

République de Madagascar

Fitiavana - Tanindrazana - Fandrosoana

Ministère de l'Environnement, de l'Ecologie, et des Forêts

**POLITIQUE FORESTIERE
DE MADAGASCAR**

**Vers une gestion durable et responsable
des forêts Malagasy**

Décret n° 2017-376 du 16 mai 2017

Avril 2017

Sommaire

Sommaire.....	2
Liste des abréviations	4
Glossaire	5
Préface	6
1. Préambule	7
2. Bilan de la situation forestière actuelle	8
2.1 La demande nationale en bois évolue au rythme de la croissance démographique	8
2.2 La déforestation et de la dégradation forestière persistent	8
2.3 L'exploitation forestière génère des chiffres d'affaires importants mais sa contribution au développement économique reste insignifiante à cause de l'inexistence de système de contrôle efficace	9
2.4 L'absence de l'administration forestière sur le terrain est une suite logique du recul de son autorité et de sa compétence en matière forestière.....	9
2.5 La collaboration intersectorielle et la décentralisation n'ont pas été effectives faute de volonté politique notamment dans le transfert des moyens nécessaires	10
3. Madagascar dispose encore de potentialités importantes.....	10
4. Les principes fondamentaux de la politique forestière.....	11
4.1 Conformité avec les politiques et programmes centrales et sectorielles	11
4.2 Recherche d'équilibre d'options et de zonage d'utilisation des ressources forestières pour une gestion durable appropriée.....	11
4.3 Responsabilisation des parties prenantes au secteur forestier	12
5. La vision, les grandes orientations et objectifs de la nouvelle politique forestière Malagasy	12
5.1 La vision de la politique forestière Malagasy 2016-2030	12
5.2 Les grandes orientations stratégiques.....	12
5.3 - Orientation 1 : Assurer la gestion durable et efficace des forêts malagasy.....	12
Objectif 1.1 : Promouvoir les actions de restauration des paysages forestiers.....	13
Objectif 1.2 : Développer les bases de données et outils nécessaires pour rééquilibrer et appliquer le zonage d'utilisation des forêts	14
Objectif 1.3 : Intensifier la lutte contre la déforestation et la dégradation forestière.....	15
Objectif 1.4 : Développer la contribution du secteur forestier au développement économique en promouvant la valorisation.....	16
5.4 - Orientation 2 : Améliorer la gouvernance du secteur forestier	17
Objectif 2.1 : Engager la réforme de l'administration forestière.....	17
Objectif 2.2 : Développer la formation et la recherche	18

Objectif 2.3 : Réorganiser les systèmes de contrôle forestier.....	18
Objectif 2.4 : Assurer la collaboration intersectorielle et inter institutionnelle en améliorant la coordination des actions et en assurant la décentralisation et la déconcentration vers une gestion de proximité effective.....	18
Objectif 2.5 : Renforcer le système de suivi-évaluation	19
5.5. Orientation 3 : Mettre en place des mécanismes de financement durable de la conservation et de la gestion durable des ressources forestières.....	20
Objectif 3.1 : Instaurer une fiscalité forestière transparente et incitative	20
Objectif 3.2 : Réviser l'utilisation et l'affectation des Fonds Forestiers en faveur de la gestion durable et efficace des ressources.....	21
Objectif 3.3 : Promouvoir des mécanismes alternatifs innovants de financement durable des actions forestières.....	21

Liste des abréviations

APA : Accès et Partage des Avantages découlant du Protocole de Nagoya

COBA : COmmunauté de BAse

FAO : Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture

GIZ: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit

ONG : Organisme Non Gouvernemental

PE1 : Programme Environnemental 1

PGE : Politique Générale de l'Etat

PMRPF : Partenariat Mondial sur la Restauration des Paysages Forestiers

PSE : Paiement pour Services Environnementaux

REDD : Réduction des Émissions dues à la Déforestation et à la Dégradation des forêts

SAC : Schémas d'Aménagement Communal

SNABE : Stratégie Nationale d'Approvisionnement en Bois Énergie

SNAT : Schéma National d'Aménagement du Territoire

SRAT : Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire

Glossaire

Exploitant forestier : toute personne physique ou morale exerçant des activités d'exploitation et/ou de valorisation des produits forestiers.

Gestion durable : valorisation et conservation

Service éco systémique : service rendu aux hommes par les écosystèmes (Millenium EcosystemAssessment, 2005)

Restauration des PaysagesForestiers : processus visant à recouvrer l'intégrité écologique et améliorer le bien-être humain dans les paysages forestiers déboisés ou dégradés. Il s'agit d'«un processus actif qui rassemble les personnes pour identifier, négocier et mettre en œuvre des pratiques susceptibles de restaurer un équilibre optimal convenu, des bénéfices écologiques, sociaux et économiques procurés par les forêts, au sein d'un cadre plus vaste d'utilisation des terres» (PMRPF, 2011).

Préface

Les forêts et la biodiversité malagasy ont une renommée internationale. Dans un contexte où les pays du monde entier se sont engagés à freiner les conséquences négatives du changement climatique et où plusieurs conventions internationales reconnaissent l'importance et la conservation de la diversité biologique dans tous ses aspects. Le secteur forestier œuvre avec toutes les entités gouvernementales, le secteur civil, les populations locales, les partenaires techniques et financiers internationaux, pour contribuer au développement durable du pays. La restauration des fonctionnalités écosystémiques de nos forêts et paysages se trouve au centre de cette démarche de développement.

Les forêts sont sans nul doute un des piliers de l'avenir humain.

En effet, les forêts malagasy sont avant tout des atouts précieux pour l'économie nationale. Elles fournissent d'importants services environnementaux au peuple malagasy (production, protection, régulation...). Elles font vivre des ménages. Elles représentent des identités culturelles dans certaines zones de la Grande Ile. Elles font tourner la roue économique si la valorisation des produits forestiers se fait suivant les normes et les législations en vigueur soutenues par une gouvernance améliorée à tous les niveaux.

Les forêts malagasy font partie de notre histoire et elles feront toujours partie de notre futur si nous arrivons à la gérer d'une manière durable. Elles seront nos legs pour la génération future.

La présente politique forestière à partir d'un bilan de l'état actuel et d'un processus très participatif, a fédéré toutes les parties prenantes à la gestion durable des forêts, pour une vision commune. Celle de se définir des objectifs pour freiner cette tendance à la réduction des superficies forestières et en la mettant en valeur pour les bénéfices de toute la Nation entière.

Le Ministère en charge des forêts présente ici ses vifs remerciements à tous ses partenaires techniques et financiers qui ont contribué à l'élaboration de ce document cadre, notamment la FAO, la GIZ et la Banque Mondiale, et que cet outil nous aidera à mieux coordonner nos efforts et interventions futures.

Le Ministre de l'Environnement, de l'Ecologie et des Forêts

1. Préambule

Au début des années 1990 et en réponse à une dégradation importante de ses ressources naturelles, Madagascar a élaboré et commencé à mettre en œuvre une Politique Nationale d'Action Environnementale (PNAE). Dans le cadre de la mise en œuvre du premier Programme Environnemental (PE1), des politiques sectorielles ont été élaborées. C'est ainsi que la politique forestière de 1997 a vu le jour et a été déclinée en plan directeur national, plans directeurs régionaux et à la base de plusieurs textes légaux et réglementaires.

Malgré ces instruments et les moyens qui ont été mobilisés, la forêt Malagasy a continué à se dégrader à un rythme alarmant. Nombreuses sont les causes de cette dégradation pour ne citer que les facteurs directs tels que la conversion des forêts en terrains agricoles, les prélèvements incontrôlés de produits forestiers ligneux, l'exploitation abusive de la faune et de la flore et la recrudescence d'exploitations minières non contrôlées dans les forêts. Les aires protégées, elles-mêmes, ne sont pas épargnées. En outre, des causes sous-jacentes comme l'accroissement démographique, l'absence de l'administration forestière de terrain ou la croissance rapide de la demande en produits forestiers ligneux et non ligneux viennent s'ajouter à la liste des facteurs destructeurs des forêts. Pour faire face à ces contraintes, les pouvoirs publics ont opéré, en fonction des circonstances, des changements législatifs et réglementaires qui s'inscrivaient dans des logiques parfois différentes, pour ne pas dire contradictoires, de celles ayant conduit à la formulation du code forestier et de la politique des forêts. Des nouveaux décalages, inadaptations et parfois incohérences sont alors apparus dans l'ensemble de l'édifice réglementaire, au détriment d'une bonne gouvernance des ressources forestières.

Afin de disposer à l'avenir de références claires, précises et cohérentes par rapport aux contextes et pour guider l'action publique en faveur de la gestion durable des forêts du pays, le Ministère en charge des Forêts s'est engagé à "réviser" la politique forestière et à "élaborer le code forestier" Malagasy. La politique forestière et les lois qui en découlent doivent permettre de répondre aux différents problèmes récurrents du secteur. Ainsi, cette révision a été effectuée d'une façon participative pour assurer l'engagement citoyen de tous les acteurs vers le redressement de la gouvernance des ressources forestières.

Par rapport à sa portée à l'échelle nationale, le contenu de la présente politique est en cohérence avec les différents politiques et programmes actuellement mis en œuvre à Madagascar, découlant des engagements nationaux (politique nationale de développement,

programme général de l'Etat, etc.) et internationaux (différentes conventions internationales) de l'Etat.

2. Bilan de la situation forestière actuelle

2.1 La demande nationale en bois évolue au rythme de la croissance démographique

La demande annuelle de bois, évaluée à Madagascar à un peu moins de 2m³ par personne par an en milieu urbain et à peu près de 1m³ par personne en milieu rural, est portée par la croissance démographique et l'exode rural, qui ont contribué à accroître les besoins depuis plusieurs années. L'augmentation de cette demande s'explique aussi par la faiblesse du pouvoir d'achat d'une grande partie de la population, qui ne peut utiliser que les combustibles ligneux et le matériau bois, plus accessibles de par leur prix. Cette pression accrue de la demande est perçue par tous les acteurs comme un défi majeur pour le secteur forestier. En effet, la forêt, restant toujours le seul recours pour la majorité de la population, doit jouer un rôle important de fournisseur de divers produits ligneux et non ligneux.

2.2 La déforestation et la dégradation forestière persistent

Les données chiffrées des dix dernières années démontrent que la déforestation continue d'évoluer d'une manière alarmante sur l'ensemble du territoire national. La conversion des forêts en terres agricoles reste la cause principale de cette évolution. Madagascar doit actuellement assurer l'application d'instruments de gestion ou de systèmes de compensation pour fixer le seuil maximal de dégradation forestière. Toutefois, malgré les différents projets de gestion de bassins versants et d'amélioration des *savoka*, aucune alternative probante pouvant suppléer à la conversion agricole des forêts (*tavy*, *hatsake*) n'a été trouvée jusqu'à présent. La tenure foncière reste également une préoccupation importante dans la gestion forestière. La forêt a toujours été considérée comme une réserve foncière par les agriculteurs dépourvus de terres pour la pratique des cultures vivrières, et de plus en plus fréquemment le développement de cultures de rente. Ainsi, la plupart des zones forestières sont reconverties en zones agricoles par des riverains sans titre de propriété.

L'exploitation légale ou illégale du bois est encore caractérisée par une utilisation sélective tournant seulement autour d'une dizaine d'espèces sur les milliers existants, qui possèdent, pourtant, des propriétés technologiques leur conférant d'autres usages plus bénéfiques. Cette situation entraîne une décroissance de la valeur économique des forêts qui ainsi transformées en forêts secondaires, deviennent plus facilement reconvertibles en parcelles agricoles.

L'empiètement de l'exploitation minière (industrielle ou artisanale) au niveau des massifs forestiers, bien qu'elle profite à l'économie nationale, nuit significativement aux actions de

gestion durable des ressources forestières. La ruée minière artisanale difficilement contrôlable se multiplie et se déplace de plus en plus jusqu'à l'intérieur des forêts protégées, rendant inefficace la protection de ces espaces. Des mesures appropriées comme l'opérationnalisation d'une commission "Mines-Forêts" et de la plateforme des Secréaires Généraux ainsi que l'existence d'un protocole d'accord entre les deux ministères ont été déjà prises et appliquées.

Les feux de brousse restent encore parmi les causes principales de la dégradation de la couverture forestière restante nonobstant le fait que des manuels de gestion des feux ont été élaborés, le système d'alerte par satellite est fonctionnel et des textes législatifs et réglementaires existent. Néanmoins, la lutte contre les feux de brousse demeure un défi majeur à relever, car la problématique ne réside pas uniquement sur le plan technique mais implique d'autres aspects d'ordre politique et socioculturel.

2.3 L'exploitation forestière génère des chiffres d'affaires importants mais sa contribution au développement économique reste insignifiante à cause de l'inexistence de système de traçabilité et de contrôle efficace

La filière des bois précieux a participé d'une manière informelle et indirecte à l'économie du pays et à travers l'enrichissement de quelques minorités d'opérateurs travaillant dans l'illégalité, le tout, au détriment de la gestion des fonds forestiers. La concurrence déloyale générée par l'informel ne contribue pas à viabiliser toutes les mesures de normalisation du système d'exploitation. Le secteur forestier perd alors toute possibilité de recouvrer un revenu important, issu des redevances qui pourrait permettre de financer, au moins, le contrôle forestier.

2.4 L'absence de l'administration forestière sur le terrain est une suite logique du recul de son autorité et de sa compétence en matière forestière.

Ne pouvant exercer pleinement sa fonction régaliennne faute de moyens nécessaires et aussi à cause de la déperdition progressive de son statut paramilitaire, l'administration forestière voit son autorité décroître ce qui l'empêche d'appliquer la réglementation en vigueur. Ainsi, le service forestier est de plus en plus absent dans la conduite de la gestion des forêts (substitution de la fonction de l'agent forestier par d'autres entités notamment par la création de task force pour le contrôle, la verbalisation des infractions forestières par des agents non habilités etc....).

Le Ministère en charge des forêts avec sensiblement le même budget, a intégré d'autres directions générales ; les capacités opérationnelles du Ministère s'en sont trouvées amoindries. Aujourd'hui, faute de bases de données fiables et de connaissances approfondies sur l'état de lieu exact de ses ressources, le service forestier n'est plus en

mesure de prendre rapidement les décisions adéquates inhérentes à sa mission de gestion sans l'aide et l'appui des autres organismes, parfois motivés par leurs propres intérêts.

2.5 La collaboration intersectorielle et la décentralisation n'ont pas été effectives faute de volonté politique notamment dans le transfert des moyens nécessaires

Sans doute la déforestation et la dégradation forestière auraient pu être atténuées si une collaboration intersectorielle était palpable et surtout si la décentralisation avait été effectivement suivie d'un transfert de moyens. Cependant, bien que la mise en place de la décentralisation figure parmi les défis auxquels les gouvernements successifs devaient faire face depuis le référendum constitutionnel en 1990 et malgré des avancées juridiques et institutionnelles, force est de constater qu'elle n'a pas été effective. En réalité, la déconcentration des fonctions ne s'est pas accompagnée de la décentralisation effective des moyens et des prises de décisions qui sont restés centralisés dans la capitale ou au sein des mêmes institutions.

Sur le plan de la gestion forestière, en sus de la délégation de gestion effective des aires protégées et des forêts communautaires, il était prévu de doter les collectivités territoriales, appuyées par les services techniques déconcentrés de l'Etat, de plus d'autorité et de capacité pour s'investir réellement dans la "gestion forestière territoriale". Des actions œuvrant dans ce sens ont été conduites depuis plusieurs années, notamment l'élaboration du zonage forestier régional, de Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire (SRAT), de Plans Directeurs Forestiers Régionaux (PDFR), d'un Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT) et de Schémas d'Aménagement Communal (SAC). Mais leur mise en œuvre à grande échelle a toujours buté sur un ensemble de difficultés inhérentes au processus de délégation de gestion et de collaboration intersectorielle.

3. Madagascar dispose encore de potentialités importantes

Les forêts Malgaches sont très diversifiées et devraient constituer un atout essentiel dans la stratégie de développement de Madagascar. Les forêts ont une importance particulière, pour ne pas dire cruciale, sur la préservation des espèces rares de la faune et de la flore malgache disposant d'un taux d'endémicité très élevé. Une volonté politique exprimée conjuguée à un appui financier important a permis à Madagascar de réaliser des progrès substantiels depuis ces deux dernières décennies dans le secteur environnemental.

Le secteur forestier a pu jouir de ce progrès dans ses aspects de gestion de la biodiversité (gestion de proximité par la délégation de gestion, extension des aires protégées). Madagascar est passé d'une situation où l'administration forestière a été la seule

responsable de la gestion forestière à une gestion décentralisée avec l'appui des organismes rattachés et de la société civile.

En dépit des crises politiques répétées, Madagascar reste relativement bien placé sur la scène internationale pour bénéficier de revenus des marchés émergents du carbone forestier et des services environnementaux.

En outre, l'augmentation progressive du nombre de touristes peut contribuer de manière plus importante au financement des aires protégées et concourt de fait au développement de l'artisanat (moyen peu utilisé pour la valorisation des produits non ligneux engendrant une augmentation des revenus des populations locales).

4. Les principes fondamentaux de la politique forestière

La politique forestière Malagasy repose sur trois principes de base qui constituent à la fois des critères permanents pour guider l'action et des références pour l'évaluation des résultats.

4.1 Conformité avec les politiques et programmes centraux et sectoriels

Malgré sa spécificité, la politique forestière Malagasy doit s'articuler le plus étroitement possible aux orientations globales du pays. La conformité avec les objectifs de la politique générale de l'Etat (PGE) et les politiques sectorielles adoptées dans les domaines de l'agriculture, de l'élevage, de la pêche, de l'environnement, de l'énergie, des mines, du foncier ou encore du changement climatique doit être recherchée en permanence dans la mise en œuvre des actions. Des outils permettant de gérer les conflits découlant des juxtapositions doivent être systématiquement trouvés pour assurer la coordination intersectorielle.

4.2 Recherche d'équilibre d'options et de zonage d'utilisation des ressources forestières pour une gestion durable appropriée

Les ressources forestières sont renouvelables mais pas intarissables. Par ailleurs, la forêt assure plusieurs fonctions, il est nécessaire de garantir le mieux possible les conditions de leur conservation et de leur renouvellement tant au bénéfice de la nation que des générations futures. Cela requiert une gouvernance et des modes de gestion durable plutôt que le renforcement des systèmes d'interdiction. Des modes de gestion durable appropriés doivent être conciliés avec la satisfaction des besoins économiques et sociaux et la préservation d'un équilibre global entre prélèvement et reconstitution des ressources.

4.3 Responsabilisation des parties prenantes au secteur forestier

La gestion durable des ressources forestières ne peut être envisagée sans une implication des différentes parties prenantes (associations paysannes, communauté de base, opérateurs économiques, organismes gouvernementaux, organismes non gouvernementaux, société civile, bailleurs de fonds, collectivités décentralisées, organismes de formation et de recherche, etc.). La stratégie forestière nationale s'attachera donc en priorité à les associer à la gestion des ressources forestières en leur conférant des responsabilités dans le cadre non exhaustif de délégation de mission de service public de conservation des ressources forestières ou de renforcement / articulation entre la décentralisation et la déconcentration.

5. La vision, les grandes orientations et objectifs de la nouvelle politique forestière Malagasy

5.1 La vision de la politique forestière Malagasy 2016-2030

La vision de la nouvelle politique forestière Malagasy pour la période 2016 - 2030 est la suivante : "**Toutes les parties prenantes s'organisent et œuvrent ensemble pour que les ressources forestières Malagasy soient protégées et valorisées de façon durable, rationnelle et responsable**".

5.2 Les grandes orientations stratégiques

Les orientations de la politique forestière s'articulent autour des trois éléments clés interdépendants suivants :

1. Assurer la gestion durable et efficace du capital forestier Malagasy ;
2. Améliorer la gouvernance forestière ; et
3. Mettre en place des systèmes de financement durable.

5.3 - Orientation 1 : Assurer la gestion durable et efficace du capital forestier Malagasy

Pour assurer l'efficacité de la gestion forestière, le gouvernement prendra toutes les mesures nécessaires pour :

- Améliorer les capacités des ressources forestières à satisfaire les besoins de la population en produits forestiers ligneux et non ligneux ;
- Faciliter la participation des acteurs décentralisés à la conservation et la valorisation durable des ressources forestières et renforcer leurs capacités de gestion ;
- Assurer la protection des bassins versants et de la fertilité des sols ;
- Préserver et conserver la biodiversité ;et
- Sauvegarder les espèces et leurs habitats.

Pour assurer une gestion durable efficace, il faudra, d'une part, maintenir la surface forestière existante, restaurer les surfaces forestières détruites et augmenter les surfaces boisées et, d'autre part, lutter contre les causes directes de la déforestation. Pour ce faire, il faut donc :

- Promouvoir les actions de restauration des paysages forestiers ;
- Fournir les données nécessaires au développement des plans d'aménagement forestier et systématiser leurs applications ;
- Augmenter la contribution du secteur forestier au développement économique en promouvant la valorisation efficace et durable des ressources forestières ; et
- Intensifier la lutte contre la déforestation et la dégradation forestière.

Objectif 1.1 : Promouvoir les actions de restauration des paysages forestiers

La forêt Malagasy ne pourra pas assurer son rôle multifonctionnel (produits ligneux et non ligneux, fertilité du sol, ressource en eau, biodiversité, habitat, services environnementaux), sans qu'une action de restauration forestière intensifiée ne soit effectuée dans les prochaines années. Par ailleurs, cela devra se faire en conformité avec les engagements de Madagascar dans le cadre du programme national de restauration des paysages forestiers soutenu par la Stratégie Nationale de la Restauration des Paysages Forestiers et des Infrastructures Vertes.

La restauration concerne :

- (i) les forêts naturelles dégradées, par enrichissement ou mise en défens ;
- (ii) le reboisement des paysages agro forestiers sur sites dégradés souvent en pente forte, très appauvris, modèle qui pourrait être étendu à de nombreuses régions avec de multiples variantes ;
- (iii) la restauration de pinèdes dégradées (forêts artificielles), de façon à restaurer d'anciennes plantations à but industriel ; et
- (iv) la restauration de mangroves dégradées (forêts naturelles) pour la restauration de leur fonction de production en bois, en produits halieutiques et des anciens sites d'exploitation minière. Enfin,
- (v) le reboisement sur terres dégradées avec des espèces à croissances rapides qui doit être intensifié pour pouvoir répondre à la demande fortement tributaire de la croissance démographique de la population. Demande qui se traduit notamment en termes de bois énergie et de bois de construction. Le tout devra être entrepris dans un souci de mise en cohérence avec la politique énergétique Malagasy notamment avec la Stratégie Nationale d'Approvisionnement en Bois Énergie

(SNABE). Par ailleurs, le Ministère en charge des forêts soutient les initiatives par rapport à la recherche d'énergies alternatives pour mieux répondre à ces besoins susmentionnés qui ne feront que s'intensifier au fil des années.

Les initiatives de reboisement privées doivent être encouragées notamment en appliquant réellement les mesures incitatives existantes et en fournissant les appuis techniques nécessaires.

Il est également essentiel de développer une stratégie nationale de reboisement qui permettra de mieux organiser la mobilisation des parties prenantes et de définir les rôles des acteurs pour le reboisement et l'enrichissement. Le reboisement est un acte citoyen qu'il convient de promouvoir afin de garantir la pérennité des ressources forestières.

Objectif 1.2 : Développer les bases de données et outils nécessaires pour rééquilibrer et appliquer le zonage d'utilisation des forêts

La gouvernance des ressources forestières nécessite le développement et l'application du zonage d'utilisation équilibrée selon les diverses fonctionnalités de la forêt. La mise en place d'une base de données fournie et à jour est une condition préalable pour procéder à la gestion des affectations des ressources forestières. Il est nécessaire de développer les outils de la gestion forestière (plans de zonage forestier national et régionaux, normes et manuels d'aménagement, etc.) et de collecter des données nécessaires à un aménagement durable (inventaires forestiers et de la biodiversité, évaluation des besoins en produits forestiers, enquêtes socio-économiques, etc.). Une fois collectées, ces données seront partagées entre les secteurs liés à l'aménagement du territoire, et ce afin d'assurer la cohérence des plans d'aménagement forestiers avec les autres utilisations de l'espace. Pour atteindre cet objectif, il faudrait développer la recherche car il est fondamental que l'administration soit à même de disposer des connaissances environnementales, techniques, technologiques, socioéconomiques et culturels nécessaires pour l'élaboration des plans d'aménagement, la mobilisation des parties prenantes et le suivi des actions.

La systématisation de l'application des plans d'aménagement vise à fonder la gestion durable des forêts sur des bases techniques fiables. L'utilisation généralisée de cet outil devra permettre de planifier son usage et d'assurer un meilleur contrôle des activités forestières à l'intérieur et en dehors des aires protégées. L'élaboration des plans d'aménagement devra permettre de capitaliser les acquis en termes de connaissances, de méthodes et de concepts (schéma d'aménagement). Cependant, de nouvelles techniques doivent être introduites pour assurer la simplification de leur élaboration et de leur mise en œuvre. La systématisation de l'application des plans d'aménagement

nécessite(i) l'appui au développement des plans d'aménagement forestier à chaque niveau (communal, régional) par la capitalisation des méthodes et leur mise à disposition aux parties prenantes ainsi que par le conseil technique donné aux gestionnaires (par délégation) des ressources forestières, (ii) l'adoption de textes réglementaires obligeant le développement de plans d'aménagement. La délivrance de permis associés à l'accès aux ressources et à leur usage sera conditionnée par l'existence et la qualité de ces plans d'aménagement.

Afin de permettre cette généralisation de l'application des plans d'aménagement dans tous les massifs forestiers (aires protégées, forêts de production, mangroves, plantations forestières, etc.), il sera essentiel de faciliter la participation de tous les acteurs décentralisés de la gestion forestière (COBA, ONG, secteur privé, etc.) et de renforcer leurs capacités en matière d'application des outils de gestion forestière. En outre, le développement des plans d'aménagement devra pouvoir s'appuyer sur une répartition nationale et régionale des grandes fonctions des forêts (Protection, Production, etc.). Cette répartition sera établie à travers le zonage forestier sur la base des principales informations sur l'état et les potentialités des différents écosystèmes forestiers et les besoins en biens et services forestiers de la population et de l'économie nationale. Des procédures d'intégration des plans de zonage dans le processus de planification régionale seront également développées.

L'application des différents outils de gestion devra toujours être accompagnée par des systèmes de suivi évaluation qui permettront à leur tour de mettre en œuvre une gestion adaptative des ressources forestières.

Objectif 1.3 : Intensifier la lutte contre la déforestation et la dégradation forestière

Il est fondamental que parallèlement aux initiatives visant à augmenter les surfaces et les productivités des forêts, des actions de lutte contre la déforestation et la dégradation soient menées. Cette lutte doit se concentrer plus spécifiquement sur :

- (i) l'amélioration du contrôle de l'exploitation (collecte de bois d'énergie, permis de coupe, permis d'exploitation) par l'implication des parties prenantes dans la procédure de délivrance des droits d'accès, d'usage et d'exploiter ;
- (ii) délimitation consensuelle des terrains à vocation agro-pastorale dans le cadre de la mise en œuvre des actions pour la restauration des paysages forestiers ;

- (iii) le développement d'actions collectives entre les différents secteurs concernés qui devront permettre de gérer efficacement les feux de brousse, les feux de pâturage et les feux de forêts. Pour assurer que les actions se pérennisent dans le temps, il faut enfin
- (iv) promouvoir une prise de conscience environnementale via des efforts soutenus en termes d'éducation et de communication.

Objectif 1.4 : Développer la contribution du secteur forestier au développement économique en promouvant la valorisation

La forêt est à la base d'un secteur d'activités économiques qui vise à répondre aux besoins domestiques des ménages et à approvisionner les marchés en produits forestiers ligneux et non ligneux. Le fonctionnement de ce secteur peut être notablement amélioré tant au niveau de l'exploitation, que de la transformation et de la commercialisation, afin d'accroître sa contribution au développement économique national. La formalisation du secteur est essentielle et doit se refléter entre autres dans la satisfaction d'une demande croissante en produits de meilleure qualité, la création d'un plus grand nombre d'emplois et l'augmentation de la part du secteur forestier dans le revenu national. La mise en valeur forestière, en tant que source de revenus, peut et doit être conduite de façon à assurer le maintien voire l'accroissement à long terme du capital que constitue la forêt. Plusieurs produits forestiers ligneux et non ligneux ne sont pas encore reconnus par rapport à leurs valeurs commerciales. Ces produits sont faiblement valorisés et rarement capitalisés en termes économiques. Le but étant d'attribuer leurs valeurs réelles aux produits valorisables pour de meilleures retombées économiques pour le pays.

La valorisation est une solution adaptée pour encadrer les acteurs vers la professionnalisation du secteur. Des efforts doivent être engagés en matière d'aménagement, de contrôle, d'application du système de traçabilité des produits pour vérifier l'application de la règle d'aménagement.

La formalisation du secteur consistera à : (i) identifier et réorganiser les filières de produits forestiers et non forestiers ; (ii) analyser les potentialités existantes en matière de marchés et de demande ; (iii) développer des mesures réglementaires et des procédures pour cadrer les différentes opérations forestières ; et (iv) développer des mesures d'accompagnement pour assurer la pérennité des filières forestières. Il est nécessaire en effet de mettre en place et de renforcer des "chaînes de valeur" de toutes les filières à partir de la production jusqu'à la commercialisation.

5.4 - Orientation 2 : Améliorer la gouvernance du secteur forestier

Les objectifs de l'orientation précédente ne pourront être atteints que si la gouvernance du secteur est améliorée de façon à ce que l'administration, enrichie par la formation et la recherche, puisse jouer un rôle efficace de mobilisation des parties prenantes et de coordination des actions, devenues de plus en plus collective. Il est donc nécessaire de :

- Engager la réforme de l'administration forestière ;
- Développer la formation et la recherche ;
- Réorganiser les systèmes de contrôle forestier ;
- Assurer la collaboration intersectorielle et inter institutionnelle en améliorant la coordination des actions et en assurant la décentralisation et la déconcentration effective ; et
- Renforcer le système de suivi-évaluation.

Objectif 2.1 : Engager la réforme de l'administration forestière

L'administration forestière doit pouvoir jouer un rôle de mobilisation des acteurs et de coordination des actions si elle veut exercer une autorité sur la gestion des forêts. Ce rôle nouveau doit lui être conféré dans le cadre d'une réforme du service forestier. La réforme consistera à préciser son rôle dans la planification des actions, la mobilisation des acteurs et des moyens, ainsi que dans la coordination des actions (initiation des actions, contrôle des activités, évaluation). Elle devra plutôt adapter la structure de l'administration aux objectifs de la gestion durable des forêts. Cette adaptation devra être faite en définissant, d'abord, les actions prioritaires à mettre en œuvre dans les années à venir dans un plan d'actions national. Ensuite, des procédures (techniques, réglementaires) pour la mise en œuvre de ces actions doivent être élaborées. Enfin, l'organisation de l'administration adaptée à ces actions et procédures sera définie. L'ajustement du profil de chaque agent par rapport à l'organisation sera enfin opéré.

En outre, la réforme de l'administration doit formuler de nouvelles procédures claires et diminuer les risques de corruptibilité de tous les acteurs concernés dans le secteur. Ce fléau doit être combattu par :

- Une sensibilisation (éducation citoyenne) qui devra commencer par une formation à la gouvernance et poursuivie par des séances répétitives et régulières utilisant tous les moyens de communication adaptés, et/ou
- La mise en place d'un organe d'inspection interne au niveau du Ministère en charge des forêts. Cet organe doit contribuer à l'amélioration de l'autocontrôle et à la diminution de la corruptibilité de tous les responsables ; et

- Le développement d'un système d'incitation, qui ne doit pas être uniquement monétaire (formation, promotion, etc.), basé sur l'efficacité des agents en terme de suivi des procédures, l'incitation étant parfois plus efficace que la répression.

Pour asseoir la bonne gouvernance du secteur, le système d'incitation ou de sanction devra être cohérent avec le système de suivi-évaluation.

Objectif 2.2 : Développer la formation et la recherche

La clarification des rôles de l'administration devra entraîner une réorientation des fonctions et des compétences nécessaires. (i) La formation et le recyclage sont donc indispensables pour que les agents puissent effectivement jouer leur rôle de mobilisation et de coordination. Pour assurer la décentralisation et la déconcentration des moyens humains, il sera aussi important que la réforme soit accompagnée par (ii) le développement d'une collaboration concrète, efficace et durable du service forestier avec les organismes de recherche et de formation à tous les niveaux. Cette collaboration doit porter sur les thématiques de recherche et de formation adaptés aux besoins de l'administration mais elle doit aussi concerner (iii) la mise en place et la gestion d'une base de données devant servir de support à toutes actions collectives initiées par l'administration.

Objectif 2.3 : Réorganiser les systèmes de contrôle forestier

Bien que le rôle de l'administration tende de plus en plus vers la coordination des actions, l'administration reste le détenteur du pouvoir de délivrer (même par délégation) les droits d'accès aux ressources. Il est donc essentiel que le service forestier reste associé à toute action de supervision en développant et en mettant en place un système de contrôle forestier amélioré et adapté au rôle futur de l'administration. Cette amélioration doit passer, d'une part, par (i) l'adaptation du cadre légal et des procédures administratives avec la réalité. D'autre part, par (ii) le renforcement de la collaboration avec les entités pour le contrôle proprement dit entre autres : la collectivité, la communauté locale de base, les forces de l'ordre, la justice et la société civile ; (iii) Il est également nécessaire que le service forestier prenne en main le développement des outils techniques y afférents : suivi satellitaire des feux, guide de contrôle forestier, traçabilité, etc.

Objectif 2.4 : Assurer la collaboration intersectorielle et inter institutionnelle en améliorant la coordination des actions et en assurant la décentralisation et la déconcentration vers une gestion de proximité effective

La coordination consiste à améliorer la participation des parties prenantes dans un cadre plus formel pour assurer la synchronisation des efforts. L'administration forestière joue le

rôle de leader dans toutes les opérations. La rénovation profonde doit être appliquée pour assurer l'exercice de l'autorité et du contrôle dans le cadre de la gestion de ses ressources en vue du développement social et économique.

Pour exercer efficacement cette coordination, le service forestier doit s'atteler à renforcer la coopération inter institutionnelle et intersectorielle, tout en décloisonnant ses directions et services internes dans le but d'assurer plus d'efficacité aux actions engagées. Dans cette optique, il faudrait déterminer la fonction et l'attribution des structures au niveau de chaque instance de collectivité territoriale. Le service forestier devra constituer pour cela des groupes de travail formel ou informel en établissant des termes de références, déterminant les objectifs précis et les rôles de chaque membre, pour chacune des groupes de travail.

Dans le cadre de la promotion de la gestion de proximité, l'amélioration et l'intensification des encadrements des acteurs à la base (COBA, fokonolona,...) tout au long du processus restent incontournables.

Objectif 2.5 : Renforcer le système de suivi-évaluation

Le suivi-évaluation est fondamental pour la gestion durable des forêts à Madagascar. Mais il est encore plus important pour conférer une efficacité à la coordination des actions collectives. L'efficacité de la collaboration intersectorielle et interinstitutionnelle ne peut être palpable que si elle est évaluée et corrigée en fonction des résultats obtenus. La démarche de suivi-évaluation diminue aussi les risques de corruptibilité du système.

Le renforcement du système de suivi évaluation ne pourra se faire que si (i) l'administration définit sur la base du plan d'action national des plans de travail annuels. Ces plans permettront de définir les activités à mettre en œuvre, les échéances, les indicateurs à utiliser et les responsabilités. (ii) Une méthode d'évaluation (participative ou non) devra être élaborée par des équipes mise en place en interne au service forestier rattaché à la Direction Générale des Forêts et en externe rattachée à la direction de la planification et du suivi évaluation pour la conduire. (iii) L'atteinte des objectifs sera systématiquement évaluée périodiquement et l'exploitation des résultats contribuera à la mise en œuvre de la gestion adaptative des ressources naturelles renouvelables. Le système de suivi-évaluation doit ainsi avancer de concert avec la mise en place d'une base de données fiable à tous les niveaux.

5.5. Orientation 3 : Mettre en place des mécanismes de financement durable de la conservation et de la gestion durable des ressources forestières

La possibilité d'atteindre les objectifs fixés dépend du dynamisme du service forestier à mobiliser les parties prenantes, à coordonner les actions mais aussi de la disponibilité des financements appropriés. Compte tenu des contraintes existantes, il est nécessaire de mettre en place des mécanismes innovants de financement durable, qui doivent non seulement, permettre d'assurer la réalisation des actions, mais aussi d'améliorer la gouvernance du secteur.

Les mécanismes comprennent d'une part les financements directs qui doivent servir aux actions, notamment la mise à disposition effective des allocations de l'Etat et la mobilisation d'autres sources, et d'autre part les financements indirects qui proviennent des activités de valorisation des ressources forestières ligneuses et non ligneuses. Pour cela, les objectifs suivants devront être atteints :

- Instaurer une fiscalité forestière transparente et incitative ;
- Réviser l'utilisation et l'affectation des Fonds Forestiers en faveur de la gestion durable et efficace des ressources ; et
- Promouvoir des mécanismes alternatifs innovants de financement durable des actions forestières basés sur la valorisation des services écologiques.

Objectif 3.1 : Instaurer une fiscalité forestière transparente et incitative

L'amélioration de la fiscalité forestière doit se faire par la révision et la standardisation des systèmes de redevances par catégorie de produits et de service, en mettant un système de contrôle rigoureux des collectes des recettes pour améliorer le taux de recouvrement et permettre l'élargissement de l'assiette fiscale. Il s'agit de créer des taxes (redevances, droits) forestières à chaque niveau des filières en collaboration avec les pouvoirs décentralisés. L'élargissement de l'assiette fiscale forestière contribuera à initier les collaborations interinstitutionnelles surtout à la base (zone d'exploitation, zone de mise en marché en bord de route, petit commerce, etc.).

Par ailleurs, les exploitants doivent être incités à engager des démarches de certification de leurs produits. Pour faciliter cette action, il faudra : (i) mettre en place une fiscalité forestière cohérente, stable, incitative et transparente afin de rassurer les industriels et attirer de nouveaux investisseurs ; (ii) mettre en place un observatoire chargé de la mercuriale des prix des produits forestiers qui seront utiles pour les opérateurs du bois; et (iii) contribuer à augmenter le rendement matière par la formation de bûcherons, l'utilisation de matériels d'abattage et d'équarrissage adaptés ainsi que des assortiments permettant de réduire les pertes.

Objectif 3.2 : Réviser l'utilisation et l'affectation des Fonds Forestiers en faveur de la gestion durable et efficace des ressources

La gestion durable des ressources naturelles renouvelables exige la ré-injection équitable des recettes de valorisation par rapport aux activités dans le secteur. Le Ministère en charge des forêts devrait s'engager à intégrer tous les revenus forestiers existants dans le Fonds Forestier National et à réserver l'usage de ce fonds à la gestion forestière durable. Tout changement de structure au niveau du Ministère en charge des forêts devra être accompagné systématiquement par l'allocation des budgets proportionnels aux besoins nécessaires pour continuer à gérer durablement les forêts.

L'amélioration de l'usage du Fonds Forestier National devra passer par l'adoption d'un nouveau texte régissant la méthode de calcul de redevance d'exploitation forestière, la mobilisation des fonds forestiers régionaux et la redéfinition de la clé de répartition de la recette forestière. Le service technique déconcentré devrait avoir la possibilité de garder une partie de la recette ou de se faire attribuer une part importante pour financer les actions sur terrain.

Objectif 3.3 : Promouvoir des mécanismes alternatifs innovants de financement durable des actions forestières

De nouvelles formes de financement et d'incitations financières existent notamment celles qui sont liées aux paiements pour services environnementaux ou encore celles concernées par le système de compensation des dommages causés aux forêts (notamment par les exploitations minières).

D'une manière générale, et afin d'assurer la mobilisation de l'ensemble des financements, Madagascar devra :

- Renforcer les capacités des acteurs pour accéder aux sources de financement existantes mais non encore maîtrisées (procédures d'accès, conditionnalités, etc.). Cela implique entre autres le renforcement de l'efficacité des financements nationaux (taxes, FFN, etc.) en cohérence avec les autres sources extérieures de financement afin de créer un mécanisme de financement durable, et ce en tenant compte de l'importance des services éco-systémiques rendus par les paysages forestiers ;
- Promouvoir la recherche vis-à-vis de nouvelles sources de financement potentielles, y compris celles spécifiques au contexte malgache ; et

- Développer les arrangements institutionnels liés à ces mécanismes de financement durables des actions forestières, et opérationnaliser les structures de gestion qui y seront liées.

En effet, la plus grande partie du potentiel économique de la forêt Malagasy, représenté par sa biodiversité, doit être valorisée en combinant l'exploitation non extractive des ressources protégées avec une exploitation extractive priorisant l'ajout de valeur par la transformation.

L'écotourisme est l'option la plus prometteuse pour valoriser les ressources forestières dans les aires protégées, mais également dans les autres types de forêts où on peut le faire. Des actions de conception et de marketing de produits éco touristiques seront conduites en partenariat avec le secteur concerné. Les initiatives privées dans ce sens seront encouragées.

Il faudra capitaliser les expériences des fondations existantes afin de chercher la possibilité de mise en place d'autres types de fondations pour le financement des activités autres que celles concernant les aires protégées.

Enfin, Madagascar doit profiter des opportunités actuelles de financement sur la base des services éco-systémiques fournis par les paysages forestiers et les infrastructures vertes, du protocole de Nagoya sur l'Accès et du Partage des Avantages (APA), ainsi que de la lutte contre le changement climatique. Par ailleurs, Madagascar devra s'approprier le mécanisme REDD+ en tant que système incitatif et durable pour la réduction des émissions, mais aussi d'une manière générale pour permettre de faire face aux nombreux facteurs socio-économiques et politiques interdépendants qui entraînent la déforestation et la dégradation des forêts restantes. Cela implique entre autres : (i) l'incitation les partenaires du développement à appuyer la mise en œuvre de la stratégie REDD+ axée sur les performances environnementales et sociales favorisant un partage juste et équitable des avantages et autres bénéfiques, et (ii) la création et/ou renforcement des entités de suivi et évaluation des activités REDD+.