

Rapport

**Réflexions sur l'Amélioration de la
Gestion des Ressources Forestières
à Madagascar**

Juin 2001

Réflexions sur l'Amélioration de la Gestion des Ressources Forestières à Madagascar

Préparé par
Bob Winterbottom
International Resources Group

Préparé pour
USAID/Madagascar

Juin 2001

Environmental Policy and Institutional Strengthening Indefinite Quantity (EPIQ) Contract

Partners: International Resources Group; Winrock International; and Harvard Institute for International Development

Subcontractors: PADCO; Management Systems International; and Development Alternatives, Inc.

Collaborating Institutions: Center for Naval Analysis Corporation; Conservation International; KNB Engineering and Applied Sciences, Inc.; Keller-Bliesner Engineering; Resource Management International, Inc.; Tellus Institute;

Urban Institute; and World Resources Institute

Table des Matières

Introduction	1
Relations entre les priorités de développement de l'USAID, la conservation de la biodiversité et l'aménagement forestier	1
PAGE et l'assistance au secteur forestier	3
Perspectives sur les défis dans le secteur forestier	3
Capitaliser les grands enjeux forestiers – le cas de la Bolivie	8
Implications de l'expérience bolivienne pour Madagascar	11
Progrès récent dans la résolution des problèmes du secteur forestier à Madagascar	12
Priorités à Madagascar	13
Observations et suggestions sur les observatoires forestiers nationaux et régionaux proposés	14
Conditionnalités du secteur forestier	21
Conclusions et recommandations	21
Annexe A—Liste de personnes contactées	24
Annexe B—Évolution du rôle des agents forestiers	25
Annexe C—Proposition de conditionnalités dans le secteur forestier	26

Introduction

Ce rapport a été élaboré à la suite d'une première visite de deux semaines en octobre 2000 et d'une visite de suivi en mai 2001, toutes deux consacrées à travailler avec l'équipe du Projet d'Appui à la Gestion de l'Environnement (PAGE), du personnel de l'USAID/Madagascar et de leurs partenaires du secteur forestier. La première mission d'exploration devait servir à identifier les domaines où PAGE pourrait apporter son appui afin d'accroître le rôle de la société civile dans la gouvernance forestière, l'utilisation et la gestion du Fonds Forestier National et l'amélioration de l'intégration de la foresterie aux programmes de développement rural et de réduction de la pauvreté.

La programmation de la visite d'octobre 2000 a également permis de collaborer avec une mission qui devait évaluer l'expérience de projets pilotes en matière de planification de l'aménagement de forêts naturelles et de participer à des réunions et discussions en cours sur les conditionnalités de l'allègement de la dette et du financement du secteur forestier. La visite de mai 2001 a été organisée en conjonction avec une équipe d'inventaire envoyée sur le terrain avec l'appui du Bureau Afrique de l'USAID, Division Développement Durable (AFR/SD)¹.

Le présent rapport résume les impressions de l'auteur sur les principales contraintes et opportunités du secteur forestier, suite aux visites sur le terrain dans la région de Fianarantsoa et dans les sites de foresterie communautaire de Tolongoini qui bénéficie de l'appui du WWF CAF/APN dans la préparation de plans d'aménagement des forêts communautaires. L'auteur s'est également joint à une courte visite sur le terrain effectuée par l'USAID et PAGE à Tamatave pour rencontrer le directeur régional du service des forêts (DIREF) et les trois chefs de districts (CIREF) dans le but de discuter avec eux de la question d'Observatoire Forestier National.

Dans le présent rapport, l'auteur accorde une attention particulière à l'étude des conditions favorables qui seront probablement nécessaires pour réussir à long terme la gestion communautaire des forêts à Madagascar, notamment les réformes institutionnelles au sein du Ministère des Eaux et Forêts (MEF). Plusieurs recommandations sont faites sur les domaines d'assistance de PAGE, qui ont été mis en relief et brièvement discutés en octobre 2000 avec un groupe de techniciens concernés du secteur forestier. La dernière section donne un aperçu du contexte des conditionnalités proposées pour le secteur forestier ainsi que des suggestions quant à l'assistance de PAGE dans l'établissement d'observatoires forestiers régionaux, en tant que moyens de promouvoir une plus grande transparence, la responsabilisation et une meilleure gouvernance dans le secteur forestier.

Relations entre les priorités de développement de l'USAID, la conservation de la biodiversité et l'aménagement forestier

L'assistance de l'USAID à Madagascar est conçue pour réduire la pauvreté et lancer un développement durable tout en préservant la diversité biologique du pays, qui revête une importance mondiale. Madagascar constitue le « point chaud » le plus important d'Afrique en

¹ Voir le rapport séparé préparé pour AFR/SD/ENR en collaboration avec Roy Hager et Tony Pryor : « Organization and Launching of the Madagascar Stocktaking Exercise. »

termes de biodiversité et a la plus haute priorité en termes de conservation du fait que le pays combine une grande diversité, un haut niveau d'endémisme et un niveau de menace élevé. Les forêts primaires, un réservoir important de biodiversité, ont décliné, passant de 25 pour cent de la surface forestière en 1950 à moins de 15 pour cent en 2000. Au cours de ces dernières décennies, la croissance démographique, l'absence générale de systèmes d'occupation des sols durables (dans le domaine de la production agricole, de l'extraction de produits forestiers et de l'élevage) et d'autres formes de pressions ont entraîné une perte continue du couvert forestier et une dégradation continue des sols. Outre la réduction immédiate de la biodiversité, la perte continue du couvert forestier a provoqué entre autres l'érosion des sols, la perturbation des réserves d'eau et des productions agricoles en aval, des dégâts au niveau des routes, des chemins de fer et d'autres infrastructures, un déclin de la pêche en mer et la pauvreté en milieu rural.

Face à la destruction continue des forêts et des autres ressources naturelles restantes ainsi que les impacts négatifs qui s'ensuivent sur les efforts d'allègement de la pauvreté et d'appui au développement durable, l'USAID/Madagascar a identifié un « objectif stratégique » (SO3) dans son programme d'assistance au développement, avec comme but à long terme des « écosystèmes à diversité biologique conservés dans les zones de conservation prioritaires ». L'appui de l'USAID aux programmes entrant dans le cadre du SO3 vise à produire des résultats dans deux grands domaines : (1) promouvoir la conservation de la biodiversité et une gestion durable des ressources naturelles dans les paysages d'importance écologique, et (2) établir des conditions de pérennité pour les organisations environnementales et pour les politiques nécessaires aux efforts de conservation de la biodiversité.

L'USAID et ses partenaires ont eu un succès considérable dans la mise en place d'un réseau plus efficace et plus large d'aires protégées et d'une agence chargée des parcs nationaux (ANGAP). En outre, ces dernières années, le renforcement des institutions environnementales clés (Ministère de l'Environnement et ONE), l'élaboration d'un cadre réglementaire, et le développement des capacités d'évaluation et de protection de la qualité environnementale ont grandement progressé.

Cependant, nul n'ignore que la majeure partie des forêts restantes du pays se trouvent en dehors des parcs nationaux ou des aires protégées. Le Ministère des Eaux et Forêts est chargé de la gestion de 90 pour cent des ressources forestières de Madagascar, cependant, il n'a pu ni freiner la vague de déforestation ni promouvoir une utilisation durable des forêts et un développement du secteur forestier. Un grand nombre d'initiatives sont apparues au cours des derniers mois en réaction aux mauvaises performances du secteur forestier et à la faiblesse institutionnelle persistante du MEF. Compte tenu de son engagement à appuyer la conservation de la biodiversité et l'allègement de la pauvreté, et de la corrélation entre ces objectifs et l'amélioration de l'aménagement forestier, la mission de l'USAID s'est de plus en plus engagée dans un dialogue avec le MEF et les autres acteurs travaillant dans le secteur forestier².

² Les principaux bailleurs de fonds et partenaires appuyant le Programme Environnemental et le MEF sont la Banque mondiale, GTZ, la Coopération Française, la Coopération Suisse, WWF, Conservation International, PACT, Chemonics International/LDI et IRG/PAGE.

PAGE et l'assistance au secteur forestier

Au cours des 18 derniers mois, l'équipe de PAGE a forgé des relations de coopération avec les principaux acteurs du secteur forestier à Madagascar³. Suite aux nombreuses discussions préliminaires, l'assistance de PAGE a été sollicitée dans au moins quatre domaines ayant trait à la foresterie :

1. Amélioration de la gestion du Fonds Forestier National ; une étude juridique est en cours avec l'aide de MIRAY/CI mais davantage d'assistance dans le domaine de l'analyse économique et de la gestion pourrait être nécessaire.
2. De petites subventions et d'autres formes d'appui destinées à augmenter la participation de la société civile dans l'établissement et le fonctionnement des observatoires régionaux qui auront pour fonction de suivre les permis de coupe, la collecte des recettes et l'évolution du couvert forestier avec plus de transparence. Le choix des zones pilotes pour ces observatoires se fera probablement en étroite concertation avec WWF et CI afin de tirer profit de leur assistance au MEF et à la foresterie communautaire.
3. Assistance avec la mission organisée pour évaluer les projets pilotes de planification d'aménagement forestier dans la perspective de capitaliser les leçons apprises dans l'élaboration de politiques sectorielles et de stratégies programmatiques.
4. Participation dans les discussions portant sur l'identification des conditionnalités de l'allègement de la dette dans le cadre de l'initiative en faveur des PPTE, et la poursuite du financement du MEF, du PE2 et du PE3.

Des recommandations spécifiques sur les activités de suivi dans ces domaines figurent dans la dernière section de ce rapport.

Perspectives sur les défis dans le secteur forestier

Une attention particulière a été accordée à l'analyse d'une grande variété d'enjeux ayant trait au secteur forestier à Madagascar. Si l'auteur a fait l'effort de revoir quelques uns des rapports importants qui ont été élaborés récemment et qui traitent de ces questions, c'était surtout pour avoir une certaine perspective sur la nature et l'étendue des défis qu'il faudrait relever dans le secteur forestier. Les premières impressions et le présent rapport s'inspirent en grande partie de la comparaison entre la situation qui prévaut à Madagascar malgache et celle d'autres régions ainsi que de l'expérience acquise en matière de programme d'assistance au secteur forestier.

Le rapport d'évaluation des projets pilotes d'aménagement forestier de Roy Hagen et de son équipe en janvier 2001 recommande de se tourner un peu plus vers l'augmentation du rendement

³ WWF, CI et PACT travaillent ensemble dans le cadre de l'activité MIRAY qui est le principal mécanisme d'assistance de l'USAID en faveur du MEF et du secteur forestier. WWF appuie également l'activité CAF/APN. GTZ et la Coopération Suisse collaborent dans le projet de politique forestière (POLFOR) qui est un autre grand projet bilatéral fournissant une assistance au MEF au niveau central et régional. Au cours de l'année passée, Landscape Development Initiative (LDI) a élargi son champ d'action au-delà de l'agriculture et des activités génératrices de revenus apparentées pour s'engager un peu plus sur les questions du secteur forestier, en particulier dans les régions autour de Fianarantsoa.

commercial de l'aménagement forestier⁴. Manuel Soto Flandez a fait une recommandation similaire lorsqu'il propose en avril 1996 des modèles pour l'aménagement des forêts naturelles de Madagascar. L'aménagement forestier doit présenter un attrait économique plus grand que le « défrichement », sinon les populations locales continueront à défricher la forêt et à se livrer à d'autres pratiques leur permettant de gagner leur vie⁵.

En 1996, le plus grand défi semblait être la nécessité de mettre en place un programme d'aménagement forestier dont la direction et la réalisation était en grande partie assurée par le Service Forestier dans le but de lutter contre la culture itinérante, les feux de brousse et l'exploitation forestière artisanale de petite envergure, qui est soit illégale soit non réglementée. Les pratiques d'exploitation forestière étaient tout à fait inefficaces et utilisaient des haches et d'autres outils manuels produits localement pour la coupe, et la traction humaine pour le transport sur de longues distances de sorte que l'exploitation ne présentait aucun intérêt économique, si ce n'était que pour les essences de grandes valeurs et les planches sciées à la main. Seuls les arbres les plus précieux et ayant une grande valeur commerciale étaient abattus et moins de 15 pour cent des produits coupés étaient utilisés. Les essences secondaires étaient sous-utilisées et aucun effort n'était fait pour assurer la régénération des produits secondaires de grande valeur. Étant donné le manque de contrôle ou de critères pour la délivrance de permis, des entrepreneurs au capital insuffisant obtenaient de grandes surfaces forestières de haute qualité. Les investissements et le rendement économique étaient faibles, la production n'était pas durable, et les incitations à la régénération absentes. Cette utilisation de la forêt ne pouvait concurrencer la culture itinérante ou la conversion à d'autres utilisations.

Face à cette accélération de la perte de forêt et aux coûts socio-économiques et environnementaux qui y sont liés, la communauté des bailleurs internationaux s'est mobilisée pour soutenir la préparation de plans d'aménagement forestier dans l'espoir de parvenir à une utilisation durable des grandes surfaces forestières restantes. En même temps, des efforts concertés ont été menés pour appuyer l'élaboration d'une politique forestière et de réformes législatives plus éclairées, associées à des approches plus participatives et plus décentralisées dans l'aménagement forestier. Rétrospectivement, cependant, on constate que le niveau d'appui pour le développement des ressources humaines, pour le renforcement institutionnel à tous les niveaux et pour les réformes institutionnelles liés à un changement de politiques et de législation était insuffisant pour produire une transformation radicale dans les approches et les méthodes de travail, étant donné le contexte historique de l'administration forestière à Madagascar. Quand on considère les projets forestiers de la dernière décennie, on constate que les efforts visant une réforme des politiques et de la législation ainsi que l'appui visant à élaborer des plans d'aménagements en collaboration avec les divers projets pilotes étaient nécessaires mais bien

⁴ L'équipe recommande d'apporter « un plus grand accent sur la gestion à des fins commerciales ». Voir « Evaluation des projets pilotes d'aménagement des forêts naturelles à Madagascar », 15 janvier 2001. Ebauche de rapport de Roy Hagen et al. pour USAID/Madagascar, p. 9.

⁵ Il a fait cette remarque au sujet de la nécessité d'investir dans une amélioration de la collecte, des voies de passage et d'accès afin de permettre le transport mécanisé de produits forestiers de plus grande valeur et de volume plus important hors de la forêt de manière plus efficace et donc plus rentable, ceci dans l'objectif de concurrencer les autres utilisations de la terre telle que le « tavy ». Voir « Des modèles d'aménagement pour les forêts naturelles », Avril 1996, Manuel Soto Flandez et Rasolomahanina Rabemanantso, Direction des Eaux et Forêts, Projet KEPEN, p. 20-21.

insuffisants face au défi que représentait l'institution d'un meilleur aménagement forestier à Madagascar⁶.

Ensembles, les travaux de Hagen, Soto Flandez et d'autres évaluations, analyses et études récentes recommandent une série de mesures importantes pour freiner la perte forestière et promouvoir une gestion et une utilisation durables des ressources forestières malgaches⁷. Il serait utile de voir à quel point ces mesures et éléments de programmes recommandés sont appuyés actuellement par les politiques nationales, les stratégies sectorielles, l'aide au développement et les investissements existants. Les points suivants figurent parmi les éléments les plus importants :

Réformes des politiques et de la législation :

- Engagement politique confirmé au niveau national en faveur de politiques plus éclairées dans le secteur forestier, y compris un appui étendu en faveur du rendement durable, de l'aménagement à utilisation multiple des forêts et de la responsabilisation des communautés locales par des approches participatives destinées à améliorer l'aménagement forestier
- Réformes législative et institutionnelles appropriées pour lutter contre l'empiètement des surfaces forestières, décourager l'exploitation non durable et assurer une plus grande transparence, une distribution équitable des bénéfices, une utilisation optimale des recettes et une meilleure gouvernance du secteur forestier
- Réforme et mise en vigueur des nouvelles politiques réglementaires et fiscales afin de stimuler, promouvoir et récompenser les performances dans l'aménagement forestier et pour encourager un rendement durable de l'aménagement forestier. Ceci pourrait inclure les points suivants :
 1. taxation et redistribution de revenus différentes des produits forestiers selon leur origine (zones aménagées ou zones non aménagées)⁸
 2. utilisation efficace des fonds d'aménagement forestier au niveau central et au niveau décentralisé
 3. financement durable des services d'appui publics essentiels tels que la cartographie de base et la dissémination d'informations

⁶ Comme le fait remarquer Soto Flandez : «Dans ce contexte, il est de possible de prévoir qu'en l'absence d'une volonté politique affirmée, exprimée à travers une législation appropriée, qui devrait être effectivement appliquée par un Service Forestier renforcé et doté des moyens d'intervention humains et matériels, surtout en matière d'aménagement des forêts naturelles, le processus de défrichement va se poursuivre à une vitesse accélérée avec la croissance démographique. Néanmoins, il est nécessaire de souligner que cette alternative risqué de déclencher, à moyen terme, des conséquences écologiques et socio-économiques incontrôlables à l'échelle nationale. Rapport du projet KEPEM, p 5.

⁷ Voir Soto Flandez, p.6, Haget et al., p 9-10. Cette liste a été modifiée et allongée pour refléter les conclusions des autres études du secteur forestier, des études de cas de d'aménagement forestier à base communautaire et l'expérience de l'auteur.

⁸ La mise en place d'une taxation différentielle pour le bois commercialisé à partir de zones à accès libre, à accès contrôlé (marché orienté) et à plans d'aménagement approuvés (marché contrôlé) a joué un rôle essentiel dans le développement des opérations d'aménagement forestier à base communautaire au Niger. Les zones aménagées bénéficient également d'un plus haut niveau de rétention et de redistribution des taxes destinées à un fonds d'aménagement forestier local et à des investissements pour le développement communautaire. Voir Gerald Foley et al., Document technique de la Banque mondiale.

4. mesures d'incitation pour les investissements privés dans la planification d'aménagement forestier, pour l'utilisation et la commercialisation de produits forestiers⁹
 5. attribution de primes et autres incitations salariales aux fonctionnaires du secteur forestier
- Disposition pour un transfert progressif des droits et avantages, en fonction des étapes critiques ou points de références dans le processus de planification d'aménagement forestier et des incitations économiques et financières qui y sont associées
 - Élaboration, adoption et promotion de moyens simplifiés pour reconnaître la légalité et l'autorité des :
 1. droits et responsabilités des organisations communautaires
 2. contrôles décentralisés de l'accès à des surfaces forestières bien déterminées
 3. directives et plans de gestion ayant un bon fondement technique et élaborés de manière participative
 4. procédures transparentes et équitables pour le partage des bénéfices et la distribution des recettes

Réforme institutionnelle et gouvernance

- Appui politique et institutionnel pour la mise en place de mesures d'incitations financières et professionnelles afin de promouvoir un changement dans le rôle des agents de l'administration forestière, passant d'une fonction de police et d'application de la loi en vue de protéger les arbres, à une fonction de partenariat, de facilitation et d'appui technique destinée à appuyer un développement économique durable
- Renforcement institutionnel aux niveaux central, régional et local en vue de stimuler le partenariat entre secteurs public et privé et en vue de fournir un appui plus efficace dans l'aménagement forestier sur le terrain
- Simplification du processus et des procédures de planification dans le transfert d'autorité de gestion vers les communautés locales, la reconnaissance des droits locaux, la responsabilisation des organisations communautaires impliquées dans l'aménagement forestier et l'affirmation des rôles et responsabilités des entreprises forestières et du secteur privé
- Accélération du processus d'abolition de l'accès libre de fait aux forêts à gestion traditionnelle en responsabilisant les communautés locales à contrôler l'accès, à suivre l'utilisation et à superviser les changements dans l'utilisation des terres dans leurs terroirs
- Création d'équipes spécialement formées et organisées aux niveaux central et régional pour répondre aux demandes d'information et requêtes d'assistance sur le terrain dans l'initiation et la mise en œuvre d'accords et dans les opérations d'aménagement forestier. Ces équipes pourraient être constituées par une collaboration entre les agences publiques et privées
- Augmentation du nombre de personnel national (fonctionnaires de carrière et contractuels) disponible pour des formations spécialisées en aménagement forestier ; engagement à affecter le personnel formé à la facilitation et à l'appui des opérations d'aménagement forestier (par opposition aux tâches de supervision et d'administration)

⁹ Par exemple, l'application d'une taxation en fonction de la zone pour les propriétaires de concessions en Bolivie a stimulé les investissements du secteur privé dans la planification de l'aménagement forestier, les inventaires et autres mesures nécessaires pour obtenir l'autorisation de collecte. En même temps, elle a promu une utilisation plus efficace dans les régions nouvellement aménagées. Voir l'étude de cas « Bolivia – USAID's investments in natural forest management ».

- Efforts concertés pour mobiliser les organisations de services intermédiaires (ONG, agences volontaires privées, prestataires du secteur privé) en vue de donner aux organisations communautaires des capacités dans tous les domaines nécessaires pour soutenir les activités d'aménagement forestier communautaire : alphabétisation, organisation communautaire, accès aux informations techniques, formation en aménagement forestier et aux pratiques NRM, démocratie et gouvernance, création et gestion d'entreprise, accès au crédit, marketing, amélioration de l'utilisation, etc.
- Organisation d'une campagne de large diffusion d'information sur les avantages potentiels et les nouvelles opportunités en matière d'aménagement forestier, y compris un accès élargi par voie multimédia à des résumés et des documents sources qui soient faciles de compréhension, sur la politique et la législation forestières, sur les procédures administratives, l'inventaire des ressources, les directives techniques, les manuels de planification forestière, les partenariats, les réseaux de plaidoyer, les contacts d'affaires et les autres sources d'information et d'assistance supplémentaires
- Mise en place d'observatoires forestiers pour augmenter le niveau de surveillance de l'utilisation des surfaces forestières et de l'exploitation des produits forestiers, pour mieux sensibiliser sur l'état des ressources forestières et pour promouvoir l'échange d'information, le plaidoyer, la transparence et la responsabilité quant à l'amélioration des performances chez tous les acteurs impliqués dans l'aménagement forestier

Conservation de la biodiversité et maintenance des services environnementaux

- Intégration des priorités et des approches compatibles à la conservation de la biodiversité dans la planification générale de l'occupation des sols et du développement économique, dans la désignation de zones d'aménagement forestier et la préparation de plans d'aménagement forestier
- Concentration sur les opérations d'aménagement forestier et les incitations économiques pour assurer une régénération naturelle adéquate, un cycle de production durable et la préservation du capital forestier ainsi qu'une utilisation plus efficace (moins de déchets et de pertes lors de la récolte, du traitement et du transport); appuis à l'aide de réformes fiscales appropriées, recherches, documentation et sensibilisation
- Investissement en projets pilotes, en tests de sylviculture et en recherches écologiques et socio-économiques appliquées pour identifier et perfectionner les techniques d'aménagement forestier qui soient adaptées et appropriées aux conditions spécifiques de Madagascar

Lier la foresterie, le développement rural et la croissance économique

- Concentration sur les objectifs d'aménagement qui mettent l'accent sur les avantages sociaux et économiques. Encourager les investissements dans les activités d'aménagement forestier en tant que moteur du développement socio-économique dans les zones cibles
- Disposition pour l'identification et la réservation de surfaces forestières importantes dans le but de capitaliser leur potentiel pour une production durable de biens, la maintenance des services environnementaux, la génération de revenus et d'emplois, les recettes publiques, les contributions aux exportations, la substitution aux importations et les effets de multiplication associés
- Création de conditions encourageant la participation active des populations rurales et des opérateurs privés dans l'aménagement durable des forêts, restauration des relations entre les communautés locales et les forêts environnantes, réaffirmation des droits et des responsabilités des personnes impliquées dans l'aménagement des forêts

- Efforts concertés pour améliorer les méthodes de collecte, d'extraction, d'utilisation, de récupération des rebuts, et de traitement valorisant les produits forestiers, en accordant une attention particulière à la formation d'agents spécialisés travaillant sur le terrain, en matière de production forestière et de méthodes de traitement plus efficaces
- Augmentation de l'investissement dans le développement des infrastructures, notamment les voies d'accès, les infrastructures de traitement des produits forestiers et d'autres infrastructures socio-économiques (écoles, centres de santé, centre d'appui aux entreprises comprenant des services financiers et commerciaux, des infrastructures de communication, de transport et de tourisme) par une gestion plus transparente et plus décentralisée des recettes publiques, par une plus grande mobilisation des communautés, des fonds et des services du secteur privé, et par des partenariats d'affaires

Face à cette liste d'éléments programmatiques à traiter, liste qui est longue, ambitieuse et impressionnante, il est nécessaire de rappeler ce qui est en jeu. L'analyse effectuée par Soto Flandez permet de mieux comprendre quels sont les impacts visés par les efforts concertés pour l'aménagement d'une zone de forêt naturelle de 500 000 ha (sur trois grandes éco-régions). L'opération pourrait fournir autour de 125 000m³ de bois par an, ce qui équivaut en gros à 11 pour cent de la consommation nationale, et 108 000 m³ de bois de chauffage supplémentaire. La valeur économique de ces produits forestiers serait de l'ordre de 728 milliards Fmg ou 182 millions USD et rapporterait 29 milliards Fmg ou 7 millions USD par an au Service Forestier. Soto Flandez estimait que ce niveau de fonctionnement permettrait de produire quelque 1 466 000 homme-jours de travail, ce qui équivaut à 6 108 emplois¹⁰.

Capitaliser les grands enjeux forestiers – le cas de la Bolivie

Un grand nombre de ces recommandations et éléments programmatiques se sont avérés déterminants dans la lutte contre la déforestation et l'exploitation non durable des forêts tropicales en Bolivie. Des bénéfices économiques et environnementaux considérables ont été acquis en conséquences. Depuis l'adoption de la nouvelle loi forestière en 1996, quelque cinq millions d'hectares de forêts tropicales de basse altitude ont été intégrés dans un cadre d'aménagement amélioré et près d'un million d'hectares ont été certifiés conformes aux principes et critères de bonne gestion et de meilleures pratiques de foresterie à utilisation multiple et à rendement durable¹¹. Le secteur forestier et l'industrie du bois contribuent à présent pour 3 pour cent du PNB, génèrent 90 000 emplois et représentent 11 pour cent des exportations pour une valeur de 109 millions de USD. Le secteur rapporte 7,2 millions USD de recettes au gouvernement sous forme de droits sur les licences de concession et 4,6 millions USD sous formes d'impôts.

Jusqu'au début des années 90, le secteur forestier en Bolivie a été caractérisé par la hausse générale des prix des bois précieux, par une collecte extensive et non réglementée des produits

¹⁰ Voir Soto Flandez, 1996, p. 23. Les hypothèses et les bases de tous les calculs et projections figurent aux pages 21 et 22. Taux de change 1USD = 4 000 francs malgaches (Fmg). Prix moyen du bois : 400 000Fmg/m³.

¹¹ Même si la plupart des gens parlent de ces zones comme étant « gérées de manière durable », étant donné la controverse permanente quant à l'interprétation du terme « durable » dans l'aménagement des forêts tropicales, il est sans doute plus approprié de se référer à la terminologie utilisée par le Forest Stewardship Council dans le cadre de leur processus de certification.

forestiers non ligneux, par un accès inéquitable aux ressources forestières en faveur de ceux ayant des relations politiques et sans considération des revendications des indigènes ou des droits des communautés locales, et par des méthodes d'extraction irrationnelles et inefficaces.

L'administration forestière bolivienne n'avait ni l'influence politique ni les ressources budgétaires qui lui auraient permis de mener à bien son travail. Ses capacités étaient minées par son image d'agence dysfonctionnelle et corrompue en connivence avec les concessionnaires privés. Les conflits étaient fréquents entre les marchands de bois et les populations locales qui bénéficiaient peu de l'extraction¹². Des parallèles apparaissent clairement entre la situation en Bolivie il y a une décennie de cela et les conditions actuelles à Madagascar.

Comment la Bolivie est-elle devenue un leader en matière d'aménagement forestier parmi les pays en développement ? La remarquable transformation positive du secteur forestier bolivien est due à un certain nombre de facteurs, notamment des réformes dans l'administration forestière nationale, le zonage de l'utilisation des surfaces forestières, une meilleure sécurisation des droits locaux, l'amélioration des voies d'accès, et une série de mesures visant à augmenter le rendement des investissements dans l'aménagement forestier.

S'il y avait eu une très forte résistance aux réformes sectorielles et aux nouvelles lois au départ, en particulier du côté des personnes directement intéressées dans l'industrie forestière, l'application relativement uniforme et transparente des lois ont permis de produire des changements dans les attitudes. Au bout de plusieurs années, l'industrie a répondu aux coûts plus élevés dictés par les exigences d'un aménagement forestier durable en faisant les investissements appropriés et a commencé à récolter les avantages d'une meilleure façon de travailler.

En étudiant les leçons apprises de cette expérience et les événements clés ou les éléments programmatiques qui ont contribué à ce revirement bénéfique, plusieurs observateurs relèvent les points suivants comme étant les plus importants :

- Développement des ressources humaines – pendant de nombreuses années. La Bolivie a bénéficié d'une grande diversité d'initiatives et de programmes qui ont contribué à créer un personnel bien instruit et techniquement qualifié dans le secteur forestier et les domaines environnementaux apparentés
- Un champion national – Un sénateur bolivien, frère du président, formé en ressources naturelles (à Cornell) a conduit le débat parmi les personnes concernées et a donné un élan à la réforme
- Emergence de réseaux solides d'ONG – ces réseaux ont amplifié la voix de la société civile dans les débats sur la gestion des ressources naturelles et la politique environnementale et ont permis de plaider efficacement en faveur de réformes à travers une action coordonnée ; ils ont également joué un rôle d'observateurs dans le secteur

¹² Voir l'étude de cas « Bolivia – USAID's Investments in Natural Forests Management », p. 2. Voir également T.M. Catterson « Retrospective Study of USAID support to the Development of Environmental Sector in Bolivia » EPIQ task order No 813, rapport pour USAID/Bolivie, décembre 2000.

- Engagement et leadership technique des bailleurs de fonds dans le secteur¹³ - L'USAID a joué un rôle de leadership dans le secteur et a apporté un financement pour un programme d'appui à la gestion à intégration verticale des forêts (BOLFOR). Ceci devait permettre d'appuyer les réformes des politiques et des lois, la mise en place de cadres réglementaires et de mécanismes de financement durable ainsi que la formation, la recherche appliquée et les démonstrations sur le terrain¹⁴
- Engagement à long terme en faveur du dialogue et de la consultation – reconnaissance de la nécessité de réunir des informations pour un dialogue permanent en faveur des réformes de politiques, à travers la recherche appliquée pour fonder les réformes ; le débat et l'échange ont été également institutionnalisés à travers la création d'un corps consultatif chargé de résoudre les questions conflictuelles dans le secteur
- Investissements continus dans les efforts pilotes et les recherches – ceci comprend l'appui à l'analyse du potentiel foncier, l'aménagement foncier, l'évaluation environnementale des activités de développement planifiées, les efforts pilotes conçus pour tester des approches, pour développer les capacités locales et pour sensibiliser sur les enjeux critiques
- Nouvelle législation – ceci comprend des dispositions dans la nouvelle loi forestière donnant des droits aux groupes indigènes et aux utilisateurs informels de la forêt, et capitalisant les opportunités liées à la décentralisation et la participation populaire¹⁵
- Réforme de la politique fiscale – ceci comprend l'imposition d'un droit sur les zones boisées (1 USD par an par hectare) afin de décourager la coupe extensive et sélective d'essences de grande valeur
- Adoption de directives techniques pour l'aménagement forestier – et imposition d'exigences légales en matière de pratique de l'aménagement forestier durable¹⁶
- Zonage et ré-allocation des surfaces forestières – en tenant compte du potentiel foncier, des revendications territoriales des indigènes, des droits locaux et de l'identification de zones pour le développement du secteur forestier
- Reconnaissance de la valeur de l'aménagement durable des forêts en tant qu'option pour appuyer la conservation de la biodiversité – les zones faisant l'objet d'un aménagement forestier actif et durable peuvent être plus faciles à protéger que de nombreuses aires protégées. Ceci contribue à réaliser dans une certaine mesure les objectifs de conservation de

¹³ Au début des années 90, l'USAID était le premier bailleur dans le secteur environnement et en 1992 les efforts dans ce domaine ont fait l'objet d'un Objectif Stratégique et permis à la mission de lancer le projet BOLFOR en 1994.

¹⁴ Le projet d'aménagement forestier durable en Bolivie était un contrat « de conception et de réalisation » flexible, comprenant un appui sous forme de conseils pour l'élaboration de politique nationale, des réformes juridiques, une recherche appliquée pour fonder les recommandations en matière de politiques et règlements, des démonstrations sur le terrain des meilleures pratiques de collecte et de sylviculture, la formation du personnel des agences, des industries et des ONG et la promotion des produits forestiers certifiés sur le marché. Voir Kraljevic, « BOLFOR's legacy : Institutional Sustainability », Chemonics, 1997.

¹⁵ Deux nouvelles lois – la loi sur la participation populaire de 1994 et la loi sur la décentralisation administrative de 1995 – ont amené des grands changements dans la manière de voir les droits et la jouissance foncières et dans la manière dont ceux-ci affectaient l'allocation des concessions forestières.

¹⁶ Les directives techniques d'aménagement forestier traitent du zonage, de l'inventaire, des exigences des plans d'aménagement, de la durée des rotations, et de la régénération naturelle à la place du reboisement.

la biodiversité sans demander davantage des ressources limitées consacrées à la gestion des parcs et aires protégées¹⁷

- Développement institutionnel, notamment :
 1. Mise en place d'une Superintendance Forestière pour collecter les droits et les recettes forestiers et pour les distribuer ensuite à des fins d'investissement
 2. Appui à un Fonds National pour le Développement de la Foresterie, un fonds autonome qui est chargé de gérer l'investissement national dans les activités d'aménagement forestier
 3. Création du Conseil Bolivien pour la Certification Forestière Volontaire et assistance dans le développement de capacités nationales en matière de certification des pratiques d'aménagement forestier durable
 4. Collaboration avec le secteur privé pour établir le Centre Amazonien pour le Développement de la Foresterie (CADEFOR) dans l'objectif de fournir un appui à la gestion des entreprises, une assistance technique et des communications marketing aux producteurs certifiés, y compris les communautés indigènes et les groupes municipaux intéressés par le développement d'entreprises
- Capitalisation des opportunités offertes par la certification – La Bolivie jouit actuellement d'un avantage comparatif en termes d'accès au marché international des produits de bois certifié (exportations d'une valeur de 109 millions USD en 2000)
- Promotion et facilitation des liaisons entre les petites entreprises et les projets communautaires d'un côté et les grandes entreprises ayant des capacités de traitement sophistiqué et des capacités de marketing de l'autre
- Mise en réseau stratégique des efforts de projets pour renforcer les capacités de formation locale sur le plan gestion, technique et professionnel

L'assistance se poursuit pour plusieurs domaines d'importance critique, notamment les dispositions légales pour la sécurisation des titres ou le contrôle de l'utilisation des surfaces forestières afin de justifier les investissements dans la sylviculture, et d'autres mesures destinées à augmenter la productivité, et un meilleur accès aux financements nécessaires pour la planification de l'aménagement forestier, en particulier pour les petites entreprises et les organisations locales.

Implications de l'expérience bolivienne pour Madagascar

On pourrait se décourager facilement face à la situation actuelle du secteur forestier malgache, en particulier lorsque l'on considère toutes les occasions manquées représentées par ces vastes zones déboisées où les coupes ont si peu contribué à réduire la pauvreté parmi la majorité rurale. Sans aucun doute, il reste des défis formidables à relever. Il ne sera pas facile de réduire la culture itinérante (« tavy ») et l'exploitation illicite et de traiter des facteurs multiples ainsi que de la pression d'occupations des sols qui conduisent à une utilisation non durable des ressources forestières et à la déforestation. Cependant, des progrès considérables ont été réalisés ces dernières années.

¹⁷ L'aménagement forestier ne peut réaliser tous les objectifs de conservation de la biodiversité, mais il est de loin meilleur pour la diversité qu'une occupation irrationnelle des sols, une utilisation non durable de la forêt, la déforestation et la conversion à l'agriculture.

L'USAID, de concert avec la Banque mondiale, GTZ, la Coopération française, la Coopération suisse ainsi qu'un certain nombre d'ONG internationales comme WWF, Conservation International et PACT ont fourni, dans le cadre du Programme Environnemental National, une assistance dans certains des domaines qui ont contribué au succès de la Bolivie et d'autres pays. Lors d'une récente étude des questions stratégiques, des progrès et des actions en suspens¹⁸, l'USAID/Madagascar a exprimé sa préoccupation quant aux liens entre l'environnement et le développement rural, l'exploitation illicite des ressources naturelles y compris les forêts, et l'avancement du cadre réglementaire pour la gestion environnementale et l'amélioration de la gestion des ressources naturelles. Un appui de haut niveau permettant d'accorder plus d'attention à l'utilisation des forêts est en train de former et de susciter un ensemble d'action destinées à améliorer l'efficacité et l'effectivité du Service Forestier dans un environnement de plus grande transparence et de meilleure gouvernance¹⁹. Accompagnées de la préoccupation grandissante au sein de la communauté des bailleurs sur la mauvaise performance du secteur forestier et les accords associés sur les conditionnalités de la poursuite du financement des programmes et de l'assistance pour le Ministère des Eaux et Forêts et le Programme Environnemental (PE2), ces pressions en faveur d'une réforme ont suscité des initiatives positives. Si les actions à court termes convenues sont mises en œuvre et appuyées par des mesures de suivi appropriées, elles devraient permettre de freiner l'exploitation non durable des forêts dans une certaine mesure pendant que des mesures plus durables et plus générales sont organisées et mises en œuvre.

Progrès récent dans la résolution des problèmes du secteur forestier à Madagascar

Au cours des six derniers mois, les différentes parties sont parvenues à des accords et à des plans d'action :

- moratoire temporaire sur l'exploitation forestière à l'intérieur et autour des zones protégées
- suspension temporaire de l'exportation du bois précieux
- réforme des procédures et des critères pour la délivrance de nouveaux permis de coupe
- élaboration de nouveaux règlements sur la production de charbon de bois et de bois de chauffe
- suspension temporaire des nouveaux permis de coupe
- efforts continus pour réformer et améliorer la gestion du Fonds Forestier National et des fonds régionaux
- appui continu au zonage de surfaces forestières
- renouvellement de l'appui à la recherche forestière
- mise en place d'un système de suivi plus transparent pour les permis de coupes, les recettes et le couvert forestier

¹⁸ Voir « Significant issues raised during reporting period, actions taken and additional actions required » du rapport Managing for Excellence, 2000, USAID/Madagascar, décembre 2000

¹⁹ Voir le rapport de WWF « Table ronde sur l'exploitation illicite des ressources naturelles » 4 mai 2000 pour le compte de la Primature, voir également la correspondance du Secrétariat multi-bailleurs en date du 20 novembre 2000 transmettant plusieurs arrêtés et plan d'action préparés par le Ministère des Eaux et Forêts.

En outre, des recommandations en faveur d'approches plus efficaces ont été faites pour transférer les droits de gestion et étendre les opérations d'aménagement forestier communautaire. Des modestes efforts sont actuellement menés pour engager et appuyer la société civile dans le domaine de la gouvernance forestière/aménagement forestier et la protection de l'environnement (participation dans les évaluations environnementales et les études d'impacts). D'autres activités sont également en cours pour traiter d'autres besoins et opportunités, notamment :

- promotion de synergie et de liens entre l'allègement de la dette, la réduction de la pauvreté, le développement agricole, les soins de santé, la protection environnementale et la gestion des ressources naturelles
- élaboration de politiques fiscales pour appuyer les filières des produits forestiers
- appui aux interventions sur le terrain dans les régions ciblées (efforts pilotes pour augmenter la productivité, promouvoir la génération de revenus dans un contexte d'initiatives de développement paysager et de planification écorégionale)
- développement des capacités institutionnelles, méthodologies améliorées et participation publique dans l'évaluation d'impact sur l'environnement
- élaboration de stratégies de financement durable des programmes environnementaux
- définition des priorités en termes de conservation de la biodiversité et suivi environnemental
- recherche appliquée en économie de l'environnement

Priorités à Madagascar

Si cette évolution est encourageante, l'application des leçons apprises en Bolivie et dans d'autres régions ainsi que la prise en compte des études successives de la situation à Madagascar conduirait à travailler sur plusieurs questions particulièrement critiques.

1. *Ré-engagement par rapport à un aménagement à utilisation multiple et à rendement durable.* Les forêts ont de toute évidence un rôle important dans le développement durable de Madagascar, en tant que moyen de conserver la biodiversité et base pour l'expansion de l'écotourisme, mais aussi en tant que source d'énergie pour les ménages, moyen de protéger et maintenir les ressources en eau et une grande diversité de services environnementaux, source d'approvisionnement en bois et autres produits forestiers non ligneux, base des revenus de beaucoup de ménages, opportunités pour l'existence d'entreprises et pour la génération de revenus. Ensemble, l'amélioration de la gestion de ces diverses utilisations des ressources forestières peut contribuer aux objectifs de développement, notamment la réduction de la pauvreté, le développement rural et la planification écorégionale. Les forêts naturelles sont trop importantes pour qu'on puisse se permettre d'en isoler les grands blocs restants en tant que réserves de biodiversité, ou des réserves gérées par le gouvernement – ou encore d'être abîmées et converties à d'autres formes d'occupation. Il est nécessaire de renouveler l'engagement à intégrer les objectifs de protection et de production afin de promouvoir, de manière aussi étendue que possible, une protection de l'environnement qui cherche à produire des avantages locaux et des revenus pour les communautés locales, ainsi qu'une production soutenue qui tienne compte de la protection des ressources.
2. *Évolution du rôle des agents forestiers.* Les agents forestiers travaillant sur le terrain ont besoin de soutien et d'encouragement permanent dans la transition de leurs rôles d'agents policiers dont ils ont hérité, vers un nouveau rôle de partenaires dans le développement local

(voir tableau). De nombreux signes permettent de dire que les forces politiques et institutionnelles malgaches n'ont pas encore été mobilisées à tous les niveaux au degré requis par cette transition. Les besoins du Service Forestier en termes de développement et formation des ressources humaines restent insatisfaits dans une grande mesure. Les incitations institutionnelles et fiscales en faveur du changement comportemental requis ne sont ni en place ni opérationnelles. Si les agents n'adhèrent pas à un aménagement forestier durable et participatif, aucun progrès durable ne peut être réalisé, malgré les efforts pour l'élaboration de nouvelles politiques forestières, de textes juridiques, de plans d'aménagement, de conditionnalités de programmes et autres.

3. *Coordination des bailleurs dans l'intérêt de l'élargissement de l'appui au secteur forestier.* Il est peut-être nécessaire de réévaluer la nature de la coordination des bailleurs dans le secteur forestier. Malgré l'existence d'unités de coordination, le financement global des programmes environnementaux reste une grande préoccupation à Madagascar. La collaboration se forme autour de la formulation de conditionnalités de financement et autour de la mobilisation du financement nécessaire pour atteindre les objectifs de conservation de la biodiversité. Le partage d'informations vise également à traiter des enjeux de politiques ciblées, tels que la mise en place d'observatoires forestiers, le transfert progressif des droits de gestion aux communautés locales, ou l'amélioration du recouvrement des recettes du Fonds Forestier National. Cependant, on pourrait se demander si cette approche porte suffisamment sur la mobilisation et la gestion de la grande diversité de partenaires et d'appuis qui sont nécessaires pour traiter des contraintes fondamentales et pour capitaliser les contributions potentielles du secteur forestier au développement économique, à la gestion intégrée des ressources naturelles, au développement des entreprises liées à la forêt et à beaucoup d'autres défis à relever.

Observations et suggestions sur les observatoires forestiers nationaux et régionaux proposés

Il est important d'utiliser le concept d'observatoires à des fins autres que la seule publication d'informations (liste de permis, recettes) fournies par le MEF. Il n'y a actuellement aucune garantie que le MEF fournira toutes les informations demandées ou proposées de manière complète, précise et exacte. On ne sait pas encore dans quelle mesure l'acte de publier les informations contribuera à freiner la déforestation ou améliorer l'aménagement forestier. **La mise en place et le fonctionnement des observatoires doivent être vus dans un cadre plus large d'actions multiples destinées à conserver les forêts restantes et à renforcer les actions apparentées ou à mettre celles-ci à profit autant que possible.**

Les observatoires constituent un moyen d'impliquer plus d'entités concernées dans le suivi et l'aménagement des forêts. Leur mise en place pourrait aider à susciter l'émergence de défenseurs d'une plus grande transparence et d'une meilleure gouvernance dans le secteur forestier, dans la mesure où elle donne un meilleur accès aux informations et offre la possibilité de réagir par rapport aux problèmes soulevés. **Les observatoires peuvent constituer un mécanisme puissant pour promouvoir des partenariats entre le MEF et les autres acteurs.** Ces partenariats peuvent contribuer à augmenter le niveau de surveillance des opérations sur le terrain. Ils pourraient également pousser à des réformes institutionnelles au sein du MEF et susciter et conduire un grand nombre d'actions visant à améliorer la conservation forestière comme indiqué dans les PTA du MEF et des autres partenaires du PE2 (par exemple, stratégie de gestion de

l'information, suivi du couvert forestier, promotion de GCF, amélioration de la gestion du FFN/FFR, etc.)

L'arrêté fait mention du suivi et de la diffusion non seulement d'informations sur les *permis* et les *recettes* mais également d'informations sur le *transfert de la gestion* (avancement quant aux initiatives GCF) et sur l'évolution des zones forestières (comme le changement de l'utilisation des terres, de l'étendue du couvert forestier, les résultats d'un suivi environnemental plus fréquent à l'aide de télédétection/d'imagerie satellitaires). Il serait avantageux et opportun de mettre à profit les SIG et les capacités de cartographie existantes pour suivre, véhiculer et disséminer ce type d'information. Les cartes et les photos (en particulier lorsqu'elles portent sur des périodes en contraste) suscitent beaucoup plus d'intérêt et d'actions que la publication d'une liste de chiffres ou de tableaux. **Les observatoires devraient mettre pleinement à profit les opportunités d'utiliser des cartes et de bien documenter les actions sur le terrain (défrichement, meilleure gestion) à l'aide de cartes et de photos. Ces cartes et dossiers seront mis à la disposition de la presse, des autorités locales, etc.**

Il est d'une importance critique de mettre à profit le mécanisme des observatoires pour **relier les meilleurs accès aux informations sur l'état et l'utilisation des forêts, l'application plus efficace des lois régissant l'exploitation des forêts et enfin les opportunités d'aménagement forestier amélioré.** Ceci peut se faire en promouvant le partenariat entre les principales entités concernées, en appuyant la diffusion d'une large gamme d'informations appropriées, en associant des efforts de formation et de renforcement de capacités, en associant des réformes juridiques et une simplification des procédures administratives, et en utilisant les observatoires pour promouvoir la participation et la responsabilisation au niveau des communautés locales et des autorités décentralisées.

Par exemple, la mise en place d'observatoires offre la possibilité de mieux surveiller la délivrance de permis et l'enregistrement. Au lieu de laisser les choses en leur état et d'attendre que le MEF fournisse les informations relatives aux permis aux observatoires, ces derniers pourraient prendre part à la délivrance de permis, en vérifiant la conformité des approbations et signatures nécessaires, vérification validée par un « vu » de leur part. **Les observatoires devraient être impliqués activement dans la validation du processus de délivrance de permis et non dans la seule publication des permis accordés.**

Les observatoires peuvent également jouer un rôle en augmentant l'attention donnée à l'aspect économique de l'aménagement forestier, en particulier aux incitations économiques en faveur d'un meilleur aménagement forestier. Ils pourraient constituer un moyen d'évaluer les plans et la performance des opérations d'aménagement forestier et mettre cette évaluation en relation avec des avantages fiscaux destinés à promouvoir les investissements dans l'aménagement. Les opérations GCF qui élaborent un plan d'aménagement conformes à des critères convenus et à un cahier de charges pourraient avoir droit à un traitement préférentiel en termes de dégrèvement sur les impôts, etc. De même, les agents du service forestier impliqués dans de telles activités pourraient avoir droit à des « primes » et motivation liées à l'amélioration de l'aménagement (et un plus grand recouvrement des recettes permettant au MEF d'effectuer de tels paiements).

Le processus de mise en place d'observatoires devrait donner un élan significatif aux actions qui pourraient profiter à beaucoup plus que les seuls membres de l'observatoire ou les autres acteurs connexes – en particulier en termes de diffusion d'information. Par exemple, une plus grande attention accordée à la diffusion d'informations sur les lois, les règlements, les procédures adéquates et les formations y afférents pourrait aider à sensibiliser de nombreuses personnes concernées sur le cadre juridique de l'aménagement forestier, à travers des activités de diffusion d'information supplémentaires, à un coût additionnel moindre. De même, une plus grande attention accordée aux bons exemples d'aménagement forestier, à leurs impacts économiques et à leurs avantages environnementaux pourraient être largement disséminés et promus à travers les observatoires et en association avec eux.

A travers le rôle de suivi de l'avancement dans le cadre du transfert des droits de gestion aux communautés locales et aux autres groupes, les observatoires pourraient aide à orienter les efforts de manière à appuyer ces initiatives avec des informations techniques et une assistance sur le terrain appropriées. Ces localités, organisations (COBA) et autres groupes pourraient être les cibles de la distribution des fiches techniques les plus récentes et des ensembles d'informations relatives au CBFM.

Les observatoires peuvent également être un moyen pour davantage utiliser et attirer l'attention sur les analyses relatives à la définition des priorités en termes de conservation de la biodiversité, au zonage des forêts (cartographie du potentiel foncier, optimisation de l'occupation des sols et planification régionale de l'occupation des sols) et sur le suivi environnemental. Les observatoires pourraient susciter une plus grande demande de ces analyses et produits et aider à les appliquer dans une région donnée. Les groupes de travail et les partenaires intéressés pourraient être organisés en association avec l'observatoire pour améliorer le suivi au niveau local, appliquer le zonage, assurer le respect des priorités en termes de biodiversité en relation avec leurs fonctions de surveillance et de rapportage.

Il est important d'éviter que la supervision technique de l'aménagement forestier n'empiète pas sur les fonctions statutaires et appropriées des agences impliquées dans la mise en vigueur de loi ou qu'elle ne soit perçue comme telle. Les observatoires n'auront pas la même autorité, cependant, ils peuvent amener les agences compétentes à prendre des mesures en rendant publics les faits et en exerçant une pression pour inciter les interventions, et en compilant les informations nécessaires pour appliquer des sanctions ou d'autres mesures administratives. De cette manière, les observatoires peuvent contribuer à rendre les autres agences (comme le MEF) plus responsables, plus transparents et plus efficaces.

Il est d'une importance critique que les observatoires soient établis en tant qu'unités indépendantes et autonomes et qu'ils soient responsables vis à vis d'une structure qui soit largement représentative et relativement moins susceptible d'être influencée (par exemple, plusieurs agences publiques, autorités, associations d'ONG, secteur privé et autres représentants de la société civile). Ils devraient servir de médiateur – et se faire connaître en tant qu'institution facile d'accès, ayant l'indépendance et les moyens qui lui permettent d'enquêter sur n'importe quel cas d'exploitation illicite ou tout autre acte illégal. Les particuliers, les organisations ou les leaders de la communauté pourraient les approcher pour enquêter sur

d'éventuels cas de violation des règlements et lois. Ils seraient bien placés pour arbitrer et résoudre des litiges.

Si les observatoires peuvent jouer un rôle crucial de grande envergure dans l'amélioration de l'aménagement forestier à Madagascar, **il est important d'éviter de les mettre en place d'une manière qui les vouerait à l'échec dès le départ. De ce fait, ils devraient être conçus pour se charger de tâches relativement simples et gérables au départ, puis s'avancer progressivement vers d'autres domaines et fonctions conformément aux priorités et à la capacité locales et à l'assistance programmée.**

Les activités proposées pour l'assistance de PAGE pour la mise en place et la mise en œuvre d'observatoires dans deux régions pilotes sont présentées dans les tableaux ci-joints.

Propositions Relatives à la Mise en Place et au Fonctionnement des Observatoires Régionaux

Questions/ Problèmes	Principes d'orientation	Propositions d'action	Possibilités d'Appui PAGE	Délais/Calendrier Proposé
Insuffisance de Contrôle de l'exploitation forestière	Renforcement de surveillance et du contrôle sur le terrain	Mise en place de l'observatoire régional, et mobilisation du personnel compétent ayant les moyens et l'autorité nécessaires	Diffusion de l'information concernant le cadre, les motifs, et le mandat de l'observatoire, y compris les résultats des travaux de suivi environnemental dans la région	Diffusion de l'arrête du 16 nov. 2000 portant création d'un observatoire et d'autres documents pertinents à tous les partenaires et intéressés (mai-juin 2001)
		Responsabilisation d'une équipe de suivi de l'exploitation des ressources forestières, composée des représentants du MEF, des autorités locales, des privés, des ONGs et de la société civile	Aider à la mise en place de l'observatoire régional, à travers l'animation des réunions de concertation, de réflexion, et de prise de décision par rapport au statut, composition, organisation et fonctionnement de l'observatoire	Organisation des réunions de concertation (juin-juillet 2001)
		Plus grande implication des acteurs locaux dans le contrôle sur le terrain	Collaboration avec MIRAY et POLFOR/GTZ pour le renforcement des moyens du service forestier et la mobilisation des moyens d'une équipe de suivi	Appui à la constitution et à la formation / information du personnel de l'observatoire, y compris le noyau permanent, une équipe de suivi et des contacts sur le terrain (août – septembre 2001)
			Appui à la diffusion des informations concernant l'octroi des permis, les défrichements, les coupes, et l'exploitation des ressources forestières	Préparation et affichage des premiers rapports sur les permis, le défrichement et l'exploitation des forêts (septembre-déc 2001)
Manque du personnel nécessaire au niveau de l'administration forestière	Renforcement du partenariat entre les services techniques, les autorités du province et la société civile; responsabilisation de tous les acteurs en vue d'une meilleure gestion des ressources forestières	Accélération de la mise en place du comité consultatif régional (et par la suite de la commission forestière) en vue du contrôle et du pilotage de l'observatoire régional	Recrutement d'un point focal pour l'appui PAGE à l'observatoire	Identification du consultant PAGE (mai-juin 2001)
			Aider à mieux connaître les partenaires potentiels; recenser les ONGs, associations, opérateurs privés et membres de la société civile ayant un intérêt et un engagement en faveur de la réussite de l'observatoire	Réalisation des enquêtes et préparation d'une liste de contacts (juin-juillet 2001)
			Subvention aux ONGs et associations ayant un intérêt de contribuer aux activités du comité consultatif et de l'observatoire	Réception et examen des requêtes; octroi de petites subventions aux ONGs et associations compétents (juin-déc 2001)

Questions/ Problèmes	Principes d'orientation	Propositions d'action	Possibilités d'Appui PAGE	Délais/Calendrier Proposé
Non-respect de la loi; exploitation illicite des ressources forestières	Promotion de la transparence et de la bonne gouvernance; amélioration des connaissances des textes; application de la loi	Organisation des formations adéquates sur les textes réglementant les ressources forestières; reformes de procédures de gestion de redevances en vue d'une plus grande transparence; application des sanctions en cas des besoin	<p>Appui à l'organisation des formations (en concertation avec MIRAY et d'autres partenaires PE2) notamment en faveur des autres services techniques, des autorités et des organisations locales (CLD, CRD) des structures professionnelles et des institutions de la société civile (associations, ONG, entreprises, églises, etc.)</p> <p>Collaboration dans les analyses et reformes de procédures;</p> <p>Appui à la diffusion d'information sur les règlements, les reformes de textes, et leur application (par tous les voies et moyens)</p> <p>Appui à la diffusion des informations concernant les redevances forestières</p>	<p>Organisation des formations (juin-dec 2001)</p> <p>Réalisation des études analytiques et élaboration des propositions de simplification des procédures (juin-octobre 2001)</p> <p>Publication et diffusion des informations concernant les règlements (juin-décembre 2001)</p> <p>Préparation et affichage des premiers rapports sur la collecte et l'utilisation des redevances forestières (septembre-déc 2001)</p>
Faiblesse dans le niveau de gestion des ressources forestières	Accord de principe sur la politique et les stratégies de sécurisation des droits des acteurs et de promotion du transfert de gestion aux structures compétentes locales (GELOSE, GCF)	Simplification des procédures; promotion des actions légères de type GCF; l'intensification de la communication en vue d'une meilleure compréhension des enjeux économique et environnemental; promotion des alternatives aux défrichements et à l'exploitation non durable des forêts; motivation des acteurs par un système de primes	<p>Disponibilisation des informations concernent les priorités de conservation de la biodiversité dans la région, les propositions de zonage et d'utilisation optimale des terres boisées, et les résultats des études d'économie environnementale ayant trait aux ressources forestières</p> <p>Appui (en cas de besoin) pour compléter le zonage sommaire des forêts dans la région</p> <p>Appui (en concertation avec MIRAY, POLFOR/GTZ) pour promouvoir l'adoption des approches légères de type GCF</p> <p>Promotion d'une programmation transparente d'une partie plus importante des redevances forestières en faveur de la gestion décentralisée des ressources forestières</p>	<p>Collecte de documentation et préparation d'un CDROM (juin-sept 2001)</p> <p>Organisation des appuis ponctuels en cas de besoin par le personnel PAGE (juin-déc 2001)</p> <p>Rapport sur l'avancée de GCF (nombre d'initiatives, superficies ciblées, degré d'avancement, capacités de COBA) et la mobilisation des ressources en appui a la GCF (programmation des redevances et d'autres recettes) publiée en décembre 2001</p>

Questions/ Problèmes	Principes d'orientation	Propositions d'action	Possibilités d'Appui PAGE	Délais/Calendrier Proposé
Pauvreté persistante des populations rurales et dégradation continue des ressources naturelles	Intégration de la réduction de la pauvreté et des actions de développement rural dans la gestion des ressources naturelles	Privilégier les approches participatives, la gestion communautaire des ressources naturelles dans une optique de rejoindre les soucis de la production et la protection	Contribuer à la mise au point des nouvelles approches et diffusion des informations relatives au cas de réussite, des pratiques améliorées de gestion communautaire et participative des ressources forestières	Collecte de documentation et préparation d'un CDROM (juin-sept 2001)
			Contribuer à l'analyse des résultats et des impacts des initiatives visant une gestion améliorée des forêts	Organisation des sessions de formation de formateurs (oct-dec 2001) Préparation et diffusion du rapport sur l'impact d'une gestion améliorée (dec 2001)
Mauvaise circulation d'information	Se servir de tous les voies et les moyens en vue d'améliorer l'accès à l'information en temps opportun, par les principaux acteurs	Utilisation systématique de la presse écrite, radio, télévision, Internet, bulletins, systèmes d'information, structures de formation et d'éducation et publications	Appui à l'identification des possibilités de diffusion d'information dans la région; Prise de contact et réunion d'information avec les journalistes, formateurs, associations professionnelles, et d'autres personnes ayant les possibilités de contribuer à la diffusion des informations provenant de l'observatoire régional et national	Relevé des intéressés, prise de contact et réunions de travail (juin-dec 2001)
			Faciliter la disponibilisation des informations aux intéressés, en vue d'une plus grande diffusion (y compris les cartes, notices explicatives, tableaux d'information, compte rendu des réunions, rapports de visites, etc.)	Envoi des « paquets d'information » régulièrement aux intéressés (juillet-dec 2001)
			Appui à l'établissement d'un site web de l'observatoire régional	Etablissement de site web (octobre 2001)
			Suivi de l'ampleur des efforts de diffusion d'information	Préparation d'un rapport faisant état de l'ampleur de diffusion des informations (dec 2001)

Conditionnalités du secteur forestier

En octobre 2000, la communauté des bailleurs était préoccupée par les retards du MEF dans la réalisation des objectifs programmatiques dans les domaines de la planification de l'aménagement forestier et de la lutte contre de la corruption, l'utilisation non durable et la collecte non réglementée des produits forestiers, mais également en ce qui concerne les opportunités offertes par les négociations sur les conditionnalités de remise de la dette. En tant que pays très pauvre (PPTE), Madagascar anticipait des recettes allant jusqu'à 500 millions USD à la suite de la remise de la dette à conditions que toutes les parties s'accordent sur les termes et les conditions. Dans le cadre du processus d'identification d'un ensemble assez limité et bien ciblé de conditionnalités, une revue du contexte, des objectifs et des possibilités de conditionnalités proposées a été préparée et présentée à l'USAID/Madagascar (Voir tableau en Annexe C).

Dans les mois qui ont suivi, un certain nombre d'actions et d'enjeux proposées ont été abordés soit à travers les conditionnalités de l'initiative PPTE, soit à travers celles du financement du PE2, soit à travers un plan d'action spécifique adopté par le MEF en consultation avec les bailleurs concernés.

Conclusions et recommandations

En ce qui concerne les domaines du secteur forestier où PAGE pourrait apporter son assistance, l'activité pilote de gouvernance forestière a été bien accueillie et correspond à une attention grandissante portée à la gouvernance forestière, à la lutte contre l'exploitation illicite de la forêt, au renforcement du rôle de la société civile et à l'appui à l'installation et à la mise en œuvre d'observatoires forestiers régionaux. Il est important de développer rapidement la composante «communication» de cette activité et de maintenir des relations de collaboration étroite entre les partenaires impliqués dans l'appui sur le terrain en faveur d'un transfert des droits d'aménagement forestier vers les communautés locales, ainsi qu'avec les groupes du secteur privé qui s'intéressent à un aménagement forestier plus responsable. Une visite de suivi permettrait de développer davantage l'idée d'utiliser un «bulletin de note» pour publier et promouvoir une gestion judicieuse des ressources forestière.

À ce jour, les efforts pour améliorer le recouvrement des recettes sur les permis de coupes et pour augmenter la transparence dans la gestion du Fonds Forestier National n'ont connu qu'un succès limité. L'assistance dans ce domaine aura probablement peu d'impact à long terme tant qu'il n'y aura pas de changement politique bien clair en ce qui concerne l'engagement du gouvernement par rapport à une meilleure gouvernance et à un financement durable dans le secteur forestier. Il est fort possible que les pressions de recouvrement des recettes résulteront en une augmentation des fonds détournés vers des fins qui n'ont aucune relation avec l'amélioration de l'aménagement forestier. De ce fait, l'assistance devrait se détourner des FFN/FFR vers la mise en place et l'utilisation de sources de financement gérées au niveau local et décentralisé en vue de mettre en œuvre des activités d'aménagement forestier communautaires. Pour que ces activités aboutissent, il est nécessaire que les organisations à base communautaire aient accès à des capitaux leur permettant d'acquérir des outils et des équipements d'aménagement forestier et de faire les investissements en infrastructures nécessaires, surtout au départ. PAGE pourrait

apporter son assistance en étudiant comment ces besoins de financement au niveau local pourraient être satisfaits et maintenus à long terme.

Jusqu'à ce jour, le MEF n'a pas encore reçu un niveau d'aide comparable à ceux dont ont bénéficié l'ANGAP, l'ONE et la plupart des agences d'exécution du PE2. Dans le cadre du nouveau PNAE, l'appui au programme environnemental semble se concentrer sur la conservation de la biodiversité et la protection environnementale, essentiellement à travers le renforcement des institutions du secteur public. Mais en même temps, nous nous trouvons face à un besoin énorme et des opportunités d'incorporer les problèmes et les défis relatifs à l'environnement et au secteur forestier dans les programmes d'allègement de la dette, de réduction de la pauvreté, et de développement rural en cours. Étant donné le travail de PAGE dans le domaine de l'économie de l'environnement, et ses relations étendues avec les leaders politiques, les institutions et les partenaires de l'USAID impliqués dans le développement rural et l'allègement de la pauvreté, il pourrait contribuer efficacement à une intégration des questions environnementales et forestières dans les stratégies et les investissements en faveur du développement rural et de la réduction de la pauvreté.

Au cours de l'année écoulée, un grand volume d'information a été acquis à partir de l'évaluation des projets pilotes d'aménagement forestier à Madagascar, des ateliers sur les expériences acquises en matière d'aménagement forestier à base communautaire, de la loi sur la GELOSE ainsi que des nouvelles dispositions pour le transfert des droits de gestion aux communautés locales²⁰. A la lumière de ces évaluations et de ces ateliers, il devrait être possible de parvenir à un consensus sur le degré auquel les conditions favorables à un aménagement forestier communautaire et participatif ont été effectivement réalisées ou restent à satisfaire. Un groupe de travail sous les auspices du MEF et du Ministère chargé d'appuyer le développement rural et les initiatives du secteur privé devrait être mis sur pied pour élaborer un plan d'action pour traiter des questions non résolues. Ceci permettrait d'assurer que toute une série d'incitations et d'activités d'appui est en place ou identifiée afin de favoriser l'expansion et la réplication à grande échelle de l'aménagement forestier communautaire.

Afin d'attirer l'attention sur une gamme plus large d'activités et de résultats programmatiques et aller bien au-delà du simple intérêt à voir le nombre de plans d'aménagement élaborés et les surfaces couvertes par ces plans d'aménagement, des indicateurs de programmes supplémentaires pourraient être identifiés. Ces indicateurs pourraient être intégrés à un tableau de bord suivi par les partenaires du PE2, et permettraient de faire le suivi de l'avancement dans les domaines clés suivants, donnés à titre d'exemples :

- Nombre d'organisations à base communautaire (OBC, ou COBA) ou groupes d'utilisateurs engagés dans l'aménagement forestier
- Degré de reconnaissance juridique des OBC

²⁰ Voir rapport de Hagen et al. : « Evaluation des projets pilotes d'aménagement des forêts naturelles », janvier 2001, le rapport d'atelier et les documents de fonds préparés pour « l'Atelier sur la gestion communautaire des forêts » organisés à Mantasoa (décembre 2000), l'évaluation de la loi sur la Gestion Locale Sécurisée (GELOSE) préparée par Christophe Maldidier de l'ONE (avril 2001) et le rapport d'évaluation du projet APN/ACF de Fred Sowers et al., (mai 2001)

- Degré de renforcement des capacités et de développement des compétences des membres des OBC
- Nombre d'agents forestiers recyclés et réorientés en tant que partenaires du développement rural
- Degré d'avancement en matière de transparence et de rapportage pleinement responsable de la collecte et de l'utilisation des recettes du secteur forestier
- Degré d'avancement dans la planification de l'occupation des sols et de l'adoption de contrôles/directives relatifs à des dispositions à long terme allant dans le sens d'une série complète d'objectifs d'aménagement forestier
- Degré de transfert de la prise de décision et de l'autorité de gestion aux OBC
- Surface forestière sous un régime d'aménagement à utilisation multiple et à rendement durable
- Valeur des fonds mobilisés et gérés localement dans le cadre d'activités d'aménagement forestier à base communautaire
- Valeur de la production et des revenus générés par les entreprises forestières
- Volume des produits forestiers obtenus des opérations de l'aménagement forestier à rendement durable
- Valeur des investissements engagés par les entreprises forestières
- Nombre d'emplois générés grâce à la présence d'entreprises forestières

Annexe A
Liste de personnes contactées

Josoa Razafindretsa, Lisa Gaylord, Oliver Pierson, David Soroko, Steve Haykin, Karen Poe—
USAID/Madagascar

Jean Chrysostome Rakotoary—ONE

Christophe Maldidier—ONE/GELOSE

Rakotomanga Samoela—Direction des Eaux et Forets

Mark Freudenberger—Chemonics/LDI, Fianarantsoa

Gérard Rambeloarisoa, Jean Paul Paddack—WWF/MIRAY

Tom Erdmann—WWF/CAF-APN

Benoît Delaite—Conservation International/MIRAY

Eleanor Bechaux, Pierre Montagne—CIRAD-Forets

Jean Marie Samyn—Conseiller Forestier, Coopération Suisse

Henri Finoana—GTZ/POLFOR

Matthew Hatchwell—Wildlife Conservation Society (WCS)

Jean Michel Dufils—PACT

Annexe B
Évolution du rôle des agents forestiers

<i>Héritage de l'Agent policier</i>	<i>Avenir de l'agent partenaire du développement local</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Action en faveur de l'arbre • Accent sur la protection et le reboisement • Administration des taxes, collecte des amendes relatives à l'exploitation et à la consommation • L'état récupère les taxes sur la superficie exploitée pour le fonctionnement du service • Formation et engagement à l'application de la loi, contrôle, PV, sanctions, accumulation des connaissances techniques au niveau des agents • Gestion des moyens d'exécution des projets en faveur des bénéficiaires • Méfiance vis à vis de l'homme : destructeur de la nature • Mission : assurer la protection de l'environnement et des ressources qui appartient à l'État, par l'État 	<ul style="list-style-type: none"> • Action en faveur de l'homme – directement • Accent sur la mise en valeur et la gestion • Responsabiliser la gestion locale, l'utilisation durable, les systèmes de production améliorés au niveau des populations • Une partie des revenus provenant de la production est redistribuée en faveur des investissements dans la GPF, DL • Formation et engagement pour le transfert d'information et le développement des capacités au niveau local et dans le secteur privé, parmi les institutions décentralisées de la gouvernance • Participation à la mise en œuvre des programmes de DL • Aide les populations et les entreprises privées à s'investir • Mission : responsabiliser les acteurs à la base en vue d'une mise en valeur des ressources forestières au service du développement, (y compris la conservation) en fonction des potentialités biophysiques, des besoins socio-économiques, des contraintes culturelles, des opportunités économiques

Annexe C

Proposition de conditionnalités dans le secteur forestier

<i>Contexte/Problème</i>	<i>Objectifs</i>	<i>Conditionnalité proposée</i>
<p>L'Etat revendique la propriété des ressources forestières et a établi des institutions gouvernementales centralisées avec pour mission de protéger, conserver et gérer ces ressources et d'en promouvoir une bonne utilisation. Pour des raisons diverses, l'une des institutions clés responsables de l'application de la politique forestière nationale, le Ministère des Eaux et Forêts, ne contribuent ni effectivement ni efficacement à l'amélioration de l'aménagement des forêts malgaches. Afin de protéger les forêts restantes, l'autorité de délivrance de permis du MEF devrait être suspendue jusqu'à la mise en oeuvre des réformes institutionnelles nécessaires et la mobilisation des ressources permettant d'appliquer effectivement des politiques et des législations forestières judicieuses.</p>	<p>Arrêter la coupe illicite de forêts naturelles de grande valeur et freiner la dégradation des ressources forestières malgaches.</p> <p>Arrêter les abus des autorités du MEF et contrôler les procédures destinées à protéger les forêts et contribuer à leur aménagement mais qui en fait nuisent au contrôle de l'utilisation des terres au niveau local, sont sources de pratiques de corruption, et n'ont pas contribué à la réalisation des objectifs de la politique forestière.</p>	<p>1. Pendant une période d'un an au moins, le gouvernement suspendra l'autorité du MEF en matière de délivrance de permis de collecte de bois ou de coupe et mettra un moratoire sur toutes coupes, extractions et exploitations forestières dans les forêts naturelles restantes et dans les forêts artificielles intactes qui n'ont pas encore de plan d'aménagement approuvé. Ce moratoire concernera spécifiquement les aires protégées boisées, les parcs nationaux, les réserves et les zones adjacentes, et tous les autres sites forestiers sensibles et fragiles du point de vue environnemental, les zones de conservation prioritaires de la biodiversité, et les zones restantes de plantations bien fournies et intactes sans plans d'aménagement. Le moratoire amènera un arrêt de la délivrance de permis sur toute activité de foresterie et d'exploitation des produits forestiers et l'annulation des permis existants. La collecte, la coupe et l'exploitation du bois et des produits forestiers ne pourront se poursuivre que dans les forêts aménagées ou dans les forêts artificielles qui ont été défrichées (notamment les plantations d'eucalyptus autour des centres urbains). Les termes du moratoire seront revus et ajustés après un an en fonction du degré de contrôle de la coupe illicite et de la dégradation forestière.</p>
<p>Parce que le contrôle de l'exploitation forestière a été centralisé au niveau du MEF et de ses agents, les autorités traditionnelles, la société civile et les autorités locales n'ont pas pu jouer un rôle effectif dans la promotion d'une bonne utilisation des terres et des ressources forestières. L'occasion se présente d'impliquer une grande diversité d'entités qui devraient être concernées par l'utilisation et l'aménagement durable des forêts dans la surveillance des procédures relatives au contrôle et à la délivrance de permis, qui jusqu'à présent a été la prérogative du MEF, et de mettre en place des mécanismes plus décentralisés, plus responsables, et plus transparents pour appliquer la conservation forestière et promouvoir une utilisation légale et durable des ressources forestières.</p>	<p>Mobiliser une large coalition de groupes et sociétés d'intérêts dans le pays pour lutter contre l'exploitation incontrôlée des forêts.</p> <p>Susciter un appui populaire en faveur des réformes nécessaires au sein du MEF, en particulier en ce qui concerne la participation publique et la décentralisation de l'application des mesures destinées à améliorer l'aménagement des forêts.</p>	<p>2. Le gouvernement appuiera la mise en place et l'utilisation efficace de « brigades mixtes décentralisées de contrôle de l'exploitation forestière » à travers le pays. La population sera informée de la suspension de l'autorité du MEF pour la délivrance de permis et des termes du moratoire sur l'exploitation forestière grâce à une large diffusion d'avis au public. Afin de compenser la suspension de l'autorité du MEF sur le contrôle de la coupe (cf. décret n°98-782 et autres textes y afférents), la population sera informée que des brigades décentralisées sont mises en place pour assurer le respect du moratoire sur la coupe et l'exploitation des forêts naturelles par les communautés locales, le secteur privé et toutes les autres personnes. Ces brigades seront supervisées et assistées par les élus locaux et auront parmi eux des représentants de la société civile, notamment des membres de la communauté locale, des autorités traditionnelles, du secteur privé, des projets, des ONG et des associations impliquées dans le développement rural et les actions environnementales. Ils auront pour responsabilité de recevoir tout rapport ou indication de non-respect du moratoire, d'enquêter et d'en faire un rapport public.</p>

<p>Dans bien des cas, la bureaucratie du MEF n'a pas fait preuve de transparence dans son fonctionnement. Il est donc difficile de juger si les procédures et les pratiques relatives à l'autorisation d'exploitation de produits forestiers sont légales.</p> <p>A cause de facteurs multiples, de nombreux agents du MEF ne s'impliquent pas activement et ne sont pas équipés pour aider dans l'application de la nouvelle politique forestière. La partie du personnel du MEF affectée au niveau central et ne participant pas en conséquence à l'appui à l'amélioration de l'aménagement forestier sur le terrain est disproportionnée. Les besoins en formation et en développement des ressources humaines en matière de foresterie sont insatisfaits à tous les niveaux. La gestion du personnel du MEF appelle également de grandes améliorations, notamment en ce qui concerne les critères de promotion, les politiques d'affectation et les primes de performances.</p>	<p>Identifier et promouvoir les réformes nécessaires au sein du MEF, en particulier en ce qui concerne la transparence et la légalité des procédures de contrôle et de financement.</p> <p>Encourager le développement des ressources humaines dans le domaine de la foresterie, et avec la formation nécessaire, une plus grande motivation par rapport aux objectifs de la politique forestière, une utilisation efficace et une meilleure performance du personnel du MEF.</p>	<p>3. Dans un délai de trois mois, le gouvernement aura recueilli, étudié, publié et diffusé largement la liste des exploitants forestiers autorisés et des titulaires de permis en spécifiant les termes et les conditions des autorisations, des permis et des accords de concession. Le gouvernement encouragera un débat public sur les possibilités d'améliorer les pratiques courantes et les dispositions légales concernant les procédures de gestion et de contrôle de l'utilisation et de l'exploitation des surfaces et des ressources forestières à Madagascar.</p> <p>4. Dans un délai d'un an, le gouvernement aura mis en vigueur les réformes tendant vers la transparence, l'efficacité et la décentralisation des procédures destinées à assurer une exploitation et une utilisation des produits forestiers en conformité avec les orientations de base de la politique forestière.</p> <p>5. Dans un délai d'un an, afin d'appuyer la nouvelle politique forestière, les institutions gouvernementales responsables (MEF, Fonction publique, etc.) auront lancé des actions de développement des ressources humaines et auront mis en œuvre les réformes fondamentales nécessaires dans le domaine institutionnel et dans le domaine de la gestion de personnel afin de transformer le MEF en un service plus efficace.</p>
---	---	--

<p>Malgré l'adoption d'une nouvelle politique forestière en faveur d'un aménagement participatif des forêts, le MEF continue à assumer des fonctions qui pourraient être plus efficacement et plus équitablement réalisées au niveau local par les autorités traditionnelles, les communautés, les associations de producteurs et le secteur privé. Afin de faciliter cette réorientation du rôle du MEF et des institutions décentralisées, et d'accélérer le transfert des droits de gestion vers le niveau local, il faut expliciter et rendre publics les principes de base et les conditions du succès de l'aménagement participatif des forêts. De plus, les procédures qui permettent de satisfaire ces conditions doivent être considérablement simplifiées pour qu'elles puissent être adoptées à grande échelle à court terme. Finalement, il faut mobiliser une assistance très large pour l'organisation des communautés locales et des groupes d'utilisateurs et pour le développement des capacités locales et des capacités des entreprises afin d'appuyer ce transfert des responsabilités de gestion.</p>	<p>Encourager une réorientation du rôle et des fonctions du MEF pour passer du rôle de supervision technique et d'une dépendance continue des communautés des interventions du MEF, à celui d'une élaboration de politique, d'appui programmatique, de facilitation de l'extension et d'éducation/formation.</p> <p>Mobiliser un appui en faveur de la mise en œuvre de la politique forestière et des lois, règlements et procédures afférents, en donnant une attention particulière à la responsabilisation des acteurs locaux et la promotion de la gestion décentralisée et participative des ressources forestières.</p>	<p>6. Dans un délai de six mois, le MEF aura élaboré et largement diffusé les principes généraux et les conditions de base de l'appui à une gestion participative des forêts, ainsi que des procédures simplifiées pour l'approbation des plans d'aménagement forestier.</p> <p>7. Dans un délai d'un an, le MEF aura élaboré et largement diffusé les directives et les informations techniques y afférentes, adaptées pour la préparation de différents types de plans d'aménagement pour les forêts de village, les forêts protégées, les forêts de production d'exploitation à petite échelle, les plantations et les forêts à usage multiple.</p> <p>8. Dans un délai d'un an, le gouvernement aura fourni des preuves de l'avancement substantiel de la mise en œuvre de la nouvelle politique, de la mobilisation de l'administration pour appuyer le renforcement des capacités au niveau local et l'accélération du transfert des droits de gestion vers les communautés locales, les associations et les petites entreprises forestières.</p>
<p>La nouvelle loi forestière prévoit la création d'un Fonds Forestier National pour pouvoir utiliser les recettes fiscales du secteur forestier pour appuyer la mise en œuvre de la politique forestière. Jusqu'à ce jour, la mise en place et la gestion de ce fonds n'a pas été conforme à l'esprit de la loi, et ne vont pas dans le sens des objectifs de la nouvelle politique forestière. Le fonds devrait être géré par une coalition de groupes d'intérêts et d'acteurs représentatifs comme le stipule la législation et employé plus efficacement pour appuyer les programmes mis en œuvre dans chaque région. De plus, il faut appuyer des réformes fiscales dans le secteur forestier en complément des autres incitations à une utilisation durable et un aménagement participatif des forêts. Il faut prendre des dispositions en faveur d'une taxation différentielle des produits forestiers selon leurs sources et leurs origines et en faveur de l'application des directives d'aménagement forestier et en faveur d'une redistribution des recettes forestières pour appuyer l'aménagement forestier et du développement local.</p>	<p>Mobiliser un appui en faveur de la mise en œuvre de la Politique Forestière et des lois, règlements et procédures afférents en accordant une attention particulière aux mécanismes permettant un financement durable des investissements nécessaires, et une assistance pour un rendement durable et un aménagement à usage multiple des forêts.</p> <p>Appuyer la réforme des politiques fiscales dans le secteur forestier de manière à inciter un aménagement forestier décentralisé et participatif.</p>	<p>9. Dans un délai de six mois, la gestion du Fonds Forestier National et des Fonds Forestiers Régionaux connexes auront été transférés à un groupe représentatif et responsabilisé d'entités concernées afin de permettre une gestion transparente et une utilisation efficace de ces fonds en appui à la Politique Forestière.</p> <p>10. Dans un délai d'un an, des dispositions auront été prises pour financer à un niveau significatif les actions prioritaires dans au moins trois plans directeurs de foresterie régionale, en utilisant les fonds mobilisés à travers les Fonds Forestiers National et Régionaux.</p> <p>11. Dans un délai d'un an, des propositions auront été élaborées pour une collecte efficace et une redistribution effective des recettes liées à la foresterie de manière à inciter à des approches participatives dans l'aménagement des forêts et une adoption généralisée des plans d'aménagement forestier.</p>

<p>Afin de lever la pression s'exerçant sur les forêts naturelles restantes et faciliter la conservation de la biodiversité et la maintenance des services environnementaux et d'autres avantages de la forêt, il faut développer des sources alternatives de bois de chauffe, de charbon, de bois de perchis, de bois de construction et d'autres produits forestiers. Tant que l'accès à une grande partie des forêts naturelles restantes reste libre de fait et que les irrégularités subsistent dans la vente des droits de collecte, il n'y a pas vraiment d'attrait à investir dans l'aménagement à rendement durable des forêts naturelles ou à développer des sources d'approvisionnement alternatives. Une fois que les incitations et les autres conditions sont en place, l'assistance internationale pour le secteur forestier peut être mobilisée plus facilement et plus efficacement pour appuyer les investissements des producteurs ruraux, des communautés locales et du secteur privé dans le développement et l'amélioration de la gestion des ressources forestières.</p>	<p>Aider à mettre en place des conditions qui favoriseraient les investissements dans la planification d'aménagement forestier, dans la réhabilitation et la régénération de forêts et plantations en dégradation, dans la sylviculture, dans l'agroforesterie, dans les entreprises forestières du secteur privé et dans l'aménagement forestier participatif.</p>	<p>12. Dans un délai de six mois, des procédures simplifiées seront en place afin d'assurer des droits de jouissance sur les terres et sur les arbres pour les producteurs ruraux et les autres personnes investissant dans la plantation d'arbres et la régénération et la réhabilitation de forêts.</p> <p>13. Dans un délai d'un an, le progrès en termes d'assurance de l'accès aux terres, aux informations techniques, à la formation, au crédit, aux marchés, aux compétences de gestion d'entreprise, au développement organisationnel, en termes de reconnaissance légale des groupes d'utilisateurs, des associations et des petites entreprises, en termes de sécurisation des droits de jouissance, en termes de reconnaissance légale des droits de gestion (utilisation/collecte), en termes d'équité et de transparence des procédures de taxation, de collecte/distribution des recettes et d'assistance aux initiatives locales en faveur du développement local et de l'amélioration de la gestion des ressources forestières.</p>
<p>Le MEF ne remplit pas actuellement un rôle constructif et effectif dans la surveillance de l'aménagement des forêts. Les informations sur l'utilisation et l'exploitation des forêts ne sont ni fiables ni complètes ni largement disponibles. Le MEF et les institutions comme le FFN ne sont pas responsabilisés vis à vis du public, des bailleurs et des autres groupes d'intérêts.</p>	<p>Augmenter le niveau d'attention et de surveillance que le gouvernement malgache accorde aux questions forestières tout en assurant une vérification indépendante de la conformité aux conditionnalités du secteur forestier et aux politiques et lois afférentes.</p>	<p>14. Dans un délai d'un mois, les termes de références seront prêts et le gouvernement et les bailleurs se seront accordés sur le financement et les autres modalités de fonctionnement d'une unité d'audit financièrement indépendante et autonome. Cette unité sera capable de conduire un audit externe des procédures du MEF et des autres institutions du secteur forestier et d'effectuer une vérification sur le terrain de la conformité aux conditionnalités mentionnées ci-dessus.</p> <p>15. Dans un délai de trois mois, l'unité d'audit externe sera opérationnelle et fonctionnera selon ses termes de référence.</p>

Remarque : Plusieurs « conditionnalités » pourraient être intégrées aux références et aux objectifs (avec quelques ajustements dans le temps) pour un financement supplémentaire du PE2 (par exemple un ou plusieurs des conditionnalités 6 à 13). Une autre possibilité serait de suivre plusieurs « indicateurs » quantitatifs supplémentaires (comme l'augmentation du nombre de plans d'aménagement approuvés dans le domaine des surfaces forestières aménagées, l'augmentation du nombre d'entités à base communautaire légalement reconnues impliquées dans l'aménagement forestier participatif, l'augmentation du volume de produits forestiers certifiés provenant de forêts aménagées, l'augmentation du niveau de financement mobilisé à travers le Fonds Forestier National, etc.), et de les utiliser en tant que repères pour un financement supplémentaire du PE2 et d'autres programmes d'assistance au développement en faveur des réformes au sein du MEF et de l'amélioration de l'aménagement forestier. Enfin, en complément de ces conditionnalités, le MEF et les autres institutions devraient être encouragés à identifier et à intégrer dans leurs plans d'actions des séries d'actions plus spécifiques et plus détaillées à réaliser en relation avec la résolution des problèmes ciblés par les conditionnalités proposées pour le secteur forestier.