and rule of law: On the positive side, it was noted that the law includes a clear statement on the objective of the country to practice sustainable forestry and it clearly recognizes traditional and indigenous rights. It was also felt that the country's approach to forest law enforcement was adequate (although there was a need to improve the inter- and intra- agency collaboration to combat forest crime). The forest law requires the government to inventory the public forests and create plans for them. Indeed the forestry code stipulates that the exploitation of forest resources must be done on the basis of a duly approved forest management plan. Also, the law gives stakeholders formal opportunities for input in the creation of all of forest policies and public forest management plans, especially in the context of participatory and decentralized forest management.

However, there are weaknesses related to a lack of clarity on sharing benefits from forests with the local communities, to conflict resolution processes which are not easy to access or fair, and to the fact that forest

boundaries are clearly surveyed and demarcated only in a few places.

The extent to which citizens can challenge abuses of discretion by government officials is rather limited. The law includes only broad, general standards, such as a requirement to act in the public interest. Although there may be legal mechanisms to challenge the government for ignoring these standards, the standards don't really restrict government action very much. Lack of familiarity with the law and a sense of powerlessness combine to limit interventions by citizens to challenge perceived abuses by government officials. The prevailing situation is that prosecutors and judges have not been involved much in forest law enforcement. In fact many of them are not knowledgeable about the effects of forest offences. Collaboration between the judiciary and the forest administration to prosecute illegal activities in the forest sector is limited and needs to be strengthened.

Economic efficiency, equity and incentives: Under this aspect of governance, it was observed that government policies and decision-making consider ecosystem services and traditional uses of the forest seriously. The creation of the *Agence de Promotion des Produits Forestiers Non Ligneux (APFNL)* was quoted as an illustration of this commitment. Also, access to forest resources is viewed as generally fair by forest dependent communities. The government actively supports the development of small- to medium-sized forest sector businesses that use forest resources sustainably. However, the government's ability to keep track of its expenditures in the forest sector was considered weak and so also its capacity to assess the impacts and outcomes of such expenditures.

IV. FOREST GOVERNANCE CHALLENGES RAISED AT STAKEHOLDER DISCUSSIONS

As can be appreciated, given the importance of the topic, information on forest governance issues was also emerging from the broader FIP discussions, even prior to the above mentioned workshop. Thus, the discussions during the First Joint Mission of the MDBs, in February 2011 in Ouagadougou, identified several weaknesses in forest governance. While the actual discussions were not organized under the 5 pillars of forest governance, to be consistent with the challenges emerging from the workshop and to enable an integration of this information into a consolidated picture, these have been organized as such.

Transparency, Accountability and Public Participation. This includes issues dealing with government transparency and accountability, public participation in planning and execution, monitoring, freedom of the press etc. In the discussions, it emerged that:

(i) Who reports to whom is unclear and there is a need to set up mechanisms to institutionalize accountability, both horizontally and vertically, at all levels of reporting and decision-making. This needs to be complemented by a free flow of information on strategies, projects, investments, management plans etc.

(ii) Strategies are developed in a broadly participatory manner, but the government reserves the right to their finalization and retains control over their execution. Therefore participation has to be deepened further.

(iii) Embezzlement of project money takes place, but could be prevented by strengthening the role of civil society organizations as “watchdogs”.

Stability of forest institutions and conflict management. Under this pillar of governance, discussions indicated that

(i) There are conflicts between forestry activities and broader rural policies and across sectors (e.g., between agriculture and forestry, or livestock and forestry). Therefore some form of mechanism for policy coordination is necessary.

(ii) International conflicts (e.g., Cote d’Ivoire) lead to in-migration of people, putting pressure on the forest resources. However, solutions to this problem were not discussed.

Quality of the forest administration.

(i) Forest authorities are over-stretched in terms of human, material and financial resources. The data necessary to make informed decisions is also often missing and therefore the authorities are operating

under significant technical constraints. This seems to be the situation both at the central and decentralized levels of administration. The necessity of improving the competence and enhancing the capacity of the forestry agencies has emerged as important areas requiring attention.

(ii) A specific point regarding the behavior of district forest officers was raised. Often they are not regarded well by the local populations as they have a reputation for harassing villagers and extracting petty payments from them. Training and education of staff should focus on moving towards cooperative rather than control-based approaches to management and protection of forests.

(iii) The development of tree-nurseries is a growing business opportunity. The production of tree seedlings is now done by both public and private nurserymen. Private nurserymen are reported to contribute more than 70% of the total annual tree seedling production in the country and some of them now receive training from the forest administration. Seedlings produced by private entrepreneurs are sold to NGOs, to state projects or to the general public for reforestation activities, or as fruits trees and ornamentals. The challenge is that although some of the private nurserymen receive training from the forest administration, not all of them are trained. Furthermore, the activity remains in the informal sector and private nurserymen lack proper access to micro credits to buy nursery tools and equipments. This indicates the need to expand training activities provided by the government and to facilitate access to finance.

(iv) Monitoring and evaluation of forest activities and programs needs to be routinely included and implemented.

Coherence of forest legislation and rule of law. Forest laws for Burkina are considered generally adequate but are not well enforced. However, some points for improvement include:

(i) The need to ensure that customary laws and written laws are in harmony and that formulation of written laws has been done with full consideration of the relevant customary laws.

(ii) There is a need to review laws that were included between 1960s-80s, for their relevance and effectiveness in the current situation faced by the forest sector.

(iii) Civil society contribution in the drafting of laws remains weak and limited. However, opportunities for participation and consultation should be encouraged and formalized, as it would lead to improvements in the quality and relevance of the laws for all stakeholders.

(iv) Knowledge of laws is poor including by the judiciary. Therefore there is a need to produce “easy-to-understand” versions of the current laws and to disseminate them widely among all the stakeholders including the judiciary. It is important to note that this last point was raised repeatedly in the discussions.

(v) Forest crimes are widespread and even if criminals are caught and fined, the level of fines is too low to deter crime. The representative of the TFK (Table Filiere Karite) pointed out that the illegal cutting of karite trees will not be discouraged unless fines are raised by at least 10 times their current levels. Therefore, penalties for forest crimes have to be examined and raised to deterrence levels where necessary.

Economic efficiency, equity and incentives. The contribution of forests to the economy is poorly recognized and partly for this reason, the sector does not attract budgets for adequate overall

management. The need to carry out a full valuation of the sector's contribution to the national economy is important. Specific points that emerged from the discussions include:

(i) Fuelwood and charcoal are important activities highly dependent on natural forests. However, there are frequent conflicts between the local forest-dependent communities and the large traders handling the collection and transport of fuelwood. This indicates a need to design national policies which balance the local and national needs for fuelwood. This would also include benefit sharing agreements between local communities and large traders. Furthermore, incentives should be given for the development of fuelwood supplies outside of the natural forests. Finally, all these measures should be underpinned by a comprehensive national energy policy including options for the development of alternative energy.

(ii) It is perceived that hunting licenses and quotas are allocated in arbitrary and non-transparent ways and there is a need to make the process open, transparent and participatory.

(iii) Karite forms the third largest export product (after cotton and livestock) and annual export earnings are estimated at about \$20 million per year. With the right incentives and policy framework, this trade could be increased five-fold and can provide employment and livelihoods for several million rural people. Constraints relate to availability of credit for karite collectors, poor infrastructure, illegal logging of karite trees, lack of supply of improved variety of seedlings, etc. These need to be urgently addressed to unleash the full potential of this activity.

(iv) Decentralization and devolution, when managed properly, can lead to significant efficiency gains in public spending and improvements in service delivery at the local levels. Support to, and acceleration of the process of decentralization could be achieved through the scale-up of community based forest management and privatizing the provision of forest services which were traditionally the responsibility of the administration.

(v) A robust system of tracking financial resources (inflows and outflows) for the sector needs to be developed.

V. A SYNTHESIS OF EMERGING FOREST GOVERNANCE PRIORITIES IN BURKINA FASO

Sections III and IV above have highlighted the perceptions of a wide variety of knowledgeable stakeholders on various important dimensions of forest governance in Burkina Faso. It is important to keep in mind that perceptions have been collected in the context of the development of the FIP Plan for the country where the control of the direct and underlying causes of deforestation/degradation (such as rights to ownership and access, demand for fuelwood and energy, weak law enforcement and corruption, etc.) are key considerations. Thus, many of the forest governance challenges identified herein are complementary (and often essential) to controlling these causes of deforestation/degradation and must be addressed simultaneously within the investment Plan.

The information of the previous two sections has been consolidated in Table 1 below to create an overall picture of the quality of forest governance in Burkina Faso. Thus, in the “issues” column, the most important strengths and weaknesses have been included. The next column proposes steps to deal with the weaknesses. It should be noted that the participants were asked to focus primarily on the identification of forest governance challenges and much less on feasible solutions. Thus, the proposed solutions have been compiled on the basis of informal discussions in Burkina Faso and on information on what has worked in other situations and applying them in the Burkina context. It is also important to note that the governance analysis for Burkina, as described in this report, focused on identification of the most pressing governance challenges, without any attempt at prioritizing the list of issues so identified.

Finally, the last column gives an indication of those solutions which it is possible to incorporate in the FIP projects. For ease of understanding, the 17 issues have been organized under the 5 pillars of forest governance. Of these all except two can be (need to be!) effectively addressed via FIP investments. The two—tackling migration related deforestation and strengthening media—require national-level interventions and provide a basis for related dialogue.

The prominent issues, spanning the 5 pillars, which require attention and could be incorporated into FIP project components, are as follows:

- Participatory processes have to be further deepened and stakeholders given a role in monitoring and implementation, especially at the decentralized levels, in project activities. Mechanisms to ensure a bi-directional, free flow of information should be set up.
- Media coverage of the forestry sector needs improvement in terms of depth, frequency and in local languages; the follow-up from reporting to action needs to be significantly strengthened.
- Mechanisms to institutionalize accountability need to be setup, complemented by a free flow of information on strategies, projects, investments, management plans, etc.
- Developing a robust system of tracking financial flows should be considered. The Government’s overall policy against corruption should focus on specific governance issues in the forest sector.

- At the decentralized levels especially, there is a need to consider a practical body/mechanism for speedy and fair resolution of conflicts among local communities and users.
- Adequate budget allocations are a must for better forest management. A thorough study of the issue of budgeting, the effectiveness of reforms and expenditure control, etc., should be initiated.
- Training and education of forest administration staff should focus on moving towards cooperative rather than control-based approaches and towards building up a relationship of trust.
- The government needs to step up its efforts to provide the necessary incentives for the increased role of the private sector.
- There is a need to strengthen and expand the currently limited collaboration between the judiciary and the forest administration to prosecute illegal activities in the forest sector.
- There is a need to design national policies which balance the local and national needs for fuelwood, including incentives for the development of fuelwood supplies outside of the natural forests.

However, it is important to go through Table 1 carefully to get the full flavor of the recommendations, including their various dimensions, and assess their suitability for inclusion in the country's FIP Plan.

Table 1: Strengths and weaknesses of forest governance in Burkina Faso

No	Issue	Proposals to address the weaknesses	Potential to include in the FIP investment plans?
Transparency, Accountability and Public Participation			
1	<p>There was consensus that relevant authorities give clear, timely notice of most proposed policies, programs, laws, and projects. Also, most local communities are knowledgeable about formal rules regarding ownership, access, and use of forest land. However, in many cases, existing conventional means of communication to give public notice are not appropriate because of high rates of illiteracy among rural communities. In addition, the downward flow of information is weak and government representatives do not always take adequate account of the views of local communities.</p>	<p>Participatory processes have to be further deepened and stakeholders given a role in monitoring and implementation, especially at the decentralized levels, in project activities. Mechanisms to ensure a bi-directional, free flow of information should be set up. (Literacy should be improved).</p>	<p>Yes (except for literacy which is a national issue).</p>
2	<p>Some participants agreed that the legislation is non discriminatory and all forest dependent communities have legal access to the resources that they depend on. However, representatives of the private sector and civil society organization supported the view that the rights are not fully respected partly because of the existence of customary norms and rules that do not always align with the provisions of modern law.</p>	<p>There is a need to: (i) ensure that customary laws and written laws are in harmony and that formulation of written laws has been done with full consideration of the relevant customary laws; and (ii) review laws that were included between 1960s-80s, for their relevance and effectiveness in the current situation faced by the forest sector.</p>	<p>Maybe? If FIP includes a legislative review, and identifies the harmonization between customary and written laws as an issue to be resolved over the medium-term.</p>
3	<p>On issues of freedom of expression by stakeholders and by the media there was general agreement that all stakeholders can easily raise issues and that the country has free media, although the depth or frequency of coverage of the forest sector is limited and may not be in local languages.</p>	<p>Media coverage of the forestry sector needs improvement in terms of depth, frequency and in local languages. Also, the follow-up from reporting to action needs to be significantly strengthened.</p>	<p>Limited role for inclusion in FIP as the solutions proposed are most appropriate for implementation as part of an overall strategy of media strengthening and encouraging investigative reporting.</p>
4	<p>As a matter of routine, forest officials are held accountable for their performance. In fact, the existing legislative and institutional arrangements make these forest officials fully accountable</p>	<p>There is a need to set up mechanisms to institutionalize accountability. This needs to be complemented by a free flow of information on strategies, projects,</p>	<p>Yes.</p>

	through various mechanisms. However, embezzlement of project money is a significant problem.	investments, management plans etc. Developing a robust system of tracking financial flows should be considered. The role of oversight institutions (Inspection General des Finances and Cour des Comptes, etc.) should be strengthened. The Government's overall policy against corruption should focus on specific governance issues in the forest sector. Including a "whistle-blower" protection provision should be considered as this would complement the watchdog function performed by civil society, especially in cases where the presence of government is not strong.	
Stability of Forest Institutions and Conflict Management			
5	<p>Conflicts exist both between the state and stakeholders and between different communities and user groups in the context of forest access and use. These include conflicts arising from illegal occupation of forest areas, conflicts between pastoralists and farmers, and conflicts caused by uncontrolled artisanal mining. These occasionally interfere with forest use, but participants said these conflicts should not be classified as "serious".</p> <p>The resolution of conflicts is variable: some conflicts get resolved easily and quickly by means of out-of-court settlement through informal mechanisms. Others, however, take a long time to resolve and may persist even after legal procedures and court ruling. Such conflicts sometimes prevent sustainable use of the forest.</p>	<p>The National Rural Sector Program (PNSR) is an expression of the government's political will to address the problems of the rural sector, through more structured interventions and to coordinate the multitude of proposed programs. It is important to see how forestry activities can fit into and be explicitly considered in the PNSR including helping in the resolution of intersectoral conflicts. (see also #7).</p> <p>At the decentralized levels, there is a need to consider a practical body/mechanism for speedy and fair resolution of conflicts among local communities and users.</p>	Incorporate conflict resolution mechanisms and strengthening of existing ones in FIP projects.
6	In-migration and/or return migration (from one region of the country to another and also across national borders) is putting pressure on forest resources.	Mechanisms to monitor the in-migrants and schemes for their resettlement should be considered.	No. This is a national level issue.
Quality of Forest Administration			
7	<p>Burkina Faso scores high on its commitment to the environment. The country has signed and ratified all key forest related conventions. Implementation of these conventions and treaties is classified as satisfactory. However a few issues demand attention.</p> <p>While mechanisms for cross-sectoral and interagency collaboration exist, i.e., SP/CONEDD under the Ministry in charge of forestry and SP/CPSA under the Ministry in charge of Agriculture, they do not work well. Furthermore,</p>	Interagency coordination needs to be strengthened and the PNSR can provide a strong platform for this. (Also see #5 above). Bringing about better intersectoral coordination at the Cabinet level under the authority of the PM should be considered.	Consider the role of PNSR in bringing about cross-sectoral coordination, in implementation of FIP.

	their mandates remain confined to sectoral activities, with no leadership for cross sectoral coordination.		
8	Broadly, forest authorities are over-stretched in terms of human, material and financial resources. More specifically, the resources available to field foresters were perceived inadequate to doing an effective job. This seems to be the situation both at the central and decentralized levels of administration.	The budget issue is a key point for better forest management. A thorough study of the issue of budgeting, the effectiveness of reforms and expenditure control, etc., should be initiated. A Medium Term Expenditure Framework could be prepared for the forestry sector within the framework of the FIP. This would provide an objective and measurable basis on the sector needs. (See also #15 below).	Maybe. (A needs assessment (related to implementing SFM in Burkina) should be initiated under FIP.)
9	The data necessary to make informed decisions is often missing and therefore the authorities are operating under significant technical constraints. Specifically, the existing national forest inventory dates back to the early 80s and does not include information on important NTFP species such as karite, nere and acacia .	An up to date and comprehensive forest resource inventory is critical to designing an effective forest management strategy. The second national forestry inventory underway will address this gap to a large extent.	FIP projects would benefit from the information generated by the second inventory as it becomes available.
10	Not all stakeholders saw the forest agency as being trustworthy and observed that political interference has occasionally affected the effectiveness of the agency. A specific point regarding the behavior of district officers for forests was documented; often they are not regarded well by the local populations as they have a reputation for harassing villagers and extracting petty payments from them.	A system of redressal for villagers abused and cheated by l'Office des Forest should be implemented. Training and education of staff should focus on moving towards cooperative rather than control-based approaches to management and protection of forests, and towards building up a relationship of trust.	Yes.
11	National forest policy in Burkina Faso has privatized the development of tree nurseries and supply of tree seedlings. However, private producers are poorly organized and unable to meet seedling demand in quality and quantity. Therefore the forest administration still participates in seedling production.	Provision of these services should be fully privatized. The conditions under which the private sector would be willing increase the supply, efficiently, needs to be examined, including access to micro-credit and other types of finances. The government needs to step up its efforts to provide the necessary incentives for the increased role of the private sector.	Yes. Private sector involvement should be addressed explicitly in project components.
Coherence of Forest Legislation and Rule of Law			
12	The law includes a clear statement on the objective of the country to practice sustainable forestry and it clearly recognizes traditional and indigenous rights. Also, the law gives stakeholders formal opportunities for input in the creation of all of forest policies and public forest management plans, However, there are weaknesses. The extent to which citizens can challenge abuses of discretion by government officials is rather limited. Lack of	(i) Produce "easy-to-understand" versions of the current laws and to disseminate them widely among all the stakeholders including the judiciary. (ii) Strengthen and expand the currently limited collaboration between the judiciary and the forest administration to prosecute illegal activities in the forest sector, through information exchanges and training.	(i) Maybe, if FIP sees the need for and supports a legislative review. (ii) Yes. (iii) FIP could support setting up special arbitration courts to speed up

	familiarity with the law and a sense of powerlessness combine to limit interventions by citizens to challenge perceived abuses by government officials. Furthermore, prosecutors and judges have not been involved much in forest law enforcement. In fact many of them are not knowledgeable about the effects of forest offences.	(iii) Consider setting up of special small courts made up of people qualified in forest law to arbitrate on relevant cases.	resolution of cases, especially those related to conflict.
13	Forest crimes are widespread and even if criminals are caught and fined, the level of fines is too low to deter crime. A representative of the TFK pointed out that the illegal cutting of karite trees will not be discouraged unless fines are raised by at least 10 times their current levels.	Penalties for forest crimes have to be examined and raised to deterrent levels where necessary.	Yes, This is a relatively easy “fix” and could be included as a condition for effectiveness of the FIP loan/grant.
Economic Efficiency, Equity and Incentives			
14	Government policies and decision-making consider ecosystem services and traditional uses of the forest seriously. The creation of the <i>Agence de Promotion des Produits Forestiers Non Ligneux (APFNL)</i> was quoted as an illustration of this commitment. However, the contribution of forests to the economy is still only partially understood and partly for this reason, the sector does not attract budgets for adequate overall management.	There is a need to carry out a full valuation of the sector’s contribution to the national economy.	Yes. (Could be included as part of analytical studies for FIP).
15	The government’s ability to keep track of its expenditures in the forest sector was considered weak and so also its capacity to assess the impacts and outcomes of such expenditures.	Decentralization and devolution, when managed properly, can lead to significant efficiency gains in public spending and improvements in service delivery at the local levels. This can also help get a better handle on resource needs, in tracking financial flows and in evaluating impacts. A workable model of decentralization requires healthy interaction between the Association de Developpement villageoise (ADV) and the Association de Developpement communautaire (ADC) etc., with the sub-national governments. Support to, the process of decentralization includes the scale-up of community based forest management approaches and privatizing the provision of forest services, which have been traditionally the responsibility of the administration.	Yes. (Significant funding is coming from external sources and all projects are audited as per the rules set down by donors. Currently, a basket-fund approach is being explored as a way to better coordinate various efforts, as well as overall auditing.
16	Fuelwood and charcoal are important activities highly dependent on natural forests. However, there are frequent conflicts between the local forest-dependent communities and the large traders handling the collection and transport of fuelwood.	There is a need to design national policies which balance the local and national needs for fuelwood. This would also include benefit sharing agreements between local communities and large traders. Furthermore, incentives should be given for the development of fuelwood	Yes. FIP must consider the demand-supply balance for energy needs/fuelwood and support development of woodlots as a

		supplies outside of the natural forests. Finally, all these measures should be underpinned by a comprehensive national energy policy including options for the development of alternative energy.	means of developing a sustainable supply.
17	Karite (shea butter) forms the third largest export product (after cotton and livestock) and annual export earnings are estimated at about \$20 million per year. With the right incentives and policy framework, this trade could be increased by as much as five-fold and can provide employment and livelihoods for several thousand rural people.	Several constraints need to be urgently addressed to unleash the full potential of this activity for the economy. The main constraints relate to availability of credit for karite collectors, poor infrastructure, illegal logging of karite trees, and lack of supply of improved variety of seedlings. Efforts must be made to attract private sector investments in the production and marketing of NTFPs.	Yes. FIP should include a component of investment promotion in this sector.

VI. CONCLUSIONS AND NEXT STEPS

Burkina Faso has seen continuous and severe degradation of its forest resources, on which the majority of the population depends for its livelihood. Now, the country has an important window of opportunity, via the FIP, to improve its forest sector to address poverty and the environment on a sustainable basis. Clearly, many challenges have to be addressed before the country can achieve this goal, and the country is preparing itself to meet these challenges.

Addressing the underlying causes of deforestation and forest degradation requires strong improvements in governance ranging from conflict resolution and improved stakeholder participation to institutional strengthening and better law enforcement. In a nutshell, in Burkina Faso, poor governance in its various dimensions is seen as an important cause for deforestation and poses risks to the implementation of its FIP Plan, as well as to the overall management of the sector. By identifying these risks in advance enables designing a risk mitigation action plan and improving the probability of success of FIP. Stakeholder-based information gathered on the state of forest governance, reveals many strengths but also weaknesses. The weaknesses need to be addressed conjointly with other actions to ensure that the investments financed through FIP will create strong and irreversible gains for the country. (Based on the results of this governance diagnostics exercise, the “R-PP equivalent” document for Burkina Faso highlights poor forest governance as one of the major drivers of deforestation, and emphasizes the need to include specific components focused on improving governance in its FIP investment plan.)

Going forward, Table 1 in Section VIII above has presented the forest governance challenges in a concrete way, for consideration by the Ministry for Environment and Sustainable Development (MEDD) and in consultation with the WB and ADB, the lead agencies responsible for FIP implementation. We have already mentioned that, so far, no attempt has been made to prioritize the issues in Table 1. This is undoubtedly an important task and can be easily accomplished in a national workshop of forests experts and stakeholders. With this, it will be possible to produce a short-list of forest governance issues for highest-priority inclusion in FIP (and other investment projects as well); and develop a set of core governance indicators for monitoring and evaluation.

The main foundation for Table 1 is the perceptions of multistakeholders (ranging from representative in various ministries of the government at the central and provincial levels, to NGOs, private sector, local users, academics, etc.). This is a source of strength as these stakeholders are the most sensitive barometers of the legislative and policy situation on the ground and their implications for sustainable forest management and use. However, going forward, it is important to engage the stakeholders in a regular process of information gathering, consultation and suggestions for reform so that the information of Table 1 can be fully validated and continuously updated. This will ensure its continued relevance for implementation.

A1 : Forest Governance Questionnaire

Questionnaire visant à instaurer une situation de base en matière de gouvernance des forêts au Burkina Faso



1.		
2.		

3.		
4.		
5.		

Ce travail a été financé par le Programme sur les forêts (PROFOR), un partenariat géré par une équipe de base au sein de la Banque mondiale. PROFOR finance des recherches approfondies dans le secteur forestier ainsi que des processus soutenant les objectifs suivants : améliorer les moyens de subsistance des populations, améliorer la gouvernance des forêts et l'application des lois, financer la gestion durable des forêts, et coordonner la politique forestière avec d'autres secteurs. Pour savoir plus, veuillez consulter le [site www.profor.info](http://www.profor.info).

ACRONYMES

CBD	Convention sur la diversité biologique
CCD	Convention Cadre de Désertification
CITES	Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (Convention on International Trade in Endangered Species)
GGF	Groupement de Gestion Forestière
GPS	Système de positionnement mondial (Global Positioning System)
ISO	Organisation internationale de normalisation (International Organization for Standardization)
MEDD	Ministère de l'Environnement et du Développement Durable
PEP	Placettes d'Echantillonnage Permanentes
PFNL	Produits Forestiers Non Ligneux
PIB	Produit Intérieur Brut
PNSR	Programme National du Secteur Rural
PROFOR	Programme sur les forêts (Program on Forests)
REDD	Réduire les émissions de CO ² provenant de la déforestation et de la dégradation des forêts (Reducing Emissions from Deforestation and Degradation)

Note d'orientation

Avant de choisir une réponse parmi celles proposées pour chaque question, veuillez d'abord lire la partie « argumentaire » et « remarques ».

PILIER 1 : TRANSPARENCE, RESPONSABILISATION ET PARTICIPATION DU PUBLIC

- 1) **Question [1]A.2.1** : les autorités concernées informent-elles le public par voie d'avis des propositions de politiques, de programmes, de législations et de projets en matière de forêts ?

Argumentaire :

Il s'agit d'une valeur indicative de la participation du public. L'appel à la participation du public est fondé sur le principe que ceux qui sont touchés par une décision ont le droit de participer au processus décisionnel. On encourage la gestion durable des forêts en reconnaissant et en faisant connaître les besoins et intérêts de toutes les parties prenantes. Les avis au public concernant les propositions de politiques, de programmes, de législations et de projets permettent aux parties prenantes de les passer en revue et de donner leur avis sur ceux-ci, et par conséquent, d'influencer les éventuels changements qui se produiraient.

REMARQUES

La participation du public est souhaitable. De nombreux pays disposent d'un pouvoir législatif plus ou moins transparent permettant à la population d'exprimer ses préoccupations par rapport à des projets de loi, mais qui ne va pas nécessairement activement à la rencontre des parties prenantes. Certains pays en développement, comme le Libéria, ont des lois qui obligent le gouvernement à faire approuver les propositions de réglementation par les parties prenantes.

Réponses possibles :

a) Les autorités annoncent clairement et en temps utile toutes les propositions de politiques, de programmes, de législations et de projets.	
b) Les autorités annoncent clairement et en temps utile la plupart des propositions de politiques, de programmes, de législations et de projets.	
c) Les autorités annoncent clairement et en temps utile moins de la moitié de leurs propositions de politiques, de programmes, de législations et de projets.	
d) Les autorités n'annoncent que rarement, voire jamais, de façon claire et en temps utile les propositions de politiques, de programmes, de législations et de projets.	

- 2) **Question [1]B.1.3** : les communautés locales sont-elles au courant des règles officielles concernant la prise en charge, l'accès et l'exploitation des terres forestières ?

Argumentaire :

La connaissance des droits d'accès à la forêt permet aux parties prenantes d'être au courant des différents régimes de propriété dans la région ainsi que des droits de propriété correspondants, ce qui leur permet ensuite de déterminer les opérations forestières au niveau local qui sont légales et de porter les activités illégales à l'attention des propriétaires fonciers. L'expérience a montré qu'il y a moins de conflits dans l'exploitation et l'aménagement de la forêt lorsque les droits d'accès à la forêt sont bien connus et compris par l'ensemble des parties prenantes.

Réponses possibles :	
a) La plupart des communautés locales sont bien informées de ces éléments.	
b) Quelques communautés locales sont bien informées de ces éléments.	
c) Seule une poignée de communautés locales est bien informée de ces éléments.	
d) Aucune communauté locale n'est bien informée de ces éléments.	

- 3) **Question [1]B.2.1** : les communautés qui dépendent des forêts sont-elles assurées de pouvoir accéder aux ressources dont elles dépendent ?

Argumentaire :

Avoir un accès garanti et équitable aux ressources forestières dont elles dépendent pour assurer leurs moyens de subsistance est un droit humain fondamental pour les communautés qui dépendent des forêts. Il ne s'agirait pas de modifier ou de retirer arbitrairement leurs droits.

Réponses possibles :	
a) Toutes les communautés qui dépendent des forêts ont un accès légal (licences, délivrance gratuite) aux ressources forestières nécessaires, et leurs droits sont respectés.	

b) Toutes les communautés qui dépendent des forêts ont un accès légal (licences, délivrance gratuite) aux ressources forestières nécessaires, mais leurs droits ne sont pas entièrement respectés.	
c) La plupart des communautés qui dépendent des forêts ont un accès légal aux ressources forestières nécessaires.	
d) Quelques communautés qui dépendent des forêts ont un accès légal aux ressources forestières nécessaires.	
e) Aucune des communautés qui dépendent des forêts n'a d'accès légal aux ressources forestières nécessaires.	

- 4) **Question [1]C.1.1** : existe-t-il des possibilités pour les parties prenantes de signaler d'éventuelles préoccupations à propos de l'administration forestière et de sa gestion des forêts ?

Argumentaire :

L'avis des parties prenantes est essentiel pour l'efficacité d'un organisme forestier, quel qu'il soit. En effet, cela encourage la responsabilisation et cela contribue à veiller à ce que l'organisme dispose d'informations actualisées à propos de ses forces et faiblesses. L'organisme peut ensuite s'attaquer à ces faiblesses et tenter de les éliminer.

Réponses possibles :	
(a) Toutes les parties prenantes peuvent facilement soulever des préoccupations via des canaux où ces problèmes pourront être réglés (auprès de forestiers sur le terrain, de hauts responsables de l'organisme forestier, d'autorités gouvernementales extérieures à l'organisme forestier, ou encore auprès des ombudsmans).	
(b) La plupart des parties prenantes peuvent facilement soulever des préoccupations via des canaux où ces problèmes pourront être réglés (auprès de forestiers sur le terrain, de hauts responsables de l'organisme forestier, d'autorités gouvernementales extérieures à l'organisme forestier, ou encore auprès des ombudsmans).	
(c) Certaines parties prenantes peuvent facilement soulever des préoccupations via des canaux où ces problèmes pourront être réglés (auprès de forestiers sur le terrain, de hauts responsables de l'organisme forestier, d'autorités gouvernementales extérieures à l'organisme forestier, ou encore auprès des ombudsmans).	
(d) La plupart des parties prenantes ne sont pas en mesure de soulever des préoccupations via des canaux où ces problèmes pourront être réglés.	

- 5) **Question [1]C.1.2** : les médias sont-ils indépendants et libres de publier des rapports sur les forêts et leur gestion dans un format qui soit largement accessible au public ?

Argumentaire :

Des médias libres et indépendants jouent un rôle primordial lorsqu'il s'agit d'influencer l'opinion publique. Les informations publiées doivent être précises, refléter tout un éventail d'intérêts et exister dans un format qui soit facilement compréhensible et accessible au public pour que ces informations puissent s'avérer utiles.

REMARQUES

L'accès à l'information est un droit fondamental de la population et les médias jouent un rôle crucial lorsqu'il s'agit de garder la population informée de la situation en cours dans le secteur forestier. Les parties prenantes du secteur forestier ne peuvent tenir le gouvernement et les fournisseurs pour responsables de leurs actes que si elles possèdent des informations adéquates sur les ressources forestières et sur le rendement réel du service forestier, et sur les résultats auxquels elles devraient s'attendre.

Réponses possibles :	
(a) Le pays dispose de médias libres et indépendants qui publient régulièrement (et dans les langues locales) des rapports sur les activités du secteur forestier.	
(b) Le pays dispose de médias libres, mais la profondeur et la fréquence des rapports sur le secteur forestier sont limitées et peuvent ne pas toujours être écrits dans les langues locales.	
(c) Il y a d'autres limitations : soit les médias ne représentent qu'un point de vue limité, soit la distribution est limitée.	
(d) Le secteur forestier est peu, voire pas du tout couvert dans les médias.	

- 6) **Question [1]C.2.2** : les fonctionnaires de l'administration forestière sont-ils tenus pour responsables s'ils n'exercent pas leurs fonctions ou s'ils n'agissent pas légalement ?

Argumentaire :

Lorsque les responsables de l'administration forestière sont tenus pour responsables de leurs actes, ils sont moins susceptibles d'abuser de leur poste et auront tendance à être plus prudents dans les décisions et les mesures qu'ils prennent.

REMARQUES

Les questions de représentation et de responsabilisation comptent pour beaucoup dans la réussite ou l'échec de la gestion des forêts. La responsabilisation dans le secteur forestier est primordiale parce que cela permet de créer un contrepoids en donnant aux parties prenantes le droit d'exiger des comptes de ceux à qui l'on a donné le pouvoir de prendre des décisions en leur nom.

Réponses possibles :	
(a) Les fonctionnaires forestiers sont systématiquement tenus pour responsables de leur rendement.	
(b) Les fonctionnaires forestiers sont parfois tenus pour responsables, mais il ne s'agit pas d'une pratique systématique.	
(c) Il n'y a pas de véritable responsabilisation.	

PILIER 2 : FIABILITÉ DES INSTITUTIONS FORESTIÈRES ET GESTION DES CONFLITS

7) **Question [2]B.1.1** : existe-t-il de graves conflits entre l'État et les parties prenantes qui perturbent l'exploitation des forêts ?

Argumentaire :

Un conflit peut accroître l'incertitude et fragiliser les institutions et les lois qui régissent l'exploitation des forêts. Un conflit dont l'intensité escalade risque d'accroître la vulnérabilité des communautés qui dépendent des forêts, et débouche souvent sur des souffrances humaines, un déclin économique et une dégradation de l'environnement.

REMARQUES

Les conflits dans le secteur forestier sont monnaie courante et peuvent aller d'une simple guerre de paroles à de graves actes de violence. C'est souvent lorsque l'approvisionnement en ressources forestières décline ou que la demande augmente qu'il y a davantage de conflits. Ces conflits peuvent se dérouler de plusieurs façons, par exemple en actions en justice à cause de mesures gouvernementales, en squattant ou en empiétant sur les terres domaniales, ou par une autre exploitation illégale de ressources.

Les conflits peuvent avoir de nombreuses origines. Ils peuvent survenir parce que les droits officiels sont mal décrits ou mal réglés, il peut y avoir des conflits entre les droits officiels et non officiels, à propos du pouvoir du gouvernement sur les terres privées, ou encore sur l'orientation de la politique forestière. Les conflits peuvent même naître à l'extérieur du secteur forestier, comme par exemple dans le cas d'une rébellion armée.

Réponses possibles :	
a) Les conflits entre l'État et les parties prenantes ne sont pas graves et perturbent rarement l'exploitation des forêts.	
b) Il se produit de graves conflits qui ne perturbent qu'occasionnellement l'exploitation des forêts.	
c) Les conflits perturbent fréquemment l'exploitation des forêts.	

d) À cause des conflits, le gouvernement est dans l'impossibilité de faire appliquer les lois et de maîtriser la gestion des forêts.	
--	--

- 8) **Question [2]B.1.2** : existe-t-il de graves conflits entre les différentes communautés et les groupes d'utilisateurs dans le cadre de l'exploitation des forêts et de l'accès à ceux-ci ?

Argumentaire :

Un conflit peut accroître l'incertitude et fragiliser les institutions et les lois qui régissent l'exploitation des forêts. Un conflit dont l'intensité escalade risque d'accroître la vulnérabilité des communautés qui dépendent des forêts, et débouche souvent sur des souffrances humaines, un déclin économique et une dégradation de l'environnement.

Réponses possibles :	
a) Il n'y a aucun conflit grave entre communautés ou utilisateurs.	
b) Les conflits sont chroniques, mais ne perturbent pas la gestion ou l'exploitation des forêts.	
c) À cause des conflits, certaines forêts sont difficiles à gérer ou à exploiter.	
d) À cause des conflits, certaines forêts sont impossibles à gérer, et cela débouche sur une exploitation qui est clairement non durable.	

- 9) **Question: [2]B.1.3** : les conflits à propos de l'exploitation et de la gestion des ressources forestières ont-ils tendance à perdurer ou parvient-on à les résoudre ?

Argumentaire :

On ne peut pas éviter les conflits pour les ressources, mais on peut les gérer. Un pays devrait disposer de moyens efficaces pour traiter les conflits de manière à ce qu'il n'y ait pas trop d'incidence sur les moyens de subsistance et les ressources.

REMARQUES

Il peut y avoir plusieurs types différents de solutions efficaces en matière de gestion des conflits, et notamment des mécanismes non officiels.

Réponses possibles :	
a) Les conflits ont tendance à être résolus rapidement et efficacement.	
b) La résolution des conflits est variable : certains sont résolus efficacement, tandis que d'autres perdurent.	
c) Les conflits se résolvent (ou finissent par se résoudre tout seuls) lentement, de manière imparfaite ou à grands frais.	
d) Les conflits ont tendance à perdurer indéfiniment.	

PILIER 3 : QUALITÉ DE L'ADMINISTRATION DES FORÊTS

10) **Question [3]A.1.5** : l'organisme forestier évalue-t-il régulièrement la réalisation de ses objectifs à la fois aux niveaux national et interne ?

Argumentaire :

Idéalement, l'administration forestière devrait disposer d'une stratégie ou d'une déclaration de mission qui lui donne une orientation générale. L'organisme devrait alors traduire cette stratégie en un ensemble d'objectifs ou de cibles de rendement concrets et devrait régulièrement vérifier si ceux-ci sont atteints, ou si l'organisme progresse adéquatement vers la réalisation de ceux-ci.

REMARQUES

Cet effort pour mettre en œuvre les politiques devrait être systématique, et l'administration forestière devrait vérifier si les politiques sont réellement mises en œuvre. Si l'organisme ne réalise pas ses objectifs, cela devrait déclencher une réaction à améliorer la mise en œuvre.

Réponses possibles :	Organisme forestier n° 1	n° 2	n° 3	n° 4
a) L'organisme évalue systématiquement dans quelle mesure ses opérations répondent aux objectifs nationaux et internes.				
b) L'organisme vise à répondre aux objectifs nationaux et internes, mais n'effectue aucune évaluation spécifique de l'avancement de ceux-ci.				
c) L'organisme ne conçoit pas ses opérations dans le but de répondre précisément aux objectifs nationaux et internes, il n'y a donc aucune raison de les évaluer.				

11) **Question [3]A.2.1** : le pays a-t-il signé et ratifié certaines conventions clés en matière de forêts (CITES, Convention sur la diversité biologique, Convention sur la lutte contre la désertification, Convention de Ramsar (zones humides) ainsi que des accords régionaux clés) et le pays les met-il en œuvre ?

Argumentaire :

Il s'agit d'une indication de l'engagement politique à s'attaquer aux enjeux de la pérennité. Un traité largement adopté est ce qui se rapproche le plus de normes internationales pour la gestion des ressources et la protection de l'environnement.

REMARQUES

Cette question se penche sur deux variables : savoir si le pays s'est engagé à respecter un traité, et savoir s'il le suit effectivement.

Un engagement officiel peut nécessiter que le pays fasse plus que simplement signer le traité. Bien souvent, un pays ne se sera pas engagé tant qu'il n'aura pas ratifié le traité.

Il arrive parfois qu'un pays signe un traité « avec des réserves ». Qu'un pays ait ou non émis des réserves spécifiques est sans conséquence dans le cas présent.

Les trois premières réponses s'appliquent si le pays s'est engagé à l'égard de la plupart ou de l'ensemble de ces traités. La dernière réponse s'applique si le pays n'a pris que peu d'engagements officiels.

Réponses possibles :	
a) Le pays s'est engagé à respecter les exigences de chacun de ces traités, et leur mise en œuvre est excellente. Le pays les respecte tous.	
b) Le pays s'est engagé à respecter la plupart ou l'ensemble de ces traités, et leur mise en œuvre est relativement bonne. Le pays en respecte la plupart.	
c) Le pays s'est engagé à respecter la plupart ou l'ensemble de ces traités, mais leur mise en œuvre laisse à désirer.	
d) Le pays ne s'est pas engagé à suivre la plupart de ces traités, ou il néglige la plupart des exigences des traités.	

12) **Question [3]A.3.1** : le pays participe-t-il à une collaboration régionale (que ce soit sur une question précise ou une collaboration générale par rapport aux forêts) sur la gouvernance forestière ?

Argumentaire :

De nombreux enjeux forestiers vont au-delà des frontières nationales. On peut par exemple citer la gestion des espèces migratoires, la gestion des bassins hydrologiques communs, la lutte contre les incendies ou les maladies dans les zones frontalières, ou encore la maîtrise des activités illégales. Faire face à ces questions transfrontalières nécessite communication, coopération et collaboration.

Réponses possibles :	
a) Une collaboration existe sur un large éventail d'enjeux et celle-ci est efficace pour faire face à la plupart des problèmes transfrontaliers.	
b) Une collaboration existe sur certains enjeux, et elle est efficace pour faire face à ces problèmes.	
c) Une collaboration existe, mais elle n'est pas particulièrement efficace.	
d) Le pays ne collabore pas dans le domaine de la gouvernance forestière.	

13) **Question [3]A.3.2** : existe-t-il des mécanismes fonctionnels au sein du gouvernement pour faire face aux enjeux intersectoriels forestiers en matière de politiques, d'aménagements ou de pratiques ?

Argumentaire :

Les enjeux ont tendance à traverser les frontières sectorielles. Par exemple, l'exploitation des forêts peut affecter et être affectée par le développement rural, l'énergie, le transport, l'approvisionnement en eau, l'agriculture, l'exploitation minière, le tourisme, le commerce, l'application des lois, la fiscalité ainsi que d'autres domaines se situant en dehors du portefeuille du ministre ou de l'organisme chargé des forêts. Les pays devraient disposer d'un moyen permettant de coordonner la politique forestière avec d'autres grandes politiques.

REMARQUES

Parmi les mécanismes officiels, on peut citer l'approbation des politiques et la coordination par le cabinet au complet ou par le chef du gouvernement, l'approbation par un comité ministériel permanent qui coordonne la politique dans des domaines connexes, un organisme ou un ministère spécialisé pour approuver et

coordonner les politiques sectorielles, ou encore une procédure permettant de disséminer les projets de politiques parmi les autres ministères avec une invitation à soumettre leurs commentaires.

Réponses possibles :	
a) La coordination parmi les organismes gouvernementaux est bonne, et si des incohérences ou des problèmes se manifestent, les décisionnaires les résolvent efficacement.	
b) Il existe des mécanismes officiels pour la coordination intersectorielle, mais ils ne fonctionnent pas bien.	
c) Il n'existe aucun mécanisme officiel, mais il y a cependant une coordination intersectorielle non officielle.	
d) Il n'existe aucune coordination intersectorielle.	

14) **Question [3]B.1.1** : aux yeux des parties prenantes, l'administration forestière est-elle compétente et digne de confiance ?

Argumentaire :

Il s'agit d'une mesure indicative de la confiance du public dans les organismes forestiers. Pour pouvoir fonctionner correctement, une administration forestière aura généralement besoin d'avoir de bonnes relations avec les personnes qui exploitent les forêts. Une mauvaise réputation pourrait indiquer une mauvaise communication avec le public, ou que l'administration est connue pour ses pratiques qui n'encouragent pas les parties prenantes à avoir confiance.

REMARQUES

Cette question porte sur la réputation des administrations. La réponse à cette question devrait refléter l'opinion réelle des parties prenantes, et non les croyances du personnel de l'organisme concernant leur propre réputation.

Réponses possibles :	Organisme n° 1	n° 2	n° 3	n° 4
a) Le MEDD a un niveau élevé de respect, et la plupart des parties prenantes le considèrent				

comme extrêmement compétent et parfaitement digne de confiance.				
b) Le MEDD est respecté, et la plupart des parties prenantes le considèrent comme assez compétent et digne de confiance.				
c) Seules quelques parties prenantes considèrent le MEDD comme compétent et digne de confiance.				
d) Aucune partie prenante en dehors du gouvernement ne considère le MEDD comme étant compétent et digne de confiance.				

15) **Question[3]B.3.3** : les agents forestiers qui travaillent sur le terrain sont-ils en mesure de surveiller les zones qui leur sont affectées ?

Argumentaire :

Les forestiers sur le terrain doivent avoir les compétences, le matériel, les budgets et le personnel de soutien dont ils ont besoin pour effectuer correctement leur travail.

REMARQUES

La réponse à cette question contiendra un élément subjectif, et il se peut que l'on ait différentes opinions sur la question. Il serait utile d'avoir le point de vue des forestiers sur le terrain, celui des hauts responsables de l'administration, ainsi que celui d'observateurs qualifiés qui sont extérieurs au MEDD.

Réponses possibles :	Organisme n° 1	n° 2	n° 3	n° 4
a) Tous les forestiers sur le terrain ont les compétences et les ressources nécessaires pour surveiller efficacement les zones qui leur ont été attribuées.				
b) Au moins la moitié des forestiers sur le terrain ont les capacités nécessaires, mais pas tous.				
c) Moins de la moitié des forestiers sur le terrain ont les capacités nécessaires.				
d) Les zones attribuées sont trop grandes pour que les forestiers puissent les surveiller				

efficacement, étant donné les conditions sur le terrain, les compétences et les ressources disponibles.				
---	--	--	--	--

16) **Question [3]B.3.5** : les budgets du MEDD est-il fondé sur les objectifs nationaux pour la gestion durable des forêts et est-il indépendant des recettes forestières, des financements des bailleurs de fonds, ainsi que d'autres facteurs de distorsion ?

Argumentaire :

Un budget peut orienter la politique. Si le budget de l'administration forestière est fondé sur les recettes, alors elle sera motivée à se concentrer sur une exploitation qui génère des revenus aux dépens des besoins sociaux et environnementaux. Si le budget forestier est largement fondé sur le financement des bailleurs de fonds, alors il est possible que les activités en dehors des projets des bailleurs de fond puissent être négligées.

Réponses possibles	Organisme n° 1	n° 2	n° 3	n° 4
a) Les budgets sont entièrement fondés sur les objectifs nationaux pour la gestion durable des forêts.				
b) Les budgets ont tendance à être quelque peu partiels – en faveur de ressources générant de fortes recettes, en faveur de projets financés par les bailleurs de fonds, ou d'autres enjeux limités – peut-être au détriment de la gestion durable de l'ensemble des ressources.				
c) Les budgets sont nettement orientés vers les ressources produisant de fortes recettes, les projets financés par les bailleurs de fonds, ou autres enjeux limités.				

17) **Question [3]B.4.1** : les informations sur la croissance et l'inventaire des forêts sont-elles complètes (tout ce dont on a besoin pour les mettre en application), à jour (selon les cycles acceptés) et utilisées par l'administration pour la planification et la prise de décisions ?

Argumentaire :

Pour une bonne gestion forestière, il faut des données à la fois fiables et complètes sur les ressources forestières ainsi que sur leur exploitation. Les informations relatives à l'inventaire devraient contribuer aux décisions à propos de toute une série d'enjeux,

depuis les attributions de terres à grande échelle à la planification de la gestion à l'échelle moyenne, en passant par les exigences à petite échelle en matière de régénération, de remise en état ou d'amélioration du peuplement forestier.

REMARQUES

Les informations sur la croissance et l'inventaire des arbres devraient inclure des renseignements sur la croissance biologique, la mortalité, la production récoltée, et la régénération.

Réponses possibles :	Organisme n° 1	n° 2	n° 3	n° 4
a) Les informations sont complètes et à jour pour toutes les surfaces forestières et sont utilisées pour la planification et la prise de décision.				
b) Les informations sont complètes et à jour pour la plupart des zones et sont utilisées pour la planification et la prise de décision.				
c) Les informations ne sont complètes et à jour que pour un petit nombre de zones et ne sont pas utilisées pour la planification ou la prise de décision.				
d) Aucune surface forestière ne dispose de données complètes et à jour en matière d'inventaire.				

18) **Question [3]C.1.1** : la formation du personnel et le code de conduite de l'administration forestière traitent-ils explicitement de la corruption et des pots-de-vin ?

Argumentaire :

D'un point de vue pratique, les codes de conduite et la formation permettent aux fonctionnaires de comprendre quelles sont les actions qui sont considérées comme corrompues et inacceptables, ainsi que les solutions dont ils disposent pour éviter un comportement corrompu et comment y faire face. Cette question est également une valeur indicative montrant la volonté de la direction à maîtriser la corruption.

REMARQUES

Le code de conduite peut être un code général pour les fonctionnaires, il ne doit pas nécessairement être spécifique à l'administration forestière.

Réponses possibles :	Organisme n° 1	n° 2	n° 3	n° 4
(a) Un code de conduite existe et les employés doivent suivre périodiquement une formation sur leurs obligations.				
(b) Un code de conduite existe et les employés doivent suivre une seule fois une formation sur leurs obligations, lorsqu'ils rejoignent la fonction publique.				
(c) Un code de conduite existe, et les employés peuvent en recevoir un exemplaire en rejoignant la fonction publique.				
(d) Il n'existe aucun code de conduite.				

19) **Question [3]E.1.1** : l'administration forestière est-elle exempte de toute ingérence politique ?

Argumentaire :

La gestion durable exige des engagements à long terme et le recours à une science objective. Il se peut que la politique ait un rôle à jouer lorsqu'il s'agit de déterminer l'orientation globale de la gestion, mais elle ne devrait pas soumettre la forêt à des exigences arbitraires ou changeantes et ne devrait pas non plus bafouer des bases scientifiques solides.

REMARQUES

Tenez compte d'une ingérence politique à la fois par les hauts fonctionnaires (par ex. ministres et chefs de gouvernement) et les fonctionnaires du système législatif (la micro-gestion par le biais d'une affectation de fonds à des projets précis, les législations à portée limitée, ou des menaces y relatives). Dans certains cas, une pression exercée par des particuliers ayant des relations haut placées avec l'État pourra être considérée comme une ingérence politique.

Réponses possibles :	Organisme n° 1	n° 2	n° 3	n° 4
a) L'administration forestière est globalement indépendante de toute ingérence politique.				
b) L'ingérence politique affecte l'orientation et le budget d'ensemble de l'organisme, mais n'influence pas les décisions au quotidien ou les décisions techniques.				
c) Occasionnellement, l'ingérence politique s'insinue et affecte des décisions et des activités précises de l'organisme, y compris des questions d'ordre technique.				
d) L'ingérence politique s'insinue fréquemment et affecte les décisions et des activités du Ministère, y compris des questions d'ordre technique.				

PILIER 4 : COHÉRENCE DE LA LÉGISLATION FORESTIÈRE ET RÈGLE DE DROIT

20) **Question [4]A.1.2** : trouve-t-on dans la législation forestière une déclaration précise indiquant que le pays a pour politique ou objectif de pratiquer une sylviculture durable ?

Argumentaire :

Il se peut qu'une déclaration de politique sur la sylviculture durable dans la loi puisse ne pas être directement mise en application, mais cela poursuit au moins deux objectifs.

Tout d'abord, cela donne naissance à un engagement que les ministres et bureaucrates ne peuvent pas aisément faire annuler. S'ils vont à l'encontre de la politique reprise dans la loi, ils s'exposent à une attaque devant le tribunal de l'opinion publique, même s'il est vrai que les cours de justice ne mettront pas directement en application une déclaration de politique.

Deuxièmement, les tribunaux examineront les déclarations de politiques en interprétant d'autres parties de la loi. Si l'on peut interpréter la loi de deux manières différentes, les tribunaux tenteront d'adopter l'interprétation qui est en accord avec la politique déclarée.

REMARQUES

Quelques exemples :

La loi kenyane sur les forêts de 2005 a, dans son préambule, une déclaration de politique :

Reconnaissant que les forêts jouent un rôle vital dans la stabilisation des sols et des eaux souterraines, permettant ainsi de soutenir la conduite d'activités agricoles fiables, et que les forêts jouent un rôle crucial dans la protection des points de captage d'eau au Kenya ainsi que dans l'atténuation des changements climatiques en absorbant les gaz à effet de serre ;

RECONNAISSANT par ailleurs que les forêts constituent le principal lieu de la diversité biologique du Kenya ainsi qu'un important habitat faunique ;

RECONNAISSANT par ailleurs que les forêts constituent la principale source de bois de chauffage à des fins domestiques pour la population kényane, et que les forêts fournissent des matières premières essentielles pour l'industrie du bois ainsi que toute une série de produits forestiers non ligneux ;

ET CONSIDÉRANT que le Kenya s'est engagé à l'égard de l'aménagement intersectoriel et de l'exportation durable des ressources forestières, et s'est par ailleurs engagé, en vertu de conventions internationales et d'autres accords, à promouvoir la gestion, la conservation et l'exploitation durables des forêts et de la diversité biologique :

...

La loi nationale libérienne de réforme du secteur forestier de 2006 a un préambule de politique, mais elle a également des dispositions précises indiquant de quelle manière la pérennité et d'autres considérations politiques devraient influencer l'administration de la loi :

Chapitre 3.1 Objectifs de la gestion forestière

a. L'Autorité exerce ses pouvoirs en vertu de cette loi pour veiller à la gestion durable des terres forestières de la République, la conservation des ressources forestières de la République, la protection de l'environnement de la République, et la gestion durable de l'économie de la République, et ce, avec la participation de tous les Libériens et pour le bénéfice de ceux-ci, et pour contribuer à atténuer la pauvreté dans le pays.

b. Afin de protéger l'environnement, l'Autorité adoptera un principe de précaution par rapport à l'exercice de ses pouvoirs en vertu de cette loi. En cas de menaces de dégâts graves ou irréversibles à l'environnement, l'Autorité ne prétextera pas une absence de certitude scientifique totale pour justifier le report de mesures rentables visant à empêcher la dégradation environnementale.

L'article 1 de la loi n° 7575 sur les forêts du Costa Rica est intitulé « Objectifs » et commence ainsi :

Cette loi précise de quelle manière les fonctions essentielles et prioritaires de l'État surveillent la conservation, la protection et la gestion des forêts naturelles, ainsi que l'aménagement, l'industrialisation et la promotion des ressources forestières du pays prévues à ces fins, conformément au principe d'exploitation adéquate et durable des ressources naturelles renouvelables.

Réponses possibles :	
a) Oui.	
b) Non.	
c) Ne sait pas.	

21) **Question [4]A.1.4** : la loi forestière oblige-t-elle le gouvernement à mettre au point des plans aménagements pour les forêts classées et les forêts protégées?

Argumentaire :

Les plans et inventaires sont essentiels à la gestion des forêts. Les rendre obligatoires dans une loi permet d'exercer une pression sur deux groupes : l'organisme forestier lui-même, d'une part, et les planificateurs ainsi que les fonctionnaires élus qui déterminent le financement de l'organisme forestier, d'autre part.

REMARQUES

La disposition dans la loi forestière devrait être quelque chose de plus spécifique qu'une disposition appelant à la gestion durable. La loi devrait expressément exiger des inventaires et des plans de gestion.

Une disposition qui introduit graduellement une obligation de procéder à des inventaires et d'avoir des plans sur une période de temps raisonnable est acceptable.

Idéalement, l'administration forestière ou bien l'administration et les GGF gérant la forêt devraient préparer deux types de plan : des plans de gestion à long terme et des plans opérationnels à court terme. Cette question a trait à la planification à long terme, c'est-à-dire des plans qui se penchent sur les opérations de gestion pour les cinq à dix prochaines années, ainsi que sur les répercussions du projet sur une période encore plus longue.

Idéalement, les inventaires devraient couvrir les ressources forestières à la fois commercialisées et non commercialisées et devraient s'inspirer d'usages ou de connaissances traditionnels ; toutefois, dans le cadre de la réponse à cette question, une obligation d'inventaire du bois sera suffisante.

Réponses possibles :	
a) La loi exige des aménagements à long terme pour les forêts classées et les forêts protégées.	
b) La loi exige des aménagements seulement pour les forêts classées	
c) La loi n'exige aucun aménagement, que ce soit dans les forêts classées ou protégées	

22) **Question [4]A.1.8** : lorsque la loi accorde un pouvoir discrétionnaire aux fonctionnaires gouvernementaux, la loi prévoit-elle des normes pour l'exercice de ce pouvoir ainsi que des moyens permettant aux citoyens de contester les abus de ce pouvoir ?

Argumentaire :

La loi devrait prévoir des limites sur l'exercice de l'autorité d'un organisme ainsi que des moyens permettant d'appliquer ces limites. Autrement, c'est la porte ouverte à

l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire sans aucune responsabilisation. Ce genre de situation est tout particulièrement propice à la corruption.

REMARQUES

Dans la pratique, il se peut que la loi ait différentes normes pour différents types de décisions prises par les organismes. Pour les décisions de haut niveau en matière de politiques, les normes sont souvent générales, comme par exemple exiger que la mesure en question soit en accord avec le développement durable. Certaines décisions de niveau inférieur, comme celles concernant des aires protégées ou des espèces menacées d'extinction, peuvent avoir des normes de fond très précises, comme par exemple ne pas déranger, ne pas récolter, etc.

La loi pourra également avoir différents niveaux de normes en matière de procédure. Il s'agira par exemple d'avoir des consultations obligatoires avec les parties prenantes, d'exiger une évaluation des répercussions sur l'environnement, ou encore d'exiger une justification écrite pour une décision en particulier.

Réponses possibles :	
a) La loi dispose de normes claires et précises régissant les décisions des organismes forestiers. Si l'on ne tient pas compte de ces normes, la loi prévoit un processus pour que les citoyens puissent contester les mesures prises par l'organisme.	
b) La loi dispose de normes précises dans certains domaines ainsi que des normes générales dans d'autres. Il existe des processus permettant de contester les mesures qui ne respecteraient pas les normes.	
c) La loi ne prévoit que des normes générales ne définissant que des grandes lignes, comme par exemple l'obligation d'agir dans l'intérêt du public. Même s'il se peut qu'il existe des mécanismes juridiques permettant de contester le gouvernement pour ne pas avoir tenu compte de ces normes, ceux-ci ne limitent pas vraiment les mesures prises par le gouvernement.	
d) La loi prévoit effectivement des normes, mais les citoyens ne disposent d'aucun mécanisme juridique efficace pour pouvoir contester les mesures prises par l'organisme, à part en faire un enjeu lors des prochaines élections.	
e) La loi accorde un pouvoir au gouvernement mais sans aucune norme sur l'utilisation de ce pouvoir.	

23) **Question [4]A.2.1** : les lois offrent-elles aux parties prenantes la possibilité de contribuer à la création des politiques forestières, aux plans de gestion des forêts domaniales, ainsi qu'aux règles subsidiaires ?

Argumentaire :

La participation des parties prenantes ne devrait pas être livrée aux caprices du gouvernement. La loi devrait rendre cette participation obligatoire.

REMARQUES

Dans ce contexte, le terme « possibilité » doit inclure l'obligation d'émettre des avis publics en temps opportun pour les activités proposées. Un droit général permettant de commenter les mesures prises par le gouvernement, et que le gouvernement pourrait élaborer sans préavis, ne suffit pas. Idéalement, la loi prévoirait une disposition qui exigerait la notification de la proposition de politique, de plan ou de règlement, la publication d'un avant-projet de proposition, la possibilité de pouvoir commenter ces propositions, ainsi qu'une explication écrite de la politique, du plan ou du règlement adopté précisant la manière dont le gouvernement a tenu compte des commentaires des parties prenantes. Toutefois, dans le cadre de cette question, si la loi exige simplement une notification publique avec la possibilité de pouvoir apporter ses commentaires, ou que la loi exige que les propositions de mesures soient soumises à un comité consultatif officiel au sein duquel de nombreuses parties prenantes sont représentées, cela sera suffisant pour être considéré comme une obligation de faire participer le public.

Les exigences à faire participer le public peuvent se trouver dans la loi forestière, dans les lois concernant l'évaluation des répercussions sur l'environnement, ou encore dans les lois générales régissant la gestion des organismes gouvernementaux.

Réponses possibles :	
a) La loi prévoit la participation officielle des parties prenantes à l'élaboration de l'ensemble de ces éléments.	
b) La loi prévoit la participation officielle des parties prenantes à l'élaboration de certains de ces éléments.	
c) La loi ne prévoit pas la participation des parties prenantes à l'élaboration de ces éléments.	

24) **Question [4]B.1.1** : la stratégie du gouvernement pour faire appliquer la loi forestière comprend-elle différentes mesures de prévention, au-delà de la simple présence d'agents forestiers en uniforme ou armés dans la forêt ?

Argumentaire :

Le fait de simplement patrouiller la forêt est une démarche « en aval ». S'attaquer aux racines des activités illégales en utilisant toute une série de mesures de prévention sera probablement moins onéreux, plus efficace, et donnera vraisemblablement lieu à moins de conflits.

REMARQUES

Cette question, ainsi que les quelques questions suivantes, s'inspire de la répartition des initiatives d'application de la loi forestière en trois catégories d'activités : prévention, détection et répression.

La prévention englobe des activités visant à empêcher les délits de se produire. Il s'agira par exemple d'activités permettant de sensibiliser le public à une exploitation légale de la forêt, ou à la coopération avec les communautés qui dépendent des forêts. Cette dernière activité comprend des mesures encourageant les membres de la communauté à soutenir la loi et à exercer une pression sociale sur d'autres membres de la communauté qui n'en tiendraient pas compte.

La détection se caractérise par des mesures visant à informer le gouvernement lorsqu'un délit s'est produit, et de découvrir qui est responsable du délit. Par répression, on entend des initiatives visant à mettre fin aux infractions en cours, à amener les anciens contrevenants et les contrevenants actuels devant le système judiciaire afin d'obtenir une réparation ou une sanction appropriée, ainsi qu'à décourager les contrevenants condamnés de commettre d'autres infractions.

On remarquera que ces trois catégories ne sont pas entièrement distinctes les unes des autres. À l'évidence, la détection est une condition préalable à la répression. Rendre les actes de répression publics peut constituer un moyen d'empêcher d'autres personnes de commettre des infractions. Et enfin, en obtenant la coopération des personnes qui passent du temps dans la forêt, une bonne prévention peut faciliter la détection.

Réponses possibles :	
a) La stratégie comprend une variété de démarches.	
b) La stratégie se concentre sur une seule démarche.	
c) Le gouvernement ne dispose d'aucune stratégie en matière de prévention.	

25) **Question [4]B.2.3** : les initiatives du gouvernement visant à détecter les délits couvrent-elles l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement forestière, y compris le transport, la transformation et le commerce ?

Argumentaire :

Le terme de « délit forestiers » ne concerne pas uniquement les récoltes illégales. En effet, les délits forestiers ne se limitent pas à la forêt ; les mesures de répression doivent aller au-delà de la forêt pour couvrir les pratiques commerciales, la transformation et le commerce.

REMARQUES

Au nombre des délits dans le secteur forestier pourraient ainsi figurer des actes de collusion, la manipulation de soumission d'offres pour obtenir la permission de récolter des produits forestiers, le « blanchiment » de produits forestiers pour donner à des produits illégaux l'apparence d'une origine légale (une forme de fraude), un étiquetage trompeur sur des produits forestiers à des fins frauduleuses, le fait d'éviter de payer des impôts ou des frais de récolte, le transport illégal, la transformation illégale, l'exportation illégale, ou encore la corruption. Si l'on ne poursuit que peu ou pas du tout les délits de nature commerciale, il conviendra de cocher la troisième ou la quatrième réponse, en fonction du niveau de répression dans le secteur forestier.

Les mesures de répression ne devraient pas cibler que les exploitants et les populations, elles devraient également cibler le crime organisé ainsi que la criminalité en col blanc. Pour pouvoir faire ces choses correctement, il faudra des capacités de mise en application de la loi qui se situent généralement en dehors de l'organisme forestier. La coordination est primordiale.

Réponses possibles :	
a) On note d'importantes initiatives pour lutter contre la criminalité sur la chaîne d'approvisionnement forestière dans son ensemble.	
b) Les initiatives sont fragmentées : elles couvrent certains éléments en dehors du secteur forestier, mais pas d'autres.	
c) Les initiatives visant à détecter la criminalité du secteur forestier se concentrent sur la forêt et peut-être aussi sur le transport hors de la forêt, mais pas grand-chose d'autre.	
d) Il n'y a pas véritablement d'initiative pour détecter la criminalité forestière.	

26) **Question [4]B.3.2** : les juges et magistrats sont-ils conscients des répercussions des infractions forestières, et soutiennent-ils la répression des activités illégales ?

Argumentaire :

Pour appliquer efficacement les lois, et pour pouvoir définir des sanctions appropriées, il est indispensable que les juges et magistrats possèdent une certaine connaissance des infractions forestières, et qu'ils comprennent notamment de quelle manière les contrevenants forestiers nuisent aux communautés, à l'économie et à l'environnement.

Réponses possibles :	
a) Les juges et magistrats sont généralement conscients des répercussions des infractions forestières.	
b) La plupart des juges et magistrats sont conscients des répercussions des infractions forestières.	
c) Certains juges et magistrats sont conscients des répercussions des infractions forestières.	
d) Généralement, les juges et magistrats ne sont pas conscients des répercussions des infractions forestières.	

27) **Question[4]B.4.1** : existe-t-il une coordination inter- et intra-organismes pour lutter contre la criminalité forestière ?

Argumentaire :

Pour lutter efficacement contre la criminalité forestière, il est indispensable d'avoir de multiples compétences et de coordonner les initiatives.

REMARQUES

Idéalement, il y aura au sein de l'administration un fonctionnaire de haut niveau chargé de surveiller et de coordonner les initiatives de l'administration en matière de lutte contre la criminalité forestière. Si ce fonctionnaire a de multiples responsabilités, il faut que celui-ci dispose de suffisamment de temps, de pouvoir et de ressources pour faire réellement appliquer la loi. Le fait de simplement avoir la mention « application de la loi » dans la description d'emploi ou dans le titre de la fonction du responsable ne suffit pas.

Les relations avec les fonctionnaires en dehors de l'organisme forestier (policiers, magistrats, fonctionnaires des douanes, fonctionnaires du fisc, etc.) peuvent être officielles ou non. La question est de savoir si la coordination est efficace. La police répond-elle aux demandes de coopération en matière d'application des lois ? La police prend-elle des mesures lorsqu'elle découvre les preuves d'un délit forestier ? Dans les faits, les responsables chargés des forêts recueillent-ils et conservent-ils les preuves aux fins d'une poursuite judiciaire ? Les fonctionnaires des douanes et les responsables chargés des forêts coopèrent-ils pour maîtriser le commerce illégal de produits forestiers ?

Réponses possibles :	Organisme n° 1	n° 2	n° 3	n° 4
a) Les fonctionnaires au sein de l'administration forestière et en dehors de celle-ci collaborent efficacement pour lutter contre la criminalité forestière.				
b) Les fonctionnaires au sein de l'administration forestière et en dehors de celle-ci collaborent occasionnellement pour lutter contre la criminalité forestière.				
c) On note une coordination au sein de l'administration, mais la coordination avec les fonctionnaires en dehors de celle-ci pourrait être améliorée.				
d) Les initiatives sont peu coordonnées, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur de l'administration forestière.				

28) **Question [4]C.1.1** : lorsque surviennent des litiges ou des conflits à propos de la forêt au niveau local, existe-t-il des tribunaux ou des processus de règlement des litiges qui sont équitables et facilement accessibles ?

Argumentaire :

Les litiges à propos des ressources forestières sont inévitables. Il faut qu'il y ait des mécanismes pragmatiques, en dessous du niveau de l'élaboration des politiques, pour pouvoir régler les litiges. Il peut s'agir d'un mécanisme moderne, comme un système judiciaire, ou d'un mécanisme traditionnel, comme un système de recours aux aînés ou aux chefs.

REMARQUES

À un certain niveau, les litiges seront trop peu importants pour nécessiter une résolution externe, mais à une certaine échelle ils seront trop importants pour pouvoir être résolus rapidement et à peu de frais.

Afin de calibrer les réponses à cette question, considérons un litige hypothétique : une entreprise extérieure possède une concession lui permettant de récolter du bois sur une terre traditionnellement exploitée par une communauté locale. Une personne au niveau local prétend que l'entreprise a transporté des grumes en passant sur sa parcelle de terre et a endommagé ses récoltes. L'entreprise refuse d'admettre que ses activités ont provoqué les délits en question. Si cette affaire devait aller devant les tribunaux, ceux-ci émettraient-ils un jugement sans faire preuve de favoritisme pour un camp ou pour l'autre ? Cette personne locale aurait-elle les moyens d'aller au tribunal ? Ou bien existe-t-il un autre mécanisme pour régler cette affaire ?

Réponses possibles :	
a) Il existe des moyens équitables et facilement accessibles permettant de traiter les litiges au niveau local.	
b) Il existe des processus de règlement des litiges qui sont facilement accessibles, mais ils ne sont pas généralement perçus comme étant équitables.	
c) Il existe des processus de règlement des litiges, mais ils ne sont pas perçus comme étant équitables ou facilement accessibles.	

29) **Question [4]D.1.1** : la loi inclut-elle des dispositions particulières pour partager les bénéfices ou les recettes des forêts classées avec les communautés locales ?

Argumentaire :

Les communautés rurales dépendent souvent des terres qui les entourent pour des ressources de base ou des perspectives économiques, qu'ils aient ou non un droit d'accès légal et officiel à la terre. Si la loi n'offre pas à ces populations quelque bénéfice tiré de l'aménagement des forêts – outre le fait que cela serait inéquitable – il est probable qu'ils ne soutiendront pas le cadre juridique, et la loi sera alors difficile à mettre en œuvre.

REMARQUES

Les bénéfices peuvent prendre de nombreuses formes, comme de l'argent, du crédit, des biens, de l'infrastructure, une formation, des droits d'exploitation, le transfert du pouvoir de gestion, un emploi, et ainsi de suite. Les bénéfices peuvent également toucher différents niveaux, comme l'administration locale, les organisations locales, les ménages, ou encore des particuliers.

Réponses possibles :	Organisme n° 1	n° 2	n° 3	n° 4
a) La loi comprend des dispositions claires pour le partage des paiements et autres bénéfices avec les communautés locales. Ces dispositions couvrent le partage de bénéfices tirés de toutes sortes d'exploitations de la forêt.				
b) La loi comprend des dispositions claires pour le partage des bénéfices issus de certaines formes d'exploitation de la forêt, mais pas de toutes les sortes d'exploitation.				
c) La loi aborde le partage des bénéfices, mais pas de manière claire.				
d) La loi ne dit rien en la matière.				

30) **Question [4]D.1.3** : la loi reconnaît-elle les droits traditionnels et autochtones sur les ressources forestières ?

Argumentaire :

Les utilisateurs de la forêt au niveau rural comptent souvent sur les droits traditionnels ou non officiels. Un régime légal et officiel qui ne tiendrait pas compte des droits traditionnels ne fera que décevoir les attentes au niveau local et débouchera sur un litige ou sur de la rancœur.

REMARQUES

Pour répondre à cette question, tenez compte d'un large éventail de droits traditionnels potentiels. En fonction de l'histoire, de la culture locale, ou de l'exploitation de la forêt, il pourra s'agir de droits comme l'accès à un pâturage, la protection de zones sacrées, ou encore le droit de récolter du miel.

Réponses possibles :	
a) La loi reconnaît généralement les droits traditionnels et autochtones.	
b) La loi reconnaît les droits traditionnels et autochtones dans la plupart des cas.	
c) La loi reconnaît les droits traditionnels et autochtones dans moins de la moitié des cas.	
d) La loi ne reconnaît pas les droits traditionnels ou autochtones.	

31) **Question [4]D.3.2** : les limites forestières ont-elles fait l'objet d'une délimitation et d'un levé topographique clairs sur le terrain ?

Argumentaire :

Les droits de propriété dépendent souvent des délimitations. Si les gens ne sont pas en mesure de localiser les limites de la forêt, il sera difficile de déterminer et de faire appliquer les droits.

REMARQUES

Il peut y avoir une grande diversité dans les pratiques de délimitation et de levés topographiques, même au sein d'une même région. Les délimitations des forêts classées peuvent être clairement indiquées (ou alignées sur des éléments tels que les rivières ou les routes), alors que les communautés s'appuient sur une connaissance locale de la terre afin de répartir leurs droits d'usage. Ou bien, les terres privées peuvent être marquées ou entourées d'une clôture lorsque le gouvernement n'a pas les moyens

de marquer les limites forestières des terres domaniales qui sont situées loin des routes ou loin d'un accès facile.

Réponses possibles :	Forêts classées	Forêts communautaires / sacrées	Forêts privées
a) Les limites forestières font généralement l'objet d'une délimitation et d'un levé topographique clairs.			
b) Les limites forestières font l'objet d'une délimitation et d'un levé topographique clairs dans la plupart des endroits.			
c) Les limites forestières font l'objet d'une délimitation et d'un levé topographique clairs dans certains endroits uniquement.			
d) Les limites forestières ne font généralement pas l'objet d'une délimitation ou d'un levé topographique clairs.			

PILIER 5 : EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE, ÉQUITÉ ET FACTEURS INCITATIFS

32) **Question: [5]B.1.1** : le processus décisionnel et les politiques du gouvernement tiennent-ils compte de valeurs non marchandes, comme les services relatifs à l'écosystème ou les usages sociaux traditionnels de la forêt ?

Argumentaire :

Les marchés ne permettent pas d'exploiter pleinement la valeur des forêts. Pour une exploitation optimale des ressources, la politique forestière doit tenir compte des aspects sociaux, économiques et environnementaux des forêts.

REMARQUES

Parmi les valeurs non marchandes de la forêt, on retrouvera par exemple des services relatifs à l'écosystème comme l'approvisionnement en eau, la conservation des sols, la biodiversité, la séquestration du carbone et ainsi de suite. Quant aux usages sociaux traditionnels de la forêt, il pourra par exemple s'agir d'utilisations spirituelles ou religieuses, de moyens de subsistance qui dépendent de la forêt, ou encore de valeurs esthétiques.

Il se peut que certaines de ces ressources soient partiellement couvertes par les marchés, y compris par les marchés émergents.

Réponses possibles	
a) Les programmes et politiques du gouvernement tiennent toujours compte des valeurs non marchandes de la forêt.	
b) La plupart du temps, les programmes et politiques du gouvernement tiennent compte des valeurs non marchandes de la forêt.	
c) Les programmes et politiques du gouvernement tiennent parfois compte des valeurs non marchandes de la forêt.	
d) Les programmes et politiques du gouvernement ne tiennent que rarement, voire jamais, compte des valeurs non marchandes de la forêt.	

33) **Question [5]C.4.1** : le gouvernement encourage-t-il la création de petites et moyennes entreprises qui exploitent la forêt de manière durable ?

Argumentaire :

Les petites et moyennes entreprises durables peuvent constituer une source de revenus à long terme pour les populations locales. C'est pourquoi le gouvernement devrait encourager leur création, mais parallèlement, il devrait dissuader d'exploiter la forêt de manière non durable.

Réponses possibles :	
a) Le gouvernement soutient activement la création de petites et moyennes entreprises dans le secteur forestier qui exploitent les ressources forestières de manière durable.	
b) Un soutien existe, mais le gouvernement pourrait faire beaucoup mieux.	

c) Le gouvernement n'encourage ni ne décourage la création de petites et moyennes entreprises dans le secteur forestier.	
d) À cause des lois et des institutions existantes, réussir est une chose difficile pour les petites et moyennes entreprises du secteur forestier.	

34) **Question R[5]D.1.1** : l'accès aux ressources forestières est-il généralement perçu comme étant équitable par les communautés qui dépendent des forêts ?

Argumentaire :

Un accès juste et équitable aux ressources forestières est primordial à la croissance économique rurale et à la réduction de la pauvreté, ainsi qu'à la gestion durable des ressources forestières. Là où les communautés dépendant de la forêt estiment que l'accès aux ressources forestières n'est pas équitable, il n'est pas rare de rencontrer un nombre élevé de conflits et de cas de mauvaise gestion dans l'exploitation des ressources forestières.

Réponses possibles :	
a) Les communautés qui dépendent des forêts considèrent généralement que l'accès aux ressources forestières est équitable.	
b) La plupart des communautés qui dépendent des forêts considèrent que l'accès aux ressources forestières est équitable.	
c) Moins de la moitié des communautés qui dépendent des forêts considèrent que l'accès aux ressources forestières est équitable.	
d) Aucune des communautés qui dépendent des forêts ne considère l'accès aux ressources forestières comme étant équitable.	

35) **Question [5]E.1.1** : le gouvernement dispose-t-il d'un système crédible et exhaustif permettant de suivre ses dépenses dans le secteur ?

Argumentaire :

Un système à la fois crédible et exhaustif permettant de suivre les dépenses publiques dans le secteur permettra au gouvernement de vérifier la manière dont le secteur utilise les ressources disponibles, de juguler la corruption, de renforcer la confiance du public dans le gouvernement et le secteur forestier, et de promouvoir la responsabilité financière.

REMARQUES

Un système efficace serait (1) d'envergure nationale, et de qualité uniforme dans toutes les régions, (2) exhaustif, couvrant toutes les catégories de dépenses, et (3) suivi, en produisant un rapport au moins une fois pour chaque cycle budgétaire.

Réponses possibles :	
a) Oui, et le gouvernement l'utilise de manière efficace.	
b) Oui, mais le gouvernement ne l'utilise pas toujours.	
c) Non.	

36) **Question [5]E.1.2** : existe-t-il un système permettant d'évaluer les effets et les résultats des dépenses dans le secteur forestier public ?

Argumentaire :

L'évaluation permet de veiller à ce que les dépenses dans le secteur forestier public atteignent les résultats souhaités. Lorsque les résultats sont en deçà des attentes, une évaluation pourra aider à déterminer comment améliorer les choses.

Réponses possibles :	
a) Il existe une évaluation efficace et exhaustive des effets et des résultats des programmes et dépenses par rapport aux forêts domaniales.	
b) Il existe une évaluation efficace des effets et des résultats des programmes et dépenses par rapport aux forêts domaniales.	
c) L'évaluation est faible.	
d) Il n'existe aucune évaluation.	

A2: Workshop Agenda

Program for the Burkina Faso Forest Governance Workshop, MEDD Headquarters, Ouagadougou, October 12, 2011.

Time	Main Activity	Details	Facilitator
08.30am	Participants registration		
09.00am	Introduction	Welcome remarks by Mr. Samuel Yeye, MEDD FIP Focal point; WB representative and ADB representative	Workshop Facilitator (Edouard Bonkougou)
	Opening Remarks	Speech by MEDD Secretary General, Madame Mama Christine Liehoun	Workshop Facilitator
09.30am	Workshop objectives; background Information on forest governance in Burkina Faso	Main findings, from a background assessment report and issues emerging from the FIP discussions to date, will be highlighted and objectives and expectations from this workshop will be shared.	Nalin Kishor and Edouard Bonkougou
	Governance diagnostics approach and introduction to group discussions	3 multi-stakeholder groups (10-12 members in each) will be formed. Each group will elect a chair and a rapporteur. The background paper will be a reference document. Each group will be provided with 12 specific questions to guide and deepen the discussions.	Nalin Kishor and Edouard Bonkougou
10.00am	Coffee/Tea		
10.30am	Group discussions	Using the background information and the questionnaires, each group will prepare a summary presentation in the format provided.	Group chairpersons and rapporteurs /Workshop Facilitator
01.30pm	Lunch		
02.30pm	Group presentations in	Q&A after each presentation	

Time	Main Activity	Details	Facilitator
	plenary		
03.00pm	Coffee/Tea		
03.15pm	Group presentations in plenary (cont...)	Q&A after each presentation	
04.30pm	Identifying priorities and indicators	Each participant to identify her/his 3 major priorities in the format provided.	15 min. allotted to fill up the format.
04:45pm	Next steps	Recommendations, priorities for reform, preparation of workshop report, incorporation into the R-PP equivalent document and into the FIP Investment Plan; opportunities for further stakeholder inputs	MEDD/Facilitator
05:00pm	Close	Closing remarks	MEDD

A3: List of participants for the forest governance workshop

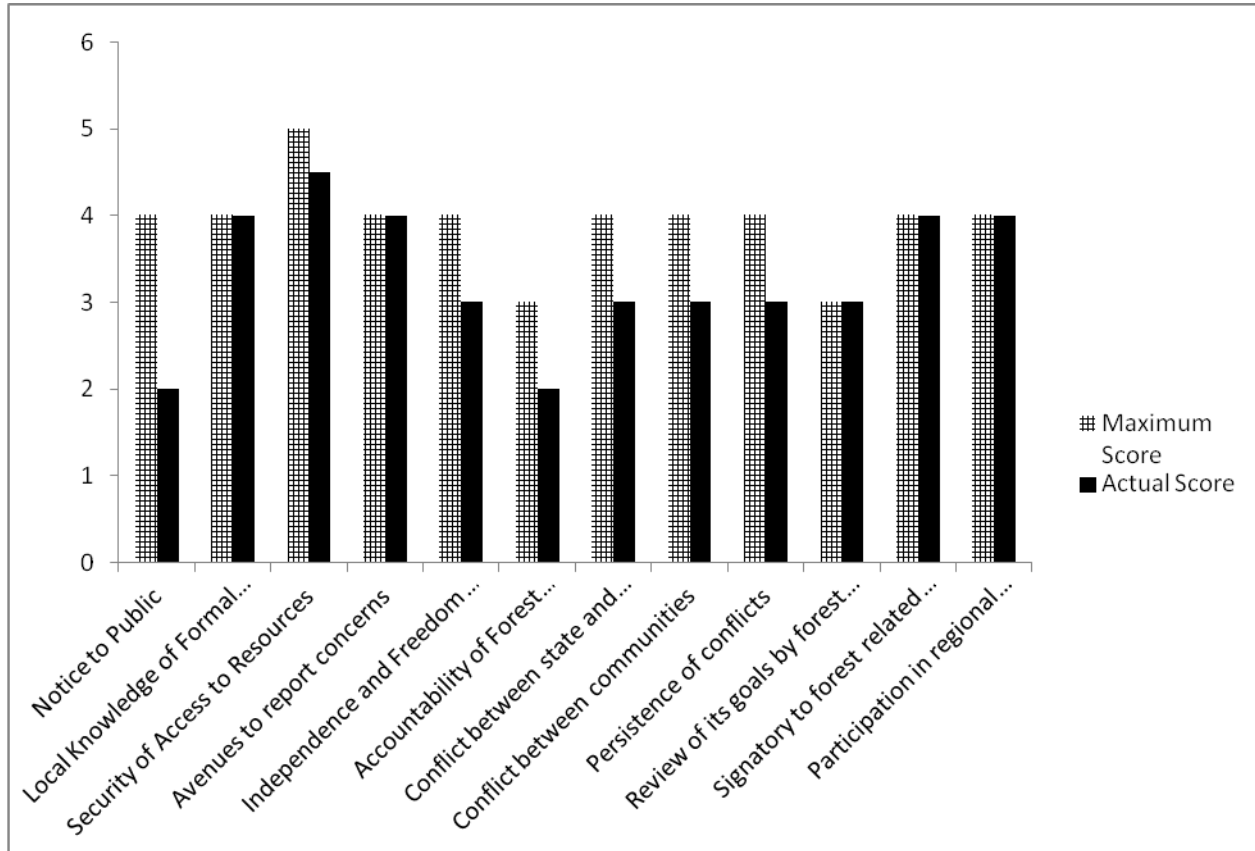
N°	NOM	PRENOMS	ADRESSES
1	ADOUABOUA	Basile	70262342/adouaboubasile@yahoo.fr
2	AG-LITNI	Mohamed	70266262/aglitni@yahoo.fr
3	BADO/SAMA	Hortense	sgnangana@yahoo.fr 70719569
4	BELEM	Issaka	70 24 04 58 ; issaka_belem@yahoo.fr
5	BONKOUNGOU	Achille Desiré Leoncé	70271305/b-achille2009@yahoo.fr
6	BOUDA	Edouard	Edouby1yahoo.fr 70221997
7	CONGO	Awa	70544046
8	CONSEIGA	Poko	76587963
9	DIALLO	Hamidou	Dillohanidou2@yahoo.fr 70274953
10	DOULKOM	Adama	70344414/doulkom.adama@yahoo.fr
11	GANABA	Souleymane	70 32 32 58; ganabasouley@gmail.com
12	GO	Drissa	idrissago@yahoo.fr 70168253
13	HONADIA	Mamadou	70 24 02 40 ; mhonadia@gmail.com
14	KABORE	Pierre	raogokabor@yahoo.fr 70722471
15	KABORE	W. Pascal	K_pascal82@yahoo.fr 70889537
16	KABORE	S.Antoine	70285016/ ksaoth@yahoo.fr
17	KAFANDO	Barré Emile	70263772/ebkafando@yahoo.fr
18	KOUBIZARA	Henri	Koubizara_fr@yahoo.fr 70259059
19	LANKOANDE	Ibrahim	ibralanko@yahoo.fr 70211761
20	NACOUлма	Adama	nacoulmaadama@yahoo.fr
21	NIKIEMA	Emmanuel	70267710/enikiema@worldbank.org

22	OUALI	Evelyne	evelyne@gmail.com
23	OUEDRAOGO	Salimata	78 00 60 40
24	OUEDRAOGO	Zéphirin Athanase	70 27 86 56 ; zephirin_25@hotmail.com
25	OUEDRAOGO	Kimsé	70 23 33 14 ; kimseouedraogo@yahoo.fr
26	OUEGRAOGO	T.Simeon	70250606/76522252
27	SALOU	Abdourahmane	79113920/abdou2064@yahoo.fr
28	SAWADOGO	Oumarou	76610506 sidoumar@yahoo.fr
29	SEDGO	Abdoulaye	76668777
30	SEGDA	Zenabou	Webburkina-segdaorma@gmail.com
31	SOALLA	Emmanuel	70150899/emma-so-23@yahoo.fr
32	SOME	Cecilia	somececilia@yahoo.fr 70269999
33	TAGNA	Alain	70 28 80 11 ; alain.traore@yahoo.fr
34	TRAORE	Alamoussa Cheick	tralamoussa@yahoo.fr 70206278
35	TRAORE	Djakaria	70 72 13 80 ; traodjak@yahoo.fr
36	TRAORE	Cheick Alamoussa	70206278 tralamoussa@yahoo.fr
37	UEDRAOGO	K. Bruno	70 26 37 91 ; 78 84 95 47 kabruno2004@yahoo.fr
38	YAMEOGO	Christine Sylvie	ygchristiane@yahoo.fr 70769881
39	ZALLE	Daouda	76 63 32 07 ; daoudaz@fasonet.bf
40	ZIDA	Mathurin	50 30 47 42 ; m.zida@yahoo.fr
41	ZIDA	P. Célestin	70 23 78 13 ; zidapascal@yahoo.fr
42	ZIGANI	Goudouma	plubf@fasonet.bf 70178415
43	ZONGO	Koudougou Justin	70 42 52 31 ; zongojustin@yahoo.fr
44	ZONGO	Dominique	70230336/zongo-dominique@yahoo.fr

45	ZOTYENGA	Colette	70 26 85 61 ; colettezy@yahoo.fr
----	----------	---------	----------------------------------

A4: Participants' responses to the questionnaire

GROUPE 1



FORMAT DE PRESENTATION DES RAPPORTS DE GROUPE DE TRAVAIL N°1

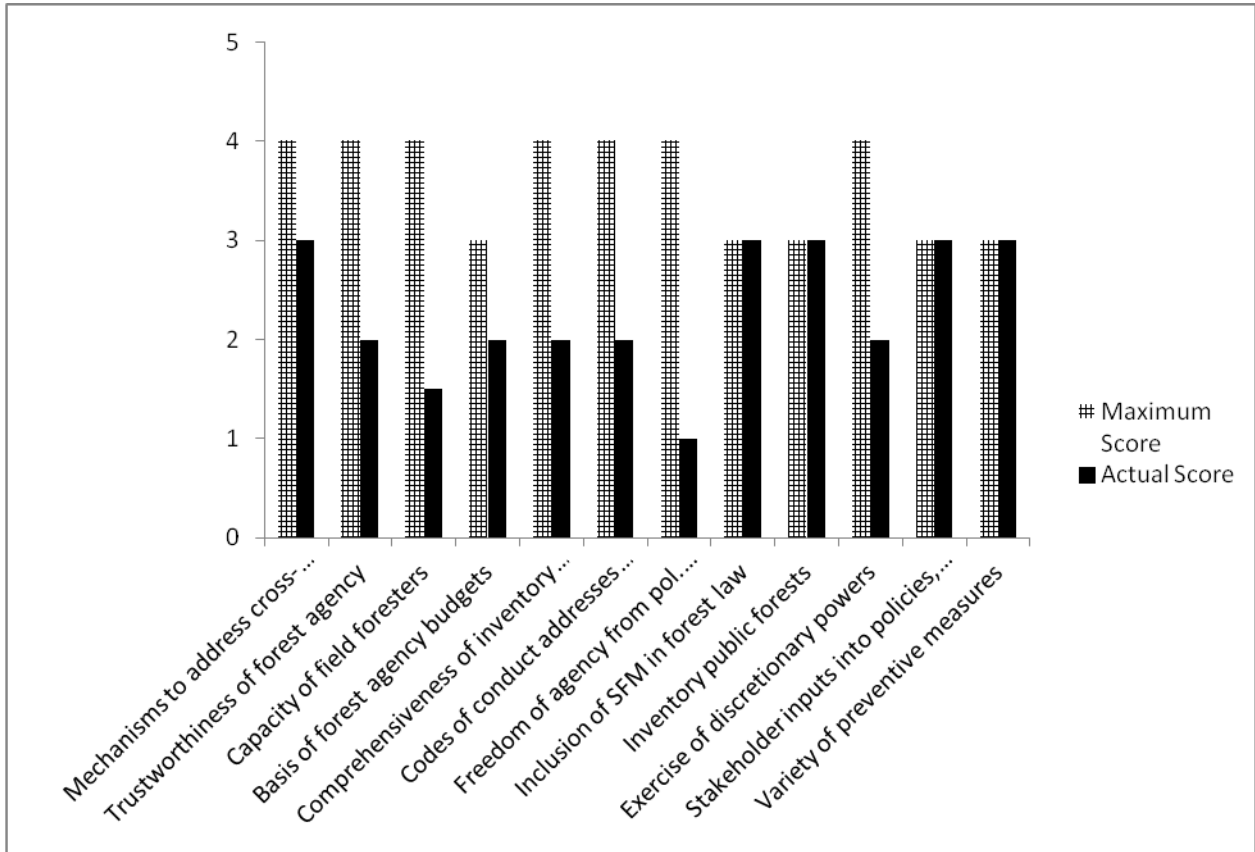
A.2.1 Les autorités concernées informentelles le public par voie d'avis des propositions de politiques, de programmes, de législations et de projets en matière de forêts ?	b)	L'administration est de bonne volonté. Les objectifs ne sont pas atteints parce que l'information n'arrive pas jusqu'à la base.	Le mécanisme de mise en œuvre est inefficace. Les représentations ne permettent pas souvent la prise en compte des avis à la base et la restitution des décisions.

Les communautés locales sont-elles au courant des règles officielles, concernant la prise en charge l'accès et l'exploitation des terres forestières	a)	Toutes les dispositions sont prises pour informer les populations,	Dans la pratique des contraintes socio économiques amènent au non respect des textes d'où la nécessité de mesures d'accompagnement
: Les communautés qui dépendent des forêts sont-elles assurées de pouvoir accéder aux ressources dont elles dépendent	a) 50% Administration b) 50% Société civile et secteur privé	Les dispositions légales sont non discriminatoires	Dans la pratique le droit coutumier ne permet le respect total des droits légaux
: Existet-il des possibilités pour les parties prenantes de signaler d'éventuelles préoccupations à propos de l'administration forestière et de la gestion des forêts	a)	Les populations ont la possibilité de s'exprimer par tous les canaux	Les populations ne se saisissent pas souvent de ces droits.
Les médias sont-ils indépendants et libres de publier des rapports sur les forêts et leur gestion dans un format qui soit largement accessible au public	b)	Un réseau de Média existe sur l'environnement	Il y a des limites quant à la fréquence et à la langue de diffusion
: Les fonctionnaires de l'administration forestière sont-ils tenus pour responsables s'ils n'exercent pas leurs fonctions où s'ils n'agissent pas légalement	a)	Les agents forestiers prêtent serments et engagent leur responsabilité. Les attributions de l'Inspection Générale des Services (IGS) chargées de contrôler toutes les actions des agents	
Existet-il de graves conflits entre l'Etat et les parties prenantes qui	b) Sans le mot « graves»	Des conflits ponctuels surviennent et perturbent occasionnellement	-L'occupation illégale des forêts par des

perturbent l'exploitation des forêts		l'exploitation des forêts.	communautés -Conflits hommes-animaux -orpaillage anarchique
Existent-il de graves conflits entre les différentes communautés et les groupes d'utilisateurs dans le cadre de l'exploitation des forêts et de l'accès à ceux-ci ?	b) sans « chronique »	Il existe des conflits qui ne perturbent pas l'exploitation des forêts	Sans « chronique »
Les conflits à propos de l'exploitation et de la gestion des ressources forestières ont-ils tendance à perdurer ou parviennent-ils à se résoudre ?	b)	Il y a des conflits qui se résolvent facilement à l'interne alors que d'autres perdurent après des décisions de justice	
l'organisme forestier évalue-t-il régulièrement la réalisation de ses objectifs à la fois au niveau national et interne	a) -Organisme forestier 1: DEP -Organisme forestier 2:IGS -Organisme forestier 3:DAF -Organisme forestier 4: Direction des Régions		
Le pays a-t-il signé et ratifié certaines conventions clés en matière de forêts(CITES, Convention sur la diversité biologique Convention sur la lutte contre la désertification, Convention de Ramsar(zones humides) ainsi	a)	Le Burkina a signé et ratifié toutes ces conventions et les respecte toutes.	Au lieu de excellente, mettre satisfaisante Il existe des points focaux pour toutes ces conventions

que des accords régionaux clés et le pays les met-il en œuvre ?			
Le pays participe-t-il à une collaboration régionale (que ce soit sur une question précise ou une collaboration générale par rapport aux forêts) sur la gouvernance forestière	a)	Toutes les préoccupations de gestion de forêts sont prises en comptes dans des accords régionaux et bilatéraux	

GROUPE 2



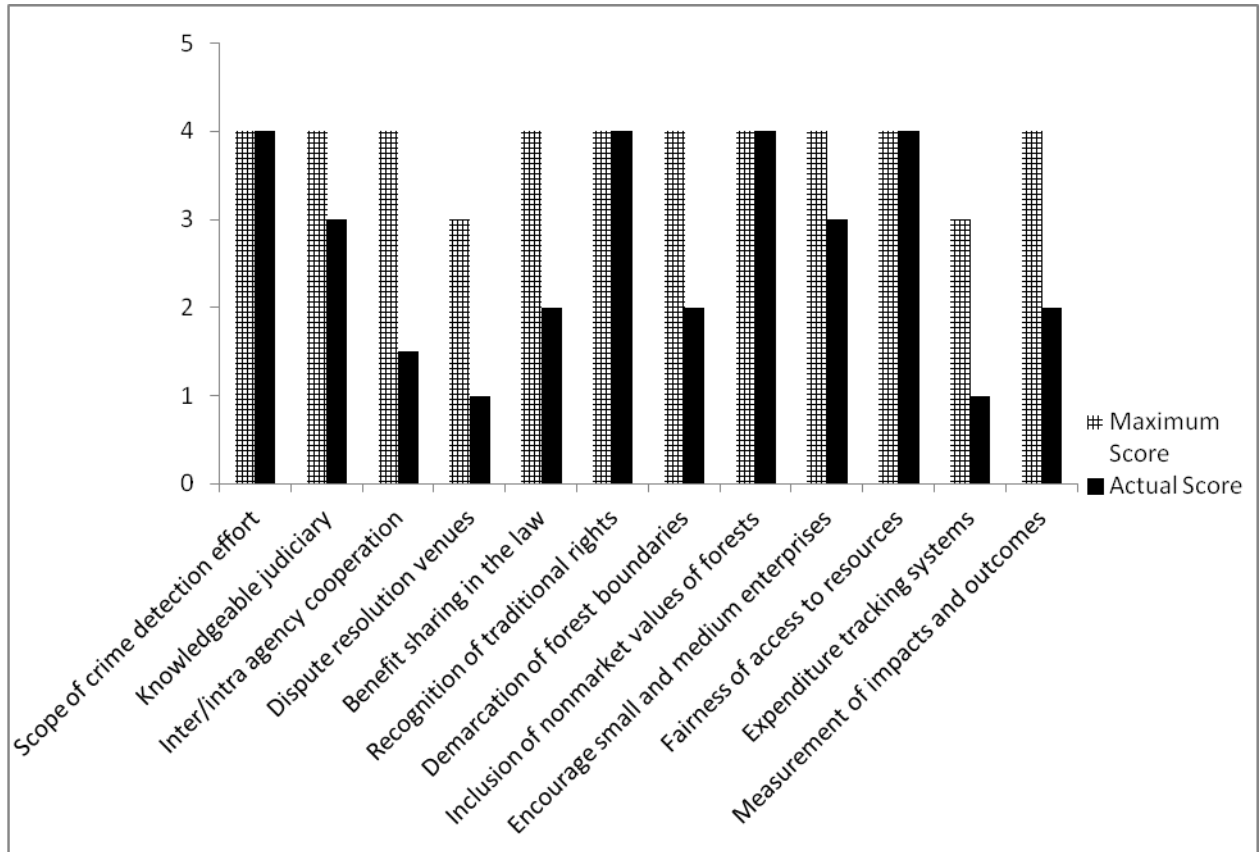
13	Existet-il des mécanismes fonctionnels au sein du gouvernement pour faire face aux enjeux intersectoriels forestiers en matière de politique d'aménagement ou de pratiques?	Réponse (b)	Il existe des structures et des politiques nationales (SP/CPS, SP/CONEDD, ...) ayant des dispositions y relatives, mais le fonctionnement n'est pas au point.	Il existe de cadres de concertations sectoriels, mais il y a une insuffisance de leadership pour une coordination unique.
14	Aux yeux des parties prenantes, l'administration forestière est-elle compétente et digne de confiance?	Réponse (c)	Certaines OSC intervenant dans le domaine forestier estiment qu'il y a une évolution positive de l'administration qui permettent d'avoir confiance en l'administration forestière	Il reste à convaincre l'autre partie à une meilleure compréhension des évolutions qu'il y a eu dans l'administration

				forestière
15	Les agents forestiers qui travaillent sur le terrain sont-ils en mesure de surveiller les zones qui leur sont affectées?	Réponse (c)	Certains forestiers arrivent à assurer une surveillance forestière sur le terrain	
		Réponse (d)	Le nombre de forestiers à l'hectare est en deçà de ce qui est prévu par les dispositions de la FAO pour la surveillance forestière	
16	Le budget du MEDD est-il fondé sur les objectifs nationaux pour la gestion durable des forêts et est-il indépendant des recettes forestières des financements des bailleurs de fonds ainsi que d'autres facteurs de distorsion ?	Réponse (b)	Les contreparties financières nationales sont prévues dans les projets financés par des bailleurs de fonds, mais depuis 2011, il est prévu dans le cadre du PNSR, l'élaboration de budgets-programmes.	Les questions telles que posées ne sont pas adaptées au contexte du Burkina Faso qui n'est pas un pays forestier

17	Les informations sur la croissance et l'inventaire des forêts sont-elles complètes (tout ce dont on a besoin pour les mettre en application), à jour (selon les cycles acceptés) et utilisées par l'administration pour la planification et la prise de décision?	Réponse (c)	L'inventaire tel que pratiqué n'est pas complet car ne touche pas certains produits forestiers (karité, néré, gomme, ...).	Cette insuffisance pourra être comblée avec l'avènement de l'IFN2.
18	La formation du personnel et le code de conduite de l'administration forestière traitent-ils spécifiquement de la corruption et des pots de vin?	Réponse (c)	Il existe le code de déontologie du corps des eaux et forêts et les textes de la fonction publique qui définissent le comportement des agents dans l'exercice de leur fonction.	Ces documents sont disponibles pour tout agent qui désire en obtenir.
19	L'administration forestière est-elle exempte de toute ingérence politique ?	Réponse (c)	Il arrive qu'occasionnellement, l'ingérence politique interfère avec les décisions techniques du MEDD, notamment dans certaines prises de décision sur le terrain.	
20	Trouvet-on dans la législation forestière, une déclaration précise indiquant que le pays a pour politique ou objectif de pratiquer une sylviculture durable?	Réponse (a), OUI	La politique forestière nationale dispose de ces aspects relatifs à la pratique d'une sylviculture durable, recommandées à tout intervenant dans le domaine forestier.	

21	La loi forestière oblige-t-elle le gouvernement à mettre au point des plans d'aménagement pour les forêts protégées?	Réponse (a)	Le code forestier stipule que l'exploitation forestière doit se faire sur la prescription d'un plan d'aménagement dûment approuvé.	
22	Lorsque la loi accorde un pouvoir discrétionnaire aux fonctionnaires gouvernementaux, la loi prévoit-elle des normes pour l'exercice de ce pouvoir ainsi que des moyens permettant aux citoyens de contester les abus de ce pouvoir?	Réponse (c)	Les dispositions existent mais de façon pratique, celles-ci ne sont pas exploitées.	Il est à noter qu'il existe aussi bien une impuissance qu'une ignorance dans l'application des mécanismes juridiques permettant de contester le gouvernement.
23	Les lois offrent-elles aux parties prenantes la possibilité de contribuer à la création des politiques forestières aux plans de gestion des forêts domaniales ainsi qu'aux règles subsidiaires ?	Réponse (a)	La participation officielle des parties prenantes est prévue dans l'élaboration de l'ensemble des éléments d'une manière générale, mais l'est moins dans l'élaboration des décrets et arrêtés. mais	
24	La stratégie du gouvernement pour faire appliquer la loi forestière comprend-elle différentes mesures de prévention, au-delà de la simple présence d'agents forestiers en uniforme ou armés dans la forêt?	Réponse (a)	La démarche en matière de gestion forestière se fait à travers une approche participative, une approche écocitoyenneté et la tendance actuelle est l'application d'une stratégie de communication.	

GROUP B



<p>Question 25 Les initiatives du gouvernement visant à détecter les délits couvrent-elles l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement forestière, y compris le transport, la transformation et le commerce</p>	A	<p>Existence d'un cadre législatif</p>	<p>Dans le contexte actuel du Burkina Faso, la législation prévoit uniquement les infractions qualifiées de délits.</p> <p>Les engagements et les conventions qui permettent de prendre en compte un certain nombre d'infractions qualifiées de crimes</p> <p>Aspect réglementaire reste à</p>

			compléter
Question 26 les juges et les magistrats sont ils conscients de répercussions des infractions forestières et soutiennent ils la répression des actes illégaux	B	Les magistrats vivent avec les populations, ils perçoivent l'évolution de l'environnement. Autoformation de certains magistrats. Des magistrats ont subi des formations (ex PADELIA) .les forestiers bénéficient de l'accompagnement des magistrats dans l'exercice de leur mission.	Renforcer les capacités des magistrats Disponibilité des textes au niveau des juridictions
Question 27: Existe-t-il une coordination inter et intra organismes pour lutter contre la criminalité forestière	C	Des opérations de répression en matière forestière se font avec l'appui des autres forces de sécurité	Actions ponctuelles conjointes à améliorer
Question 28	C	Existence des CVD Existence des instances coutumières	La légitimité des instances se pose avec acuité Nécessité de disposer d'un mécanisme de gestion des conflits au niveau local
Question 29 la loi inclut elle des dispositions particulières pour partager les bénéfices ou les recettes des forêts classées avec	C	Existence du principe de gestion participative au niveau légal	La fiscalité forestière ne prévoit pas un partage opérationnel et complet à tous les niveaux
Question 30	A	Principe affirmé dans la loi Articles 55 à 57, 70, 204	L'exercice de ses droits se fait sous le contrôle ou l'autorisation de l'administration
Question 31	C	FC= C FCOM=D FP=C	La plupart des forêts classées d'Etat ont été par le colon. Certaines sont bornées et délimitées. L'Etat a tenté de

			<p>borner ses forêts mais pas toutes ;les forets communautaires ne sont pas bornées et délimitées les forets privées sont généralement délimitées</p> <p>Un processus d'immatriculation des aires classées en cours</p>
Question 32	A	Cette préoccupation est présente dans les projets et programmes de développement politique et stratégie	La nécessité d'avoir un cadre légal national unique d'évaluation des ressources issues de la forêts (pour les indemnisations)
Question 33	B	L'idée existe. Accompagnement des structures d'Etat (APFLN)	Existence de dispositifs juridiques et pratiques (mesures incitatives dans les lois)
Question 34	A	Existence d'un cadre juridique qui garanti l'accès équitable	
Question 35	C	Les fonds affectés au nom du MEDD sont possibles d'être capitalisés avec des rapports annuels, d'autres par contre issus d'autres acteurs non étatiques ne sont pas toujours capitalisés	L'application de ces mécanismes doit être améliorée. Absence de coordination au niveau des différentes institutions intervenant dans le domaine.
Question 36	C	Evaluations isolées et ponctuelles Existence des critères et indicateurs de gestions durables des forêts	Nécessité de coordonner l'évaluation

A5: Discours du Secrétaire Général du Ministère de l'environnement et du développement durable.

**MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

BURKINA FASO
Unité – Progrès - Justice

**DISCOURS SUR LA GOUVERNANCE FORESTIÈRE
DE LA 3^{ème} MISSION DU PIF
PRONONCE PAR MME LA SECRÉTAIRE GÉNÉRALE**

Ouagadougou, Octobre 2011

Monsieur le Représentant de la Banque Mondiale

Monsieur le Représentant de la BAD

Madame la Représentante du PNUD

Mesdames et messieurs les Représentants des départements Ministériels ;

Mesdames et Messieurs les Représentants des ONG et associations de
protection de l'Environnement ;

Mesdames et messieurs les Représentants du secteur privé ;

Chers invités

Mesdames et messieurs

Permettez-moi au nom de Monsieur le Ministre de l'Environnement et du Développement Durable de prendre la parole à l'occasion de cet atelier sur la gouvernance forestière.

Mais avant toute chose, je voudrais adresser mes remerciements à toutes celles et à tous ceux qui ont pu faire le déplacement de ce matin, pour venir assister à cette importante rencontre.

Mesdames et Messieurs

L'atelier sur la gouvernance forestière s'inscrit dans le cadre des activités que nous organisons à l'occasion de la troisième mission du Programme d'Investissement Forestier qui a connu son ouverture le 10 octobre dernier.

La gouvernance forestière fait désormais partie du socle du Programme d'Investissement Forestier et c'est la raison pour laquelle nous lui consacrons cet atelier de réflexion. Je voudrais donc saluer le Professeur BONKOUNGOU et son équipe venue nous éclairer sur cette thématique.

En effet, le terme de la gouvernance forestière fait partie du nouveau vocabulaire qui est venu enrichir le jargon de la foresterie. Plus qu'un effet de mode, il s'agit du nouveau rapport que nous devons avoir avec la forêt et l'ensemble des acteurs, dont la synergie d'action permet de l'exploiter utilement sans la détruire.

Pour les spécialistes, la gouvernance forestière peut être définie comme l'ensemble des règles, des politiques, des institutions et des pratiques visant à assurer la mise en œuvre des principes de transparence, et de participation dans le secteur forestier.

Elle concerne la manière avec laquelle les institutions acquièrent et exercent leur autorité dans la gestion des ressources forestières avec des politiques élaborées dans la transparence, et une bureaucratie qui s'exerce selon une éthique professionnelle.

Mesdames et messieurs

Je ne vous apprends rien en affirmant que depuis une trentaine d'années, le Burkina Faso s'est beaucoup investi dans la gestion des ressources forestières, à l'occasion de la grande sécheresse des années 70.

Cet effort s'est poursuivi dans les années 80 avec les projets « Bois de Village » pour se recentrer à travers la gestion participative de l'aménagement des forêts dans les années 90.

Comme on peut le constater, chaque décennie représente une strate de l'évolution de la gestion forestière. Il est vrai que l'Etat dans son rôle régalien en assurait une paternité marquée, mais cela était fort compréhensible dans le contexte de sa mission.

Mais avec le temps, l'Etat a fait le choix d'un désengagement progressif avec la ferme conviction qu'une responsabilisation plus accrue des communautés à la base sur des portions de forêts allait, offrir des résultats meilleurs à ceux enregistrés jusqu'alors.

En s'engageant résolument dans cette voie, le Burkina est devenue une référence en matière d'approche participative dans la sous région.

Mais au cours de ces dix dernières années, nous assistons à une accélération de l'histoire de la gestion forestière. En effet, la montée en puissance des nouveaux acteurs, la décentralisation, les défis environnementaux majeurs liés aux changements climatiques et à la perte de la diversité biologique sont tels qu'il nous faut prendre en compte ces paradigmes.

La gouvernance forestière vient donc comme une vision plus holistique, capable de créer la synergie entre les aspects politiques, législatifs et institutionnels de la gestion forestière.

Mesdames et messieurs

Comme tout concept, la gouvernance forestière a besoin d'un temps de maturation et d'un temps d'appropriation.

L'atelier de ce matin s'inscrit dans cette dynamique et nous devons nous en féliciter. Je voudrais par conséquent inviter l'ensemble des acteurs ici présents à bien s'imprégner du concept, à se l'approprier et à le diffuser.

Avant de clore mes propos, je voudrais encore une fois de plus, saisir l'occasion pour adresser au nom de Monsieur le Ministre de l'Environnement et du Développement Durable, tous nos remerciements et notre gratitude à nos partenaires techniques et financiers.

Sur ce je déclare ouvert l'atelier sur la gouvernance forestière.

Je vous remercie pour votre aimable attention

A6: Présentation du Dr Bonkougou à l'atelier

Amélioration de la Gouvernance Forestière au Burkina Faso:

Conditions Cadres pour l'Évaluation de la Qualité de la Gouvernance pour la préparation d'une Stratégie de Réforme



Nalin Kishor et Edouard Bonkougou

Octobre 2011



PLAN

- CONTEXTE ET JUSTIFICATION DE L' ATELIER
- OBJECTIFS ET RESULTATS ATTENDUS
- METHODOLOGIE DE TRAVAIL

Contexte et justification

Dans le cadre du Programme d'Investissement Forestier (PIF), la Banque Mondiale, en collaboration avec le Gouvernement du Burkina Faso, est en phase de mettre en place une série d'indicateurs pour suivre et mesurer les améliorations des conditions cadre de la bonne gouvernance forestière au Burkina Faso.

Contexte

L'objectif de la démarche est d'identifier les goulots d'étranglement afin de définir les points faibles liés à la gouvernance forestière, d'apporter ainsi une aide visant à soutenir et renforcer les actions prioritaires dans le cadre d'une réforme pour une meilleure gouvernance et, enfin, de faire un suivi de l'évolution de ces actions dans le temps.

La bonne gouvernance

La bonne gouvernance forestière peut être définie comme l'ensemble des règles, des politiques, des institutions et des pratiques visant à assurer la mise en œuvre des principes de transparence, redevabilité et participation dans le secteur. Elle concerne donc la manière avec laquelle les institutions acquièrent et exercent leur autorité dans la gestion des ressources forestières ; avec des politiques élaborées dans la transparence ; une administration qui s'exerce selon une éthique professionnelle; un exécutif qui rend compte de ses actions et une société civile forte qui participe aux décisions intéressant ce secteur.

Champ d'application de la Gouvernance forestière

Les piliers de la Bonne Gouvernance Forestière:

1. Transparence, Redevabilité et Participation des parties prenantes
2. Stabilité des Institutions Forestières et Gestion des Conflits
3. Qualité de l'Administration des Forêts
4. Cohérence entre la Législation Forestière et l'Etat de Droit
5. Economie, Efficience, Equité et Incitation

Conséquences d'une mauvaise gouvernance forestière

- **Écologique:** déforestation et perte de couverture végétale épuisement des ressources indispensables à la survie en milieu rural et perte de la biodiversité
- **Économique:** perte de milliards de dollars par année en impôts, **exploitation abusive**, dégradation des sols
- **Social:** migrations, conflits dus à l'utilisation des ressources (agriculture-élevage-bois-chasse, etc.), diminution du savoir-faire et des valeurs traditionnelles des communautés vivant en milieu rural
- **Politique:** corruption et perte de crédibilité du

Le Programme d'Investissements Forestiers (PIF)

- Appuie les efforts déployés par les pays en développement au titre du programme REDD (Réduction des émissions dues au déboisement et à la dégradation des forêts)
- finance des investissements publics et privés afin d'élaborer une stratégie de préparation au programme REDD
- tient compte de l'adaptation aux effets du changement climatique sur les forêts et à la contribution de l'amélioration de l'environnement
- financera aussi les initiatives visant à éliminer les causes sous-jacentes du déboisement et de la dégradation des forêts et à surmonter les obstacles qui ont empêché d'atteindre les objectifs

PIF et Bonne Gouvernance

- Pour un développement durable, efficient et efficace, la bonne gouvernance est le premier pas du processus PIF.
- D'où un état des lieux de la gouvernance forestière au Burkina Faso afin de mieux cibler les domaines nécessitant des améliorations.
- L'objectif étant de susciter une discussion pour mieux cibler les points de gouvernance à renforcer

Résultats préliminaires sur la Gouvernance Forestière au Burkina Faso (1)

Transparence, Redevabilité et Participation des parties prenantes

- La gestion de l'information environnementale, malgré les diverses initiatives, demeure précaire
- L'accès à l'information juridique et judiciaire est difficile alors que c'est un préalable pour la gouvernance forestière.
- Le processus de décentralisation est en cours, cependant, les transferts de compétences ne sont pas tous réalisés et l'appropriation des droits et des devoirs reste partielle.
- Les médias sont libres de diffuser toute information sur la gouvernance forestière et quel que soit le thème (scandales, criminalité, influence politique, malversations, etc.)

Résultats préliminaires sur la Gouvernance Forestière au Burkina Faso (2)

Stabilité des Institutions Forestières et Gestion des Conflits:

- La multitude d'institutions, de stratégies et de bailleurs rend la coordination difficile.
- Toutefois, il y a une volonté politique de clarifier et de simplifier la cohérence des lois, des stratégies et leur mise en œuvre (note de cadrage + PNSR)
- La plupart des conflits se règlent **à l'amiable**
- la rareté des moyens et la faiblesse des structures de l'Etat notamment en matière de contrôle et de justice, rendent aléatoire toute procédure visant à sanctionner les infractions et à leur donner la dimension dissuasive et pédagogique recherchée.

Résultats préliminaires sur la Gouvernance Forestière au Burkina Faso (3)

Qualité de l'Administration des Forêts:

- Le cadre politique évolue vers un programme sectoriel
- Le budget d'investissement pour la foresterie est difficilement maîtrisable
- Grande expérience en matière de gestion participative des forêts, mais celle-ci encore trop ponctuelle et dépendante de financements extérieurs et n'arrive pas à se développer dans tout le pays.
- Administration encore très formaliste, manque évident d'effectifs, besoins en renforcement de capacités et d'équipement adéquat...

Résultats préliminaires sur la Gouvernance Forestière au Burkina Faso (3)

Qualité de l'Administration des Forêts:

- Les tribunaux ne sont actuellement pas en mesure de contribuer de façon efficace aux exigences du secteur
- Méconnaissance des procédures par la plupart des acteurs
- Les efforts en éducation environnementale n'atteignent pas toujours les objectifs
- Un système de Suivi et Evaluation est en cours de développement mais nécessite beaucoup de moyens financiers s'il doit être pérenne

Résultats préliminaires sur la Gouvernance Forestière au Burkina Faso (4)

Cohérence entre la Législation et l'Etat de Droit:

- Volonté politique forte de suivre de près la gestion pérenne des ressources naturelles
- Législation foncière en phase de mise œuvre sur **17 sites pilotes**. Cela suppose beaucoup de mesures institutionnelles : chartes foncières, formations, meilleur fonctionnement des centres d'état civil et des tribunaux départementaux, imprimés, Services Fonciers Ruraux, etc.
- Les réglementations gouvernant l'exploitation et la commercialisation des produits forestiers sont très complexes, et souvent peu incitatives.

Résultats préliminaires sur la Gouvernance Forestière au Burkina Faso (4)

Cohérence entre la Législation et l'Etat de Droit:

- L'applicabilité des lois pose problème elle ne sont pas systématiquement accompagnées d'une description du fonctionnement, du calcul du coût d'implantation sur le territoire national ainsi que du matériel et du personnel indispensable à leur application.
- Les tribunaux sont équipés de manière très précaire (effectifs, lois, registres, imprimés, internet, véhicules, etc.)

Résultats préliminaires sur la Gouvernance Forestière au Burkina Faso (5)

Economie, Efficience, Equité et Incitation:

- Le secteur forestier est probablement le secteur le plus réglementé au Burkina Faso cependant, il reste beaucoup à faire pour promouvoir le développement d'activités porteuses économiquement, **façon légale** afin de préserver la durabilité du secteur forestier
- Nécessité de développer les PME pour garantir l'accès aux marchés des PFNL
- La certification « Bio » et « Fair Trade » est un moyen intéressant pour développer l'équité et ouvrir le marché aux petits exploitants.

Résultats préliminaires sur la Gouvernance Forestière au Burkina Faso (5)

Economie, Efficience, Equité et Incitation:

- Les concessions les plus développées sont les concessions de chasse. Elles sont souvent faites sur base d'appels d'offre, créent des emplois et garantissent une pérennité au niveau de la préservation de la faune.
- Partage des bénéfices se fait à travers les fonds d'aménagements forestiers
- Les aménagements ne concernent qu'une faible part des forêts du pays

Ojectifs del'atelier

- Recueillir les points de vue de divers acteurs sur les principales questions de gouvernance forestière au Burkina Faso
- Identifier les questions prioritaires en matière de gouvernance forestière au BF
- Définir des actions à entreprendre pour répondre aux préoccupations identifiées
- Développer des indicateurs pour mesurer et suivre l'évolution de la situation

Résultats attendus

- La situation de base des questions de gouvernance forestière les plus pertinentes en rapport avec les causes de la déforestation au BF
- Une liste des questions prioritaires en matière de gouvernance forestière
- Des propositions d'actions pour répondre aux questions prioritaires identifiées et modalité de leur prise en compte dans le PIF
- Batterie d'indicateurs pour le suivi évaluation des actions et interventions proposées

Q/A

METHODOLOGIE

- 36 Questions
- Groupes de travail

Exemples

- **Exemple 1: Question 1**
- **Exemple 2: Question 10**
- **Fiche « format de présentation des rapports des groupes de travail » (A l'attention des rapporteurs)**
- **Fiche « 3 questions prioritaires »**