



# Etat des lieux de la gouvernance forestière à Madagascar

Rapport de l'atelier du 18 et 19 octobre 2012

Avec la contribution de

Paul Raonintsoa

Julien Noël Rakotoarisoa

Jürgen Gräbener



# Tables des matières

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Résumé</b>   | <b>1</b>  |
| <b>Raison et déroulement de l'atelier</b>                                 | <b>3</b>  |
| <b>Méthode et outils utilisés</b>   | <b>5</b>  |
| <b>Les constats par piliers et composantes</b>                            | <b>8</b>  |
| <b>Recommandations par piliers et composantes</b>                         | <b>13</b> |
| <b>Les scores attribués par les groupes de travail aux 63 indicateurs</b> | <b>17</b> |
| <b>Synthèse des constats, recommandations</b>                             | <b>25</b> |

# Annexes

|   |   |
|---|---|
| I Agenda de l'atelier   | VIII Document préparatoire à l'atelier              |
| II Liste des participants   | IX Présentation PowerPoint du document préparatoire |
| III Les 4 groupes de travail: participants, modérateurs, rapporteurs et indicateurs traités | X Bibliographie                                     |
| IV Les textes des indicateurs traités par chacun des 4 groupes                              |   |
| V Les 63 indicateurs traités par l'atelier  |   |
| VI Tableau des réponses par rapport à chaque indicateur et scores                           |   |
| VII Liste de 130 indicateurs proposés par la Banque Mondiale – PROFOR                       |   |

# Liste des acronymes

AF: Administration Forestière

AVG: Alliance Voahary Gasy

COBA: Communauté de base

CTD: Collectivité Territoriale Décentralisée

CMP Tandavanala: Comité Multi-local de Planification Tandavanala (Fianarantsoa)

DINA: Convention locale

DREF: Direction Régionale de l'Environnement et Forêts

FAO: Food and Agriculture Organization of the United Nations

GIZ: Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit

MEF: Ministère de l'Environnement et des Forêts

ONESF: Observatoire National de l'Environnement et du Secteur Forêts

ONG: Organisation non gouvernementale

OPJ: Officier de Police Judiciaire

PCD: Plan Communal de Développement

PDFN: Plan Directeur Forestier National

PDFR: Plan Directeur Forestier Régional

PGM-E: Programme Germano-Malgache - Environnement

PROFOR: Programme Forêts de la Banque Mondiale et de la FAO

REDD+: Réduction des Emissions dues à la Déforestation et à la Dégradation forestière

SFR: Sécurisation Foncière Relative

SNAT: Schéma National de l'Aménagement du Territoire

SRAT: Schéma Régional de l'Aménagement du Territoire

# DISCOURS DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'AVG

Mesdames et Messieurs les membres du Gouvernement

Mesdames et Messieurs les Représentants des Partenaires Techniques et Financiers

Mesdames et Messieurs les Représentants du Secteur Privé

Mesdames et Messieurs les Représentants de la Société civile

Mesdames et Messieurs les Journalistes

C'est avec un immense plaisir et un grand honneur que je prends la parole à l'ouverture de cet événement qu'on peut considérer comme historique pour la foresterie à Madagascar. Historique car, effectivement, cet atelier devrait initier toutes les mesures nécessaires en vue de restaurer la bonne gouvernance des ressources forestières dans le pays après des années d'errances et de recherches pour trouver la meilleure solution.

Entre autre, vous avez en main un document préparatoire fait par nos trois éminents consultants concernant l'état actuel de la gouvernance forestière à Madagascar; mais j'aimerais quand même vous exposer quelques faits qui justifient notre regroupement et qui pourraient en même temps susciter votre adhésion et éclairer vos opinions avant même les discussions dans les groupes:

**Premièrement:** La couverture forestière Malagasy n'a pas cessé de diminuer. La couverture actuelle est à quelques centaines d'hectares près la moitié de celle de 1950. Si l'accroissement démographique, la pauvreté, et la gouvernance des ressources forestières restent inchangées, il est plus que probable que la forêt naturelle de Madagascar disparaîtra en moins de 30 ans. On s'est félicité quand on est arrivé à diminuer cette déperdition entre 2000 et 2005 (de 1% à 0.53% par an) sans pouvoir imaginer un seul instant qu'il est tout à fait possible d'augmenter notre potentiel forestier toute en l'exploitant d'une manière durable.

**Deuxièmement:** A cause, entre autre, du vieillissement de ses ressources humaines ou la sectorisation du secteur et suite à une logique de développement organisationnel, diverses fonctions d'exécution de l'administration ont commencé à être déléguées à des organismes para étatiques ou des associations, incluant les communautés de base, depuis le début des années 90. Mais la réforme de l'administration forestière qu'on a initié en 2004 n'a pu jamais être mise en œuvre d'une manière continue et raisonnée

**Troisièmement:** La forêt devient de plus en plus un instrument, l'otage de prédilection des politiciens et cette situation a atteint son point culminant entre 2009 et 2011 où on a légalisé l'exportation de 25000 mètre-cube de bois précieux illicite d'une valeur de près de \$200 million. Malgré les efforts et l'expression de volonté politique des dirigeants du régime, le problème reste toujours latent.

**Quatrièmement:** Dans toutes ses interpellations et/ou interventions, l'Alliance Voahary Gasy ou AVG prône ce qu'elle appelle le "Triumvirat de la bonne gouvernance" qu'on vient tout juste de dénommer GPS pour être facile à retenir: **G** comme Gouvernement, **P** comme Privé et **S** comme Société civile:

Quelque soit le régime, nous, en tant que société civile, acceptons entièrement l'Etat en tant que Autorité officielle, Leader politique, Maître des fonctions régaliennes du pays (Contrôle et mise en application de la loi) et Ultime maillon de la chaîne de prise de décisions.

Le secteur privé est active dans la valorisation économique des ressources naturelles mais a le devoir de s'engager dans des actions sociétales (Environnement, Sociale et économique)

La Société civile joue le rôle de Contre-pouvoir (Antidériver) et de Participation publique

Les prérogatives solitaires du Gouvernement sont tout à fait légaux et légitimes mais, afin de mieux crédibiliser ses décisions devant l'opinion publique nationale et internationale à long terme, il est tenu à consulter en même temps et autant que faire se peut, le secteur privé et la société civile. Les PTF ne devraient pas s'ingérer dans ce système



**«Etablir une société civile forte, respectée, écoutée et responsable pour contribuer au bien-être des malagasy grâce à une bonne gestion des ressources naturelles»**

de gouvernance mais s'occuperont plutôt des Assistance et Transfert de capacité nécessaires aux décisions prises tout en veillant à la pérennisation du système à travers des stratégies de retrait franches et claires.

Ces quatre entités sont représentées pour les discussions de l'atelier.

**Cinquièmement:** Divers secteurs directement ou indirectement touchés par la forêt ont été invités car, comme l'outil l'indique et nous avons toujours insisté, le développement durable du secteur et de tout secteur n'est jamais sectoriel mais multisectoriel. La Justice, les Douanes, la Gendarmerie, les Mines, l'Agriculture, l'Élevage, le Commerce, les collectivités décentralisées...sont tout autant de secteur concernés par la forêt dans leurs quotidiens mais on ne s'est jamais penché d'une manière claire sur comment améliorer la façon de collaborer ou comment déterminer une meilleure répartition des responsabilités. On devrait PASSER D'UNE VISION TECHNICIENNE ET LINÉAIRE A UNE VISION HOLISTIQUE DE GDRN : Passer d'une vision «Conversationniste» à une vision de «Développement durable», aider les gens à passer d'une situation d'« assistée » à une situation de « challenger », clarifier les règles du jeu et assurer une partage de responsabilités et des ressources à tous les niveaux.

**Et dernièrement** mais non la moindre de ces justifications: Je suis actuellement à 24 ans de carrière professionnelle et je n'ai fait que cinq années de terrain effectif en tant que responsable du développement de la zone périphérique du Complexe d'Aires Protégées d'Andasibe-Mantadia durant le PE 1. Mais je peux affirmer sans aucun doute que ces cinq années là ont été la base de toutes mes convictions et de mes avancements professionnels et qu'il ne faut pas se hasarder à mener des hommes ou décider sur table soi-même d'un programme qui touche les hommes et les femmes à Madagascar sans avoir eu une expérience conséquente sur la vie en société dans ces contrées forestières éloignées du développement: La sensibilité aux réalités, la logique paysanne, la compréhension des valeurs sociales et culturelles,...et tout autant de critères qui faussent nos cadres logiques ne s'acquièrent pas dans nos bureaux et nos ateliers nationaux. Au terme de 20 ans de mise en œuvre du PNAE, on a établi plus de 1000 organisations paysannes. Qu'en est-il de leur situation actuelle? Pourquoi sont-elles toujours autant dans la misère? Est-ce qu'elles ont pu protéger les forêts? Est-ce qu'on a réellement cherché leur émancipation ou les a-t-on seulement utilisé comme indicateurs de réalisations ponctuels? Je pense que plusieurs d'entre nous sont du même avis que moi et d'AVG que l'homme doit être au centre de nos préoccupations

environnementales, qu'on peut réellement compter sur lui si on veut mais qu'on n'a pas encore pu "Réconcilier l'homme avec la nature" à Madagascar et que ces questions méritent sérieusement d'être débattues dans cet exercice.

Mesdames et Messieurs,

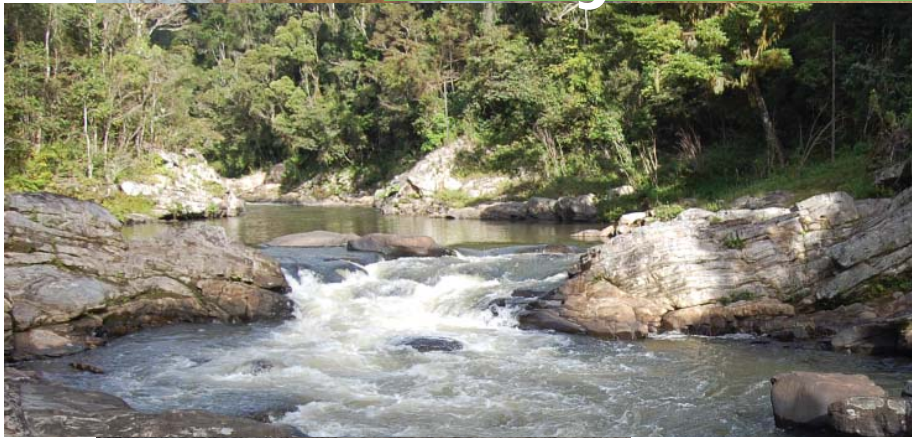
Conformément à sa mission d'ÉTABLIR UNE SOCIÉTÉ CIVILE FORTE, RESPECTÉE, ÉCOUTÉE ET RESPONSABLE POUR CONTRIBUER AU BIEN-ÊTRE DES MALAGASY GRÂCE A UNE BONNE GESTION DES RESSOURCES NATURELLES, l'Alliance Voahary Gasy ou AVG se veut toujours être crédible dans ses plaidoyers, ses interpellations et ses actions sous toutes ses formes à partir des faits scientifiques et réels et des instruments valables. Aussi, à l'issue de cet atelier, on espère enfin avoir en main l'outil approprié pour mesurer la gouvernance forestière et identifier/développer les réformes et corrections nécessaires à son amélioration et à sa contribution pour le développement réel du pays. Un outil établi d'une manière participative et reconnu par les PTF, et un état de référence défini d'une manière objective ou tout au moins consensuelle et comparable à ceux d'autres pays.

Sur ce, je déclare ouvert cet atelier d'Évaluation et de suivi de la Gouvernance Forestière pour Madagascar.

Mesdames et Messieurs, je vous remercie.



Diversité des **écosystèmes forestiers** Malagasy



# Résumé

*«L'outil est basé sur l'hypothèse que toute gouvernance forestière repose sur trois colonnes: le cadre légal et institutionnel, les processus de planification et de prise de décisions et finalement l'application et la mise en œuvre des lois, des planifications et des décisions»*

L'état des lieux de la gouvernance forestière est un outil de diagnostic et de suivi développé au cours des dernières années par plusieurs agences spécialisées, coordonnées par la FAO et la Banque Mondiale (Program on Forests – PROFOR). Il peut être adapté aux particularités de chaque pays et permet d'identifier les aspects de la gouvernance forestière en manque de réformes. Avant Madagascar, il a été testé au Burkina Faso, en Fédération Russe, au Kenya, et en Ouganda.

L'outil comporte plusieurs éléments: des interviews avec des experts et des parties prenantes, un document préparatoire et, comme élément le plus important, un atelier réunissant des représentants du plus grand nombre possible de parties prenantes concernées par la mise en valeur économique et la conservation des ressources forestières.

L'outil est basé sur l'hypothèse que toute gouvernance forestière repose sur trois colonnes: le cadre légal et institutionnel, les processus de planification et de prise de décisions et finalement l'application et la mise en œuvre des lois, des planifications et des décisions. La bonne gouvernance respecte six principes à l'intérieur de chaque pilier, parmi lesquels, à titre d'exemple, la transparence et l'équité. L'état des lieux de la gouvernance forestière d'un pays donné mesure et décrit la réalité de ce pays par rapport à une gouvernance idéale.

Avant l'atelier du 18 et 19 octobre 2012, un groupe d'experts avait choisi 63 indicateurs jugés pertinents pour Madagascar, dans un catalogue de 130 proposés par PROFOR.

Organisés en 4 groupes de travail, les participants à l'atelier ont discuté ces indicateurs et attribué des scores.

La somme de toutes les observations et recommandations formulées par les groupes de travail et les scores attribués aux 63 indicateurs montrent que la gouvernance forestière de Madagascar se trouve bien loin d'une gouvernance idéale en dépit de quelques éléments positifs. Les raisons de ces déficits sont nombreuses et diversifiées: lois et réglementations contradictoires, méconnaissance et non application des textes et procédures, relations mal gérées entre l'Administration, le secteur privé et les communautés de base... L'important est de prendre connaissance des détails de ces multiples dysfonctionnements qui sont présentés dans les pages suivantes.

Partant du diagnostic, le présent rapport aboutit à trois recommandations d'actions immédiates :

**Promouvoir, auprès du  
Gouvernement et des  
autres parties prenantes,  
la constitution d'une  
Commission Mixte de  
la Gouvernance Forestière**

**Préparer un programme  
détaillé d'actions  
pour faire face à la double-  
transition actuelle (Politique  
et culturelle)**

**Associer d'ores et déjà les  
acteurs décentralisés  
et déconcentrés**



Atelier d'évaluation de la  
gouvernance forestière -  
Development Learning Center  
Anosy, 18-19 octobre 2012 - Photo  
AVG



2



# Raison et déroulement de l'atelier

Madagascar passe actuellement par deux transitions: d'un gouvernement constitutionnel vers un autre et d'une société marquée par des traditions ancestrales vers une société moderne. Quelle que soit la forme que prendra la modernité à Madagascar, les structures, les valeurs et les institutions de la société évolueront pour faire face à un environnement changé.

Quand une société prend du retard à répondre à de nouveaux processus, de nouvelles situations, de nouvelles interrogations, elle se trouvera, un jour ou l'autre, devant le fait que les mécanismes et outils qui ont bien fonctionné pendant des siècles, ne servent plus pour gérer ni la société même ni ses rapports avec l'environnement naturel et humain.

Les implications de la double transition actuelle se renforcent mutuellement et conduisent à des situations chaotiques comparées à l'ordre assuré par un Etat et un gouvernement stables. L'insécurité généralisée, le banditisme comme ordre social dans des secteurs clés de l'économie et pour la survie de la population, sont des conséquences, parmi d'autres impacts moins visibles, de l'effritement de valeurs et règles ancestrales sans que des nouvelles prennent leur place. La transition politique s'inscrit comme un élément dans cette vaste transition générale.

La faiblesse de l'État, son incapacité à piloter ni la transition politique ni la transition de toute la société, mobilise la société civile, comprise à la fois comme

partenaire, opposante et humus de l'État. Elle se constitue pour trouver de nouvelles visions, de nouveaux horizons, valeurs et règles.

La gouvernance forestière semble être à première vue une gouvernance parmi d'autres gouvernances non moins importantes pour lesquelles l'État a jeté l'éponge. La gouvernance forestière est responsable d'un patrimoine dont dépendra la vie des générations futures. Sans ses forêts, Madagascar se rangera dans la terrible tradition de sociétés comme celle d'Haïti et aura opté pour l'anéantissement des bases même de son existence. Pour cette raison, la gouvernance forestière n'est pas une gouvernance comme les autres. Il y va de la survie.

*En ces temps de transition, Voahary Gasy offre à l'État et au gouvernement de transition le partenariat pour chercher une vision, des orientations et des idées de réformes pour sortir du tunnel ou se trouvent la gouvernance de l'environnement et des forêts*

La société civile s'organise à Madagascar, se dote d'institutions et focalise son engagement. Une trentaine d'organisations engagées dans le domaine de la préservation et de la gestion durable de l'environnement ont constitué l'Alliance Voahary Gasy (Alliance Nature Malagasy – AVG). L'alliance veut assurer les fonctions principales de la société civile dans un pays démocratique, dont la fonction de protection contre toute forme de dérives, éloignant la Nation de la bonne gouvernance. En ces temps de transition,

Voahary Gasy offre à l'État et au gouvernement de transition le partenariat pour chercher une vision, des orientations et des idées de réformes pour sortir du tunnel ou se trouvent la gouvernance de l'environnement et des forêts. Il ne s'agit pas de vouloir se substituer au futur gouvernement ni à son administration, mais au

contraire, de dégager le terrain et de créer des outils pour les décisions et actions gouvernementales futures, portées par la société malgasy.

Pour la préparation et la réalisation de l'atelier, l'AVG a été appuyée par la coopération technique allemande, GIZ – Programme Germano-Malgache – Environnement (PGM-E). Trois consultants ont été chargés de rédiger un document préparatoire, de concevoir un catalogue d'indicateurs, de proposer les membres d'un groupe d'experts, le Focus Group, de trouver 4 modérateurs et 4 rapporteurs pour les 4 groupes de travail de l'atelier, de suggérer les personnalités à inviter à l'atelier, d'identifier les indicateurs à être traités, de concevoir un canevas pour les rapports des groupes et de rédiger le rapport d'atelier.

Les consultants ont des profils complémentaires: un expert expatrié avec une large expérience en gouvernance forestière, dont 6 ans à Madagascar, au projet «Appui à la mise en œuvre de la nouvelle politique forestière», deux Malagasy, dont un ancien Secrétaire Général du Ministère de l'Environnement et l'autre ancien Directeur Général des Eaux et Forêts. Ce dernier et le consultant expatrié ont réalisé pour le compte de la GIZ-PGM-E, en mai-juin 2012, une étude sur la coopération germano-malgache dans le secteur forestier<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Les interviews citées sont puisées dans: GIZ-PGM-E, La gouvernance forestière à Madagascar. Le programme de coopération technique allemande et les trafics d'influence, Juillet 2012

La sélection des personnalités à inviter a été orientée par la nécessité d'une large représentation du gouvernement (plusieurs ministères et administrations au niveau central et décentralisé), les autres parties prenantes comme le secteur privé, la société civile (incluant les communautés de base) et les partenaires techniques et financiers ainsi que des partis politiques s'intéressant particulièrement à la chose environnementale.

Le gouvernement sera le destinataire principal des constats et des recommandations issus de l'exercice. Effectivement, leur appropriation par le gouvernement est indispensable si l'effort doit aboutir à des décisions stratégiques et des actions concrètes.

Le Focus Group a été constitué selon les critères de compétence technique en matière de gouvernance forestière.

4

Les modérateurs et rapporteurs sont qualifiés par une large expérience dans ce champ, mais aussi par leurs connaissances particulières du secteur forestier de Madagascar.

Le présent rapport est conçu de manière à capitaliser les travaux de l'atelier et d'en faire la base pour des réflexions et actions futures. Il a été écrit par les consultants en se servant des rapports des groupes de travail et il a été discuté et validé par les modérateurs et rapporteurs des groupes ainsi que par la Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit – (Programme germano-malgache – Environnement / GIZ - PGM-E) et l'AVG. Pour tenir compte du degré de consensus que les groupes ont trouvé en discutant les constats et les recommandations, les consultants ont établi des priorités et les ont retenues dans leur synthèse. La version finale du document a été produite par AVG, en tant que maître d'ouvrage.



*Acteurs de la gouvernance forestière qui ont participé à l'atelier: l'Administration, la société civile, les partenaires techniques et financiers et le secteur privé -Photo AVG*

# Méthode et outils utilisés

Avant de décrire la méthode adoptée pour établir l'état des lieux de la gouvernance forestière à Madagascar, il sera utile de préciser dans quel sens les termes gouvernance et gouvernance forestière sont utilisés dans ce rapport. Parmi les nombreuses définitions qui alimentent les réflexions et les débats, nous donnons préférence à la suivante proposée par l'Encyclopédie du développement durable<sup>2</sup>:

*La gouvernance est une démarche de concertation et de prise de décision, qui implique de façon responsable les acteurs ou les populations concernées par les politiques de développement durable et leurs plans d'actions.*

L'objectif de la gouvernance est d'aboutir à des décisions acceptables par la majorité, dans la mesure du possible, et qui vont dans le sens du bien commun. Cette définition concerne la gouvernance en général, orientée vers le développement durable. Pour la gouvernance forestière en particulier, nous reprenons le concept proposé par la FAO – PROFOR<sup>3</sup> :

*...la gouvernance est à la fois le contexte et le produit de l'interaction d'une série d'acteurs et parties prenantes aux intérêts divers.*

Opération de déguerpissement dans le Corridor Fandriana Vonindrozo - Photo: CMP Tandavanala



Et pour la bonne gouvernance forestière le document cité précise:

*La gouvernance est habituellement estimée «bonne» si elle est caractérisée par la participation des parties prenantes, la transparence de la prise de décision, la redevabilité des acteurs et des décideurs, l'état de droit et la fiabilité. La notion de «bonne gouvernance» est aussi associée à la gestion efficace et efficiente des ressources naturelles, humaines et financières, ainsi qu'à une attribution des ressources et des avantages impartiales et équitables. Parvenir à une bonne gouvernance suppose des relations de soutien et de coopération mutuelles entre le gouvernement, le secteur privé et la société civile. Si le gouvernement est essentiel à cet égard, le secteur privé et la société civile jouent aussi un rôle important ...*

Mesurer une gouvernance forestière concrète, celle de Madagascar dans notre cas, signifie comparer ses éléments à ceux d'une bonne gouvernance idéale, de constater la proximité et les écarts. Le résultat de ce diagnostic pourra servir de point de départ pour la conception de mesures correctives et postérieurement, il sera l'outil pour suivre et évaluer le progrès des réformes entreprises. Au-delà de cette dimension technique, l'état des lieux pourra également servir de base pour une réflexion d'ordre politique. Partant d'une situation peu satisfaisante et sans avenir dans sa forme actuelle, la société pourra se demander quelle vision elle souhaite à long terme, comment se présenteront ses forêts d'ici 20, voire 50 ans et quelles seront la politique et les stratégies pour y parvenir.

*Le résultat de ce diagnostic pourra servir de point de départ pour la conception de mesures correctives et postérieurement, il sera l'outil pour suivre et évaluer le progrès des réformes entreprises.*

L'état des lieux de la gouvernance forestière à Madagascar s'inscrit dans une approche à trois étapes proposée par l'Alliance Voahary Gasy:

- Un atelier sur la gouvernance environnementale qui faisait un tour d'horizon général (mai 2012)
- L'atelier sur la gouvernance forestière faisant l'état des lieux à proprement parler (octobre 2012);
- Des assises sur la vision et les orientations de la politique et des stratégies forestières, prévues prochainement.

L'exercice de l'état des lieux se veut technique et il cherche à se rapprocher le plus possible de constats objectifs.

Bien entendu, l'objectivité n'est possible que dans quelques cas: il est possible de vérifier sans équivoque si telle ou telle loi ou institution existe. Mais juger si la loi est appliquée ou si l'institution obéit à son mandat, ou quel est le comportement des parties prenantes, est soumis à l'appréciation des personnes. Pour cette raison, un élément important de la méthode utilisée est de faire participer un grand nombre de représentants d'intérêts divers: des exploitants, des représentants d'associations et ONG, des représentants de communautés de base, de l'administration forestière et d'autres administrations concernées par la forêt, comme la Justice, le Foncier, les Forces de l'ordre public, les Douanes, etc.

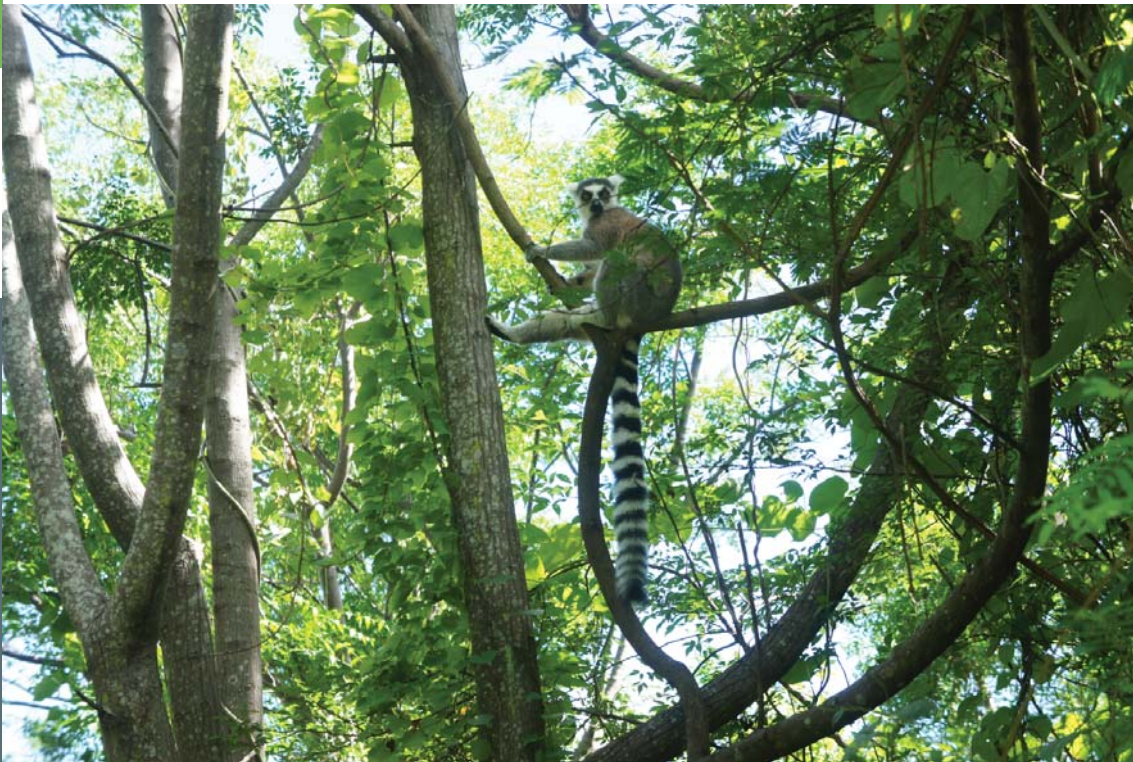
Depuis plusieurs années, il y a un effort international pour développer un outil pratique, crédible et fiable de diagnostic de la gouvernance forestière. Ce processus est encore en cours. En ce moment, la Banque Mondiale - PROFOR a résumé ces efforts en un guide<sup>4</sup> qui propose des procédures et un catalogue de 130 indicateurs pour mesurer ou décrire les éléments de la gouvernance forestière. L'Alliance Voahary Gasy en a choisi 63 qui

*L'atelier a pour tâche principale d'évaluer ces 63 indicateurs comme éléments essentiels de l'état des lieux.*

semblent les plus pertinents pour analyser la situation à Madagascar. L'atelier a pour tâche principale d'évaluer ces 63 indicateurs comme éléments essentiels de l'état des lieux.

Cependant, l'évaluation des 63 indicateurs n'est pas l'unique outil utilisé. Des études de la gouvernance forestière malagasy ont été consultées, une série d'interviews avec des personnes ressources ont été menées et les consultants ont présenté un document préparatoire (à l'atelier) qui résume les interviews et documents tout en donnant des informations sur l'état physique actuel de la forêt malagasy (voir l'annexe VIII).

<sup>4</sup> Banque Mondiale-PROFOR, *Assessing and Monitoring Forest Governance. A User's Guide to a Diagnostic Tool*. June 2012



*Lemur catta dans la forêt Naturelle de l'Anja, Ambalavao Fianarantsoa - Photo AVG*

Les indicateurs décrivent et mesurent la qualité des composantes de trois piliers porteurs de la gouvernance forestière à l'aide de six principes considérés comme constitutifs de la bonne gouvernance dans le sens exposé ci-dessus. Nous reproduisons ci-contre un schéma proposé par la FAO-PROFOR.

Les 63 indicateurs retenus pour Madagascar sont associés à chacun de trois piliers (le plus grand nombre appartient au pilier trois qui concerne la mise en œuvre de lois et règlements, le fonctionnement des institutions et autres aspects pratiques). Et les six principes se retrouvent également dans le choix des indicateurs. A titre d'exemple: l'indicateur 3 «Est-ce que la politique et la stratégie forestières nationales considèrent le rôle du secteur privé ?» se réfère au 1er pilier et au principe de la participation. L'indicateur 52 «Les conflits à propos de l'exploitation et de la gestion des ressources forestières ont-ils tendance à perdurer ou parvient-on à les résoudre?» se réfère au pilier 3 et aux principes de l'impartialité/équité, de l'efficacité, etc.

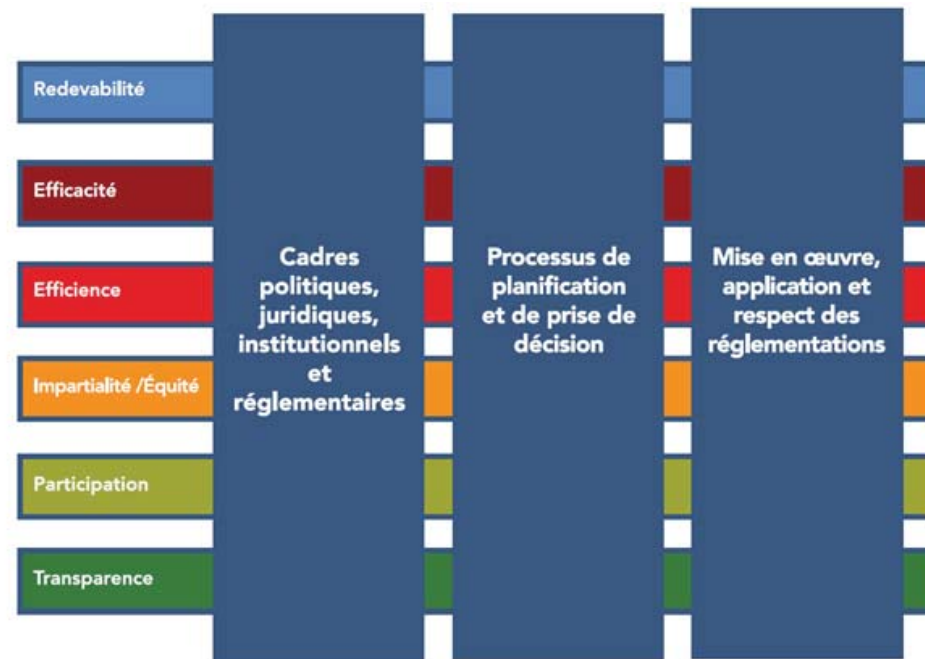
Quatre groupes de travail d'environ 15 participants ont traité 15 – 16 indicateurs chacun. Les organisateurs ont pris soin à ce que des intérêts différents soient représentés dans chaque groupe et que dans chaque groupe il y ait de la compétence forestière. Le manque de complémentarités et de coopération entre des secteurs comme l'agriculture, les mines, le foncier, les douanes etc. constituent un des grands problèmes de la gouvernance forestière malagasy. Les groupes de travail ont précisé que les lois et règlements se contredisent, que souvent le secteur minier prime sur le secteur forestier même à l'intérieur des aires protégées etc. Les organisateurs ont donc pris soin à ce que ces problèmes intersectoriels soient pris en compte dans la composition des groupes de travail.

Les groupes avaient pour tâche de chercher un consensus, dans la mesure du possible, pour la réponse à choisir, mais surtout de discuter les raisons du choix, et de noter, le cas échéant, les divergences. Le deuxième résultat demandé était des propositions sur comment améliorer des situations ou processus defectueux. Ces propositions devaient être les plus concrètes possibles. Si, par exemple, le groupe trouve, dans le cadre de l'indicateur 52 sus mentionné que les conflits autour de l'exploitation et de la gestion des ressources forestières perdurent par manque de mécanismes contraignants de médiation, une proposition pourrait être d'examiner et compléter les mécanismes existants et de fixer les conditions engageants les parties prenantes.

*«Les organisateurs ont pris soin à ce que des intérêts différents soient représentés dans chaque groupe et que dans chaque groupe il y ait de la compétence forestière. Le manque de complémentarités et de coopération entre des secteurs comme l'agriculture, les mines, le foncier, les douanes etc. constituent un des grands problèmes de la gouvernance forestière malagasy.»*

L'organisateur et les trois consultants ont présenté les résultats des groupes de travail de manière systématique et élaboré une synthèse. La présentation et la synthèse ont été examinées par les modérateurs et rapporteurs.

Les 4 groupes de travail ont discuté environ 15 indicateurs chacun ainsi que les réponses possibles. Les rapporteurs ont noté les principaux arguments et réflexions présentés ainsi que les recommandations que les groupes ont formulées comme réponses aux constats.



*Piliers et principes de la gouvernance forestière - FAO PROFOR*

Les consultants ont choisi les plus saillants parmi les constats et les recommandations et les ont regroupés dans les trois composantes de chacun des trois piliers. Même après cet élagage, ils restent encore 55 constats et 34 recommandations. Dans le dilemme de choisir entre un nombre de constats et recommandations qu'on peut gérer d'une part et la fidélité aux résultats du travail des 4 groupes, les consultants ont opté pour le compromis suivant: reproduire un nombre élevé de constats et recommandations pour informer tous ceux qui s'intéressent aux détails et résumer le tout ensuite dans une synthèse opérationnelle.

# Les constats par piliers et composantes

## Pilier I: Cadres politiques, juridiques, institutionnels et réglementaires

### Composante I.1 Politiques et cadre juridique

Le pays dispose d'une politique forestière concertée avec d'autres secteurs et adoptée par le parlement, mais il manque une vision à long terme.

8 Les textes réglementaires du secteur forestier sont incohérents et tiennent peu compte du développement durable. Il y a inflation et pollution (textes obsolètes) normatives.

Les textes fonciers et forestiers sont incohérents.

Les différentes politiques sectorielles et leurs priorités sont souvent divergentes. L'incompatibilité de leurs objectifs est source de conflits (ex: politique d'utilisation des terres, conflits Mines - Forêts).

Le cadre légal favorise la protection des ressources forestières et moins leur valorisation économique.

Le droit traditionnel n'est pas respecté.

Les cadres politique, juridique et réglementaire tiennent compte de la participation de la société civile en matière de gouvernance forestière, mais l'importance du secteur privé reste floue.

Les groupements des opérateurs privés confirment qu'il y a une considération de leur cas dans les lois, mais le problème se manifeste

surtout dans l'application.

Les textes forestiers datent de 1930. Il y a une amélioration en 1997, mais l'esprit des textes reste attaché à la politique coloniale, car les agents forestiers qui les appliquent restent toujours attachés à cet esprit.

### Composante I.2 Cadre institutionnel

Quelques secteurs prévoient dans leurs plans et budgets des activités relatives aux forêts, d'autres secteurs ne possèdent pas de lignes budgétaires consacrées aux activités du secteur forestier bien qu'ils fassent des reboisements annuels.

Les budgets du Ministère de l'Environnement et des Forêts sont élaborés sans consulter les techniciens.

Les lois sur les ressources émergentes sont insuffisantes et il manque un cadre constitutionnel les concernant.

En général, les lois sont mal connues. Les maires et représentants locaux ne les connaissent



Partenaire technique et financier, représentants des ministères-Photo AVG

pas et restent donc spectateurs des structures et règlements.

Les tribunaux jouent avec le manque de connaissances de la loi par le public.

Ce sont surtout les privés qui s'enrichissent sur les forêts. La législation sur les entreprises forestières existe et est bien contrôlée par l'Etat mais pour les communautés de base, il n'y a pas de possibilité d'une réelle valorisation économique.

Les opérateurs profitent des forêts aux dépens des communautés de base qui méconnaissent le concept de développement durable. Les lois sont utilisées selon le bon vouloir et l'application que veulent en faire ceux qui les connaissent.

C'est la gestion qu'on transfère, mais les communautés locales croient que c'est la propriété et donc le pouvoir de vendre, de disposer de la ressource comme on veut.

### Composante I.3 Incitation financière et instruments économiques

Les petits exploitants forestiers ont été exclus par les procédures d'adjudication et mènent ainsi leurs activités de manière illégale. Ils se cachent souvent derrière les communautés locales.

La loi penche du côté de ceux qui ont de l'argent.

Les salaires et autres avantages du personnel de l'Administration forestière sont inadéquats.



Les 4 groupes de travail  
lors de l'atelier du 18 - 19  
octobre 2012 -Photo AVG





## Pilier II: Processus de planification et de prise de décisions

### Composante II.1 Participation des parties prenantes

Il y a la possibilité de modifications hâtives et arbitraires dans les lois, les réglementations, les politiques et les plans. Les changements ne suivent pas la procédure normale (avis des / concertation avec les services techniques et les services de la législation).

Les cadres réglementaires prévoient la participation des parties prenantes dans les mécanismes de planification. Cette participation n'est pas systématique et il y a des flous sur certaines procédures.

### 10 Composante II.2 Transparence et responsabilité

Le gouvernement dispose d'un système de suivi des revenus et dépenses dans le secteur forestier, mais ce système est opaque et/ou sert d'autres fins.

L'engagement de la société civile, des collectivités et des communautés locales dans les processus de planification et de décision est insuffisant.

La société civile et les autres acteurs opèrent rarement dans la transparence, et l'inobservation des cadres réglementaires est aussi constatée au sein de ces groupes d'acteurs.

Les textes réglementaires ne sont pas disséminés. Auparavant, l'administration avait le « Guide du responsable forestier » et la « Table de classement ». Mais ces documents ne sont même pas consultés par les agents.

Le cadre légal a des faiblesses en ce qui concerne:

- le système d'évaluation;
- les plans d'aménagement;
- la possibilité d'ingérence politique (la plupart des temps le pouvoir discrétionnaire des forestiers est transféré aux politiciens).

### Composante II.3 Capacités et actions des parties prenantes

La population ne connaît pas ses droits d'accès aux informations.

Dans le cadre des communautés de base, il y a des documents et des plans d'aménagement en français, une langue qu'elles ne connaissent pas. Les documents sont trop longs et contiennent trop de termes techniques.

La loi ne contient pas de système de contestation effective et ne permet pas la résolution de litiges.

Les marges de manœuvre des organismes de veille sont trop limitées pour que leurs interventions soient efficaces. Les systèmes de contrôle au sein du secteur forestier restent également inefficaces.

Les ressources disponibles ne correspondent pas aux besoins retenus par les planifications.

*Renforcement de capacité sur les DINA au profit des communautés locales de base par AVG dans la Région Atsimo Andrefana-Photo AVG*



## Pilier III : Mise en œuvre, application et respects des réglementations

### Composante III.1 Gestion des ressources forestières

L'Administration forestière ne pratique pas assez la gestion adaptative. Le niveau de connaissances des agents ne permet pratiquement pas d'appliquer les politiques de gestion.

Le gouvernement s'est fortement engagé dans la protection, mais tient peu compte de l'exploitation, et néglige surtout les retombées de la conservation sur la population.

L'administration forestière manque de ressources humaines, matérielles, financières pour exercer ses fonctions et répondre à ses devoirs.

L'offre de formations en matière de gestion des forêts est encore inadéquate.

On n'a jamais eu connaissance que l'Administration forestière dispense des formations et sensibilisations (constat d'une organisation de la société civile).

*«On n'a jamais eu connaissance que l'Administration forestière dispense des formations et sensibilisations»*

Il y a une divergence d'opinion entre l'Administration forestière et les organisations de la société civile sur la question de savoir si le transfert de gestion doit ou non transférer la propriété en plus du pouvoir de gestion.

L'Administration forestière soutient que le transfert de gestion est la seule solution à la gestion durable et la pérennisation de la ressource. Les communautés de base insistent sur le transfert de propriété et évoquent les mêmes justificatifs pour un meilleur contrôle.

### Composante III.2 Application des lois forestières et lutte contre la corruption

Le gouvernement possède des stratégies pour faire appliquer la loi, tant au niveau régional que national (lutte contre les feux, contrôle de l'exploitation,...). La police administrative (gendarmerie, forêt) dispose d'une stratégie de prévention et il y a des conventions de partenariat. Mais les moyens ne suffisent pas pour les appliquer.

La presse joue un rôle de désinformations et met en cause le tribunal. Les magistrats ont une obligation de réserve qui les empêche de divulguer des informations sur une affaire en cours. La répression n'aboutit pas forcément à l'emprisonnement, car il existe des peines avec sursis et des amendes.

La redevabilité de l'Administration forestière n'est pas systématique envers le public mais envers ses hiérarchies.

Des partialités dans le recours en justice sont observées en ce qui concerne les contrats passés avec l'Administration forestière. Elles freinent la participation des privés dans les activités du secteur.

Les sanctions sont inappropriées car les grandes corruptions sont tout simplement non traitées.

Pour démontrer aux yeux du public que des dispositions sont prises par rapport à des cas de grande corruption, des agents de l'administration sont incarcérés pour blanchir les grands opérateurs ou hautes autorités qui sont derrière.

Sur le plan opérationnel, il y a des contrôles de transports, mais pas de contrôles sur le marché des produits forestiers.

Les conflits latents entre l'Administration forestière et les parties prenantes constituent la cause principale du manque d'application des lois et textes réglementaires et ils retardent la résolution des problèmes de gouvernance du secteur.

Les investigations des institutions qui travaillent sur la corruption sont très souvent sélectives et loin d'être systématiques ni équitables, déstabilisant ainsi l'application effective des dispositifs réglementaires.

Les sanctions pour les manquements aux devoirs du personnel forestier sont appropriées mais ne s'appliquent pas.



Fortement utilisée des produits forestiers dans le Sud Ouest- Photo AVG

Le système de recettes et de leur utilisation est ouvert à la corruption.

Toutes les recettes sont versées au trésor. C'est la loi des finances qui détermine la répartition du budget. Le montant des budgets disponible pour les activités dépend des recettes.

L'Etat doit sécuriser ses terres car le privé trouve toujours un moyen pour se les approprier.

Même dans le cas des Aires Protégées, le service des domaines se prononce en faveur de celui qui a déposé sa demande en premier. Heureusement, la Direction Régionale de l'Environnement et des Forêts (DREF) peut faire opposition, mais ce n'est pas toujours le cas dans toutes les régions.

Madagascar adhère aux traités et conventions internationaux, mais leurs applications restent limitées.



*Bois saisis dans la Région de l'Anosy  
-Photo Asity Madagascar*

12

### Composante III.3 Coopération et coordination



Il existe des Comités interministériels Mines-Forêts et Domaines-Forêts.

Un arrêté interministériel de 1998 régit ce Comité Mines-Forêts. Il y a collaboration et coordination, mais ce sont les techniciens conscients des problèmes qui travaillent ensemble. Il n'y a pas d'initiatives du gouvernement.

La coordination intra- et intersectorielle pour lutter contre les infractions forestières est insuffisante. Mais sur le terrain, la collaboration commence à s'établir.

Il existe des mécanismes de coordination intersectorielle en matière de politiques, d'aménagements ou de pratiques, mais ils fonctionnent faiblement.

Les bailleurs de fonds influencent nos politiques sectorielles. Ils répliquent des politiques étrangères qui ne correspondent pas au contexte ni aux besoins du pays.



# Recommandations par piliers et composantes

## Pilier I: Cadres politiques, juridiques, institutionnels et réglementaires

### Composante I.1 Politiques et cadre juridique

Mettre à jour la politique forestière (POLFOR) et intégrer une vision forestière pour l'an 2030 ou 2050

Activer l'élaboration d'une loi concernant les ressources émergentes en rapport avec le contexte actuel.

Élaborer des lois pour permettre aux communautés de base (COBA), de s'impliquer beaucoup plus dans la gestion des ressources transférées, voire de transférer la propriété.

Codifier les textes par rapport à la gestion durable et procéder par la suite à leur vulgarisation : Code forestier, Code des Aires Protégées ...

### Composante I. 2 Cadre Institutionnel

Insérer dans les plans et budgets des Institutions, des départements ou des organismes qui touchent le secteur forestier, des lignes budgétaires concernant les activités forestières.

Mettre en cohérence les lois sectorielles pour :

- les appliquer sur la priorisation entre la politique de l'aménagement du territoire et la politique forestière en valorisant les outils de planification disponibles : Schéma National et Régional du Territoire (SNAT et SRAT), Plan Communal de Développement (PCD), Plan Directeur Forestier National (PDFN), et Plan Directeur Forestier Régional (PDFR) ...
- rendre effectif les DINA (conventions locales) pour la gestion durable des forêts et la distribution équitable des bénéfices pour toutes les parties prenantes : Collectivité territoriale décentralisée (CTD), Administration forestière (AF);
- Redéfinir et clarifier les rôles des parties prenantes en matière de gouvernance forestière, notamment ceux du secteur privé et de la société civile.

### Composante I.3 Incitation financière et instruments économiques

Inclure les prévisions et rubriques relatives aux activités forestières dans les budgets d'investissements et non pas dans les budgets de fonctionnement.

Bois saisis dans la Région de l'Anosy  
-Photo Asity Madagascar



## Pilier II Processus de planification et de prise de décisions

### Composante II.1 Participation des parties prenantes

Mettre en place un Comité Consultatif pour la conception des politiques forestières et de plans d'aménagement.

Mettre en place ou vulgariser les procédures relatives à l'élaboration des législations. Tout changement devrait faire l'objet d'une consultation avec les parties concernées, pour une garantie de participation.

### Composante II.2 Transparence et responsabilité

Etablir un système de suivi fiable des revenus et dépenses au sein de l'Administration.

Renforcer / créer des structures de veille, de contrôle, de surveillance et d'évaluation indépendantes (de l'Etat), fortes, crédibles et neutres.

Appliquer effectivement la redevabilité au sein de l'Administration forestière.

Clarifier les procédures et les mettre à la disposition des usagers .

Organiser de façon systématique des consultations publiques (appels d'offres etc.).

Créer une justice indépendante, impartiale et spécialisée en matières forestières.

Réviser le fonctionnement en général du métier du journaliste afin que les médias puissent devenir un outil positif pour redresser la gouvernance forestière.

Mettre en place un système d'évaluation de l'Administration forestière en bien spécifiant les critères, la périodicité et les procédures d'évaluation par un organisme externe.

### Composante II.3 Capacités et actions des parties prenantes

Redynamiser le groupe de travail sur l'éco-certification (financement, personnel technique qualifié ...).

Soutenir la mise en place d'organisations de la société civile œuvrant dans le secteur forestier pour devenir crédibles, fortes et indépendantes.



*Séance plénière de restitution lors de l'atelier Photo AVG*

*Point de presse du Coordonnateur National lors de l'atelier- Photo AVG*



## PILIER 3 Mise en œuvre, application et respects des réglementations

### Composante III.1 Gestion des ressources forestières

Donner un point positif à la gestion adaptative à chaque évaluation, comme mesure d'incitation. Ainsi, le concept de "bottom up" est adopté, autrement dit, c'est le contexte de terrain qui influe la politique.

Compléter l'engagement fort de l'Etat malagasy pour la conservation des forêts par la mise en œuvre d'un programme de développement forestier avec les parties prenantes (public, privés, opérateurs,...) en adoptant des mesures de gestion adéquates (exploitation, reboisement, protection des bassins versants ..... ) et des mesures d'accompagnement: appui aux populations pour trouver d'autres sources de revenu.

Etablir des perspectives, des visions à long terme propres au pays et inciter l'intégrité des dirigeants et la souveraineté nationale (mécanisme de financement pérenne).



Concevoir et dispenser des programmes de formations et de sensibilisations avec et pour les Directions Régionales des Forêts, les communautés locales et collectivités territoriales.

Affecter les recettes forestières à la gestion durable des forêts.

### Composante III.2 Application des lois forestières et lutte contre la corruption

Faire l'état des lieux des lois forestières en analysant la cohérence interne et externe (qui peut avoir des impacts sur les autres secteurs).

Inciter la volonté politique pour la mise en œuvre des lois. Il faut que l'exemple vienne d'en haut.

Prévoir un projet de « peines alternatives » pour les délits forestiers.

*Opération de saisie de bois exploités illicitement dans la Région de l'Anosy - Photo Asity Madagascar*

Informez publiquement des enquêtes et actes de répression



d'infractions forestières en cours pour inciter à la prévention et à la détection.

Réviser les textes et les systèmes existants (droit d'usage, sécurisation foncière relative (SFR)...) pour une meilleure application des réglementations en accord avec le contexte actuel.

Mettre en place une justice de proximité.

Renforcer l'indépendance des institutions œuvrant dans la lutte contre la corruption.

### Composante III.3 Coopération et coordination

*Opération de saisie de bois exploités illicitement dans la Région de l'Anosy - Photo Asity Madagascar*

Assurer la coordination intra- et intersectorielle et gérer les

incohérences des politiques (par ex: Doter le Ministère des Relations Institutionnelles et le Ministère de l'Environnement de compétences transversales).

Veiller à la souveraineté nationale dans la conception d'une vision, de politiques et de stratégies forestières.

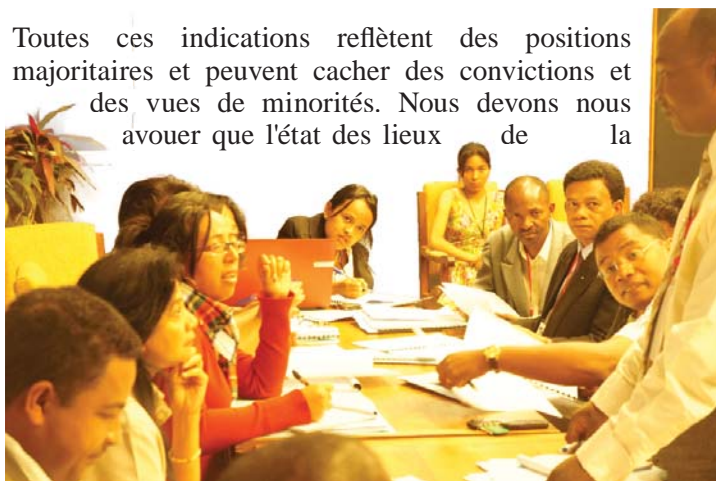


Exploitants illicites de bois arrêtés lors de l'opération de la brigade mixte dans la Région de l'Anosy - Photo Asity Madagascar

# Les scores attribués par les groupes de travail aux 63 indicateurs

Les scores attribués par les groupes de travail aux différents indicateurs en choisissant une des réponses possibles, sont l'aboutissement de discussions intenses. Ces discussions se reflètent dans les constats et les recommandations rapportés dans le chapitre précédent. Les consultants ont néanmoins regroupés les réponses retenues selon une échelle allant de 0 (le pire) à 4 (le meilleur pour une gouvernance forestière parfaite) et dans le cadre des mêmes composantes que celles qui ont servi pour organiser les constats et les recommandations. Nous présentons donc un total de 9 scores moyens pour les trois piliers, en calculant les moyennes pour chacune des composantes. L'ensemble de constats, recommandations et réponses retenues donne une idée relativement fiable de comment les différents aspects de la gouvernance forestière à Madagascar sont perçus par une majorité des parties prenantes.

Toutes ces indications reflètent des positions majoritaires et peuvent cacher des convictions et des vues de minorités. Nous devons nous avouer que l'état des lieux de la



gouvernance forestière ne présente pas des vérités incontestables et que les constats ne sont pas objectifs. Ils constituent plutôt une approche, mais une approche qui offre des orientations fiables et des priorités sur le chemin des réformes.

Notre système de scoring est calé sur une graduation de 0 à 4 et qui correspond donc à 5 graduations différentes, ainsi les notes pour des réponses aux indicateurs à 5 possibilités (a, b, c, d, e) sont tout simplement réparties entre les valeurs 4, 3, 2, 1, et 0.

L'option de réponse « a », est facile à noter car elle représente toujours la meilleure situation équivalente au score maximum de « 4 ». L'autre situation extrême représentée par « b », ou « c », ou « d », ou « e », et ceci selon le nombre d'option de réponse, est directement attribuable à un score de « 0 » étant donné qu'elle représente toujours la pire situation parmi les options.

Et enfin, pour les scores entre les deux extrêmes, voir la matrice ci-contre:

*Groupe de travail s'accordant sur la valeur des indicateurs - Photo AVG*

*Matrice de calcul des scores utilisée pour chaque réponse des 63 indicateurs*

| Score attribué<br>Options | 0 | 1 | 1.5 | 2 | 2.5 | 3 | 4 |
|---------------------------|---|---|-----|---|-----|---|---|
| a,b                       | b |   |     |   |     |   | a |
| a,b,c                     | c |   |     | b |     |   | a |
| a,b, c, d                 | d |   | c   |   | b   |   | a |
| a,b, c, d,e               | e | d |     | c |     | b | a |



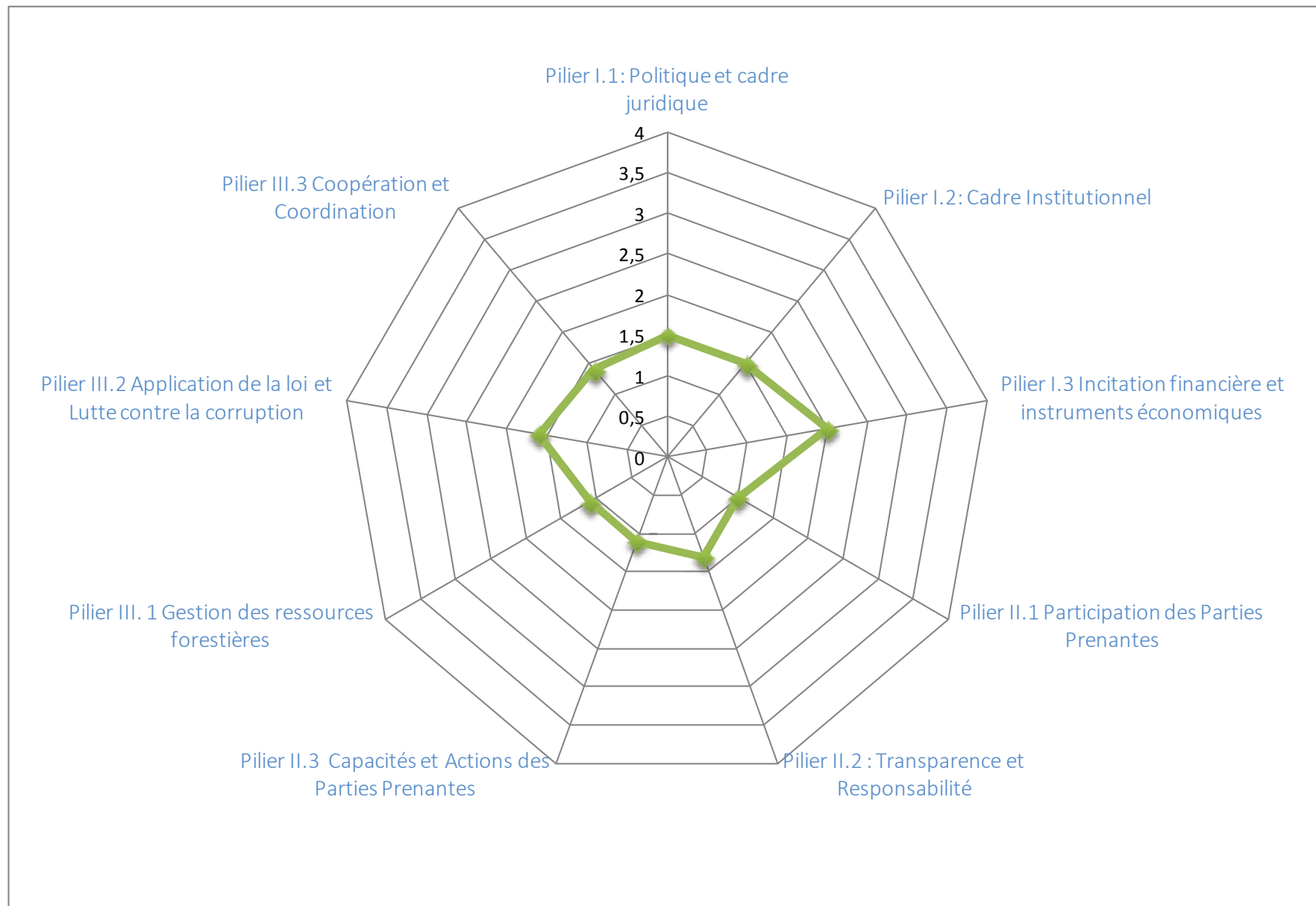
| Composante I.1 : Politiques et cadre juridique |  | Composante I.2 : Cadre institutionnel |   | Composante I.3 : Incitation financière et instruments économiques |  |
|--|--|---------------------------------------|---|---|--|
| N° Indic                                       |  | N° Indic                              |   | N° Indic  |  |
| 1  | a. Il existe une vision, une politique ou une stratégie officielle qui a été adoptée à l'échelon supérieur, par exemple par le pouvoir législatif ou le chef du gouvernement.  | 3                                     | b. La stratégie reconnaît l'existence de secteur privé mais ne lui accorde pas le poids approprié et ne favorise pas un rôle approprié du secteur privé.  | 2   | b. Les lois et stratégies permettent mais ne prévoient pas expressément des mesures d'incitation économique pour créer de la valeur ajoutée et l'utilisation durable de produits forestiers ligneux et non ligneux.  |
| 4  | d. La loi prévoit effectivement des normes, mais les citoyens ne disposent d'aucun mécanisme juridique efficace pour pouvoir contester les mesures prises par l'organisme, à part en faire un enjeu lors des prochaines élections. | 10                                    | b. La loi permet explicitement au gouvernement de partager le pouvoir de gestion avec les communautés locales, les privés ou autres acteurs ou de transférer ce pouvoir à celles-ci (Communautés).    | 13  | b. Les budgets ont tendance à être quelque peu partiels – en faveur de ressources générant de fortes recettes, en faveur de projets financés par les bailleurs de fonds, ou d'autres enjeux limités – peut-être au détriment de la gestion durable de l'ensemble des ressources. |
| 5  | b. Certaines lois et textes réglementaires prêtent à confusion ou sont contradictoires les uns par rapport aux autres.   |                                       | b. La loi permet explicitement au gouvernement de partager le pouvoir de gestion avec les communautés locales, les privés ou autres acteurs ou de transférer ce pouvoir à celles-ci (Privés)          |   |  |
| 6  | c. De nombreuses lois régissant les forêts sont complexes, au point de dissuader certaines personnes de pratiquer des activités sylvoles (Forêts publiques).   |                                       | b. La loi permet explicitement au gouvernement de partager le pouvoir de gestion avec les communautés locales, les privés ou autres acteurs ou de transférer ce pouvoir à celles-ci (Autres acteurs). |   |  |
|  | b. Certaines des lois régissant les forêts sont complexes, mais dans l'ensemble, il n'est pas difficile de s'y conformer (Forêts privées).   | 11                                    | a. Les activités relatives aux forêts sont correctement prévues dans les plans et budgets des institutions. (Agriculture, Énergie et Mine, CSI).  |   |  |
| 7  | b. La loi détermine clairement qui détient les droits à certaines de ces ressources.   |                                       | b. Les activités relatives aux forêts sont mal prévues dans les plans et budgets des institutions. (Gendarmerie, Justice, Foncier).   |   |  |
| 8  | b. La loi reconnaît les droits traditionnels dans la plupart des cas.  |                                       | c. Les activités relatives aux forêts ne sont pas prévues dans les plans et budgets des institutions. (Tourisme, Douane).   |   |  |
| 9  | d. La loi n'a pas de moyens effectifs pour résoudre des litiges.   | 12                                    | c. Les politiques d'utilisation des terres sont souvent en conflit avec les objectifs et priorités de la politique forestière.  |   |  |
| Score moyen : 1,7/4                            |  | Score moyen : 1,5/4                   |   | Score moyen : 2/4   |  |

| Composante II.1 : Participation des parties prenantes |   | Composante II.2 : Transparence et responsabilité |   | Composante II.3 : Capacités et actions des parties prenantes |  |
|---|---|--|---|--|--|
| N° Indic  |   | N° Indic   |   | N° Indic   |  |
| 14  | b. La loi garantit la participation des parties prenantes dans quelques-unes de ces activités (Politique Forestière).   | 15   | c. Le cadre légal ne dit rien sur l'accès du public aux informations concernant la forêt.   | 19   | d. Il n'y a pas d'évaluation régulière de la performance de tous les fonctionnaires forestiers.  |
|   | b. La loi garantit la participation des parties prenantes dans quelques-unes de ces activités (Plan d'aménagement).   | 16   | b. Quelques processus de concessions et ventes ne sont pas transparents ou bien corrompus.  | 22   | d. L'ingérence politique s'insinue fréquemment et affecte les décisions et des activités du Ministère, y compris des questions d'ordre technique.  |
| 24  | b. Les parties prenantes ne participent à l'aménagement et à la gestion des forêts que dans un petit nombre de cas.   | 17   | b. Oui, le gouvernement dispose d'un système permettant de suivre ses revenus et dépenses dans le secteur mais il ne l'utilise pas toujours   | 23   | b. Il existe des organisations de la société civile, mais elles ne sont pas complètement efficaces comme observateurs et organismes de veille.   |
| 28  | b. Tout changement dans la loi, les politiques et réglementations peut être effectué à tout moment sans examen ou consultations   | 18   | b. La surveillance des activités de l'administration forestière n'est pas systématiquement indépendante (interne).  | 27   | c. Il existe des plans d'aménagement à jour et valides pour très peu de forêts publiques.  |
| 30  | c. Le gouvernement encourage rarement la participation des parties prenantes à la planification et aux décisions concernant la forêt (Société civile).                      |  | c. Dans les faits, il n'y a aucune surveillance (externe).  | 29   | b. Les décisions du gouvernement tiennent parfois compte d'un large éventail de ressources non commercialisées ou tiennent couramment compte d'un nombre réduit de ressources non commercialisées. |
|   | c. Le gouvernement encourage rarement la participation des parties prenantes à la planification et aux décisions concernant la forêt (Communautés dépendantes de la forêt). | 20   | b. Il existe un cadre légal qui traite les problèmes des agents de l'administration qui manquent à leur devoir au détriment de la bonne gestion des ressources forestière mais ce cadre reste peu contraignant.   |  |  |
|   |   | 21   | d. Les sociétés privées, les opérateurs et organisations de la société civile (associations, ONG) opèrent rarement de manière ouverte et transparente en respectant la loi (Secteurs Privés).   |  |  |
|   |   |  | d. Les sociétés privées, les opérateurs et organisations de la société civile (associations, ONG) opèrent rarement de manière ouverte et transparente en respectant la loi (Organisation de la société civile).   |  |  |
|   |   | 25   | a. Le gouvernement appuie et encourage activement la certification et la traçabilité par des chaînes de contrôle.<br>b. Le gouvernement est neutre dans ce domaine ou a un passé mitigé.<br>c. Il est difficile de mettre en place la certification ou des chaînes de contrôle à cause de réglementations ou institutions existantes. |  |  |
|   |   | 26   | c. Il y a d'autres limitations : soit les médias ne représentent qu'un point de vue limité, soit la distribution est limitée.   |  |  |
| Score moyen : 1/4                                     |   | Score moyen : 1,3/4                              |   | Score moyen : 1,1/4  |  |

| Composante III.1 : Gestion des ressources forestières |  | Composante III.2 : Application des lois forestières et lutte contre la corruption |  | Composante III.3 : Coopération et coordination |  |
|---|--|---|--|--|--|
| N° Indic  |  | N° Indic  |  | N° Indic                                       |  |
| 34  | d. Les zones attribuées sont trop grandes pour que les forestiers puissent les surveiller efficacement, étant donné les conditions sur le terrain, les compétences et les ressources nécessaires.          | 33  | d. Les salaires et autres avantages pour les agents de l'administration forestière sont généralement insuffisants.   | 31   | b. Non, la stratégie, les objectifs et la déclaration de mission du MEF ne sont pas largement disséminés au personnel du MEF à tous les niveaux.   |
| 35  | c. L'administration forestière conserve des dossiers de ses activités de gestion, mais ceux-ci ne sont pas nécessairement fiables, complets ou faciles à consulter.  | 38  | b. Les systèmes de collecte, partage et redistribution des recettes forestières sont plus ou moins effectifs mais doivent être améliorés   | 32   | c. L'administration engage souvent des gens dont les compétences ne correspondent pas aux descriptions de poste annoncées.   |
| 36  | c. Les informations sur la croissance et l'inventaire des forêts ne sont pas complètes et à jour que pour un petit nombre de zones et ne sont pas utilisées pour la planification ou la prise de décision. | 40  | b. Le gouvernement met en œuvre la plupart des lois.   | 47   | d. Généralement, les procureurs et juges ne sont pas conscients des répercussions des infractions forestières et ne soutiennent pas la répression des activités illégales.                           |
| 37  | c. L'administration forestière évalue de temps à autre les résultats des activités de gestion et tire les enseignements de ses erreurs.  | 42  | b. La plupart des sanctions pour les infractions forestières sont appropriées.   | 48   | b. La plupart des contrats avec des personnes physiques ou morales sont bien respectés par l'administration forestière.  |
| 39  | b. Les mesures gouvernementales montrent peu d'engagement à l'égard d'une sylviculture durable.  | 43  | a. La stratégie du gouvernement pour faire appliquer la loi forestière comprend des mesures de prévention, au-delà des activités classiques de répression.                           | 49   | b. Les personnes ayant passé des contrats avec l'administration n'ont pas de possibilité impartiale de recours en justice en cas de rupture de contrat par l'administration.                         |
| 41  | d. Le moment, l'endroit et les formats des services de formation et de sensibilisation ne sont pas adéquats.   | 44  | a. Dans tous les cas, tout signalement d'un délit forestier grave fait rapidement l'objet d'une enquête.   | 55   | a. Les fonctionnaires au sein de l'administration forestière et en dehors de celle-ci collaborent efficacement pour lutter les infractions forestières.  |
|   |  |   |  |  | c. On note une coordination au sein de l'administration, mais la coordination avec les fonctionnaires en dehors de celle-ci pourrait être améliorée. (A l'intérieur de l'administration forestière). |
| 52  | d. Les conflits à propos de l'exploitation et de la gestion des ressources forestières ont tendance à perdurer indéfiniment.   | 45  | c. Le gouvernement ne dispose que de capacités limitées pour faire face aux infractions forestières et d'importants renforcements sont nécessaires.                                  | 55   | a. Les fonctionnaires au sein de l'administration forestière et en dehors de celle-ci collaborent efficacement pour lutter les infractions forestières.  |
|   |  |   |  |  | c. On note une coordination au sein de l'administration, mais la coordination avec les fonctionnaires en dehors de celle-ci pourrait être améliorée. (OPJ, Forêt-Gendarmerie).                       |
| 53  | c. Le foncier forestier est instable et précaire à travers tout le pays (Forêts gérées par l'Etat).  | 46  | c. Les initiatives visant à détecter les délits du secteur forestier se concentrent sur la forêt et peut-être aussi sur le transport hors de la forêt, mais pas grand-chose d'autre. | 55   | b. Les fonctionnaires au sein de l'administration forestière et en dehors de celle-ci collaborent occasionnellement pour lutter contre les infractions forestières. (Douane).                        |
|   | c. Le foncier forestier est instable et précaire à travers tout le pays (Forêts transférées à des communautés ou privés).  | 50  | d. Les décisions des tribunaux ne sont que rarement appliquées.  |  | b. Les fonctionnaires au sein de l'administration forestière et en dehors de celle-ci collaborent occasionnellement pour lutter contre les infractions forestières. (Justice).                       |

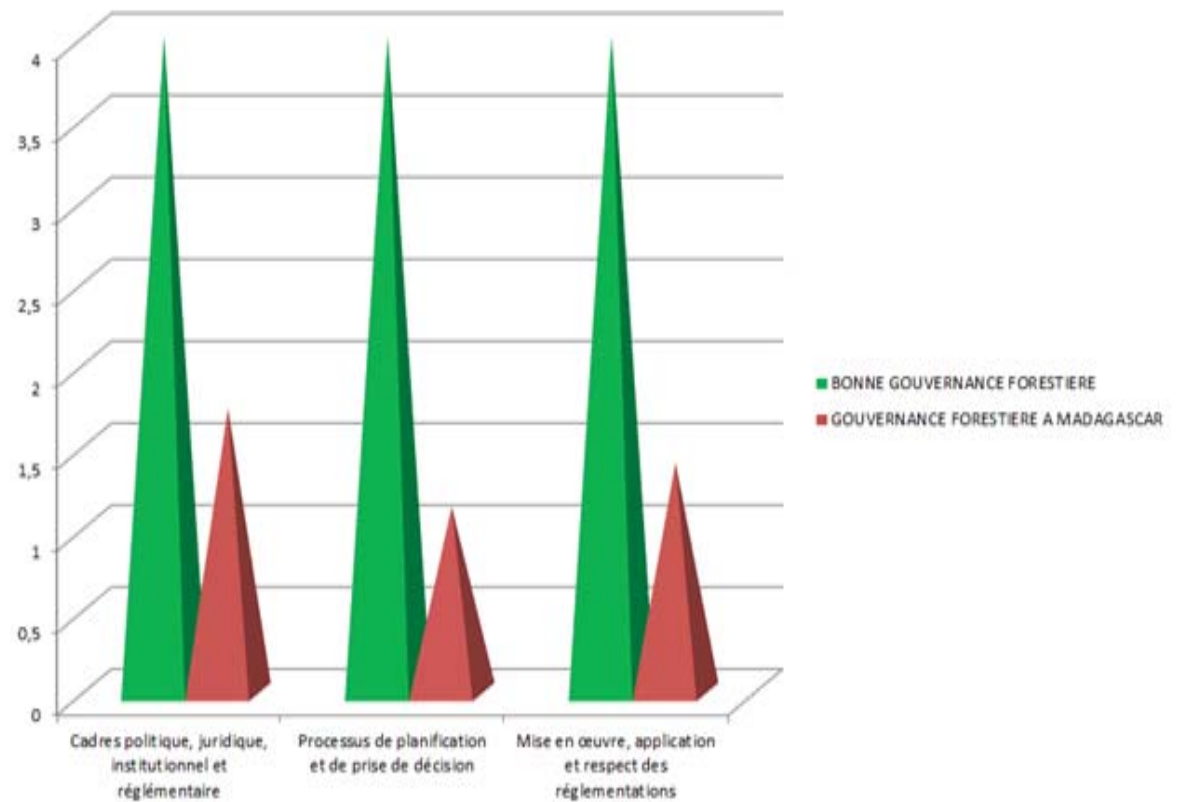
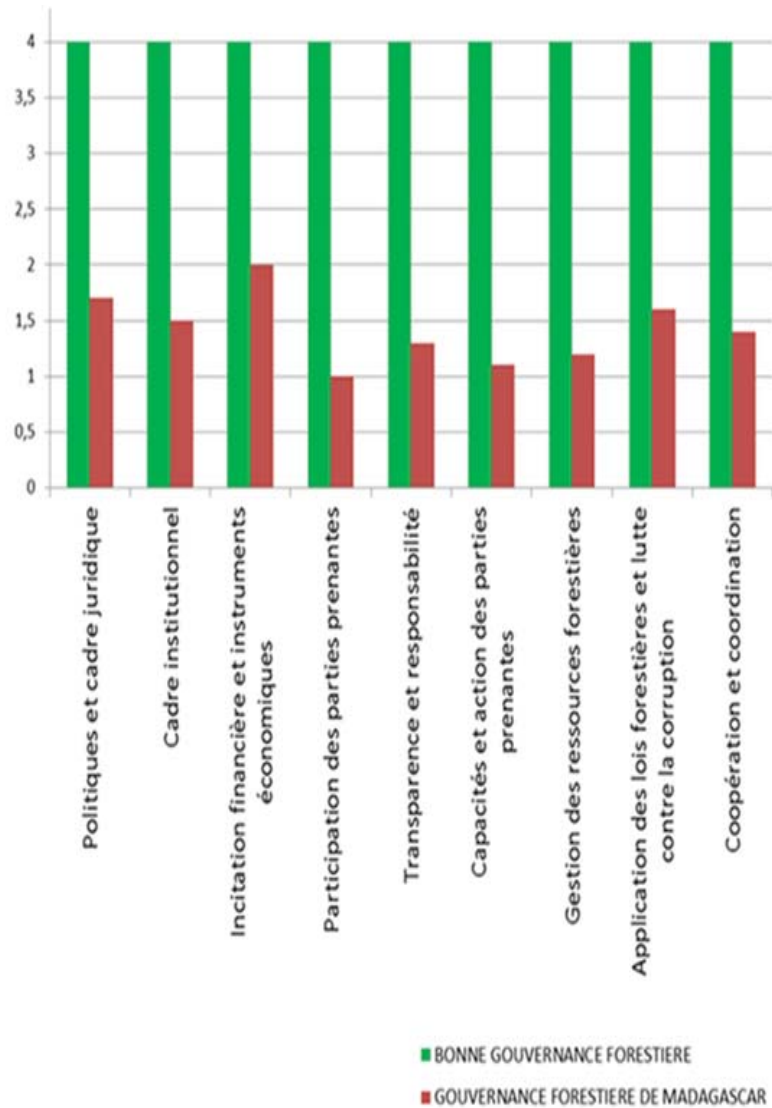
| Composante III.1 : Gestion des ressources forestières |  | Composante III.2 : Application des lois forestières et lutte contre la corruption |   | Composante III.3 : Coopération et coordination |   |
|---|--|---|---|--|---|
|   | a. Le foncier forestier est stable et sûr à travers tout le pays, et les gens peuvent compter dessus lorsqu'ils prévoient des activités ou qu'ils effectuent des investissements (Forêts privées). | 51  | d. À cause des conflits, le gouvernement est dans l'impossibilité de faire appliquer les lois et de maîtriser la gestion des forêts.  |  | b. Les fonctionnaires au sein de l'administration forestière et en dehors de celle-ci collaborent occasionnellement pour lutter contre les infractions forestières. (Société civile). |
| 63  | b. Il y a un peu de recherche ou de promotion concernant l'utilisation d'espèces moins connues et l'utilisation améliorée des produits forestiers, mais pas les deux.                              | 54  | b. Toutes les communautés qui dépendent des forêts ont un accès légal (autorisations de prélèvement) aux ressources forestières nécessaires, mais leurs droits ne sont pas entièrement respectés. |  | b. Les fonctionnaires au sein de l'administration forestière et en dehors de celle-ci collaborent occasionnellement pour lutter contre les infractions forestières. (Agriculture).    |
|   |  | 58  | d. Il n'existe aucun code de conduite de l'administration forestière qui traite explicitement de la corruption et des pots-de-vin.  | 56   | b. Il existe des mécanismes officiels pour la coordination intersectorielle, mais ils ne fonctionnent pas bien.   |
|   |  | 59  | b. Certaines plaintes pour des actes présumés de corruption dans le secteur forestier font l'objet d'une enquête, mais ce n'est ni systématique ni équitable.                                     | 57   | b. Le pays s'est engagé à respecter la plupart ou l'ensemble des conventions clés en matière de forêts, et leur mise en œuvre est relativement bonne. Le pays en respecte la plupart. |
|   |  | 60  | c. Les systèmes de collecte des recettes forestières, des dépenses, de la budgétisation, de la comptabilité, de la redistribution et des audits sont ouverts à la corruption.                     | 61   | a. Des bailleurs de fonds et des ONG internationales ont une forte influence sur la formulation de stratégies forestière.   |
|   |  |   |   |  | b. Des opérateurs étrangers, associés à des opérateurs nationaux font pression pour contourner les lois.  |
|   |  |   |   |  | c. Les stratégies et le non-respect des lois sont fortement influencés de l'extérieur.  |
|   |  |   |   | 62   | c. Il n'y a pas de cadre réglementaire impliquant les secteurs forêts et foncier pour sécuriser le foncier des grands investisseurs.  |
| Score moyen : 1,2/4                                   |  | Score moyen : 1,6/4   |   | Score moyen : 1,4/4                            |   |

# Etat des lieux de la gouvernance forestière de Madagascar 2012

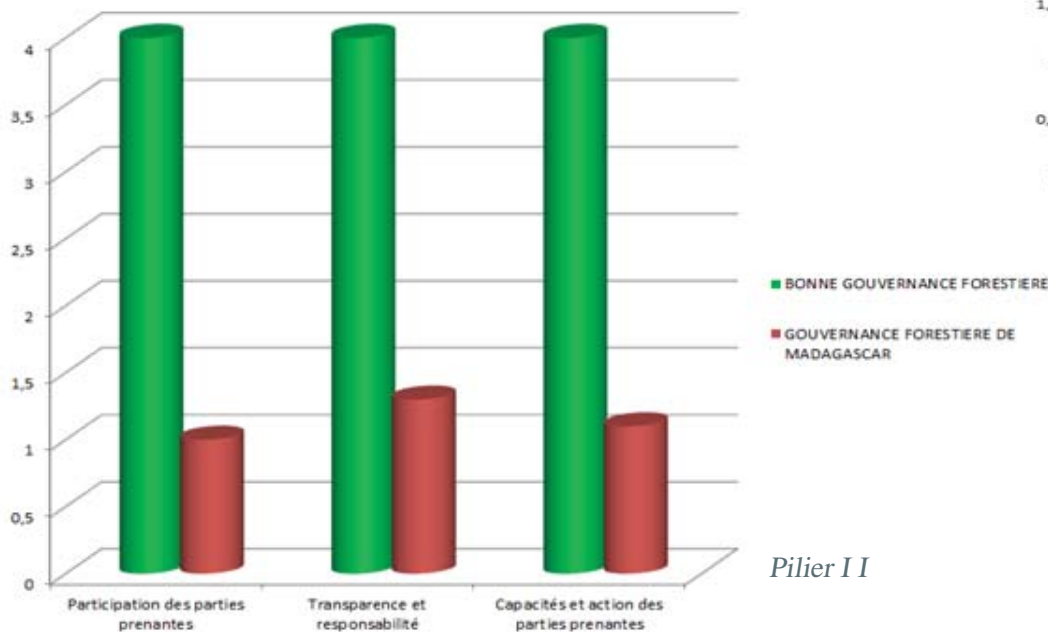
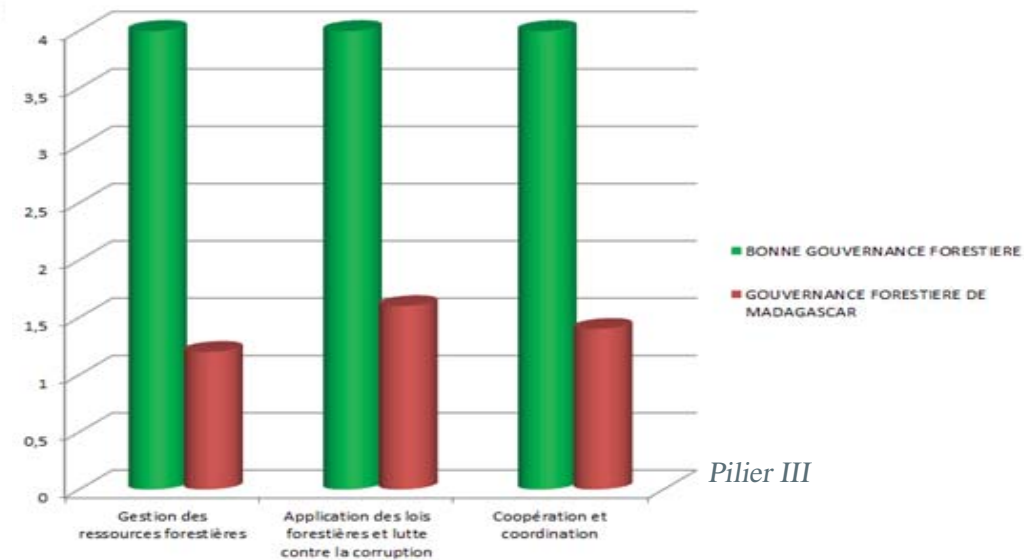
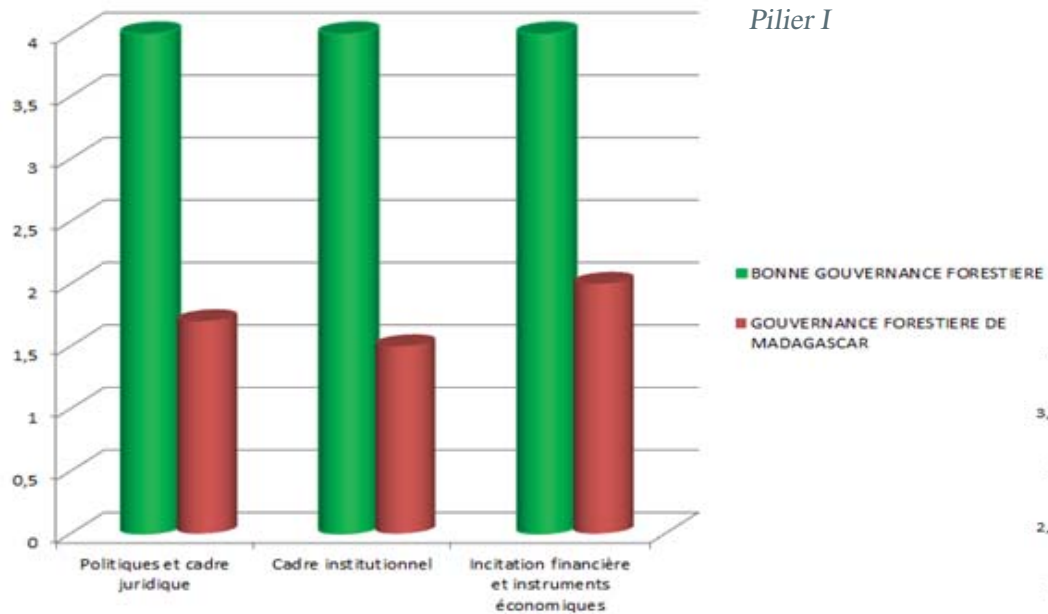


# Etat général

Les histogrammes ci-dessous montre l'état général de la gouvernance forestière de Madagascar à travers les trois piliers :



Pour une analyse à l'intérieur de chaque pilier, les histogrammes suivants montrent l'état de la gouvernance forestière malagasy à partir des scores moyens des composantes qui constituent le pilier :



# Synthèse des constats, recommandations

Les différents aspects de la gouvernance forestière malagasy se résument par un oui, mais. Il y a partout des éléments positifs dans le sens d'une bonne gouvernance capable d'assurer la pérennité de la ressource en même temps que sa valorisation économique. Il existe également des structures destinées à défendre la société malagasy contre les prédateurs qui pillent et qui détruisent la ressource. Mais les politiques, stratégies et textes sont contradictoires, mal connus et mal appliqués; les ressources de l'Administration forestière sont insuffisantes; les intérêts de parties prenantes en concurrence mal gérés. La politique donne trop de poids à la conservation et pas assez aux besoins pressants du marché avec la conséquence que la gestion lui glisse des mains et que le chaos s'installe. La gestion des forêts est perçue et pratiquée par l'Administration comme un privilège exclusif sans participation digne de ce nom des autres parties prenantes.

*«Dans l'ensemble, la gouvernance forestière malagasy reste nettement en-dessous de la moyenne par rapport à une bonne gouvernance idéale»*

Dans l'ensemble, la gouvernance forestière malagasy reste nettement en-dessous de la moyenne par rapport à une bonne gouvernance idéale (sur une échelle de 0 – 4, le plus souvent en-dessous de 1,5, la moyenne étant 2). Les recommandations formulées par les groupes de travail visent le redressement des «mais».

La comparaison avec les pays qui ont déjà documenté leur état des lieux de la gouvernance forestière pourra devenir intéressant au moment d'aborder la solution de problèmes concrets dans le sens d'un apprentissage mutuel. Le Burkina a documenté ses constats et recommandations pour 36 indicateurs qui ne sont pas tous identiques aux 63 indicateurs appliqués à

Madagascar<sup>5</sup>. Les scores attribués au Burkina et à Madagascar respectivement ne sont donc pas comparables.

La comparaison des scores risque d'induire dans l'erreur de considérer la gouvernance forestière d'un pays dans son ensemble comme meilleure ou pire que celle d'un autre pays.

Les moyennes autour desquelles les scores oscillent, sont les moyennes des scores d'un pays et nullement une moyenne internationale. Avec cette réserve importante, nous reproduisons ci-après les graphiques pour l'Uganda et le Burkina Faso.

Ces graphiques permettent de voir les points les plus forts et les plus faibles à l'intérieur de la gouvernance de chacun des deux pays<sup>6</sup>.

Un résumé sommaire de la gouvernance forestière au Burkina, au Kenya et en Uganda constate pour les trois pays "poor governance" (gouvernance défailante)<sup>7</sup>.

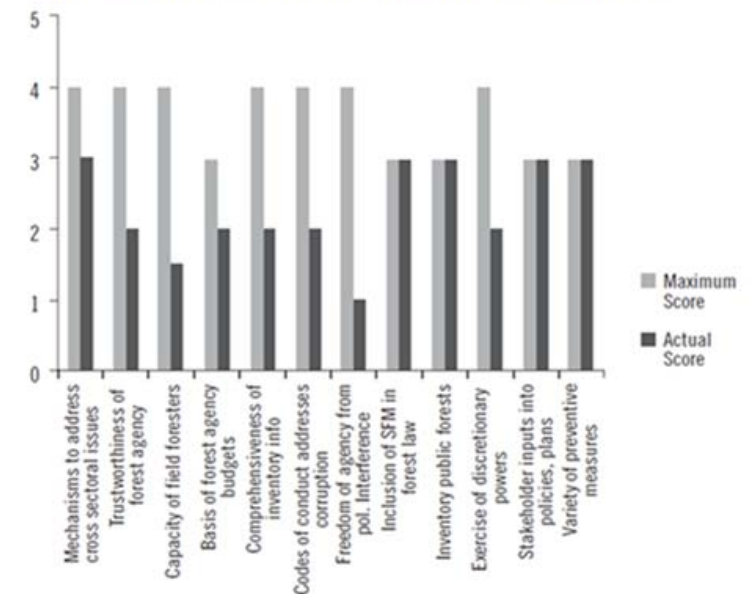
Néanmoins, il sera utile de regarder les constats et recommandations correspondantes au moment de traiter des problèmes concrets de Madagascar.

<sup>5</sup> PROGRAM ON FORESTS, Document de travail. Qualité de la gouvernance dans le secteur forestier du Burkina Faso: Analyse préliminaire des atouts et des faiblesses. Mai 2012

<sup>6</sup> Source: PROGRAM ON FORESTS, Assessing and monitoring forest governance. A user's guide. Juin 2012, pp. 113 et 114

<sup>7</sup> ETRN News 53. April 2012, pp. 64 ss. Forest governance: lessons from three African countries

SAMPLE BASELINE SCORES FOR SELECT INDICATORS FROM BURKINA FASO



Governance Indicators in Uganda





Parmi les presque 60 constats des groupes de travail malagasy déjà regroupés par les consultants, notons huit qui reviennent souvent dans des contextes différents:

- Les textes sont incohérents et mal connus;
- Les politiques sectorielles sont divergentes;
- Le cadre légal favorise la protection des ressources et moins leur valorisation;
- Les opérateurs profitent des forêts aux dépens des communautés de base;
- La participation n'est pas systématique;
- La gestion est opaque et le contrôle insuffisant;
- La presse joue un rôle de désinformation;
- Les grandes corruptions ne sont pas traitées.

26



On pourrait faire le même exercice pour les recommandations issues des groupes de travail, mais pour que le présent rapport et l'ensemble de l'état des lieux de la gouvernance forestière aient des conséquences, il faudra forcément étudier tous les constats et recommandations ainsi que les réponses aux questions des 63 indicateurs qui étalent le même malaise. Le retour à la constitutionalité et à l'Etat de droit, annoncé pour 2013, offre la chance d'initier des réformes sérieuses. Les consultants proposent ci-après trois recommandations pour des actions prioritaires à initier immédiatement :

- L'AVG devrait prendre l'initiative de promouvoir, auprès du Gouvernement et des autres parties prenantes, la constitution d'une **Commission Mixte de la Gouvernance Forestière** qui commence dans l'immédiat à étudier les constats et recommandations du présent rapport et de demander aux secteurs, organisations et groupes concernés (Foncier, Justice, Communautés de base, privés ...) à assumer leurs responsabilités dans ce processus. La Commission doit être conçue de telle sorte qu'elle puisse continuer son travail après la fin de la "Transition". Son travail pourra donner des impulsions aux Assises "Vision et orientations" prévues et permettre, plus tard, à matérialiser la Vision et les orientations
- L'AVG doit se préparer au jour après et proposer, à ce moment, aux bailleurs et aux partenaires techniques **un programme détaillé d'action, programme réaliste négocié avec les principales parties prenantes** (privés, COBA, collectivités locales, technicien de l'Administration forestière etc.). Ce sera la grande chance d'assurer un rôle actif à la société civile, aux associations et aux ONG. Des contacts informels préalables avec les bailleurs et partenaires techniques s'imposent. L'organisation des Assises sera un formidable atout si les bailleurs sont associés.
- **L'AVG devrait préparer ses engagements (Assises, Programme d'après) en associant d'ores et déjà les acteurs décentralisés et déconcentrés.** Peut-elle faire confiance à ses membres en province pour mener le dialogue à niveau régional et local? Pourra-t-elle faire appel aux structures des partenaires (GIZ-PGME, par exp. pour le Nord et pour Tuléar ...)?

# Perspectives

L'AVG proposera les constats et les recommandations de l'état des lieux de la gouvernance forestière à Madagascar aux parties prenantes, et tout particulièrement au Gouvernement et à l'Administration forestière pour réflexion, appropriation et actions dans le court terme. Indépendamment de cela, elle envisage de compléter l'outil technique par une troisième étape d'ordre plutôt politique et stratégique:

## Les Assises de la gouvernance forestière à Madagascar: Vision et orientations

Les assises réuniront les forces vives de la société malgache intéressées ou concernées par la forêt. Elles seront appelées à réfléchir sur l'avenir de la forêt comme élément clé du développement durable de Madagascar. Elles formuleront des orientations que le gouvernement et ses administrations devront traduire en actions. Elles pourront assurer au gouvernement un large appui des différents secteurs de la société dans la mesure dans laquelle le gouvernement fera siennes ces orientations.

## Résultats envisagés des Assises: un document de référence et de suivi

Pour que le gouvernement et ses partenaires de la société civile et du secteur privé puissent traduire en actions concrètes la vision et les orientations conçues par les assises, un document pouvant servir de référence et d'outil de suivi sera formulé. Il se distinguera du rapport de l'atelier sur l'état des lieux

de la gouvernance forestière par la dimension politique et stratégique. L'état des lieux de la gouvernance et les recommandations que l'atelier sur la gouvernance forestière a produites sont un outil technique. Le document de référence et de suivi prévu comme un des résultats des assises appuiera et accompagnera le processus de réformes.

Les assises devraient par ailleurs réfléchir et débattre si réformer des éléments de la gouvernance forestière est encore suffisant ou s'il ne faudra plutôt penser à une refondation de tout le système.

La gouvernance forestière est une partie de la gouvernance de la société et de l'économie. Elle ne peut être détachée de ce contexte ni être modifiée sans respecter sa cohérence avec l'ensemble du tissu socio-économique. Madagascar a initié un processus de décentralisation et de déconcentration. La transformation de la gouvernance forestière doit obligatoirement prendre en compte les conséquences de la décentralisation et déconcentration et redéfinir les rôles des collectivités locales, des communautés de base, mais aussi des structures déconcentrées de l'Administration forestière même.



*Cérémonie de clôture de l'atelier avec les Autorités Administratives et quelques membres du gouvernement de la transition*

**Annexe I: Agenda de l'atelier d'évaluation et de suivi de  
la gouvernance forestière du 18 - 19 octobre 2012**

**JEUDI 18/10/2012**

| Début    | Durée (min) | Fin      |   | Observation  |
|----------|-------------|----------|---|--|
| 8:30 AM  | 30          | 9:00 AM  | Accueil des participants  | Les participants sont invités à s'enregistrer et à prendre les documents de travail: document préparatoire, liste des indicateurs, répartition des participants par groupe |
| 9:05 AM  | 15          | 9:20 AM  | Discours de Monsieur le Président du Conseil d'Administration de l'AVG      |  |
| 9:25 AM  | 15          | 9:40 AM  | Présentation du document préparatoire par les consultants                   |  |
| 9:45 AM  | 15          | 10:00 AM | Pause Café  |  |
| 10:05 AM | 15          | 10:20 AM | Cadrage des Travaux de Groupe par la facilitatrice des Plénières            | Les participants seront divisés en 4 groupes selon la proposition des organisateurs de l'atelier   |
| 10:25 AM | 120         | 12:25 PM | Travaux de groupe facilités par le tandem Modération/Facilitateur           |  |
| 12:30 PM | 90          | 02:00 PM | Déjeuner  |  |
| 02:05 PM | 90          | 03:35 PM | Suite des travaux de groupe facilités par le tandem Modération/Facilitateur |  |
| 03:40 PM | 60          | 04:40 PM | Restitution en plénière   |  |

**Vendredi 19/10/2012**

|          |     |          |   |  |
|----------|-----|----------|---|--|
| 8:00 AM  | 30  | 8:30 AM  | Arrivée des participants  |  |
| 8:35 AM  | 60  | 9:35 AM  | Suite des travaux de groupe facilités par le tandem Modération/Facilitateur                   |  |
| 9:40 AM  | 20  | 10:00 AM | Pause Café  |  |
| 10:05 AM | 120 | 12:05 PM | Suite des travaux de groupe facilités par la facilitatrice de la plénière                     |  |
| 12:10 PM | 90  | 01:40 PM | Déjeuner  |  |
| 01:45 PM | 135 | 04:00 PM | Restitution en Plénière par le Tandem Modération/Facilitation                                 |  |
| 04:05 PM | 20  | 04:25 PM | Cérémonie de clôture : Discours de Monsieur le Président du Conseil d'Administration de l'AVG |  |
| 04:30 PM |     |          | Cocktail de clôture   |  |

Note: le malagasy sera la langue officielle de l'atelier (discours et échange). Toutefois une traduction simultanée sera disponible dans deux langues : malagasy et français

## Annexe II: Liste des participants

| Institution  | Representant                              | Fonction  |
|--|---|---|
| <b>ACTEURS ETATIQUES</b>   |   |   |
| Ministère du Tourisme  | RAKOTOMAMONJY Jean Max                    | Ministre du Tourisme  |
| Secrétaire d'Etat chargé de la Gendarmerie                               | Gal Randrianazary                         | Secrétaire d'Etat chargé de la Gendarmerie                        |
| Secrétaire général du MEF  | RANDRIANARISOA Pierre MANGANIRINA         | Secrétaire Général  |
| Secrétariat d'Etat chargé de la Gendarmerie                              | Colonnel Rakotomanantsoa Raymond          |   |
| Direction Générale des Forêts  | Jean Claude RABEMANANTSOA                 | Directeur Général des Forêts MEF                                  |
| Vice Primature Chargé du Développement et de l'Aménagement du Territoire | Rabetokotany Vonjihasina                  | Direction de Cellule Environnementale                             |
| Direction Général Service Foncier  | RASETAHARIMALALA Omega                    | Chef de Division aux Affaires Domaniale et Foncière               |
| Ministère de la Décentralisation   | TODIRAVO Gladis                           | Directeur Cellule Environnementale Décentralisation               |
| Ministère de l'Energie   | RANDRIANARIVONY Augustin                  |   |
| Direction Générale Energie   | RANJEVASOA Mbolatiana                     | Responsable Cellule Environnementale                              |
| Ministère des Mines  | RALAIKOTOHASINDRAY                        | Chef de Service Structuration                                     |
| Ministère des Mines  | RAKOTOARIMANANA Pamphile                  |   |
| Direction Générale Mines   | KHAN GALLISSAN André Joel                 | Conseiller Technique  |
| Ministre du Commerce   | IRIMANANA Emilson                         | Conseiller Technique  |
| Directeur Général Commerce   | LANANA Marcelle Claudia                   | Directeur de la Concurrence et de la Protection des Consommateurs |
| Responsable environnement : Ministère du Commerce                        | Josephine RAZANASETA                      | Point Focal du Commerce et Environnement                          |
| Directeur Général Agriculture  | RAJAONAH Nirina                           | Chef de Service Cellule Environnement                             |
| Ministère Finances et Budget   | RAKOTOMALALA Pierrot                      |   |
| Procureur de la République   | Magistrat: Aina RANDRIANASOLO             | Substitut du Procureur  |
| Directeur Général Justice  | Magistrat RAZAFINDRABE Rolland Rakotovoao |   |
| Secrétaire Général Justice   | Rasoarizay Edwige                         | Directeur des Etudes  |
| Ministère du Tourisme  | CHAN MANE Stella Randrianina              | Chef de Service Développement Ecotourisme                         |
| Directeur Général du Tourisme  | ABDUL C. ABDALLAH                         | Directeur Général de la Normalisation                             |
| DREF Atsimo Andrefana  | Victor RAZAKA                             |   |
| DREF DIANA   | Arsène SIMONA                             |   |
| DREF Boeny   | RAZAFINDRAVOLA Jeanne Virginie            |   |
| DREF Analanjirifo  | RAZAKAMAHANORO Z. Lala                    |   |
| DREF Analamanga  | Vololona RANDRIAMAMPINANINA               | Directeur Régional  |
| <b>ACTEURS PARA-ETATIQUES</b>  |   |   |
| CSI  | Andriamaramanana Eric                     | DES   |
| MNP  | RAMANGASON Guy Suzon                      | Directeur Général   |
| PNF  | RANAIVOARISON Rija                        |   |
| BIANCO   | RAMIANDRISOA Jessie                       | Conseiller Principal en Prévention                                |
| SAMIFIN  | Rabemananjara Emilson                     |   |
| ONESF  | RAKOTOVAO Dimbarisoa                      | Responsable Communication   |
| ONESF  | RAKOTONDRABE F. Bernard                   | Observatoire National de l'Environnement et du Secteur Forestier  |
| FANALAMANGA  | Modine                                    | Directeur des Techniques Forestières                              |
| ONE  | Rakotoarijaona Jean Roger                 | Directeur des Informations  |

| Institution                                      | Representant                        | Fonction  |
|--|-------------------------------------|---|
| <b>SOCIETE CIVILE</b>                            |                                     |   |
| FAMARI   | Zambahiny Yvan Beza                 | Président   |
| KOMANGA  | RANDRIANANDRASANA Erika Zeze Michel | Conseiller technique Plateforme KOMANGA Boeny         |
| AVG  | Ndranto RAZAKAMANARINA              | Président du Conseil d'Administration                 |
| AVG  | Andry ANDRIAMANGA RALAMBOSON        | Coordonnateur National                                |
| AVG  | RAKOTOHARIFETRA Rindra              | Responsable Suivi-Evaluation                          |
| OSCE Diana                                       | Imbe VENANCE                        | President OSCE-DIANA                                  |
| Tafo Miahavo                                     | RAMANAMPAMONJY Leon Roger           | Membre Bureau National                                |
| Tandavanala                                      | Tiana Manantsoa ANDRIATSIHOARANA    | DE  |
| SIF  | Eric RAPARISON                      | Coordinateur  |
| SIF  | ABDOURABI Katty Fama                | Juriste   |
| Transparency International                       | Landy Rakotondrasoa                 | Conseillère Juridique                                 |
| CEDS   | Tojo Christian Randrianasolo        | Ingenieur Forestier Auditeur du CEDS Madagascar       |
| <b>PARTENAIRE TECHNIQUE ET FINANCIER</b>         |                                     |   |
| PGME - GIZ                                       | Dr Pascal Lopez                     | Coordonnateur Technique Principal                     |
| PGME - GIZ                                       | Jurgen Gräbner                      | Consultant International                              |
| PGME - GIZ                                       | Karina Kochan                       | Stagiaire PGME-GIZ                                    |
| GIZ  | ANDRIAMBOLATIANA Irina              | Juriste   |
| GIZ  | Will FIRGIBBON                      | Journaliste TBIJ-GIZ                                  |
| USAID  | Corinne RAFAELL                     |   |
| FAO  | Lydie Raharimaniraka                | Coordination nationale                                |
| UE   | Delphin RANDRIAMIHARISOA            | Chargé de Programme                                   |
| CONSERVATION INTERNATIONAL                       | ANDRIANARISATA Michelle             | Directeur Département Conservation, Strategie         |
| WWF  | Valencia Ranarivelo                 |   |
| WCS  | Nantenaina RAHARISON                |   |
| AFD  | ARMITANO Ginet Florence             |   |
| CIRAD  | RAHAJASOA Francia                   | Responsable Suivi d'impact CIRAD/COGESFOR             |
| SAHA   | RANDRIANARISOA Aimée                |   |
| <b>SECTEUR PRIVE</b>                             |                                     |   |
| GNEFM  | RAZANARISOA Rose                    |   |
| Groupement des exportateurs de bois Boeny (GEBB) | RAKOTOJAABELINA Haja Liva           | Président GEBB  |
| <b>AUTRES</b>                                    |                                     |   |
| Adjoints techniques issus des CEF Ambanja        | JAOVELO Richard                     |   |
| Adjoint technique CEF SAVA (Sambava)             | Tombofon Sylvestre                  | Chef du Cantonnement de l'Environnement et des Forêts |
| Représentant intercommunalité OPCI - OHEMIHA     | TSIEBO Aly Jean                     | Président   |
| Représentant Communes rurale CMP Tandavanala     | Tsabo Pierre                        | Maire Commune Tandavanala Antsinanana                 |
| Hasin'i Madagasikara                             | Saraha GEORGET RABEHARISOA          | Secrétaire National                                   |
| Hasin'i Madagasikara                             | Laurent AMPILAHY                    |   |
|  |                                     |   |

**Annexe III: Les 4 groupes de travail: participants, modérateurs,  
rapporteurs  
et indicateurs traités**

| GROUPE DE TRAVAIL N°1   |  |
|---|--|
| Modérateur  | RAZAKAMANARINA Ndranto                       |
| Rapporteur  | ROBISOA Mirana Arilala                       |
| Alliance Voahary Gasy   | ANDRIAMANGA Andry Ralamboson                 |
| Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité                          | ANDRIAMIARAMANANA Eric                       |
| Direction Générale de l'Energie                                   | RANJEVASON Mbolatiana                        |
| Ministère des Mines   | KHAN GALLISAN André Joel                     |
| Direction Générale des Mines                                      | RALAIKOTO Hasindray                          |
| Direction Générale du Foncier                                     | RASETAHARIMALALA Omega                       |
| Ministère de la Justice   | RANDRIANASOLO Aina                           |
| Secrétaire Général Ministère Justice                              | RASOARIZAY Edwige                            |
| Direction Générale du Ministère de la Justice                     | RAZAFINDRABE Rolland RAKOTOVAO               |
| Direction Générale du Ministère des finances et du Budget         | RAKOTOMALALA Pierrot                         |
| Direction Régionale de l'Environnement et des Forêts Analamanga   | RANDRIAMAMPINANINA Vololona                  |
| DREF Analanjirofo   | RAZAKAMAHANORO Lala                          |
| Madagascar National Parks   | RAMANGASON Guy Suzon                         |
| Secrétariat Général du Ministère de l'Environnement et des Forêts | RANDRIANARISOA Pierre Manganirina            |
| Ministère Tourisme  | CHAN MANE Stella Randrianina                 |
| Direction Générale Ministère Tourisme                             | ABDOUL C. ABDALLAH                           |
| Ministère Agriculture   | RAJAONAH Nirina                              |
| Secretariat Général Gendarmerie                                   | Col RAKOTOMANANTSOA                          |
| Union Européenne  | ANDRIAMIHARISOA Delphin                      |
| L'Agence Française de Développement                               | ARMITANO Ginét Florence                      |
| <b>INDICATEURS A TRAITER</b>                                      |  |
| Pilier 1  | 1, 11, 12, 13<br>4                           |
| Pilier 2  | 17, 28<br>2                                  |
| Pilier 3  | 37, 39, 40, 43, 44, 45, 47, 55, 56, 61<br>10 |
| Total indicateurs   | 16   |

| GROUPE DE TRAVAIL N°3  |   |
|--|---|
| Modérateur   | RAMAROJAONA Lantoso Patricia            |
| Rapporteur   | RAKOTOARISOA Julien Noel                |
| Alliance Voahary Gasy  |   |
| Cantonement de l'Environnement et des Forêts SAVA  | TOMBOSON Sylvestre                      |
| Direction Générale de l'Office Nationale de l'Environnement (ONE)  | RAKOTOHARIJAONA Jean Roger              |
| Ministère Commerce   | LANANA Marcelle Claudia                 |
| Direction Générale du Ministère du Commerce  | RAZANASETA Josehine                     |
| Direction Régionale de l'Environnement et des Forêts BOENY   | RAZAFINDRAVOLA Jeanne Virginie          |
| FANALAMANGA  | Mr Modine                               |
| Groupement des Exploitants de Bois de Boeny  | RAKOTOJAOBELINA Haja Liva               |
| Observatoire National de l'Environnement et du Secteur Forestier   | RAKOTONDRABE F; Bernard                 |
| USAID  | RAFAELL Corinne                         |
| SAHA   | Aimée RANDRIANARISOA                    |
| Programme Germano Malagasy pour l'Environnement-Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (PGME-GIZ) | ANDRIAMBOLATIANA Irina                  |
| Programme Germano Malagasy pour l'Environnement-Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (PGME-GIZ) | Karina KOCHAN                           |
| Programme Germano Malagasy pour l'Environnement-Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (PGME-GIZ) | Will FIRGIBBON                          |
| <b>INDICATEURS A TRAITER</b>   |   |
| Pilier 1   | 3, 6<br>2                               |
| Pilier 2   | 14, 16, 18, 21, 23, 24, 25, 26, 28<br>9 |
| Pilier 3   | 48, 49, 51, 52, 59<br>5                 |
| Total indicateurs  | 16                                      |

| GROUPE DE TRAVAIL N°2  |                                  |
|--|----------------------------------|
| Modérateur   | ANDRIAMBAHOAKA Harimanana        |
| Rapporteur   | PARANY Bebiniana Liliane Elvine  |
| Alliance Voahary Gasy  | RAKOTOHARIFETRA Rindra           |
| CIRAD  | RAHAJASON Francia                |
| Comité Multi-local de planification-Tandavanala  | ANDRIATSIHOARANA Tiana Manantsoa |
| Ministère Décentralisation   | TODIRAVO Gladys                  |
| Direction Régionale de l'Environnement et des Forêts de l'Atsimo Andrefana   | RAZAKA Victor                    |
| FAMARI   | ZAMBAHINY Yvan Beza              |
| Vice primature Chargé du Développement et de l'Aménagement du Territoire   | RABETOKOTANY Vonjhasina          |
| Food and Agriculture Organization (FAO)  | RAHARIMANIRAKA Lydie             |
| KOMANGA  | RANDRIANANDRASANA Zeze Michel    |
| Maire Commune Rurale de TANDAVANALA  | TSABO Pierre                     |
| OSC-E DIANA  | VENANCE Imbe                     |
| Programme National Foncier (PNF)   | RANAIVOARISON Rija               |
| TAFO MIHAAVO   | RAMANAMPAMONJY Leon Roger        |
| WCS  | Nantenaina RAHARISON             |
| WWF  | RANARIVELO Valencia              |
| OPCI-OHEMIHA   | TSIEBO Aly Jean                  |
| Programme Germano Malagasy pour l'Environnement-Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (PGME-GIZ) | Dr. LOPEZ Pascal                 |
| Programme Germano Malagasy pour l'Environnement-Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (PGME-GIZ) | Jurgen Grabner                   |
| <b>INDICATEURS A TRAITER</b>   |                                  |
| Pilier 1   | 2, 4, 7, 8, 9, 10<br>6           |
| Pilier 2   | 15, 30<br>2                      |
| Pilier 3   | 34, 35, 38, 41, 50, 53, 54<br>7  |
| Total indicateurs  | 15                               |

| GROUPE DE TRAVAIL N°4  |  |
|--|--|
| Modérateur   | RAMBELOARISOA Gérard                         |
| Rapporteur   | RAZAFINDRAKOTO Benjamin                      |
| Bureau Indépendant Anti-Corruption (BIANCO)                          | RAMIANDRASOA Jessie                          |
| CEF Ambanja  | JAOVELO Richard                              |
| Centre d'études diplomatiques et Stratégiques de Madagascar (CEDS)   | RANDRIANASOLO Tojo Christian                 |
| Conservation International   | ANDRIANARISATA Michelle                      |
| Direction Générale des Forêts  | RABEMANANTSOA Jean Claude                    |
| Direction Régionale de l'Environnement et des Forêts DIANA           | SIMONA Arsène                                |
| Groupement National des Exploitants Forestiers de Madagascar (GNEFM) | RAZANARISOA Rose                             |
| Parti Vert, Hasin'i Madagascar                                       | AMPLIAHY Laurent                             |
| Sehatra Iombonana ho an'ny Fananan-tany (SIF)                        | RAPARISON Eric                               |
| Service de Renseignement Financier (SAMIFIN)                         | RABEMANANJARA Emilson                        |
| Transparency International   | Landy RAKOTONDRAVOLA                         |
| <b>INDICATEURS A TRAITER</b>   |  |
| Pilier 1   | 5<br>1                                       |
| Pilier 2   | 19, 20, 22, 27<br>4                          |
| Pilier 3   | 32, 33, 36, 42, 46, 57, 58, 60, 62, 65<br>11 |
| Total indicateurs  | 16   |



**Annexe IV: Les textes des indicateurs traités par chacun des 4 groupes**

## Groupe 1

### Pilier 1

#### Indicateur N°:

1. Le pays dispose-t-il d'une vision, d'une stratégie ou d'une politique forestière nationale ?
11. Les secteurs qui dépendent directement des forêts ainsi que les secteurs qui touchent les forêts prévoient-ils dans leurs plans et budgets des activités relatives aux forêts?
12. Est-ce que les politiques d'utilisation des terres sont compatibles avec les objectifs et priorités de la politique forestière ?
13. Le budget du Ministère de l'Environnement et des Forêts est-il fondé sur les objectifs nationaux pour la gestion durable des forêts et est-il indépendant des recettes forestières, des financements des bailleurs de fonds, ainsi que d'autres facteurs de distorsion ?

### Pilier 2

#### Indicateur N°:

17. Le gouvernement dispose-t-il d'un système crédible et exhaustif permettant de suivre ses revenus et dépenses dans le secteur ?
28. Existe-t-il un système qui dissuade de procéder à des modifications hâtives et arbitraires dans les lois, les réglementations, les politiques et les plans forestiers ?

### Pilier 3

#### Indicateur N°:

37. L'administration forestière pratique-t-elle la gestion adaptative ?
39. Le gouvernement poursuit-il activement la gestion durable des forêts ?
40. Le gouvernement met-il pleinement en œuvre les lois forestières ?
43. La stratégie du gouvernement pour faire appliquer la loi forestière comprend-elle des mesures de prévention, au-delà des activités classiques de répression?

44. Lorsque l'on signale de graves délits forestiers, ceux-ci font-ils systématiquement l'objet d'une enquête ?

45. Est-ce que le gouvernement dispose de capacités adéquates pour réprimer les infractions forestières ?

47. Les procureurs et juges sont-ils conscients des répercussions des infractions forestières, et soutiennent-ils la répression des activités illégales ?

55. Existe-t-il une coordination inter- et intra-sectorielle ainsi que multi-acteurs pour lutter contre les infractions forestières ?

56. Existe-t-il des mécanismes fonctionnels au sein du gouvernement pour faire face aux enjeux intersectoriels forestiers en matière de politiques, d'aménagements ou de pratiques ?

61. Est-ce que Madagascar définit ses stratégies forestières et met en œuvre ses lois et règlements forestiers sans influences étrangères ?

Au total 16 indicateurs

## Groupe 2

### Pilier 1

#### **Indicateur N°:**

2. Est-ce que des lois et stratégies prévoient des mesures d'incitation économiques pour promouvoir la subsistance et l'amélioration des revenus tout en assurant l'utilisation durable de produits forestiers ligneux et non ligneux ?

4. Lorsque la loi accorde un pouvoir discrétionnaire aux autorités gouvernementales, la loi prévoit-elle des normes pour l'exercice de ce pouvoir ainsi que des moyens permettant aux citoyens de contester les abus de ce pouvoir ?

7. Au-delà des terres et de la végétation, est-il possible de déterminer qui détient d'autres ressources liées à la terre (comme le carbone, les ressources génétiques, la faune et la flore, l'eau, les minéraux) de manière claire et vérifiable ?

8. La loi reconnaît-elle les droits traditionnels sur les ressources forestières ?

9. Est-ce que la loi dispose de moyens effectifs pour résoudre des conflits concernant l'utilisation des terres, la propriété et les droits d'usage ?

10. La loi prévoit-elle des moyens permettant aux communautés locales, aux privés et autres acteurs intéressés de partager ou d'obtenir le pouvoir de gestion sur certaines forêts publiques ?

### Pilier 2

#### **Indicateur N°:**

15. Est-ce que le cadre légal appuie l'accès du public aux informations concernant la foresterie dans un format facile à comprendre ?

30. Dans quelle mesure le gouvernement s'engage-t-il auprès de la société civile et des communautés dépendantes de la forêt en leur offrant la possibilité et l'encouragement pour participer aux planifications et décisions concernant la forêt ?

### Pilier 3

#### **Indicateur N°:**

34. Les agents forestiers qui travaillent sur le terrain sont-ils en mesure de surveiller les zones qui leur sont affectées ?

35. L'administration forestière consigne-t-elle et fait-elle rapport de ses activités de gestion ?

38. Est-ce que la collecte, le partage et la redistribution des recettes forestières sont effectifs ?

41. Propose-t-on des services de formation et de sensibilisation à des moments, en des endroits et sous des formats qui sont adaptés au public ?

50. Les décisions des juges sont-elles appliquées ?

53. Les gens peuvent-ils compter sur la stabilité et la sécurité des droits aux ressources forestières afin de planifier des activités ?

54. Les communautés qui dépendent des forêts sont-elles assurées de pouvoir accéder aux ressources dont elles dépendent ?

Au total 15 indicateurs

## Groupe 3

### Pilier 1

#### **Indicateur N°:**

3. Est-ce que la politique et la stratégie forestière nationale considèrent le rôle du secteur privé?

6. Les lois qui régissent les forêts sont-elles simples ou plutôt lourdes ?

### Pilier 2

#### **Indicateur N°:**

14. Est-ce que la loi offre aux parties prenantes l'opportunité de contribuer à la conception de politiques forestières, de plans d'aménagements pour les forêts publiques?

16. Est-ce que les processus d'attribution de concessions et ventes sont transparents et permet d'éviter la corruption ?

18. Les personnes qui surveillent et évaluent les activités de l'administration forestière sont-elles indépendantes vis-à-vis des personnes dont elles surveillent les activités ?

21. Est-ce que les sociétés privées, les opérateurs et les organisations de la société civile (associations, ONG) opérant dans le secteur forestier fonctionnent de manière ouverte et transparente en respectant la loi ?

23. Est-ce qu'il y a dans le secteur forestier des organisations de la société civile crédibles, fortes et indépendantes qui jouent le rôle d'observateurs et organismes de veille ?

24. Les parties prenantes participent-elles activement à l'aménagement et à la gestion des forêts ?

25. Est-ce que le gouvernement appuie l'adoption de la certification et l'usage de chaînes de contrôle?

26. Les médias sont-ils indépendants et libres de publier des rapports sur les forêts et leur gestion ?

29. Est-ce que les décisions du gouvernement prennent en compte les biens et services non commercialisés qui sont étroitement liés aux ressources forestières, comme l'intégrité de l'écosystème, la qualité de l'eau, ou encore les ressources culturelles ?

### Pilier 3

#### **Indicateur N°:**

48. Est-ce que l'administration forestière respecte les contrats avec des personnes physiques ou morales, malgaches ou étrangères?

49. En cas de rupture de contrat par l'administration, les personnes physiques et morales ont-elles des possibilités impartiales de recours en justice. 51. Existe-t-il de graves conflits entre l'État et les parties prenantes qui perturbent l'exploitation des forêts ?

52. Les conflits à propos de l'exploitation et de la gestion des ressources forestières ont-ils tendance à perdurer ou parvient-on à les résoudre ?

59. Les plaintes pour des actes présumés de corruption dans le secteur forestier donnent-elles lieu à une enquête et à des sanctions appropriées ?

## Groupe 4

### Pilier 1

#### Indicateur N°:

5. Les lois et textes réglementaires régissant l'exploitation des ressources forestières sont-elles cohérentes et claires ?

### Pilier 2

#### Indicateur N°:

19. Evalue-t-on régulièrement la performance de tous les fonctionnaires forestiers ?

20. Existe-t-il au niveau de l'administration forestière un cadre légal contraignant qui permet de traiter les problèmes des agents de l'administration qui manquent à leur devoir au détriment de la bonne gestion des ressources forestières ?

22. L'administration forestière est-elle exempte de toute ingérence politique ?

27. Est-ce qu'il existe des plans d'aménagement à jour et valides pour toutes les forêts publiques ?

### Pilier 3

#### Indicateur N°:

31. La stratégie, les objectifs et la déclaration de mission du MEF sont-ils largement disséminés au personnel du MEF à tous les niveaux ?

32. Le Ministère n'engage-t-il que des personnes dont les compétences correspondent aux descriptions de poste annoncées ?

33. Est-ce que les salaires et autres avantages pour les agents de l'administration forestière sont adéquats pour attirer et retenir du personnel qualifié ?

36. Les informations sur la croissance et l'inventaire des forêts sont-elles complètes (tout ce dont on a besoin pour les mettre en application), à jour (selon les cycles acceptés) et utilisées par l'administration pour la planification et la prise de décisions ?

42. Les sanctions pour les infractions forestières sont-elles suffisamment importantes et sont-elles proportionnelles à l'infraction ?

46. Les initiatives du gouvernement visant à détecter les délits couvrent-elles l'ensemble de la filière d'approvisionnement en produits forestiers, y compris le transport, la transformation et le commerce ?

57. Le pays met-il en œuvre les conventions clés en matière de forêts (CITES, Convention sur la diversité biologique, Convention sur la lutte contre la désertification, Convention de Ramsar (zones humides) ainsi que des accords régionaux clés) qu'il a signés et ratifiés ?

58. La formation du personnel et le code de conduite de l'administration forestière traitent-ils explicitement de la corruption et des pots-de-vin ?

60. Est-ce que les systèmes de collecte des recettes forestières, des dépenses, de la budgétisation, de la comptabilité, de la redistribution et des audits résistent à la corruption ?

62. Les cadres législatif et réglementaire impliquant les secteurs forêts et foncier permettent-ils de sécuriser le foncier pour les grands investisseurs voulant s'impliquer dans les activités forestières à grande échelle (reboisement, transfert de gestion de grands périmètre-exploitation et vente carbone) ?

63. Est-ce qu'il y a des programmes de recherche et de promotion concernant l'utilisation d'espèces moins connues et l'utilisation améliorée des produits forestiers ?

Au total 16 indicateurs

## **Annexe V: Les 63 indicateurs traités par l'atelier**

## ANNEXE V

### Les 63 indicateurs traités par l'atelier

## Etat des lieux de la gouvernance forestière à Madagascar

### Les indicateurs

#### PILIER 1: CADRES POLITIQUES, JURIDIQUES, INSTITUTIONNELS ET RÉGLEMENTAIRES

##### 1. Le pays dispose-t-il d'une vision, d'une stratégie ou d'une politique forestière nationale ?

###### Argumentaire

L'existence d'une politique nationale reflète une volonté politique de gérer correctement les forêts. En l'absence d'un ensemble clair d'orientations politiques, il est peu probable qu'un pays puisse préserver ses ressources forestières sur le long terme, puisqu'il se pourrait en effet que les forces du marché à elles seules amènent la population à exploiter les ressources forestières de manière non durable. En incluant des questions d'ordre environnemental et social (qui ne se reflètent pas toujours sur le marché), une stratégie permet de fixer l'orientation pour une gestion et une exploitation durables des forêts.

###### Remarques

Cette question porte sur l'existence ou non d'une vision ou d'une politique, pas sur le fait qu'elles soient mises en œuvre ou non.

Si plusieurs réponses sont vraies (par ex. il existe une politique officielle écrite au sein de l'organisme forestier et aussi une forte tradition non officielle de gestion des forêts au sein de l'organisme), choisissez la réponse de niveau supérieur (en l'occurrence, la politique écrite).

Dans certains cas, il se peut que la politique forestière soit rudimentaire mais qu'elle soit renforcée dans d'autres documents de stratégie, comme par exemple une politique sur l'énergie, la biodiversité ou sur l'usage du sol. Si ces documents donnent une orientation claire et coordonnée à l'administration des forêts au niveau national, alors vous pouvez considérer qu'il s'agit d'une politique ou d'une stratégie forestière.

###### Réponses possibles

|  |  |
|--|--|
| a. Il existe une vision, une politique ou une stratégie officielle qui a été adoptée à l'échelon supérieur, par exemple par le pouvoir législatif ou le chef du gouvernement |  |
|--|--|

|   |  |
|---|--|
| b. Il existe une politique officielle adoptée par l'organisme forestier                               |  |
| c. Il existe une politique non officielle et bien comprise sur la gestion ou l'aménagement des forêts |  |
| d. Il n'existe aucune politique forestière officielle ou non officielle                               |  |
| e. La politique ou la stratégie existante contient une vision   |  |

##### 2. Est-ce que des lois et stratégies prévoient des mesures d'incitation économiques pour promouvoir la subsistance et l'amélioration des revenus tout en assurant l'utilisation durable de produits forestiers ligneux et non ligneux ?

###### Argumentaire

La loi devrait appuyer les efforts de la population de gagner sa vie de la forêt, mais pas au prix de la pérennité.

###### Réponses possibles

|  |  |
|--|--|
| a. Les lois et stratégies prévoient des mesures d'incitation économique appropriées pour créer de la valeur ajoutée et l'utilisation durable de produits forestiers ligneux et non ligneux                         |  |
| b. Les lois et stratégies permettent mais ne prévoient pas expressément des mesures d'incitation économique pour créer de la valeur ajoutée et l'utilisation durable de produits forestiers ligneux et non ligneux |  |
| c. Les lois et stratégies ne contiennent pas des mesures d'incitation économique au détriment de la création de la valeur ajoutée et l'utilisation durable de produits forestiers                                  |  |

##### 3. Est-ce que la politique et la stratégie forestières nationales considèrent le rôle du secteur privé?

###### Argumentaire

D'une façon générale, le secteur privé a un rôle croissant dans la gestion durable des forêts. Ceci inclut la production de bois et d'autres produits forestiers, mais aussi des fonctions d'accompagnement comme l'établissement d'inventaires, la gestion de parcs nationaux, la gestion de chaînes de contrôle, la collecte de revenus, le suivi forestier etc. – des fonctions traditionnellement réservées à l'administration forestière. Dans certains cas, confier ces fonctions au secteur privé, permet aux ressources du gouvernement de se centrer plus effectivement sur la supervision, la régulation et la conception de politiques.

###### Remarques

Une politique ou stratégie forestière devrait refléter des considérations comme celles-ci:

- Le pays tirerai-t-il profit de plus d'investissement privé dans les forêts, et si oui, comment pourrait-il attirer ou encourager cet investissement ?
- Le pays dispose-t-il de capacités adéquates pour surveiller ou réguler les investissements et activités privées dans le secteur forestier et si non, quelle mesure faudra-t-il prendre pour créer ces capacités ?
- Y a-t-il dans le secteur public des fonctions liées à la forêt qui devraient passer au secteur privé, ou vice-versa ? Par ex. faudrait-il engager le secteur privé dans la planification de l'aménagement de forêts sur des terres domaniales par des concessions à long terme ou même la vente de droits fonciers ? Le gouvernement, devrait-il acheter des droits fonciers privés afin de créer plus de terres domaniales? Le secteur privé, devrait-il reprendre des pépinières du gouvernement? Le gouvernement, devrait-il proposer des prêts aux industries forestières?

#### Réponses possibles

|   |  |
|---|--|
| a. La stratégie forestière du pays reconnaît la contribution et le rôle du secteur privé et contient expressément des mécanismes pour encourager un rôle adéquat du secteur privé |  |
| b. La stratégie reconnaît l'existence de secteur privé mais ne lui accorde pas le poids approprié et ne favorise pas un rôle approprié du secteur privé                           |  |
| c. La stratégie forestière du pays ignore le secteur privé dans une large mesure  |  |

#### 4. Lorsque la loi accorde un pouvoir discrétionnaire aux autorités gouvernementales, la loi prévoit-elle des normes pour l'exercice de ce pouvoir ainsi que des moyens permettant aux citoyens de contester les abus de ce pouvoir ?

##### Argumentaire

La loi devrait prévoir des limites sur l'exercice de l'autorité ainsi que des moyens permettant d'appliquer ces limites. Autrement, c'est la porte ouverte à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire sans aucune responsabilisation. Ce genre de situation est tout particulièrement propice à la corruption.

##### Remarques

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

La loi pourra également avoir différents niveaux de normes en matière de procédure. Il s'agira par exemple d'avoir des consultations obligatoires avec les parties prenantes, d'exiger

une évaluation des répercussions sur l'environnement, ou encore d'exiger une justification écrite pour une décision en particulier.

#### Réponses possibles

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

#### 5. Les lois et textes réglementaires régissant l'exploitation des ressources forestières sont-elles cohérentes et claires ?

##### Argumentaire

Une bonne législation constitue le fondement d'un système de gestion des forêts à la fois fonctionnel et conforme à la règle de droit. Les lois ne devraient pas être contradictoires les unes avec les autres et devraient être bien écrites et sans équivoque.

##### Remarques

La réponse à cette question peut provenir directement d'un examen des lois et textes réglementaires, ou indirectement par la connaissance d'éventuelles controverses sur le sens des lois

#### Réponses possibles

|  |  |
|--|--|
| a. Dans l'ensemble, les lois et textes réglementaires sont cohérents et claires  |  |
| b. Certaines lois et textes réglementaires prêtent à confusion ou sont contradictoires les unes par rapport aux autres |  |
| c. La plupart des lois et textes réglementaires prêtent à confusion ou sont contradictoires                            |  |



## 6. Les lois qui régissent les forêts sont-elles simples ou plutôt lourdes ?

### Argumentaire

La loi ne devrait pas représenter un fardeau excessif pour les forêts. De lourdes obligations en matière de procédure risquent en effet de dissuader la gestion des forêts ou de donner lieu à d'inutiles perspectives de corruption.

### Remarques

Cette question concerne aussi les procédures auxquelles sont confrontés les propriétaires privés en matière d'approbation, de permis ou de licence, et sur les exigences de fond telles que le code de pratiques forestières.

Au nombre des éléments qui pourraient rendre la conformité plus difficile pourrait par exemple figurer des frais élevés, des procédures complexes, ou encore des obligations à obtenir l'approbation de plusieurs fonctionnaires ou de fonctionnaires de haut niveau.

### Réponses possibles

|  | Forêts publiques | Forêts privées |
|--|------------------|----------------|
| a. Les lois régissant les forêts sont simples et il est facile de s'y conformer  |                  |                |
| b. Certaines des lois régissant les forêts sont complexes, mais dans l'ensemble, il n'est pas difficile de s'y conformer                   |                  |                |
| c. De nombreuses lois régissant les forêts sont complexes, au point de dissuader certaines personnes de pratiquer des activités sylvicoles |                  |                |

## 7. Au-delà des terres et de la végétation, est-il possible de déterminer qui détient d'autres ressources liées à la terre (comme le carbone, les ressources génétiques, la faune et la flore, l'eau, les minéraux) de manière claire et vérifiable ?

### Argumentaire

Les anciens systèmes de droits ne sont pas toujours adaptés à l'évolution des exploitations de la forêt. La loi devrait clarifier qui a droit aux ressources émergentes.

### Remarques

Dans certains endroits, ces nouvelles ressources appartiendront à quiconque détient les droits à la terre sur laquelle se trouvent ces ressources, mais ce n'est pas le seul régime de propriété possible. En effet, certaines de ces ressources pourraient appartenir à l'État, tandis que d'autres pourraient être soumises à des systèmes complexes d'octroi de licences ou de priorité qui sont indépendants de la propriété foncière.

## Réponses possibles

|  |  |
|--|--|
| a. La loi détermine clairement qui détient les droits à des ressources telles que le carbone, le matériel génétique, la faune et la flore, l'eau, ou encore les minéraux |  |
| b. La loi détermine clairement qui détient les droits à certaines de ces ressources  |  |
| c. La loi ne dit rien quant à savoir qui détient les droits à ces ressources   |  |

## 8. La loi reconnaît-elle les droits traditionnels sur les ressources forestières ?

### Argumentaire

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

### Remarques

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

### Réponses possibles

|   |  |
|---|--|
| a. La loi reconnaît généralement les droits traditionnels                                   |  |
| b. La loi reconnaît les droits traditionnels dans la plupart des cas                        |  |
| c. La loi reconnaît les droits traditionnels et autochtones dans moins de la moitié des cas |  |
| d. La loi ne reconnaît pas les droits traditionnels   |  |

## 9. Est-ce que la loi dispose de moyens effectifs pour résoudre des conflits concernant l'utilisation des terres, la propriété et les droits d'usage ?

### Argumentaire

Même avec les lois et les politiques concernant l'exploitation des ressources forestières les mieux formulées, des litiges vont surgir et la loi doit disposer d'approches effectives pour les résoudre. Autrement, tout le système de gestion des forêts pour des usages multiples par différents usagers sera mis en cause.

### Remarques

En répondant à cette question les moyens de la loi devraient être comparés à la dimension possible des litiges et les acteurs qui pourraient être impliqués (individu vs. individu, individu vs. collectivité, collectivité vs. l'Etat.etc.)

### Réponses possibles

|  |  |
|--|--|
| a. Généralement la loi dispose de moyens effectifs pour résoudre les litiges |  |
| b. La loi dispose de moyens pour résoudre la plupart des litiges             |  |
| c. La loi dispose de moyens pour résoudre quelques litiges                   |  |
| d. La loi n'a pas de moyens effectifs pour résoudre des litiges              |  |

### 10. La loi prévoit-elle des moyens permettant aux communautés locales, aux privés et autres acteurs intéressés de partager ou d'obtenir le pouvoir de gestion sur certaines forêts publiques?

#### Argumentaire

Partager le pouvoir avec les communautés locales, les privés et autres acteurs permet de promouvoir l'équité, le développement durable, ainsi que l'exploitation légale de la forêt. Il y a des exemples où la délégation de pouvoir à la population locale, aux privés ou à d'autres acteurs n'a pas permis d'atteindre ces objectifs, mais il y a bien plus d'exemples où un pouvoir central à l'égard des forêts n'a pas réussi à les atteindre.

#### Remarques

Si les communautés locales, les privés et d'autres acteurs se voient accorder un pouvoir de gestion sous certaines conditions, comme par exemple de suivre un plan de gestion approuvé ou de suivre les règles gouvernementales en matière de protection de la biodiversité, cela compte comme un pouvoir partagé.

Si un système nécessite l'approbation d'une communauté par rapport à des décisions de gestion, tout en conservant le pouvoir de proposer et d'exécuter des décisions avec l'administration forestière, cela comptera également comme un pouvoir partagé.

### Réponses possibles

|   | Communautés | Privés | Autres acteurs |
|---|-------------|--------|----------------|
| a. La loi oblige le gouvernement à partager le pouvoir de gestion avec les communautés locales, les privés et autres acteurs ou à transférer ce pouvoir à celles-ci                 |             |        |                |
| b. La loi permet explicitement au gouvernement de partager le pouvoir de gestion avec les communautés locales, les privés ou autres acteurs ou de transférer ce pouvoir à celles-ci |             |        |                |

|                                     |  |  |  |
|-------------------------------------|--|--|--|
| c. La loi ne dit rien en la matière |  |  |  |
|-------------------------------------|--|--|--|

### 11. Les secteurs qui dépendent directement des forêts ainsi que les secteurs qui touchent les forêts prévoient-ils dans leurs plans et budgets des activités relatives aux forêts?

#### Argumentaire

Les plus forts impacts sur le secteur forestier proviennent souvent de forces au-dehors du secteur. Les problèmes ont tendance à traverser les limites entre secteurs. L'exploitation forestière peut affecter ou être affectée par le développement rural, l'énergie, le transport, l'eau, l'agriculture, les mines, le tourisme, le commerce, la justice, la fiscalité et d'autres domaines au-dehors des compétences de l'administration forestière ou du Ministre des Forêts. Le pays devrait disposer de moyens de coordonner la politique forestière avec d'autres politiques majeures.

#### Remarques

Il est important que les institutions extérieures au secteur forestier reflètent des activités sylvicoles dans leurs budgets (comme par exemple les banques de fourrage, des mesures de conservation du sol, l'agroforesterie pour le secteur agricole, des technologies d'économie d'énergie pour le secteur énergétique, etc.), sinon, les institutions du secteur forestier à elles seules ne s'en sortiraient pas.

### Réponses possibles

|  | Agriculture et Elevage | Énergie et Mines | Eau | Transport et Commerce | Tourisme | Autres |
|--|------------------------|------------------|-----|-----------------------|----------|--------|
| Les activités relatives aux forêts sont correctement prévues dans les plans et budgets des institutions. |                        |                  |     |                       |          |        |
| Les activités relatives aux forêts sont mal prévues dans les plans et budgets des institutions.          |                        |                  |     |                       |          |        |
| Les activités relatives aux forêts ne sont pas prévues dans les plans et budgets des institutions.       |                        |                  |     |                       |          |        |

### 12. Est-ce que les politiques d'utilisation des terres sont compatibles avec les objectifs et priorités de la politique forestière ?

### Argumentaire

Ceci est une exigence fondamentale pour le développement de pratiques de gestion forestière et de sa mise en œuvre.

### Remarques

Idéalement, l'information sur l'utilisation possible des terres et les plans d'utilisation doivent être bien articulés et fournir des données pour le développement d'objectifs et priorités de la politique forestière, à l'inclusion de la flexibilité nécessaire d'ajuster des plans d'utilisation des terres à des objectifs plus larges de politique forestière. En étudiant la réponse appropriée parmi les options ci-dessous, il conviendra de discuter la consistance entre les deux et les niveaux national, régional et local.

### Réponses possibles

|  |  |
|--|--|
| a. Les politiques d'utilisation des terres sont largement compatibles avec les objectifs et priorités de la politique forestière |  |
| b. Les politiques d'utilisation des terres sont parfois en conflit avec les objectifs et priorités de la politique forestière    |  |
| c. Les politiques d'utilisation des terres sont souvent en conflit avec les objectifs et priorités de la politique forestière    |  |

### 13. Le budget du Ministère de l'Environnement et des Forêts est-il fondé sur les objectifs nationaux pour la gestion durable des forêts et est-il indépendant des recettes forestières, des financements des bailleurs de fonds, ainsi que d'autres facteurs de distorsion ?

#### Argumentaire

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

### Réponses possibles

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

## PILIER 2: PROCESSUS DE PLANIFICATION ET DE PRISE DE DÉCISIONS

### 14. Est-ce que la loi offre aux parties prenantes l'opportunité de contribuer à la conception de politiques forestières, de plans d'aménagements pour les forêts publiques?

#### Argumentaire

La participation des parties prenantes ne devrait pas être laissée à la bonne volonté du gouvernement. La loi devrait l'exiger.

#### Remarques

"Opportunité" doit inclure l'obligation de communiquer, publiquement et avec un préavis approprié, les activités prévues. Un droit général de commenter les activités du gouvernement et que celui-ci peut entreprendre sans préavis, ne suffit pas. Une disposition idéale de la loi imposerait un préavis sur des activités prévues de conception de politiques, plans et réglementation, la communication d'une ébauche, l'opportunité de la commenter et une explication écrite de la politique, du plan ou du règlement adoptés en exposant de quelle façon a été tenu compte des commentaires des parties prenantes. Cependant, si la loi exige seulement la communication publique avec possibilité de commenter ou si elle exige que les ébauches soient présentées à un Comité consultatif avec une large représentation des parties prenantes, ce serait suffisant, dans le contexte de la présente question, pour être considérée participation publique.

L'obligation de participation publique peut être ancrée dans la loi forestière, dans des lois concernant les impacts environnementaux ou bien dans des lois régissant la gestion des organismes gouvernementaux.

### Réponses possibles

|   | Politique forestière | Plans d'aménagement |
|---|----------------------|---------------------|
| a. La loi garantit la participation des parties prenantes dans ces activités                  |                      |                     |
| b. La loi garantit la participation des parties prenantes dans quelques-unes de ces activités |                      |                     |
| c. La loi ne donne aucune opportunité aux parties prenantes de participer à ces activités     |                      |                     |

**15. Est-ce que le cadre légal appuie l'accès du public aux informations concernant la foresterie dans un format facile à comprendre ?**

**Argumentaire**

L'accès aux informations et leur libre circulation sont des préconditions pour la participation des parties prenantes à la gouvernance et gestion forestière. Si le cadre légal assure l'ouverture de données ou informations concernant la forêt au public, cela renforce la participation publique dans le secteur.

**Remarques**

Le cadre légal devrait arrêter de quelle manière le public pourra accéder à l'information forestière. Il pourrait obliger le gouvernement à rendre accessible l'information sur la couverture forestière des sols, les récoltes, revenus, des concessions disponibles ou accordées etc. Il peut également prévoir l'ouverture au public de documents en rapport avec la forêt, dans la mesure dans laquelle ceci ne remet pas en cause la gestion du secteur.

**Réponses possibles**

|  |  |
|--|--|
| a. Le cadre légal appuie largement l'accès du public aux informations concernant la forêt                    |  |
| b. Le cadre légal appuie l'accès du public aux informations concernant la forêt dans un nombre réduit de cas |  |
| c. Le cadre légal ne dit rien sur l'accès du public aux informations concernant la forêt                     |  |

**16. Est-ce que les processus d'attribution de concessions et ventes sont transparents et permet d'éviter la corruption ?**

**Argumentaire**

Les attributions transparentes et qui évitent la corruption améliorent la redevabilité et ont tendance à adjudiquer les ressources aux parties qui les méritent le plus.

**Remarques**

Cette question concerne la pratique courante par opposition à ce qui pourrait être demandé par la loi.

Les attributions devraient être systématiques et ne pas suivre l'arbitraire ou les faveurs accordées par des administrateurs. Si les attributions ne sont pas systématiques, réfléchissez si la corruption (favoritisme ou népotisme inclus) joue un rôle.

Cette question ne sous-entend pas que le gouvernement devrait avoir recours aux concessions ou aux ventes au plus offrant pour l'attribution de tous les produits forestiers.

**Réponses possibles**

|   | Niveau national | Niveau régional | Niveau communal |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|
| a. Les processus de concessions et ventes sont transparents et évitent la corruption      |                 |                 |                 |
| b. Quelques processus de concessions et ventes ne sont pas transparents ou bien corrompus |                 |                 |                 |
| c. Presque tous les processus de concessions et ventes sont opaques ou corrompus          |                 |                 |                 |

**17. Le gouvernement dispose-t-il d'un système crédible et exhaustif permettant de suivre ses revenus et dépenses dans le secteur ?**

**Argumentaire**

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

**Remarques**

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

**Réponses possibles**

|  |  |
|--|--|
| a. Oui, et le gouvernement l'utilise de manière efficace |  |
| b. Oui, mais le gouvernement ne l'utilise pas toujours   |  |
| c. Non   |  |

**18. Les personnes qui surveillent et évaluent les activités de l'administration forestière sont-elles indépendantes vis-à-vis des personnes dont elles surveillent les activités ?**

**Argumentaire**

Dans la mesure du possible, les personnes qui évaluent les actions du Ministère devraient être indépendantes vis-à-vis des personnes dont elles évaluent le travail. En particulier, une

personne ne devrait pas être l'unique examinateur de son propre travail, et une personne qui fait l'objet d'une évaluation ne devrait pas être en mesure de restreindre cette évaluation ou de sanctionner l'évaluateur pour avoir relevé des défaillances.

#### Remarques

Les activités de l'administration forestière comme la gestion des forêts, les ventes et les concessions, l'inventaire ou encore l'aménagement devraient faire l'objet d'une surveillance indépendante. Tenez compte à la fois de la surveillance des activités de gestion des forêts et de la surveillance des finances de l'organisme.

Il arrive qu'un agent forestier ait à contrôler le travail d'un supérieur. Tant que le supérieur a le pouvoir de récompenser ou de punir le contrôleur, le contrôle ne pourra pas être vraiment indépendant.

Parfois, on demande aux agents de contrôler leur propre travail. Parfois, l'autocritique peut être utile, mais elle ne remplace pas un contrôle indépendant.

Les supérieurs contrôlent régulièrement le travail de leurs subordonnés. Ceci fait partie du fonctionnement normal. Cependant, les supérieurs peuvent avoir intérêt à constater de bons résultats de leur équipe, parce que cela donne une bonne impression du supérieur. Pour cette raison, les contrôles de routine des supérieurs ne remplacent pas des contrôles périodiques indépendants

#### Réponses possibles

|  | Interne | Externe |
|--|---------|---------|
| a. La surveillance est systématiquement indépendante des fonctions opérationnelles |         |         |
| b. La surveillance n'est pas systématiquement indépendante                         |         |         |
| c. Dans les faits, il n'y a aucune surveillance                                    |         |         |

### 19. Évalue-t-on régulièrement la performance de tous les fonctionnaires forestiers ?

#### Argumentaire

Une évaluation régulière de la performance est importante parce que cela permet de fournir des indications aux employeurs et aux employés du secteur forestier sur la performance de l'organisme et des fonctionnaires, et sur les améliorations nécessaires qu'il faudrait éventuellement apporter. Les résultats de l'évaluation pourront être utilisés pour renforcer la responsabilisation dans le secteur forestier.

#### Réponses possibles

|  |  |
|--|--|
| a. Des évaluations régulières de la performance sont effectuées à tous les niveaux |  |
|--|--|

|  |  |
|--|--|
| b. Des évaluations régulières de la performance sont effectuées à la plupart des niveaux |  |
| c. Des évaluations régulières de la performance sont effectuées à certains niveaux       |  |
| d. Il n'y a pas d'évaluation régulière de la performance                                 |  |

### 20. Existe-t-il au niveau de l'administration forestière un cadre légal contraignant qui permet de traiter les problèmes des agents de l'administration qui manquent à leur devoir au détriment de la bonne gestion des ressources forestières ?

#### Argumentaire

Les cas d'excès de prise de pouvoir, au titre de pouvoir de jugement attribués à la discrétion des agents forestiers, ont augmenté en nombre et en importance durant la Transition. Ce qui a entraîné l'administration forestière à entériner des situations délicates en termes de gouvernance. La gouvernance est-elle affectée par l'absence de « garde-fous » réglementaires, vis-à-vis des pouvoirs discrétionnaires des agents ?

#### Remarques

En répondant, pensez par ex. aux cas de transactions de containers de bois de rose, délivrance de permis de ramassage post cyclonique, pour contourner les textes réglementaires sur l'octroi de permis d'exploiter...

#### Réponses possibles

|  |  |
|--|--|
| a. Il existe un cadre légal contraignant et appliqué |  |
| b. Il existe un cadre légal mais peu contraignant    |  |
| c. Il n'y a pas de cadre légal contraignant          |  |

### 21. Est-ce que les sociétés privées, les opérateurs et les organisations de la société civile (associations, ONG) opérant dans le secteur forestier fonctionnent de manière ouverte et transparente en respectant la loi ?

#### Argumentaire

La gouvernance ne relève pas toujours du gouvernement. Il y a aussi la responsabilité des parties prenantes qui ont du pouvoir sur la forêt. Ils devraient opérer d'une manière ouverte en respectant la loi.

### Remarques

La réponse à cette question peut refléter la réputation dont jouissent les parties prenantes. Il n'est pas nécessaire de disposer d'informations directes sur leurs opérations.

On peut tolérer qu'une entité privée garde quelques informations secrètes. Un commerçant, par ex., pourrait garder des secrets commerciaux dont l'ouverture pourrait nuire à sa position face à la concurrence. Mais il ne convient pas qu'un commerçant utilise le secret pour cacher l'illégalité.

### Réponses possibles

|  | Secteur privé | Organisations de la société civile |
|--|---------------|------------------------------------|
| a. Toutes les sociétés privées, les opérateurs et organisations de la société civile (associations, ONG) opèrent de manière ouverte et transparente en respectant la loi     |               |                                    |
| b. La plupart des sociétés privées, des opérateurs et organisations de la société civile (associations, ONG) opèrent de manière ouverte et transparente en respectant la loi |               |                                    |
| c. Quelques sociétés privées, opérateurs et organisations de la société civile (associations, ONG) opèrent de manière ouverte et transparente en respectant la loi           |               |                                    |
| d. Les sociétés privées, les opérateurs et organisations de la société civile (associations, ONG) opèrent rarement de manière ouverte et transparente en respectant la loi   |               |                                    |

## 22. L'administration forestière est-elle exempte de toute ingérence politique ?

### Argumentaire

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

### Remarques

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

### Réponses possibles

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

## 23. Est-ce qu'il y a dans le secteur forestier des organisations de la société civile crédibles, fortes et indépendantes qui jouent le rôle d'observateurs et organismes de veille ?

### Argumentaire

Par leur travail, des organisations de la société civile crédibles, forts et indépendants, des observateurs et organismes de veille créent la confiance publique dans le secteur.

### Remarques

La crédibilité et l'indépendance demandent que de telles organisations ne soient pas vues comme un prolongement de l'administration chargée de gérer les ressources forestières, mais plutôt comme observateurs et organismes de veille réalisant une fonction de supervision. Pour qu'une telle indépendance soit possible, de telles organisations, observateurs et organismes de veille doivent être forts. Ils ont besoin d'une base financière solide, durable et indépendante de l'administration qu'ils observent. Ils devraient disposer les capacités humaines et techniques nécessaires pour assumer un rôle de supervision dans le secteur forestier.

Ce n'est pas tellement le nombre d'organisations, observateurs et organismes de veille qui importe que leur force, crédibilité et indépendance. Une telle organisation qui jouisse de la confiance du public pourra être plus efficace que plusieurs à qui cette confiance fait défaut.

### Réponses possibles

|  |  |
|--|--|
| a. Oui, de telles organisations de la société civile existent dans le secteur et elles fonctionnent comme des observateurs et organismes de veille efficaces |  |
| b. De telles organisations de la société civile existent, mais elles ne sont pas complètement efficaces comme observateurs et organismes de veille           |  |
| c. Non, il n'y a pas d'organisations de la société civile crédibles et indépendantes   |  |

#### 24. Les parties prenantes participent-elles activement à l'aménagement et à la gestion des forêts ?

##### Argumentaire

La participation des parties prenantes à l'aménagement et la gestion des forêts peut donner lieu à une amélioration du processus décisionnel, et peut favoriser la création d'un consensus parmi les principaux acteurs sur le meilleur moyen de gérer et d'exploiter les forêts. Cela débouche également sur un sentiment de prise en charge, et par conséquent sur un soutien à une gestion durable des forêts. En outre, cela permet de sensibiliser la population aux plans d'exploitation et de gestion des forêts. Un processus décisionnel collectif encourage la transparence dans la mise en œuvre des différents programmes et projets du secteur forestier.

##### Remarques

Dans ce contexte, le terme « communautés » ne regroupe pas que les communautés physiques, mais également les groupes sociaux tels que les femmes, les jeunes, les minorités ethniques. « Participer activement » signifie que les communautés sont en mesure d'influencer les décisions.

##### Réponses possibles

|  |  |
|--|--|
| a. Dans la plupart des cas, les parties prenantes participent à l'aménagement et à la gestion des forêts           |  |
| b. Les parties prenantes ne participent à l'aménagement et à la gestion des forêts que dans un petit nombre de cas |  |
| c. Les parties prenantes ne participent jamais à l'aménagement ou à la gestion des forêts.                         |  |

#### 25. Est-ce que le gouvernement appuie l'adoption de la certification et l'usage de chaînes de contrôle?

##### Argumentaire

La certification et des chaînes de contrôle sont des moyens pour réduire l'exploitation et le commerce illicites. Elles peuvent aussi constituer un avantage face à la concurrence sur le marché des produits de la forêt.

##### Remarques

Pour la deuxième option de réponses, "mitigé" veut dire que le gouvernement pourrait appuyer l'un mais pas l'autre, ou bien qu'il s'oppose à certaines façons de certification, ou que sa position a été changeante.

##### Réponses possibles

|  |  |
|--|--|
| a. Le gouvernement appuie et encourage activement la certification et la traçabilité par des chaînes de contrôle                         |  |
| b. Le gouvernement est neutre dans ce domaine ou a un passé mitigé   |  |
| c. Il est difficile de mettre en place la certification ou des chaînes de contrôle à cause de réglementations ou institutions existantes |  |

#### 26. Les médias sont-ils indépendants et libres de publier des rapports sur les forêts et leur gestion ?

##### Argumentaire

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

##### Remarques

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

##### Réponses possibles

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

#### 27. Est-ce qu'il existe des plans d'aménagement à jour et valides pour toutes les forêts publiques ?

##### Argumentaire

La planification se trouve au cœur de la gestion forestière moderne. Des plans d'aménagement forestiers anticipent de nombreuses années. Si l'administration forestière ne considère pas l'avenir de la forêt à long terme, il est impossible d'en assurer la pérennité.

### Remarques

Dans le cas idéal, l'administration forestière, ou bien l'administration et les détenteurs de concessions qui gèrent la forêt, devraient préparer deux sortes de plans: des plans d'aménagement à long terme et des plans de gestion à court terme. Cette question se réfère aux plans à long terme: des plans qui considèrent des opérations de gestion pour 5 à 10 ans et des impacts de projet sur une période plus longue.

### Réponses possibles

|   |  |
|---|--|
| a. Il existe des plans d'aménagement à jour et valides pour toutes les forêts publiques     |  |
| b. Il existe des plans d'aménagement à jour et valides pour la plupart des forêts publiques |  |
| c. Il existe des plans d'aménagement à jour et valides pour très peu de forêts publiques    |  |
| d. Il existe des plans d'aménagement à jour et valides pour aucune forêt publique           |  |

### 28. Existe-t-il un système qui dissuade de procéder à des modifications hâtives et arbitraires dans les lois, les réglementations, les politiques et les plans forestiers ?

#### Argumentaire :

Il s'agit d'une valeur indicative de la prévisibilité des institutions et des politiques. L'instabilité et le manque de prévisibilité des institutions sont les principales raisons pour lesquelles les parties prenantes peuvent ne pas être enclines à investir leurs ressources dans la préservation et l'exploitation des forêts de manière durable.

#### Remarques

Cette question ne sous-entend pas que le changement en soi est mauvais, mais plutôt que ce changement ne devrait pas être arbitraire ou qu'il ne faudrait pas se lancer dans un changement sans en avoir soigneusement analysé les répercussions. Une mesure du Parlement, prise après consultations ou auditions et après avoir considéré les autres pistes possibles, devrait être traitée comme une action délibérative.

### Réponses possibles

|  |  |
|--|--|
| a. Tout changement dans la loi, les politiques et réglementations nécessite un examen ou des consultations systématiques ou d'autres actions délibératives |  |
| b. Tout changement dans la loi, les politiques et réglementations peut être effectué à tout moment sans examen ou consultations                            |  |

### 29. Est-ce que les décisions du gouvernement prennent en compte les biens et services non commercialisés qui sont étroitement liés aux ressources forestières, comme l'intégrité de l'écosystème, la qualité de l'eau, ou encore les ressources culturelles ?

#### Argumentaire :

Les décisions du gouvernement devraient prendre en compte la valeur des ressources non commercialisées et protéger celles-ci.

#### Remarques

Les trois réponses possibles ci-dessous doivent couvrir un large éventail de possibilités.

Si la loi n'inclut aucune protection pour les ressources non commercialisées (autre qu'une déclaration de politique générale) ni d'obligation à gérer les forêts de manière durable, cochez la troisième réponse.

Si la loi possède d'importantes exigences (par ex. une série de restrictions protégeant efficacement ces ressources, une limite sur le fait « d'emporter » des espèces rares, ou une interdiction de couper le bois dans des bandes tampon près des eaux de surface) ou qu'elle dispose d'importantes obligations en matière de procédure (par ex. l'obligation d'identifier les ressources culturelles ou d'inventorier la faune et la flore, ou une obligation à analyser les répercussions des propositions d'actions concernant des ressources non marchandes), alors la réponse à cette question sera l'une des deux autres possibilités, en fonction de l'étendue du champ d'action des protections.

### Réponses possibles

|   |  |
|---|--|
| a. Les décisions du gouvernement tiennent couramment compte d'un large éventail de ressources non commercialisées   |  |
| b. Les décisions du gouvernement tiennent parfois compte d'un large éventail de ressources non commercialisées ou tiennent couramment compte d'un nombre réduit de ressources non commercialisées |  |
| c. Les décisions du gouvernement tiennent rarement ou jamais compte de ces ressources   |  |

### 30. Dans quelle mesure le gouvernement s'engage-t-il auprès de la société civile et des communautés dépendantes de la forêt en leur offrant la possibilité et l'encouragement pour participer aux planifications et décisions concernant la forêt ?

#### Argumentaire

Un large engagement peut conduire à des meilleures décisions et à un plus grand appui de la part des parties. Le gouvernement a donc intérêt à s'engager auprès des parties prenantes et à chercher leur participation dans la planification et les décisions concernant la forêt.



### Réponses possibles

|  | Société civile | Communautés dépendantes de la forêt |
|--|----------------|-------------------------------------|
| a. Le gouvernement encourage toujours la participation des parties prenantes à la planification et aux décisions concernant la forêt |                |                                     |
| b. Le gouvernement encourage parfois la participation des parties prenantes à la planification et aux décisions concernant la forêt  |                |                                     |
| c. Le gouvernement encourage rarement la participation des parties prenantes à la planification et aux décisions concernant la forêt |                |                                     |

## PILIER 3: MISE EN OEUVRE, APPLICATION ET RESPECT DES RÉGLEMENTATIONS

### 31. La stratégie, les objectifs et la déclaration de mission du MEF sont-ils largement disséminés au personnel du MEF à tous les niveaux ?

#### Argumentaire :

La connaissance de la déclaration de mission permet de motiver et d'orienter le personnel du MEF. Si le personnel du MEF n'est pas au courant de la politique d'orientation de celui-ci, ils ne sauront pas si leurs actions font progresser ou au contraire entravent la politique.

#### Remarques

Pour pouvoir répondre « oui » à cette question, il faut qu'il y ait une initiative positive ou une pratique standard visant à informer le personnel à propos de la mission de l'organisme. Il ne suffit pas que la mission ou la politique se trouve dans un document public qu'un membre du personnel pourrait être en mesure de retrouver et de consulter.

### Réponses possibles

|        |  |
|--------|--|
| a. Oui |  |
| b. Non |  |

### 32. Le Ministère n'engage-t-il que des personnes dont les compétences correspondent aux descriptions de poste annoncées ?

#### Argumentaire

Cette question porte sur la capacité technique du Ministère. La gestion durable des forêts nécessite toute un ensemble de personnes qualifiées. Idéalement, le Ministère devrait pourvoir les postes avec les personnes les plus compétentes qu'il peut trouver par le biais d'une sélection concurrentielle. Il convient de bien décrire le poste parce que cela permet de faire correspondre les besoins aux compétences.

#### Remarques

La crainte ici se situe à au moins trois niveaux. Premièrement, il se peut que le Ministère engage des gens sans tenir compte de leurs compétences pour des raisons vénales, comme le népotisme, le « copinage » ou encore les paiements « incitatifs ». Deuxièmement, il est possible que l'organisme soit confronté à un manque de personnel qualifié. Et troisièmement, il se peut que l'organisme gère mal ses ressources humaines : engager des personnes compétentes, empêcher les personnes compétentes de quitter l'organisme, renforcer les compétences du personnel, etc. Idéalement, l'organisme devrait disposer d'un plan de gestion des ressources humaines. Par ailleurs, l'organisme devrait pourvoir les postes qualifiés grâce à un processus de sélection concurrentielle et rendu largement public (voir la question suivante, qui est liée à celle-ci).

### Réponses possibles

|  |  |
|--|--|
| a. L'administration n'engage que des gens dont les compétences correspondent aux descriptions de poste annoncées   |  |
| b. Les compétences de la plupart des personnes correspondent aux descriptions de poste annoncées, mais il arrive que l'administration engage des personnes sous-qualifiées |  |
| c. L'administration engage souvent des gens dont les compétences ne correspondent pas aux descriptions de poste annoncées  |  |
| d. C'est impossible à dire parce que pour la plupart des postes, il n'y a aucune annonce de description d'emploi avec les compétences requises                             |  |

### 33. Est-ce que les salaires et autres avantages pour les agents de l'administration forestière sont adéquats pour attirer et retenir du personnel qualifié ?

#### Argumentaire

Des salaires adéquats aident à la fois à attirer des gens compétents et à résister à la corruption

### Remarques

Un salaire adéquat permettrait à l'agent de maintenir une famille à un niveau de classe moyenne sans revenus supplémentaires

### Réponses possibles

|  |  |
|--|--|
| a. Les salaires sont suffisants à tous les niveaux       |  |
| b. Les salaires sont suffisants à la plupart des niveaux |  |
| c. Les salaires sont suffisants à quelques niveaux       |  |
| d. Les salaires sont généralement insuffisants           |  |

### 34. Les agents forestiers qui travaillent sur le terrain sont-ils en mesure de surveiller les zones qui leur sont affectées ?

#### Argumentaire

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

### Remarques

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

### Réponses possibles

|  |  |
|--|--|
| a. Tous les forestiers sur le terrain ont les compétences et les ressources nécessaires pour surveiller efficacement les zones qui leur ont été attribuées                                       |  |
| b. Au moins la moitié des forestiers sur le terrain ont les compétences et les ressources nécessaires, mais pas tous   |  |
| c. Moins de la moitié des forestiers sur le terrain ont les compétences et ressources nécessaires  |  |
| d. Les zones attribuées sont trop grandes pour que les forestiers puissent les surveiller efficacement, étant donné les conditions sur le terrain, les compétences et les ressources nécessaires |  |

### 35. L'administration forestière consigne-t-elle et fait-elle rapport de ses activités de gestion ?

### Argumentaire

Pour une bonne gestion, il faut un moyen permettant de vérifier que les plans sont respectés. En d'autres termes, l'administration forestière devrait conserver un rapport de ses activités pour pouvoir réaliser ses plans. Dans un souci de responsabilisation, les directeurs de l'organisme devraient permettre au public d'examiner ces dossiers. Une personne passant en revue les dossiers de l'organisme devrait être en mesure de déterminer de manière fiable quelles sont les actions que l'organisme a prises, et si l'organisme a respecté les plans de gestion.

### Réponses possibles

|  |  |
|--|--|
| a. L'administration forestière dispose de dossiers fiables, complets et facilement consultables concernant ses activités de gestion                                |  |
| b. La tenue des dossiers est fiable, complète et facile à consulter dans certaines DREF, mais pas dans d'autres  |  |
| c. L'administration forestière conserve des dossiers de ses activités de gestion, mais ceux-ci ne sont pas nécessairement fiables, complets ou faciles à consulter |  |
| d. L'administration forestière ne conserve aucun dossier des activités de gestion  |  |

### 36. Les informations sur la croissance et l'inventaire des forêts sont-elles complètes (tout ce dont on a besoin pour les mettre en application), à jour (selon les cycles acceptés) et utilisées par l'administration pour la planification et la prise de décisions ?

#### Argumentaire

Pour une bonne gestion forestière, il faut des données à la fois fiables et complètes sur les ressources forestières ainsi que sur leur exploitation. Les informations relatives à l'inventaire devraient contribuer aux décisions à propos de toute une série d'enjeux, depuis les attributions de terres à grande échelle à la planification de la gestion à l'échelle moyenne, en passant par les exigences à petite échelle en matière de régénération, de remise en état ou d'amélioration du peuplement forestier.

#### Remarques

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

### Réponses possibles

|  |  |
|--|--|
| a. Les informations sont complètes et à jour pour toutes les surfaces forestières et sont utilisées pour la planification et la prise de décision. |  |
| b. Les informations sont complètes et à jour pour la plupart des zones et sont utilisées pour la planification et la prise de décision             |  |

|  |  |
|--|--|
| c. Les informations ne sont complètes et à jour que pour un petit nombre de zones et ne sont pas utilisées pour la planification ou la prise de décision |  |
| d. Aucune surface forestière ne dispose de données complètes et à jour en matière d'inventaire   |  |

### 37. L'administration forestière pratique-t-elle la gestion adaptative ?

#### Argumentaire

Les lignes directrices d'Addis-Abeba portant sur la Convention sur la diversité biologique appellent les pays à pratiquer une gestion adaptative fondée sur la science et les connaissances traditionnelles locales, en utilisant les résultats de la surveillance pour ajuster et améliorer les activités de gestion.

#### Remarques

La gestion adaptative nécessite que l'organisme : (1) détermine les incertitudes par rapport à la manière dont la forêt réagira à des mesures de gestion, (2) conçoive des actions de gestion comme des expériences pratiques pour permettre d'élargir les connaissances et atténuer les incertitudes futures, (3) surveille attentivement et objectivement les résultats des actions de gestion, et (4) exploite les informations qui en résultent pour améliorer la gestion des ressources.

#### Réponses possibles

|   |  |
|---|--|
| a. L'administration forestière dispose d'un programme officiel de gestion adaptative  |  |
| b. L'administration forestière n'a pas de programme officiel de gestion adaptative, mais elle évalue systématiquement les résultats des activités de gestion et tire les enseignements de ses erreurs |  |
| c. L'administration forestière évalue de temps à autre les résultats des activités de gestion et tire les enseignements de ses erreurs  |  |
| d. L'administration forestière ne dispose d'aucun programme pour évaluer les résultats de ses activités de gestion  |  |

### 38. Est-ce que la collecte, le partage et la redistribution des recettes forestières sont effectifs ?

#### Argumentaire

Beaucoup dépend de la mise en œuvre efficace d'un système de collecte et distribution des recettes forestière. Des problèmes dans le système pourraient conduire à des iniquités, des gaspillages, au vol et à la corruption et finalement à la perte de la confiance publique

#### Remarques

Effectivité devrait être comprise dans ce contexte dans le sens de minimiser l'évasion dans la collecte de recettes forestières, de réduire les pertes dans le partage et la redistribution de revenus collectés et d'éviter de payer des bénéficiaires légitimes

#### Réponses possibles

|   |  |
|---|--|
| a. Les systèmes de collecte, partage et redistribution sont hautement effectifs                                 |  |
| b. Les systèmes de collecte, partage et redistribution sont plus ou moins effectifs mais doivent être améliorés |  |
| c. Les systèmes de collecte, partage et redistribution sont largement inefficaces                               |  |

### 39. Le gouvernement poursuit-il activement la gestion durable des forêts ?

#### Argumentaire

La gestion durable des forêts est un objectif universellement accepté. Les forêts sont des ressources d'une importance cruciale pour les moyens de subsistance et doivent être gérées pour pouvoir répondre aux besoins des générations actuelles et futures. Dans toutes les mesures qu'il prend, le gouvernement doit s'efforcer d'atteindre cet objectif.

#### Remarques

Voyez par exemple si le gouvernement dispose d'un programme national sur les aires protégées, la conservation de la biodiversité, la conservation des bassins hydrographiques et des terres humides, la conservation des sols ou encore sur la conservation des ressources ayant une valeur esthétique, spirituelle, historique ou autre valeur culturelle.

Parmi les autres signes d'une poursuite active de cet objectif, on peut citer l'adoption de plans d'aménagement durable, la mise en œuvre de pratiques forestières durables, de bons services de vulgarisation ou d'autres programmes actifs en matière de recherche, d'éducation ou de transfert des technologies, le soutien à la certification, le développement de marchés pour les services environnementaux, ou encore une application renforcée des lois visant la pérennité.

#### Réponses possibles

|   |  |
|---|--|
| a. Les mesures gouvernementales montrent un engagement à l'égard d'une sylviculture durable       |  |
| b. Les mesures gouvernementales montrent peu d'engagement à l'égard d'une sylviculture durable    |  |
| c. Les mesures gouvernementales ne montrent aucun engagement à l'égard d'une sylviculture durable |  |

#### 40. Le gouvernement met-il pleinement en œuvre les lois forestières ?

##### Argumentaire

Une bonne loi n'aura que peu d'importance si le gouvernement ne la met pas en œuvre. Une mise en œuvre sélective ou un exercice arbitraire du pouvoir éloigne le gouvernement de la règle de droit.

##### Remarques

Pour pouvoir pleinement appliquer la loi, le gouvernement doit satisfaire aux obligations de base décrites dans celle-ci (par ex. l'inventaire, la planification, la surveillance, ou encore la consultation des parties prenantes). Si la loi prévoit des institutions ou bureaux secondaires (par ex. des conseils consultatifs, des services de vulgarisation, des commissions d'arbitrage, des ombudsmans), alors ceux-ci doivent être en place et fonctionnels. Si la loi prévoit des règles subsidiaires, les règles de base doivent être en place.

Si la loi donne des pouvoirs au gouvernement mais non des responsabilités dans un domaine clé en particulier, comme par exemple la conservation de la biodiversité, la planification de la gestion ou encore la mise en application, et que le gouvernement néglige ce domaine, cela serait considéré comme un échec à mettre en œuvre la loi.

Si la loi est très récente et que le gouvernement avance d'une manière raisonnable vers sa mise en œuvre intégrale, alors on reconnaîtra que le gouvernement procède à sa mise en œuvre intégrale.

Dans ce contexte, il convient de donner un sens large à la « loi forestière ». Si le gouvernement met en œuvre une loi forestière précise mais qu'il néglige d'autres lois générales qui ont une incidence sur les forêts ou l'administration forestière (par ex. des lois sur l'évaluation des répercussions sur l'environnement, les processus de marchés publics, les droits des communautés, la protection de la biodiversité, la qualité de l'eau, etc.), alors on ne pourra pas dire que le gouvernement applique pleinement la loi.

##### Réponses possibles

|  |  |
|--|--|
| a. Le gouvernement applique pleinement les lois qui ont une incidence sur les forêts |  |
| b. Le gouvernement met en œuvre la plupart des lois                                  |  |
| c. Le gouvernement met en œuvre moins de la moitié des dispositions des lois         |  |
| d. Les lois restent largement inappliquées   |  |

#### 41. Propose-t-on des services de formation et de sensibilisation à des moments, en des endroits et sous des formats qui sont adaptés au public ?

##### Argumentaire

La sensibilisation du public, la vulgarisation et le transfert de technologies sont des composants utiles et courants des programmes forestiers gouvernementaux. Pour être

efficaces, ils devraient être conçus pour les besoins et les capacités du public ciblé. Un bon programme de formation contribuera en outre à de meilleures relations et communications entre l'organisme et le public.

##### Remarques

Un exemple de format mal adapté serait de proposer une formation via des supports écrits alors que le degré d'alphabétisation du public cible est faible. Un exemple de lieu mal adapté serait de fournir une formation au niveau central et pas sur le terrain. Et enfin, un exemple de moment mal choisi serait de proposer une formation au plus fort de la période de récolte, pendant la saison des pluies, ou à tout autre moment où le public cible ne serait pas en mesure de participer.

Idéalement, il conviendrait de répondre à cette question en tenant compte du point de vue des publics cibles, et non uniquement du point de vue de l'administration forestière qui propose la formation.

##### Réponses possibles

|   |  |
|---|--|
| a. Les services de formation et de sensibilisations sont toujours proposés à des moments, en des endroits et sous des formats qui conviennent au public |  |
| b. Les services sont proposés au bon moment et au bon endroit, mais les formats ne sont pas toujours appropriés   |  |
| c. Les formats sont appropriés, mais le choix du moment et de l'endroit laissent à désirer  |  |
| d. Le moment, l'endroit et les formats ne sont pas adéquats   |  |
| e. Il n'existe pas de programme de formation ou de sensibilisation  |  |

#### 42. Les sanctions pour les infractions forestières sont-elles suffisamment importantes et sont-elles proportionnelles à l'infraction ?

##### Argumentaire

La sanction doit correspondre à l'infraction. Si les sanctions obligatoires sont trop sévères, il se peut que les tribunaux hésitent à les imposer et il se pourra même qu'ils rejettent certaines affaires à l'encontre de personnes reconnues clairement coupables. En revanche, si les sanctions sont trop peu sévères, elles ne permettront pas de dissuader la criminalité.

##### Remarques

Les juges ont souvent une aptitude intrinsèque à appliquer moins que la sanction maximale pour une infraction donnée, mais dans certains pays, une infraction se caractérise par des peines à la fois minimales et maximales. En outre, une condamnation s'accompagne parfois de la confiscation du véhicule ou du matériel utilisé pour commettre l'infraction. Pour de nombreux délits, un niveau de sanction donné n'est pas adapté à tous les cas : ainsi, ce qui ne serait qu'une petite amende pour une grosse entreprise constituera une sanction énorme pour un résident rural indigent.

Lorsque le montant des amendes est fixé dans la loi, il est possible qu'à cause de l'inflation les niveaux de l'amende deviennent rapidement trop faibles pour être efficaces, ce qui peut donner lieu à des amendes inadaptées.

La réponse à cette question sera quelque peu subjective, puisqu'il n'existe aucune formule pour un niveau de sanctions approprié. Toutefois, une personne connaissant bien le processus de poursuites contre des infractions forestières pourrait probablement exprimer une opinion sur la pertinence globale et la flexibilité des sanctions qui existent.

#### Réponses possibles

|  |  |
|--|--|
| a. Les sanctions sont presque toujours appropriées                       |  |
| b. La plupart des sanctions sont appropriées                             |  |
| c. Les sanctions sont appropriées dans moins de la moitié des cas        |  |
| d. Généralement, les sanctions sont soit inappropriées, soit inefficaces |  |

#### 43. La stratégie du gouvernement pour faire appliquer la loi forestière comprend-elle des mesures de prévention, au-delà des activités classiques de répression?

##### Argumentaire

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

##### Remarques

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

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

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

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

#### Réponses possibles

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

#### 44. Lorsque l'on signale de graves délits forestiers, ceux-ci font-ils systématiquement l'objet d'une enquête ?

##### Argumentaire

À moins que le signalement d'un délit ne fasse l'objet d'une enquête systématique et minutieuse, toute détection efficace et exhaustive sera impossible. Si la population sait que le fait de signaler un délit sera pris au sérieux, cela les encouragera à déposer un rapport. Un bon système de soumission de rapport conjugué à une enquête efficace permettra de dissuader les délinquants en puissance.

##### Remarques

Aucun gouvernement ne dispose des ressources nécessaires pour enquêter sur chaque minuscule infraction à la loi. Aux fins de cette question, un « délit grave » englobera toute infraction pouvant être punie par une peine d'emprisonnement.

#### Réponses possibles

|   |  |
|---|--|
| a. Dans tous les cas, tout signalement d'un délit forestier grave fait rapidement l'objet d'une enquête |  |
| b. La plupart des délits graves font rapidement l'objet d'une enquête après avoir été signalés          |  |
| c. Moins de la moitié des délits graves signalés font rapidement l'objet d'une enquête                  |  |
| d. Les délits forestiers ne font que rarement, voire jamais, l'objet d'une enquête                      |  |

#### 45. Est-ce que le gouvernement dispose de capacités adéquates pour réprimer les infractions forestières ?

##### Argumentaire

Les bonnes stratégies et les bonnes intentions signifient peu si le gouvernement n'a pas la capacité d'agir

Un effort d'exécution de la loi devrait disposer d'assez de personnel avec assez de formation et de savoir-faire, et assez d'équipement

L'exécution de la loi forestière rencontre beaucoup de résistance, spécialement en ce qui concerne des crimes dans la forêt elle-même. Les déplacements dans la forêt peuvent être difficiles, la communication insuffisante et les occasions pour des crimes nombreuses. Aucun pays ne dispose d'un système d'exécution de la loi forestière parfait. La question est: est-ce que la capacité du pays est assez bonne en considérant l'importance des infractions commises et les dommages qu'ils induisent?

#### Réponses possibles

|  | Détection | Répression |
|--|-----------|------------|
| a. Le gouvernement dispose de capacités adéquates pour faire face aux infractions forestières  |           |            |
| b. Le gouvernement dispose de quelques capacités pour faire face aux infractions forestières, mais des renforcements sont nécessaires              |           |            |
| c. Le gouvernement ne dispose que de capacités limitées pour faire face aux infractions forestières et d'importants renforcements sont nécessaires |           |            |
| d. Le gouvernement ne dispose pas de véritables capacités pour faire face aux infractions forestières  |           |            |

#### 46. Les initiatives du gouvernement visant à détecter les délits couvrent-elles l'ensemble de la filière d'approvisionnement en produits forestiers, y compris le transport, la transformation et le commerce ?

##### Argumentaire

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

##### Remarques

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

conviendra de cocher la troisième ou la quatrième réponse, en fonction du niveau de répression dans le secteur forestier.

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

#### Réponses possibles

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

#### 47. Les procureurs et juges sont-ils conscients des répercussions des infractions forestières, et soutiennent-ils la répression des activités illégales ?

##### Argumentaire

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

#### Réponses possibles

|   |  |
|---|--|
| a. Les procureurs et juges sont généralement conscients des répercussions des infractions forestières et soutiennent la répression des activités illégales                |  |
| b. La plupart des procureurs et juges sont conscients des répercussions des infractions forestières et soutiennent la répression des activités illégales                  |  |
| c. Certains procureurs et juges sont conscients des répercussions des infractions forestières et soutiennent la répression des activités illégales                        |  |
| d. Généralement, les procureurs et juges ne sont pas conscients des répercussions des infractions forestières et ne soutiennent pas la répression des activités illégales |  |

#### 48. Est-ce que l'administration forestière respecte les contrats avec des personnes physiques ou morales, malgaches ou étrangères?

### Argumentaire

Au-delà des droits de propriété, si les droits des contrats sont peu fiables, il se peut que les gens hésitent à investir du temps, des efforts ou de l'argent dans les opérations forestières, y compris dans la gestion durable.

### Remarques

Cette question porte sur de multiples échelles. À une échelle très locale, il se peut que les modalités contractuelles soient bien remplies à cause de pressions sociales, et non grâce à une mise en application officielle, du moins pas dans les tribunaux. Une telle situation n'indiquerait pas la nécessité d'une réforme. À une échelle quelque peu plus importante, les entreprises locales devraient être en mesure de compter sur les promesses contractuelles, y compris les promesses dans les contrats passés avec l'État, et dans ce cadre, la mise en application par un tribunal pourrait s'avérer essentielle.

Enfin, les personnes en dehors du pays devraient être à même de compter sur les contrats. Si les tribunaux locaux ne font pas respecter les contrats pour les investisseurs externes, cela risquerait de dissuader les investissements.

### Réponses possibles

|  |  |
|--|--|
| a. Tous les contrats sont bien respectés       |  |
| b. La plupart des contrats sont bien respectés |  |
| c. Seuls quelques contrats sont bien respectés |  |
| d. Les contrats ne sont jamais respectés       |  |

## 49. En cas de rupture de contrat par l'administration, les personnes physiques et morales ont-elles des possibilités impartiales de recours en justice.

### Argumentaire:

Au-delà de la sécurité des contrats passés avec l'administration forestière, il est essentiel de savoir si en cas de rupture d'un contrat, les personnes ayant passé des contrats avec l'administration forestière peuvent s'appuyer sur des procédures de recours en justice impartiales pour exiger le respect de ces contrats.

### Remarque:

Cette question porte principalement sur la problématique que les contrats passés avec l'administration forestière sont des contrats administratifs et en tant que tels traités au niveau du tribunal administratif. Des textes réglementaires spécifiques ou des clauses particulières par rapport aux possibilités de recours en justice dans les contrats pourraient permettre de renforcer la confiance du public en les contrats passés avec l'administration forestière.

### Réponses possibles

|   |  |
|---|--|
| a. Les personnes ayant passé des contrats avec l'administration forestière ont des possibilités de recours en justice impartiales pour exiger le respect du contrat |  |
|---|--|

|   |  |
|---|--|
| b. Les personnes ayant passé des contrats avec l'administration n'ont pas de possibilité impartiale de recours en justice en cas de rupture de contrat par l'administration |  |
|---|--|

## 50. Les décisions des juges sont-elles appliquées ?

### Argumentaire

Un système judiciaire peut offrir des décisions, mais si celles-ci ne sont pas appliquées, cela veut dire que les tribunaux sont inefficaces lorsqu'il s'agit de régler les litiges.

### Remarques

Pour répondre à cette question, ne tenez pas compte des affaires pénales. Cette question porte sur les litiges civils, parmi lesquels on retrouve des litiges sur les droits à la terre, des demandes de paiement de dommages et intérêts à l'issue d'un préjudice, ainsi que d'autres cas où les sanctions pénales ne sont pas en jeu.

### Réponses possibles

|  |  |
|--|--|
| a. En général, les décisions des tribunaux sont appliquées                     |  |
| b. Dans la plupart des cas, les décisions des tribunaux sont appliquées        |  |
| c. Les décisions des tribunaux sont appliquées dans moins de la moitié des cas |  |
| d. Les décisions des tribunaux ne sont que rarement appliquées                 |  |

## 51. Existe-t-il de graves conflits entre l'État et les parties prenantes qui perturbent l'exploitation des forêts ?

### Argumentaire

Un conflit peut accroître l'incertitude et fragiliser les institutions et les lois qui régissent l'exploitation des forêts. Un conflit dont l'intensité escalade risque d'accroître la vulnérabilité en ressources forestières décline ou que la demande augmente qu'il y a davantage de conflits. Ces conflits peuvent se dérouler de plusieurs façons, par exemple en actions en justice à cause de mesures gouvernementales, en squattant ou en empiétant sur les terres domaniales, ou par une autre exploitation illégale de ressources.

### Remarques

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

Les conflits peuvent avoir de nombreuses origines. Ils peuvent survenir parce que les droits officiels sont mal décrits ou mal réglés, il peut y avoir des conflits entre les droits officiels et non officiels, à propos du pouvoir du gouvernement sur les terres privées, ou encore sur

l'orientation de la politique forestière. Les conflits peuvent même naître à l'extérieur du secteur forestier, comme par exemple dans le cas d'une rébellion armée.

#### Réponses possibles

|   |  |
|---|--|
| a. Les conflits entre l'État et les parties prenantes ne sont pas graves et perturbent rarement l'exploitation des forêts           |  |
| b. Il se produit de graves conflits qui ne perturbent qu'occasionnellement l'exploitation des forêts                                |  |
| c. Les conflits perturbent fréquemment l'exploitation des forêts  |  |
| d. À cause des conflits, le gouvernement est dans l'impossibilité de faire appliquer les lois et de maîtriser la gestion des forêts |  |

### 52. Les conflits à propos de l'exploitation et de la gestion des ressources forestières ont-ils tendance à perdurer ou parvient-on à les résoudre ?

#### Argumentaire

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

#### Remarques

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

#### Réponses possibles

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

### 53. Les gens peuvent-ils compter sur la stabilité et la sécurité des droits aux ressources forestières afin de planifier des activités ?

#### Argumentaire

Si le gouvernement a l'habitude de modifier les droits forestiers, de sorte que les gens ne peuvent pas vraiment prendre de décisions de gestion en fonction des droits qu'ils détiennent aujourd'hui, cela dissuadera les gens de s'engager à l'égard d'une gestion durable de la forêt sur le long terme.

#### Remarques

Cette question recoupe d'autres questions précédentes concernant la possibilité de déterminer les droits aux ressources forestières. Cependant, les questions précédentes mettaient l'accent sur le fait de pouvoir déterminer les droits dans le moment présent. Cette question-ci appelle une opinion subjective sur le fait de savoir si les droits détenus aujourd'hui sont à l'abri de changements arbitraires dans la politique ou dans la loi.

Si la loi garantit une indemnisation lorsque l'État acquiert physiquement des terres, cela laisse entendre qu'il existe une sécurité des droits.

La plupart des gouvernements se réservent le pouvoir de limiter les exploitations futures des terres afin de protéger la santé, la sécurité ou le bien-être du public – en d'autres termes, pour réglementer l'utilisation des terres. Ce genre de réglementation ne précarise pas les droits à la terre.

Toutefois, si par le passé l'État s'est emparé des droits de propriété ou d'usage pour un usage public et sans indemnisation, cela sous-entend que les gens ne sont peut-être pas en mesure de compter sur leurs droits.

#### Réponses possibles

|  | Forêts gérées par l'Etat | Forêts transférées à des communautés ou privés | Forêts privées |
|--|--------------------------|--|----------------|
| a. Le foncier forestier est stable et sûr à travers tout le pays, et les gens peuvent compter dessus lorsqu'ils prévoient des activités ou qu'ils effectuent des investissements |                          |  |                |
| b. Le foncier forestier n'est stable et sûr que dans quelques régions du pays  |                          |  |                |
| c. Le foncier forestier est instable et précaire à travers tout le pays  |                          |  |                |

### 54. Les communautés qui dépendent des forêts sont-elles assurées de pouvoir accéder aux ressources dont elles dépendent ?

#### Argumentaire

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



### Réponses possibles

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

### 55. Existe-t-il une coordination inter- et intra-sectorielle ainsi que multi-acteurs pour lutter contre les infractions forestières ?

#### Argumentaire

Pour lutter efficacement contre les infractions forestières, il est indispensable d'avoir de multiples compétences et de coordonner les initiatives.

#### Remarques

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

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

### Réponses possibles

|  | A l'intérieur de l'administration forestière | OPJ | Douanes | Justice | Société civile |
|--|--|-----|---------|---------|----------------|
| a. Les fonctionnaires au sein de l'administration forestière et en dehors de celle-ci collaborent efficacement pour lutter les infractions forestières             |  |     |         |         |                |
| b. Les fonctionnaires au sein de l'administration forestière et en dehors de celle-ci collaborent occasionnellement pour lutter contre les infractions forestières |  |     |         |         |                |
| c. On note une coordination au sein de l'administration, mais la coordination avec les fonctionnaires en dehors de celle-ci pourrait être améliorée                |  |     |         |         |                |
| d. Les initiatives sont peu coordonnées, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur de l'administration forestière   |  |     |         |         |                |

### 56. Existe-t-il des mécanismes fonctionnels au sein du gouvernement pour faire face aux enjeux intersectoriels forestiers en matière de politiques, d'aménagements ou de pratiques ?

#### Argumentaire

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

#### Remarques

Parmi les mécanismes officiels, on peut citer l'approbation des politiques et la coordination par le chef du gouvernement, l'approbation par des comités ministériels permanent qui coordonne la politique dans des domaines connexes, un organisme ou un ministère spécialisé pour approuver et coordonner les politiques sectorielles, ou encore une procédure permettant de disséminer les projets de politiques parmi les autres ministères avec une invitation à soumettre leurs commentaires.

### Réponses possibles

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

### 57. Le pays met-il en œuvre les conventions clés en matière de forêts (CITES, Convention sur la diversité biologique, Convention sur la lutte contre la désertification, Convention de Ramsar (zones humides) ainsi que des accords régionaux clés) qu'il a signés et ratifiés?

#### Argumentaire

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

#### Remarques

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

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

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

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

### Réponses possibles

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

### 58. La formation du personnel et le code de conduite de l'administration forestière traitent-ils explicitement de la corruption et des pots-de-vin ?

#### Argumentaire

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

#### Remarques

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

### Réponses possibles

|   |  |
|---|--|
| a. Un code de conduite existe et les employés doivent suivre périodiquement une formation sur leurs obligations   |  |
| b. Un code de conduite existe et les employés doivent suivre une seule fois une formation sur leurs obligations, lorsqu'ils rejoignent la fonction publique |  |
| c. Un code de conduite existe, et les employés peuvent recevoir une formation en rejoignant la fonction publique  |  |
| d. Il n'existe aucun code de conduite   |  |

### 59. Les plaintes pour des actes présumés de corruption dans le secteur forestier donnent-elles lieu à une enquête et à des sanctions appropriées ?

#### Argumentaire

Un pays devrait disposer d'un système solide mais équitable pour réprimer la corruption, y compris dans le secteur forestier.

#### Remarques

L'application de peines ne ciblant que la petite corruption et non les acteurs importants ne sera pas considérée comme équitable.

### Réponses possibles

|   |  |
|---|--|
| a. Les plaintes font systématiquement l'objet d'une enquête et des sanctions appropriées sont prises        |  |
| b. Certaines plaintes font l'objet d'une enquête, mais ce n'est ni systématique ni équitable                |  |
| c. Les plaintes ne font que rarement l'objet d'une enquête, ou alors les sanctions sont rarement appliquées |  |

**60. Est-ce que les systèmes de collecte des recettes forestières, des dépenses, de la budgétisation, de la comptabilité, de la redistribution et des audits résistent à la corruption ?**

**Argumentaire**

Des systèmes gouvernementaux de la gestion de recettes et dépenses sont souvent visés par la fraude. La corruption peut être derrière la fraude ou elle peut être évoquée pour cacher des crimes. Les bons systèmes de recettes et dépenses ont des contrepoids et des garde-fous qui les protègent contre de telles attaques

**Réponses possibles**

|  |  |
|--|--|
| a. La plupart des systèmes résistent à la corruption |  |
| b. Quelques systèmes résistent à la corruption       |  |
| c. Les systèmes sont ouverts à la corruption         |  |

**61. Est-ce que Madagascar définit ses stratégies forestières et met en œuvre ses lois et règlements forestiers sans influences étrangères ?**

**Argumentaire**

Il est possible que des pays étrangers ou des organisations internationales fassent peser leur influence sur les stratégies et priorités, par ex. en ce qui concerne le rapport conservation – production. Il est également possible que des privés étrangers fassent pression pour contourner la loi en ce qui concerne l'exportation de produits ligneux et non ligneux.

**Réponses possibles**

|  |  |
|--|--|
| a. Des bailleurs de fonds et des ONG internationales ont une forte influence sur la formulation de stratégies forestière |  |
| b. Des opérateurs étrangers, associés à des opérateurs nationaux font pression pour contourner les lois                  |  |
| c. Les stratégies et le non-respect des lois sont fortement influencés de l'extérieur                                    |  |
| d. Il n'y aucune influence extérieure significative  |  |

**62. Les cadres législatif et réglementaire impliquant les secteurs forêts et foncier permettent-t-ils de sécuriser le foncier pour les grands investisseurs voulant s'impliquer dans les activités forestières à grande échelle (reboisement, transfert de gestion de grands périmètre-exploitation et vente carbone) ?**

**Argumentaire**

Le désengagement de l'Etat dans le secteur de production, devrait être relayé progressivement par une implication probante du secteur privé. Or les activités forestières sont réputées comme peu attirantes vue leur rentabilité financière à très long terme. De plus, l'investissement forestier implique une mobilisation du foncier à long terme.

**Réponses possibles**

|  |  |
|--|--|
| a. Il y a une incohérence dans les textes régissant les terrains de grande superficie à vocation de reboisement (décret 200-383 sur les reboisements et la Circulaire N°321/10-MATD/SG/DGF relative à l'acquisition de terrain de grande superficie ≥ 2500ha |  |
| b. Le cadre réglementaire assurant la sécurisation du foncier des investisseurs voulant s'impliquer dans les activités forestières à grande échelle est insuffisant  |  |
| c. Il n'y a pas de cadre réglementaire impliquant les secteurs forêts et foncier pour sécuriser le foncier des grands investisseurs  |  |

**63. Est-ce qu'il y a des programmes de recherche et de promotion concernant l'utilisation d'espèces moins connues et l'utilisation améliorée des produits forestiers ?**

**Argumentaire**

Promouvoir l'utilisation d'espèces moins connues est important pour créer une conception partagée sur ce que les forêts naturelles peuvent produire durablement et pour éviter le danger de surexploitation des espèces bien connues

**Remarques**

Identifier des chances de marché pour des espèces moins connues et pour l'utilisation améliorée des autres produits forestiers peut également encourager l'investissement privé dans le secteur

**Réponses possibles**

|  |  |
|--|--|
| a. Il y a les deux: recherche et promotion                       |  |
| b. Il y a un peu de recherche ou de promotion, mais pas les deux |  |
| c. Il n'y a ni l'un ni l'autre                                   |  |

**Annexe VI: Tableau des réponses par rapport à chaque indicateur  
et scores**

## ANNEXE VI

### Tableau des réponses par rapport à chaque indicateur et scores

(score = votant « pour »/nb total participants du groupe)

#### Pilier I: Cadres politiques, juridiques, institutionnels et réglementaires

| N° indic | Réponses  | Score | Subdivision en catégorie |
|----------|---|-------|--------------------------|
| 1        | a. Il existe une vision, une politique ou une stratégie officielle qui a été adoptée à l'échelon supérieur, par exemple par le pouvoir législatif ou le chef du gouvernement  | 14/17 |                          |
| 2        | b. Les lois et stratégies permettent mais ne prévoient pas expressément des mesures d'incitation économique pour créer de la valeur ajoutée et l'utilisation durable de produits forestiers ligneux et non ligneux                | 10/14 |                          |
| 3        | b. La stratégie reconnaît l'existence de secteur privé mais ne lui accorde pas le poids approprié et ne favorise pas un rôle approprié du secteur privé   | 9/10  |                          |
| 4        | d. La loi prévoit effectivement des normes, mais les citoyens ne disposent d'aucun mécanisme juridique efficace pour pouvoir contester les mesures prises par l'organisme, à part en faire un enjeu lors des prochaines élections | 10/14 |                          |
| 5        | b. Certaines lois et textes réglementaires prêtent à confusion ou sont contradictoires les uns par rapport aux autres   | 11/11 |                          |
| 6        | c. De nombreuses lois régissant les forêts sont complexes, au point de dissuader certaines personnes de pratiquer des activités sylvicoles  | 6/10  | Forêt publique           |
|          | b. Certaines des lois régissant les forêts sont complexes, mais dans l'ensemble, il n'est pas difficile de s'y conformer  | 4/10  | Forêt privée             |
| 7        | b. La loi détermine clairement qui détient les droits à certaines de ces ressources   | 11/14 |                          |
| 8        | b. La loi reconnaît les droits traditionnels dans la plupart des cas  | 7/14  |                          |
| 9        | d. La loi n'a pas de moyens effectifs pour résoudre des litiges   | 8/14  |                          |

|    |   |       |                                       |
|----|---|-------|---------------------------------------|
| 10 | b. La loi permet explicitement au gouvernement de partager le pouvoir de gestion avec les communautés locales, les privés ou autres acteurs ou de transférer ce pouvoir à celles-ci   | 12/13 | Communautés                           |
|    | b. La loi permet explicitement au gouvernement de partager le pouvoir de gestion avec les communautés locales, les privés ou autres acteurs ou de transférer ce pouvoir à celles-ci   | 12/13 | Privés                                |
|    | b. La loi permet explicitement au gouvernement de partager le pouvoir de gestion avec les communautés locales, les privés ou autres acteurs ou de transférer ce pouvoir à celles-ci   | 12/13 | Autres acteurs                        |
| 11 | a. Les activités relatives aux forêts sont correctement prévues dans les plans et budgets des institutions.   | 5/17  | Agriculture<br>Energie et Mine<br>CSI |
|    | b. Les activités relatives aux forêts sont mal prévues dans les plans et budgets des institutions.  | 3/17  | Gendarmerie<br>Justice<br>Foncier     |
|    | c. Les activités relatives aux forêts ne sont pas prévues dans les plans et budgets des institutions.   | 2/17  | Tourisme<br>Douane                    |
| 12 | c. Les politiques d'utilisation des terres sont souvent en conflit avec les objectifs et priorités de la politique forestière   | 9/17  |                                       |
| 13 | b. Les budgets ont tendance à être quelque peu partiaux – en faveur de ressources générant de fortes recettes, en faveur de projets financés par les bailleurs de fonds, ou d'autres enjeux limités – peut-être au détriment de la gestion durable de l'ensemble des ressources | 3/14  |                                       |

**Pilier II: Processus de planification et de prise de décisions**

| N° ind | Réponses   | Score | Subdivision en catégorie          |
|--------|--|-------|-----------------------------------|
| 14     | b. La loi garantit la participation des parties prenantes dans quelques-unes de ces activités  | 9/10  | Politique forestière              |
|        | b. La loi garantit la participation des parties prenantes dans quelques-unes de ces activités  | 7/10  | Plan d'aménagement                |
| 15     | c. Le cadre légal ne dit rien sur l'accès du public aux informations concernant la forêt   | 7/13  |                                   |
| 16     | b. Quelques processus de concessions et ventes ne sont pas transparents ou bien corrompus  | 3/10  |                                   |
| 17     | b. Oui, le gouvernement dispose d'un système permettant de suivre ses revenus et dépenses dans le secteur mais il ne l'utilise pas toujours  | 13/14 |                                   |
| 18     | b. La surveillance des activités de l'administration forestière n'est pas systématiquement indépendante  | 2/9   | Interne                           |
|        | c. Dans les faits, il n'y a aucune surveillance  | 4/9   | Externe                           |
| 19     | d. Il n'y a pas d'évaluation régulière de la performance de tous les fonctionnaires forestiers   | 11/11 |                                   |
| 20     | b. Il existe un cadre légal qui traite les problèmes des agents de l'administration qui manquent à leur devoir au détriment de la bonne gestion des ressources forestière mais ce cadre reste peu contraignant | 4/11  |                                   |
| 21     | d. Les sociétés privées, les opérateurs et organisations de la société civile (associations, ONG) opèrent rarement de manière ouverte et transparente en respectant la loi                                     | 4/9   | Secteur Privé                     |
|        | d. Les sociétés privées, les opérateurs et organisations de la société civile (associations, ONG) opèrent rarement de manière ouverte et transparente en respectant la loi                                     | 5/9   | Organisation de la société civile |
| 22     | d. L'ingérence politique s'insinue fréquemment et affecte les décisions et des activités du Ministère, y compris des questions d'ordre technique   | 11/11 |                                   |
| 23     | b. Il existe des organisations de la   | 6/9   |                                   |

|    |  |       |                                     |
|----|--|-------|-------------------------------------|
|    | société civile, mais elles ne sont pas complètement efficaces comme observateurs et organismes de veille   |       |                                     |
| 24 | b. Les parties prenantes ne participent à l'aménagement et à la gestion des forêts que dans un petit nombre de cas   | 7/9   |                                     |
| 25 | a. Le gouvernement appuie et encourage activement la certification et la traçabilité par des chaînes de contrôle<br>b. Le gouvernement est neutre dans ce domaine ou a un passé mitigé<br>c. Il est difficile de mettre en place la certification ou des chaînes de contrôle à cause de réglementations ou institutions existantes | 4/9   | Les trois constats à la fois        |
| 26 | c. Il y a d'autres limitations : soit les médias ne représentent qu'un point de vue limité, soit la distribution est limitée   | 6/8   |                                     |
| 27 | c. Il existe des plans d'aménagement à jour et valides pour très peu de forêts publiques   | 11/11 |                                     |
| 28 | b. Tout changement dans la loi, les politiques et réglementations peut être effectué à tout moment sans examen ou consultations  | 13/14 |                                     |
| 29 | b. Les décisions du gouvernement tiennent parfois compte d'un large éventail de ressources non commercialisées ou tiennent couramment compte d'un nombre réduit de ressources non commercialisées  | 6/8   |                                     |
| 30 | c. Le gouvernement encourage rarement la participation des parties prenantes à la planification et aux décisions concernant la forêt   | 7/13  | Société civile                      |
|    | c. Le gouvernement encourage rarement la participation des parties prenantes à la planification et aux décisions concernant la forêt   | 7/13  | Communautés dépendantes de la forêt |

**Pilier III: Mise en œuvre, application et respects des réglementations**

| N° ind | Réponses  | Score | Subdivision en catégorie |
|--------|---|-------|--------------------------|
| 31     | b. Non, la stratégie, les objectifs et la déclaration de mission du MEF ne sont pas largement disséminés au personnel du MEF à tous les niveaux   | 11/11 |                          |
| 32     | c. L'administration engage souvent des gens dont les compétences ne correspondent pas aux descriptions de poste annoncées   | 11/11 |                          |
| 33     | d. Les salaires et autres avantages pour les agents de l'administration forestière sont généralement insuffisants   | 11/11 |                          |
| 34     | d. Les zones attribuées sont trop grandes pour que les forestiers puissent les surveiller efficacement, étant donné les conditions sur le terrain, les compétences et les ressources nécessaires          | 13/13 |                          |
| 35     | c. L'administration forestière conserve des dossiers de ses activités de gestion, mais ceux-ci ne sont pas nécessairement fiables, complets ou faciles à consulter  | 11/14 |                          |
| 36     | c. Les informations sur la croissance et l'inventaire des forêts ne sont pas complètes et à jour que pour un petit nombre de zones et ne sont pas utilisées pour la planification ou la prise de décision | 11/11 |                          |
| 37     | c. L'administration forestière évalue de temps à autre les résultats des activités de gestion et tire les enseignements de ses erreurs  | 8/14  |                          |
| 38     | b. Les systèmes de collecte, partage et redistribution des recettes forestières sont plus ou moins effectifs mais doivent être améliorés  | 12/14 |                          |
| 39     | b. Les mesures gouvernementales montrent peu d'engagement à l'égard d'une sylviculture durable  | 14/14 |                          |
| 40     | b. Le gouvernement met en œuvre la plupart des lois   | 9/14  |                          |
| 41     | d. Le moment, l'endroit et les formats des services de formation et de sensibilisation ne sont pas adéquats   | 5/14  |                          |
| 42     | b. La plupart des sanctions pour les  | 11/11 |                          |

|    |   |       |  |
|----|---|-------|--|
|    | infractions forestières sont appropriées  |       |  |
| 43 | a. La stratégie du gouvernement pour faire appliquer la loi forestière comprend des mesures de prévention, au-delà des activités classiques de répression.                          | 6/14  |  |
| 44 | a. Dans tous les cas, tout signalement d'un délit forestier grave fait rapidement l'objet d'une enquête   | 7/14  |  |
| 45 | c. Le gouvernement ne dispose que de capacités limitées pour faire face aux infractions forestières et d'importants renforcements sont nécessaires                                  | 10/14 |  |
| 46 | c. Les initiatives visant à détecter les délits du secteur forestier se concentrent sur la forêt et peut-être aussi sur le transport hors de la forêt, mais pas grand-chose d'autre | 11/11 |  |
| 47 | d. Généralement, les procureurs et juges ne sont pas conscients des répercussions des infractions forestières et ne soutiennent pas la répression des activités illégales           | 7/14  |  |
| 48 | b. La plupart des contrats avec des personnes physiques ou morales sont bien respectés par l'administration forestière.   | 5/9   |  |
| 49 | b. Les personnes ayant passé des contrats avec l'administration n'ont pas de possibilité impartiale de recours en justice en cas de rupture de contrat par l'administration         | 7/9   |  |
| 50 | d. Les décisions des tribunaux ne sont que rarement appliquées  | 12/14 |  |
| 51 | d. À cause des conflits, le gouvernement est dans l'impossibilité de faire appliquer les lois et de maîtriser la gestion des forêts   | 7/9   |  |
| 52 | d. Les conflits à propos de l'exploitation et de la gestion des ressources forestières ont tendance à perdurer indéfiniment   | 9/9   |  |
| 53 | c. Le foncier forestier est instable et précaire à travers tout le pays   | 3/14  | Forêts gérées par l'Etat                       |
|    | c. Le foncier forestier est instable et précaire à travers tout le pays   | 10/14 | Forêts transférées à des communautés ou privés |
|    | a. Le foncier forestier est stable et sûr à travers tout le pays, et les gens peuvent   | 5/14  | Forêts privées                                 |

|    |   |      |  |
|----|---|------|--|
|    | compter dessus lorsqu'ils prévoient des activités ou qu'ils effectuent des investissements  |      |  |
| 54 | b. Toutes les communautés qui dépendent des forêts ont un accès légal (autorisations de prélèvement) aux ressources forestières nécessaires, mais leurs droits ne sont pas entièrement respectés  | 6/14 |  |
| 55 | a. Les fonctionnaires au sein de l'administration forestière et en dehors de celle-ci collaborent efficacement pour lutter les infractions forestières<br>c. On note une coordination au sein de l'administration, mais la coordination avec les fonctionnaires en dehors de celle-ci pourrait être améliorée |      | A l'intérieur de l'administration forestière |
|    | a. Les fonctionnaires au sein de l'administration forestière et en dehors de celle-ci collaborent efficacement pour lutter les infractions forestières<br>c. On note une coordination au sein de l'administration, mais la coordination avec les fonctionnaires en dehors de celle-ci pourrait être améliorée |      | OPJ (Forêt-Gendarmerie)                      |
|    | b. Les fonctionnaires au sein de l'administration forestière et en dehors de celle-ci collaborent occasionnellement pour lutter contre les infractions forestières  |      | Douane                                       |
|    | b. Les fonctionnaires au sein de l'administration forestière et en dehors de celle-ci collaborent occasionnellement pour lutter contre les infractions forestières  |      | Justice                                      |
|    | b. Les fonctionnaires au sein de l'administration forestière et en dehors de celle-ci collaborent occasionnellement pour lutter contre les infractions forestières  |      | Société civile                               |
|    | b. Les fonctionnaires au sein de l'administration forestière et en dehors de celle-ci collaborent occasionnellement pour lutter contre les infractions forestières  |      | Agriculture                                  |

|    |  |       |  |
|----|--|-------|--|
| 56 | b. Il existe des mécanismes officiels pour la coordination intersectorielle, mais ils ne fonctionnent pas bien   | 11/14 |  |
| 57 | b. Le pays s'est engagé à respecter la plupart ou l'ensemble des conventions clés en matière de forêts, et leur mise en œuvre est relativement bonne. Le pays en respecte la plupart | 6/6   |  |
| 58 | d. Il n'existe aucun code de conduite de l'administration forestière qui traite explicitement de la corruption et des pots-de-vin  | 8/8   |  |
| 59 | b. Certaines plaintes pour des actes présumés de corruption dans le secteur forestier font l'objet d'une enquête, mais ce n'est ni systématique ni équitable                         | 9/9   |  |
| 60 | c. Les systèmes de collecte des recettes forestières, des dépenses, de la budgétisation, de la comptabilité, de la redistribution et des audits sont ouverts à la corruption         | 8/8   |  |
| 61 | a. Des bailleurs de fonds et des ONG internationales ont une forte influence sur la formulation de stratégies forestière   | 12/14 |  |
|    | b. Des opérateurs étrangers, associés à des opérateurs nationaux font pression pour contourner les lois  | 12/14 |  |
|    | c. Les stratégies et le non-respect des lois sont fortement influencés de l'extérieur  | 10/14 |  |
| 62 | c. Il n'y a pas de cadre réglementaire impliquant les secteurs forêts et foncier pour sécuriser le foncier des grands investisseurs  | 5/9   |  |
| 63 | b. Il y a un peu de recherche ou de promotion concernant l'utilisation améliorée des produits forestiers, mais pas les deux  | 9/9   |  |



**Annexe VII: Liste de 130 indicateurs proposés par la Banque  
Mondiale – PROFOR**

## ANNEXE VII

### Les 130 indicateurs proposés par PROFOR, FOREST GOVERNANCE ASSESSMENT. A USER'S GUIDE

Les consultants d'AVG en ont retenu 60 comme particulièrement pertinents pour faire l'état des lieux de la gouvernance forestière à Madagascar

La colonne de droite signifie, dans l'appréciation des consultants:

- 2. Très pertinents et prioritaires
- 1. Pertinents mais pas prioritaires
- 0. De moindre importance

#### PILLAR 1: POLICY, LEGAL, INSTITUTIONAL, AND REGULATORY FRAMEWORKS

| Indicateurs  | Niveau de pertinence pour Madagascar |
|--|--------------------------------------|
| 1) Does the country have a national forest policy/strategy?  | 2                                    |
| 2) Does the forest law include a specific statement that it is the policy or objective of the country to practice sustainable forestry?  | 0                                    |
| 3) Do forest development plans and budgets address the main drivers of deforestation and forest degradation?   | 2                                    |
| 4) In forest sector policy making and planning, do the ministries in charge take into consideration activities on private forestlands?   | 1                                    |
| 5) Does the country's national forest policy/strategy recognize the role of the private sector?  | 2                                    |
| 6) Do government policies consider non-market values, such as ecosystem services and traditional social uses of the forest?  | 1                                    |
| 7) Does the forest law require the government to inventory the public forests and create plans for them?   | 0                                    |
| 8) When the government procures or consumes forest products, does the law require it to verify that these are legally produced?  | 1                                    |
| 9) Where the law grants discretion to government officials, does the law include standards for exercise of that discretion?  | 2                                    |
| 10) Are the laws governing use of forest resources consistent and clear?   | 2                                    |
| 11) Are the laws governing forestry simple or cumbersome?  | 2                                    |
| 12) Do forest policies and laws incorporate adaptive forest management?  | 0                                    |
| 13) Has the country signed and ratified key forest related conventions (CITES, Convention on Biological Diversity, Convention on Combating Desertification, Ramsar (Wetlands), and key regional agreements)? | 0                                    |
| 14) Beyond land and vegetation, is the ownership of other resources tied to the land (e.g., carbon, genetic resources, wildlife, water, minerals) clear?   | 2                                    |
| 15) Does the law recognize traditional and indigenous rights to forest resources?  | 2                                    |
| 16) Are formal and informal rights in conflict?  | 1                                    |
| 17) Does the law provide effective means to resolve disputes related to land tenure, ownership, and use rights?  | 2                                    |
| 18) Does the law include ways for local communities to share or obtain management authority over some public forests?  | 2                                    |
| 19) Do national development policies promote sustainability in the forest sector?  | 1                                    |

|  |   |
|--|---|
| 20) Do the sectors that directly depend on forests and the sectors that directly affect forests provide for forest- and tree-related activities in their plans and budgets?            | 2 |
| 21) Does the law support and enable sustainable livelihoods of forest-dependent communities?   | 1 |
| 22) Are land use policies consistent with forest policy goals and priorities?  | 2 |
| 23) Are forest policy goals and priorities supportive of climate change policies?  | 0 |
| 24) Are there mechanisms within the government to address cross-sectoral forest-related policy, planning, or practice issues?  | 1 |
| 25) Does forest policy serve the interests of both genders?  | 0 |
| 26) To what extent are forest-related mandates of national agencies mutually supportive?   | 1 |
| 27) To what extent are forest-related mandates of national and sub-national governments clear and mutually supportive?   | 0 |
| 28) Are the forest agency budgets based on national goals for sustainable forest management and independent of forest revenues, donor funding, and other distorting factors?           | 1 |
| 29) Do forest agencies have information technology (e.g., computers and appropriate software, GPS, GIS) appropriate to carrying out their responsibilities?                            | 0 |
| 30) Does the law have specific provisions for sharing benefits or income from public forests with local communities?   | 1 |
| 31) Is access to forest resources generally viewed as fair by forest-dependent communities?  | 0 |
| 32) Do laws and policies call for economic incentives to promote livelihoods and incomes while ensuring sustainable utilization of timber and non-timber forest products?              | 1 |
| 33) Does the government encourage the development of small- and medium-sized enterprises that use the forest sustainably?  | 0 |
| 34) Do the market prices of forest products and services reflect environmental costs incurred in their production and use?   | 0 |
| 35) Do the laws and policies require openness and competitiveness of government concessions and sales of forest products?  | 1 |
| 36) Does the law conserve and protect non-marketed goods and services that are closely related to forest resources, such as ecosystem integrity, water quality, or cultural resources. | 0 |
| 37) Do laws require forest sector activities to meet sustainability safeguards and standards?  | 1 |

**PILLAR 2: PLANNING AND DECISION-MAKING PROCESSES**

|   |   |
|---|---|
| 38) Do laws give stakeholders opportunities for input in the creation of forest policies, public forest management plans, and subsidiary rules?   | 2 |
| 39) For people who are affected by forest policy, are there any formal mechanisms for them to influence it?   | 1 |
| 40) For public forests, are consultations with stakeholders carried out and is the feedback used in decision making?  | 0 |
| 41) To what extent is participation in forestry decision-making processes gender sensitive?   | 0 |
| 42) What is the extent to which government engages with, creates space for, and supports the participation of civil society, indigenous peoples (IPs), and forest-dependent communities in forest-related planning and decision making? | 1 |
| 43) Do governments (at all levels) have capacity to engage stakeholders on forest-related decision-making processes and implementation?   | 1 |
| 44) Are there practical and effective avenues for stakeholders to seek review or reconsideration of the decisions of the forest agency?   | 1 |
| 45) Does the legal framework support public access to information about forestry + user friendly format ?   | 2 |
| 46) Does the legal framework provide for sanctions in case of failures of agencies to meet their obligations to disclose information?   | 1 |
| 47) Do relevant authorities give public notice of proposed forest policies, programs, laws, and projects?   | 1 |
| 48) Are inventory data, management plans, laws, and budgets for government-owned forests easily accessible to the public in a user-friendly format?   | 0 |
| 49) Are concession and sale allocation processes transparent and free of corruption?  | 2 |
| 50) Does the government have a transparent, credible, and comprehensive system of tracking its revenues and expenditures in the sector?   | 2 |
| 51) Are the monitors and evaluators of forestry agencies' activities independent of the people whose activities they monitor?   | 2 |
| 52) Are the internal monitors and evaluators of forestry agencies' activities independent of the people whose activities they monitor?  | 0 |
| 53) Are routine performance evaluations carried out for all forest officials?   | 2 |
| 54) Are forest agency officials held accountable if they fail to perform their duties or fail to act lawfully?  | 2 |
| 55) Do private agencies, corporate entities, businesses, and civil society organizations operating in the forest sector function in an open and transparent manner with adherence to the rule of law?                                   | 2 |
| 56) Is the forest agency free from political interference?  | 2 |
| 57) Do political appointees fill technical posts in the forest agencies?  | 0 |
| 58) Does the forest sector have credible, strong, and independent civil society organizations, including monitors and watchdogs?  | 2 |
| 59) Do stakeholders have the capacity to be actively involved in forest management and planning?  | 2 |
| 60) Have large private sector actors in the forest sector (including banks) adopted and implemented voluntary environmental and social safeguards?  | 1 |
| 61) Do forest industries (private operators like sawmillers, timber dealers, etc.) have a private code of conduct, including provisions against participating in corruption?  | 0 |
| 62) Does the government encourage corporate entities and businesses operating in the forest sector to comply with recommended international codes of conduct and standards and safeguards?  | 0 |
| 63) Does government support the adoption of certification and use of chain of custody systems?  | 2 |
| 64) Are the media independent and free to publish reports on forests and their management in a format widely accessible to the public?  | 2 |

|  |   |
|--|---|
| 65) Are forest agency budgets reviewed and revised on a regular schedule?  | 1 |
| 66) Do all public forests have current valid management plans?   | 2 |
| 67) Are there checks and balances that discourage rapid and arbitrary changes in forest laws, policies, and plans?   | 2 |
| 68) Does the government use supply and demand information in making forest-related decisions?  | 0 |
| 69) Does the government's decision making give consideration to non-marketed goods and services that are closely related to forest resources, such as ecosystem integrity, water quality, or cultural resources? | 2 |

**PILLAR 3: IMPLEMENTATION, ENFORCEMENT, AND COMPLIANCE**

|   |   |
|---|---|
| 70) Are the agency's mission statement, strategy, or goals widely disseminated to agency staff at all levels?   | 2 |
| 71) Do forest agencies only hire people whose qualifications match advertised job descriptions?   | 2 |
| 72) Is the salary and benefit package for agency staff adequate to attract and retain competent staff?  | 2 |
| 73) Do the agencies' field foresters have the capacity to oversee the areas assigned to them?   | 2 |
| 74) Is there a system for assessing the impacts and outcomes of public forestry expenditures?   | 1 |
| 75) Do stakeholders perceive the forest agency as being trustworthy and competent?  | 0 |
| 76) Does the agency record and report its management activities?  | 2 |
| 77) Has the forest agency adopted a management system for quality assurance, such as ISO certification?   | 0 |
| 78) Do forest agencies use information technology (e.g., computers and appropriate software, GPS, GIS) appropriately to carry out their responsibilities?   | 0 |
| 79) Is the forest inventory and growth information comprehensive (all you need for its application), up-to-date (according to accepted cycles), and used in decision making and planning by the agency? | 2 |
| 80) When the agency monitors its forest management practices, is the monitoring comprehensive and transparent?  | 0 |
| 81) Is the permanent sample plot (PSP) network adequate and well monitored?   | 0 |
| 82) Does the forest agency practice adaptive management?  | 2 |
| 83) Are the collection, sharing, and redistribution of forest taxes, royalties, charges, and rents effective?   | 2 |
| 84) Is the government actively pursuing sustainable management of forests?  | 2 |
| 85) Is the government fully implementing the forest laws?   | 2 |
| 86) Does the forest agency's spending follow its published budget?  | 0 |
| 87) Do forest agencies implement existing management plans for public forests?  | 1 |
| 88) Are training and education services offered at times, places, and in formats that are appropriate for the public?   | 2 |
| 89) How does forest technology in the country compare to the "global best practices," particularly with regard to minimizing costs and wastes?  | 0 |
| 90) Is the timber market competitive?   | 0 |
| 91) Are market-based incentive schemes for forest markets achieving their objectives including encouraging private sector investments?  | 1 |
| 92) Do private actors looking to invest in the forestry sector have adequate access to capital?   | 0 |
| 93) Are there research or promotional programs for use of lesser known species and improved use of other forest products?   | 1 |
| 94) Are command and control approaches applied to forest markets achieving their objectives?  | 1 |
| 95) Are the sanctions for forest offences large enough and graduated to fit the offense?  | 2 |
| 96) Does the government's forest law enforcement strategy include effective measures for prevention, detection, and suppression of forest crimes?   | 2 |
| 97) Are reports of serious forest crimes routinely investigated?  | 2 |
| 98) Does the government have adequate capacity to address forest-related crimes and illegal activities?   | 2 |
| 99) Does the government effort against forest crimes cover the whole forest supply chain, including transport, processing, and trade?   | 2 |
| 100) Does the government track the level of criminal activity in the sector?  | 0 |

|   |   |
|---|---|
| 101) Are prosecutors and judges knowledgeable about the effects of forest offenses and supportive of suppression of illegal activities?   | 2 |
| 102) Can a person, including someone outside of the community or nation, rely on and seek enforcement of forest-related contracts?  | 2 |
| 103) Are the decisions of judges and arbitrators enforced?  | 2 |
| 104) Are forest boundaries clearly surveyed and demarcated on the ground?   | 1 |
| 105) Can an individual, including a person from outside the community, readily identify who holds rights to forestland?   | 0 |
| 106) Are property rights records complete and free of fraud?  | 0 |
| 107) Are there serious conflicts between the state and stakeholders that interfere with forest use?   | 2 |
| 108) Are there serious conflicts between different communities and user groups in the context of forest access and use?   | 1 |
| 109) Do conflicts over forest resource use and management tend to persist or do they get resolved?  | 2 |
| 110) Are informal ways of resolving conflicts over forest resources and management widely used?   | 0 |
| 111) When the government extinguishes rights to land, are the affected rights-holders provided fair compensation?   | 0 |
| 112) Can people rely on the stability and security of rights to forest resources to plan activities?  | 2 |
| 113) Do forest dependent communities have secure access to the resources that they depend on?   | 2 |
| 114) To what extent are forest-related activities of national and sub-national governments coordinated and mutually supportive?   | 0 |
| 115) If the government has more than one agency that is responsible for forests, to what extent are those agencies' actions coordinated and mutually supportive?                                      | 1 |
| 116) Is there inter- and intra-agency coordination to combat forest crime?  | 2 |
| 117) Do mechanisms within the government to address cross-sectoral forest-related policy, planning, or practice issues function well?   | 2 |
| 118) Are forest offenders treated legally and in a humane manner?   | 0 |
| 119) Are environmental laws enforced in the forest sector?  | 0 |
| 120) Are labor and safety laws enforced in the forest sector?   | 0 |
| 121) Is the country implementing key forest-related conventions (CITES, Convention on Biological Diversity, Convention on Combating Desertification, Ramsar (Wetlands)), and key regional agreements? | 2 |
| 122) Does the country participate in regional collaboration (whether issue-specific or general forestry collaboration) on forest management?  | 0 |
| 123) Does the country participate in regional collaboration (whether issue-specific or general forestry collaboration) on forest law enforcement?   | 1 |
| 124) Are forest-related procurement rules in the public sector, effectively implemented?  | 0 |
| 125) Do the forest agency's code of conduct and staff training explicitly address corruption and bribery?   | 2 |
| 126) Do private sector operators in the forest sector have a reputation for being honest and trustworthy?   | 0 |
| 127) Does the public have an opportunity to report corrupt practices to an appropriate authority?   | 1 |
| 128) Do complaints of alleged forest corruption lead to investigation and appropriate sanctions?  | 2 |
| 129) Are regular audits of the forest agencies undertaken and is action taken on the findings?  | 0 |
| 130) Are the systems for forest revenue collection, expenditure, budgeting, accounting, redistribution, and audit resistant to corruption?  | 2 |

## **Annexe VIII: Document préparatoire à l'atelier**

# ANNEXE VIII

Document préparatoire à l'atelier

## Etat des lieux de la gouvernance forestière à Madagascar

### La situation actuelle de la gouvernance forestière à Madagascar

Document préparatoire pour l'atelier du 18 et 19 octobre 2012

Jürgen Gräbener, Paul Raonintsoa et Julien Noël Rakotoarisoa . Antananarivo, Octobre 2012

Antananarivo, 07.10.2012

## Résumé

La crise politique a précipité la destruction des forêts malgaches. Les raisons en sont nombreuses: le pillage des aires protégées par la coupe et l'exportation des bois nobles, l'intervention de la politique dans les structures techniques, la corruption à tous les niveaux, mais aussi les influences des bailleurs et l'orientation vers la protection au détriment de la production et de la gestion durable, l'équipement insuffisant de l'administration forestière régionale et locale, la qualification mal adaptée des agents forestiers ...

La gouvernance forestière comprend l'ensemble de normes, processus, instruments et procédures, personnes et organisations qui régissent l'interaction entre les hommes et l'homme avec la forêt. A en juger par la dégradation rapide des forêts, elle se trouve, à Madagascar, dans un état que d'uns qualifient de déplorable, d'autres de nécessiter de réformes. Dans l'ensemble, apparaît un écart important entre un cadre légal et réglementaire relativement consistant, d'une part, et de graves déficits dans sa mise en œuvre et son respect sur le terrain, de l'autre. Madagascar partage cet écart avec de nombreux pays, particulièrement en Afrique au Sud du Sahara.

Pour pouvoir concevoir des améliorations et des réformes, il faut d'abord connaître les points forts et les défaillances de l'ensemble du système *gouvernance forestière* et de ses éléments déterminants.

La communauté internationale développe depuis quelques années un outil diagnostic, testé jusqu'ici dans trois pays, qui se veut concret, pratique et suffisamment détaillé pour conduire à des conclusions et à des propositions réalistes : L'État des lieux de la gouvernance forestière. La participation de représentants de toutes les parties prenantes et acteurs concernés par la forêt, en assure une objectivité relative et des chances de mise en œuvre des décisions qui pourraient résulter du diagnostic.

Son établissement est basé sur une série d'indicateurs qui décrivent ou mesurent des aspects jugés essentiels pour la compréhension de la gouvernance d'un pays donné, en l'occurrence de Madagascar. La Banque Mondiale – PROFOR en propose 130, dont 60 ont été retenus par un groupe d'experts, et en partie modifiés, en fonction des particularités de Madagascar. Quelques-uns ont été nouvellement formulés.

A l'établissement de l'état des lieux feront suite la conception et la proposition d'améliorations, changements et réformes qui découleront des différents éléments du diagnostic. Le diagnostic et les réformes proposées serviront, à leur tour, de point de départ pour les Assises de novembre 2012.

L'affaiblissement de l'État depuis le commencement de la crise actuelle a été accompagné par l'émergence d'institutions de la société civile qui se font avocats de l'environnement et de la forêt et proposent des idées sur comment en améliorer la gouvernance. Dans ce

contexte, l'Association Voahary Gasy - AVG a organisé et organise une séquence de trois ateliers pour se pencher sur la *Gouvernance environnementale* (mai 2012), *L'État des lieux de la gouvernance forestière* (octobre 2012) et *Les Assises pour une vision de la gouvernance forestière* (novembre 2012). Participent aux réflexions et aux débats des représentants des principaux acteurs et parties prenantes. Les travaux se font en partenariat avec le Gouvernement et l'Administration forestière.

## 1 INTRODUCTION

La forêt constitue une des principales richesses de Madagascar. Elle est un bien public exposé à la fois aux multiples demandes internes et aux convoitises externes. La gérer de façon à assurer sa durabilité et, en même temps, à satisfaire les besoins de la demande est devenu une tâche de plus en plus exigeante et complexe.

Depuis 1990, un Plan d'action environnementale – PAE avait pour objectif, parmi d'autres, d'améliorer la gestion des forêts, et en 1997, une nouvelle politique forestière a été inscrite dans la législation. Les partenaires internationaux de Madagascar estiment leur contribution au PAE, de 1990 jusqu'à la crise politique de 2009, à 400 sinon 500 millions de US\$ (soit % du financement total du PAE )).

A l'issue du PAE, la dégradation des forêts s'est ralentie pour devenir ensuite de plus en plus catastrophique, malgré les efforts de la législation et de la réglementation malgaches et des appuis par des partenaires externes.

Face à l'incapacité des institutions gouvernementales de faire respecter les lois, la société civile a commencé à s'organiser.

L'Association Voahary Gasy – AVG regroupe une trentaine d'organisations non gouvernementales engagées dans la mise en place de la bonne gouvernance environnementale pour la sauvegarde et la gestion durable de l'environnement.

L'AVG a organisé en mai 2012 un atelier sur la gouvernance environnementale en général. Les travaux en groupes ont permis aux acteurs et parties prenantes de commencer un **échange encore peu structuré** sur la situation des forêts et de la gestion des forêts.

L'atelier d'octobre souhaite  **systématiser l'analyse**  de l'état de la gouvernance forestière en se servant d'une procédure proposée par la Banque Mondiale – PROFOR et la FAO et qui est produit de réflexions et observations du secteur forestier dans de nombreux pays.

En novembre 2012, seront organisées les  **assises de la gouvernance forestière**  avec la finalité de développer une vision partagée entre acteurs et parties prenantes de ce que sera la forêt malgache à moyen et long terme et de proposer des actions concrètes.

L'administration forestière et d'autres secteurs touchant la gestion des forêts sont associées à tout le processus comme partenaires.

La GIZ a présenté en Juillet 2012 une étude des structures de la gouvernance forestière qui ont déterminé le succès et la durabilité ainsi que les échecs de la coopération technique germano-malgache dans le secteur.<sup>1</sup> D'autres partenaires de Madagascar dans le secteur réalisent également des analyses de leurs coopérations. Des travaux sur le pillage des bois précieux et ses répercussions sur l'économie malgache ont été présentés en 2009 et 2010.<sup>2</sup>

La gouvernance forestière a été thématisée antérieurement par PAGE / USAID (2001), GTZ-GFA (2003) et AVG-Ramamonjisoa (2012)<sup>3</sup>. Les travaux de PAGE et AVG

<sup>1</sup> Jürgen Gräbener et Julien Noel Rakotoarisoa, La gouvernance forestière à Madagascar. Le programme de coopération technique allemande et les trafics d'influence. Antananarivo, Juillet 2012

<sup>2</sup> GLOBAL WITNESS/EIA, Investigation into the Illegal Felling of Precious Wood in Sava Region, Madagascar, 2009

GLOBAL WITNESS/EIA, Rapport d'enquête sur le commerce mondial des bois précieux malgaches 2010

<sup>3</sup> PAGE, Appui à la gouvernance forestière à Madagascar: Stratégie et état d'avancement de l'appui de PAGE, 25 avril 2001.

**décrivit** des défaillances structurelles qui reviennent également dans le document GIZ 2012, comme: lacunes dans les lois, manque de transparence, marchés parallèles. GTZ-GFA présente un document **normatif**. Il propose dix principes et leurs composantes qui constitueraient des conditions nécessaires à la bonne gouvernance.

Cet ensemble d'observations, de réflexions et de normes proposées constitue un complément à l'établissement de l'Etat des lieux de la gouvernance forestière malgache comme base et point de départ pour les Assise du mois de novembre.

## 2 UN TOUR D'HORIZON METHODOLOGIQUE

### 2.1 La gouvernance forestière, c'est quoi ?

Pas besoin de réinventer la roue. Le Programme sur les Forêts – PROFOR (FAO / Banque Mondiale) définit comme suit: "*Gouvernance forestière* inclut les normes, processus, instruments, les personnes et les organisations qui contrôlent comment les gens interagissent avec la forêt. Cette définition englobe de nombreux facteurs: la culture traditionnelle et la bureaucratie moderne, les marchés privés et les lois publiques. Il peut être difficile, voire impossible de changer certains aspects de la gouvernance, comme la culture traditionnelle. Mais prendre en considération les détails de tous les aspects et un préalable à la bonne compréhension de la gouvernance.

Des éléments essentiels de toute bonne gouvernance forestière sont le respect de la Loi, la transparence, un bas niveau de corruption, la participation des parties prenantes aux processus de décision, la redevabilité de tous les fonctionnaires, un cadre réglementaire limité au nécessaire et la stabilité politique".<sup>4</sup>

### 2.2 Pourquoi et comment faire l'Etat des lieux de la gouvernance forestière à Madagascar

Surtout depuis le début de la crise politique actuelle et de l'accélération de la dégradation des forêts à l'inclusion des aires protégées, plusieurs études ont démontré la dimension des dégâts, montré du doigt les acteurs impliqués, démontré le manque de coopération entre des secteurs touchant directement la gestion forestière, mis en relief l'implication de certains pays étrangers etc., mais aucune analyse des causes profondes du malaise n'a été entreprise, ni aucune synthèse conduisant à des conséquences pratique. A titre d'exemple: faire état de la *corruption* est inutile tant que ses mécanismes à l'intérieur de l'administration forestière, entre celle-ci et d'autres secteurs et l'interaction entre l'Etat et le Privé ne sont pas identifiés de sorte à pouvoir dériver des réformes du système même.

---

GTZ-GFA, Principes, critères et indicateurs pour la bonne gestion forestière à Madagascar, 2003  
Alliance Voahary Gasy – Ramamonjisoa Bruno, Rapport de l'étude sur l'analyse de la gouvernance dans le secteur de l'environnement. Version provisoire, 2012 (?)

<sup>4</sup> Assessing and Monitoring Forest Governance. A user's guide to a diagnostic tool. Washington DC: Program on Forests (PROFOR), Juin 2012

L'*Etat des lieux de la gouvernance forestière* est un outil testé dans une série de pays. Il permet de cerner les principales défaillances et les points forts, de les décrire systématiquement et de servir de point de départ pour les priorités de changement et de réformes. Postérieurement, il pourra également servir pour suivre et évaluer des réformes engagées.

Le processus d'un tel Etat des lieux repose sur une large participation de groupes d'acteurs et de parties prenantes. Le consensus analytique est recherché, mais certainement pas toujours possible.

Le cadre analytique est constitué par **trois piliers** sur lesquels repose toute gouvernance forestière (voir pour les détails de Madagascar, le chap. 7 ci-dessous):

- Les cadres politiques, juridiques, institutionnels et réglementaires (qui déterminent toute action)
- Les processus de planification et de prise de décision (qui rendent les cadres opérationnelles)
- La mise en œuvre, l'application et le respect des réglementations (la forme, la qualité, l'efficacité etc. des actions concrètes)

Un large consensus international définit **six principes** que toute gouvernance forestière doit respecter pour être une bonne gouvernance:

- La redevabilité (les acteurs intervenant dans la gestion des forêts doivent rendre compte de leur gestion et de leurs actes)
- L'efficacité
- L'efficience
- L'impartialité / l'équité (dans l'accès à la ressource, mais aussi en ce qui concerne des sanctions)
- La participation (de tous les acteurs, tous les concernés, toutes les parties prenantes)
- La transparence (des décisions prises, du flux financier etc.)

L'état des lieux de la gouvernance forestière mesure la qualité des trois piliers à l'aide de ces six principes, par ex. (pilier 1): Est-ce que la **loi** permet ou encourage la **participation** des concernés aux décisions. Ou bien (pilier 3): Est-ce que les agents forestiers sont **sanctionnés** en cas de non-respect de la loi ou de règlements?

Pour les rendre opérationnels, les piliers sont concrétisés par un total de 13 composantes. Les composantes à leur tour par un total de 78 sub-composantes. Les sub-composantes sont mesurées par des indicateurs, selon leur importance relative dans le contexte d'un pays donné, par un ou plusieurs indicateurs. Les sub-composantes et les indicateurs montrent autant d'aspects concrets de la gouvernance forestière et permettent donc de mieux la comprendre et de prioriser les éléments sur lesquels devrait porter le suivi. Cette priorisation se traduira, dans le cadre des groupes de travail de notre atelier, par des **recommandations**.



**Les indicateurs permettent de décrire des aspects concrets et précis de la gouvernance. Les recommandations qui en seront dérivées doivent également être concrètes et précises.**

Sur la base d'expériences dans d'autres pays et comme aboutissement d'une série de réflexions partagées et d'ateliers à niveau international, le Programme sur les Forêts (PROFOR) a développé un jeu de **130 indicateurs**. Ces indicateurs ne sont pas forcément applicable à la réalité de chaque pays. Il peut s'avérer nécessaire de les adapter ou d'en concevoir d'autres. De toute façon, il faut les prioriser pour ne traiter qu'un nombre raisonnablement gérable au cours d'un atelier. Le groupe préparatoire a opté pour une soixantaine qui refléteraient bien la réalité malgache. Ces indicateurs sont annexés au présent document, avec leurs argumentaires et remarques explicatives ainsi que la liste des réponses possibles aux questions posées.

### **2.3 Les résultats escomptés du processus Etat des lieux de la gouvernance forestière à Madagascar**

- Les participants à l'atelier ne se limiteront pas à évaluer schématiquement les indicateurs, mais donneront leurs raisons pour chaque choix et noteront les divergences d'appréciation s'il y en a. Le résultat en sera une présentation cohérente et partagée par un grand nombre d'acteurs et parties prenantes de la situation actuelle de la gouvernance forestière à Madagascar. Ce résultat composé de nombreux détails sera ensuite synthétisé en un rapport final par les rapporteurs et les organisateurs de l'atelier
- Les participants à l'atelier sont également invités à réfléchir sur les changements et réformes concrètes nécessaires et prioritaires pour que Madagascar puisse reprendre une gestion durable, la protection et la conservation de ses ressources forestières. Ils formuleront des recommandations qui reflèteront les faiblesses concrètes constatées par le diagnostic à travers les indicateurs
- Ces résultats, l'analyse concrète de la situation actuelle et les recommandations pour l'avenir, seront débattus en novembre 2012, par les Assises de la Gouvernance forestière qui donnera une vision et des orientations à moyen et long termes à toutes les parties prenantes: Gouvernement, secteur privé et société civile
- Ces résultats seront en même temps un outil et une référence pour un futur suivi et l'évaluation périodique de la gouvernance forestière.

Les chapitres suivants donnent des *informations générales* sur l'état actuel des forêts et de la gouvernance forestière. Elles sont basées sur des statistiques et des informations recueillies auprès de l'administration forestière même, sur des études et sur des interview menées avec des acteurs et parties prenantes. Les observations seront reprises et modifiées par le rapport final de l'atelier en fonction des analyses détaillées produites.

Les auteurs du présent document préliminaire pensent qu'il ne faut pas mesurer les performances et les défaillances de la gouvernance forestière à l'aune de l'actuelle crise politique et de ses répercussions sur le secteur forestier, car il ne s'agit pas de documenter les dégâts, aussi importants soient-ils, d'un phénomène passager, sinon de

détecter les défaillances structurelles. Certaines défaillances ont été aggravées par la crise: le mélange des niveaux politiques et techniques dans la prise de décisions; l'opacité au service de la gestion; la centralisation des décisions etc. En établissant l'état des lieux de la gouvernance forestière, il faudra faire la part soigneusement de ce qui est phénomène passager et ce qui le sous-tend à long terme.

## **3 L'ETAT DES FORETS MALGACHES**

L'évolution de l'état des forêts nous donne quelques idées sur la qualité de la gouvernance forestière. Les données présentées dans ce chapitre reflètent l'évolution de la couverture forestière à Madagascar entre 1990 et 2005 et montrent la corrélation avec des dispositifs qui ont pu avoir des impacts sur la gouvernance des ressources forestière.

### **3.1 La couverture forestière**

La couverture forestière totale de Madagascar, tous types de forêts naturelles confondus, est de 9 294 237 ha (données de 2005 recueillies auprès de la DGF), soit 15 % de la surface totale du pays.

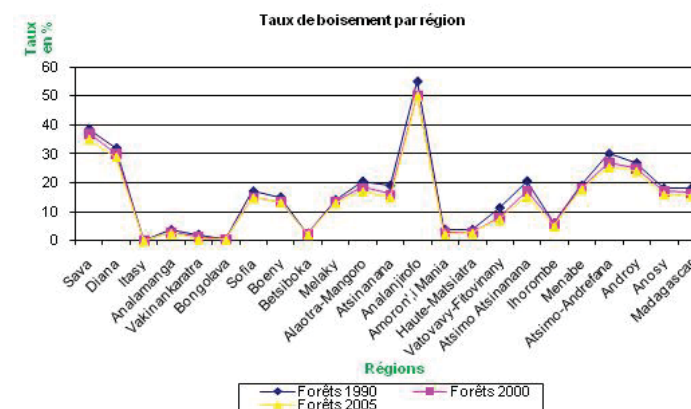
Entre 1990 et 2000, le taux de déforestation était de 0,82 % tandis qu'entre 2000 et 2005 il a diminué pour se situer à 0,55 %. Est-ce l'impact de la phase 2 du Programme Environnemental (phase de mise en œuvre) qui a amélioré la gouvernance forestière durant cette période ?

### Evolution de la Couverture forestière en ha par région (forêts naturelles)

| Régions             | Surface totale des régions | Surface forêts 1990 | Surface forêts 2000 | Surface forêts 2005 |
|---------------------|----------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Sava                | 2 379 557                  | 918 685             | 882 940             | 843 512             |
| Diana               | 2 036 252                  | 664 796             | 617 857             | 589 091             |
| Itasy               | 649 364                    | 628                 | 69                  | 44                  |
| Analamanga          | 1 736 130                  | 62 665              | 53 260              | 45 096              |
| Vakinankaratra      | 1 805 139                  | 37 471              | 26 854              | 11 318              |
| Bongolava           | 1 796 044                  | 8 586               | 8 584               | 8 561               |
| Sofia               | 5 141 981                  | 870 322             | 779 277             | 761 177             |
| Boeny               | 3 031 115                  | 456 691             | 414 198             | 403 960             |
| Betsiboka           | 2 961 604                  | 72 047              | 66 665              | 65 186              |
| Melaky              | 4 084 521                  | 577 096             | 556 118             | 537 720             |
| Alaotra-Mangoro     | 2 741 279                  | 560 980             | 502 630             | 468 754             |
| Atsinanana          | 2 210 263                  | 416 125             | 354 312             | 327 445             |
| Analanjirifo        | 2 193 766                  | 1 203 640           | 1 110 666           | 1 092 415           |
| Amoron'i Mania      | 1 655 218                  | 61 902              | 44 814              | 37 662              |
| Haute-Matsiatra     | 2 089 450                  | 77 358              | 59 801              | 57 764              |
| Vatovavy-Fitovinany | 2 076 357                  | 233 958             | 168 157             | 152 219             |
| Atsimo              |                            |                     |                     |                     |
| Atsinanana          | 1 654 777                  | 338 991             | 281 525             | 253 591             |
| Ihorombe            | 2 611 339                  | 156 925             | 152 834             | 130 464             |
| Menabe              | 4 901 473                  | 958 788             | 906 159             | 874 915             |
| Atsimo-Andrefana    | 6 672 411                  | 2 034 131           | 1 790 209           | 1 702 795           |
| Androy              | 1 865 736                  | 500 119             | 469 015             | 453 561             |
| Anosy               | 2 969 782                  | 534 499             | 509 361             | 476 987             |
| <b>Madagascar</b>   | <b>59 263 558</b>          | <b>10 746 403</b>   | <b>9 755 305</b>    | <b>9 294 237</b>    |

Source : MEF

Pour simplifier la lecture du tableau, la figure ci-dessous montre le taux de boisement par région :



Faute d'inventaire systématique des superficies reboisées à Madagascar (privées ou périmètres de reboisement de l'État), la quantification de cette catégorie de forêt a été évaluée par cartographie par le projet JARIALA vers 2005, et avance un chiffre de 250.000ha de reboisement, tous stades de développement, identifiables par image satellitaire, confondus.

La rationalité de cette situation par rapport à l'importance de l'accroissement des besoins en produits ligneux est facile à analyser se traduisant par une image terne de l'état de gouvernance du potentiel forestier malgache.

### 3.2 La répartition des aires protégées de Madagascar

Dans le cadre de la gestion des ressources forestières, des documents d'orientation ont été établis par le Ministère en charge des Forêts, notamment le document sur le zonage forestier qui définit la répartition spatiale des différentes utilisations des surfaces forestières pour une gestion durable. Cependant, l'affectation d'utilisation réelle des superficies forestières restantes présente un déséquilibre au détriment des autres utilisations que la conservation. En effet, les données sur le Système des Aires Protégées de Madagascar - SAPM - nous montre que 6 742 128 d'ha vont être conservés par rapport aux 9 294 237 ha de forêts naturelles existantes. En d'autres termes, 72 % des superficies forestières existantes seront classées dans les aires protégées, tandis que seulement 28 % de la couverture forestière vont être attribués pour les autres utilisations. Le tableau suivant montre la répartition de ces aires protégées suite à la mise en œuvre de la Vision Durban.

|  | <b>Superficie<br/>(ha)</b> | <b>Nombre</b> |
|--|----------------------------|---------------|
| Aires Protégées dans le Réseau de Madagascar National Parks  | 2 823 999                  | 52            |
| Nouvelle Aire Protégée ayant reçu le décret de création définitif  | 371 217                    | 1             |
| Aires Protégées ayant reçu un Arrêté portant statut de protection temporaire   | 2 005 768                  | 26            |
| Aires Protégées en cours de création et incluses dans l'Arrêté interministériel n° 52005 du 20 Décembre 2010 portant mise en protection temporaire globale des sites du SAPM | 898 380                    | 34            |
| Autres Aires Protégées proposées et incluses dans l'Arrêté interministériel n° 52005 du 20 Décembre 2010 portant mise en protection temporaire globale des sites du SAPM     | 642 764                    | 31            |
| <b>TOTAL</b>   | <b>6 742 128</b>           | <b>144</b>    |

### 3.3 Les extractions annuelles par types de forêts naturelles et aires protégées ainsi que plantations

Plusieurs sources ont été utilisées pour les données sur la production de bois, dont les 3 principales sont celle de l'ONESP en 2009 et du MEF/SG/DGE/DIDE novembre 2009, et de JARIALA en 2005, avec des variations sur les estimations liées aux différentes méthodes utilisées. Les données de la DGF ont été exploitées pour les périodes non couvertes par ces études (2006-2011)

Les exploitations forestières depuis la mise en place la nouvelle politique forestière en 1997 ont subi des changements drastiques. D'un côté les forêts de productions ont été fortement concurrencées par les forêts de conservation et les exploitations forestières. Les nouvelles exploitations ont connu plusieurs période de suspension et ce par voie de multiples arrêtés ministériels et en application de la nouvelle politique forestière. En 2000, un arrêté ministériel a suspendu toute délivrance de nouveaux permis d'exploiter et permis de coupe à titre onéreux, permis qui sont délivrés de gré à gré (arrêté n°12702/2000 portant suspension d'instruction de dossier de demande, de délivrance de permis d'exploitation et de permis de coupe à titre onéreux). Alors que les mécanismes réglementaires pour adopter le nouveau mode d'attribution de permis d'exploiter, par appel d'offre et non plus de gré à gré, ont connu des retards : décret d'application, inventaires forestiers, plans d'aménagement ...

Officiellement deux types d'extractions se font dans les forêts naturelles :

- par les permis d'exploiter

- par les permis de coupe à titre onéreux ou gratuit

De façon exceptionnelle et en cas de catastrophe naturelle, des permis de ramassage de bois d'œuvre sont délivrés par l'administration forestière.

Le tableau suivant montre un résumé de la situation des permis par an:

| Année | Permis d'exploiter                                  |                       | Permis de coupe                      |  |
|-------|---|-----------------------|--------------------------------------|--|
|       | Forêts naturelles de production                     | Sites de conservation | Forêts naturelles                    |  |
|       | Nombre  | Surface (ha)          | nombre                               | nombre   |
| 2001  | 573   | 112.801               |                                      |  |
| 2002  | 228   |                       |                                      | 4.827  |
| 2003  | 134   | 23.940                |                                      | 9.355  |
| 2004  | 78  | 18.947,5              | + 5 permis de ramassage bois de rose | 16.803   |
| 2005  | 65  | 21.519                | + 8 permis dans site de conservation | 6.527  |
| 2006  | 12  | 5.669                 |                                      | 8.706  |
| 2007  | 10 permis adjugés<br>8 autres notifiés (incomplets) |                       |                                      | 1.561 ha   |
| 2008  |   |                       |                                      | 705 ha<br>+ 5.200 ha pour l'exploitation d'écorce de Prunus africana |

La production de bois annuelle, estimation 2005, est de 23, 5 millions de m3, dont :

- 15,6 millions de m3 de bois issus des forêts naturelles (10,9 millions de m3) et des plantations (4,7 millions de m3)
- 7,9 millions de m3 issus des forêts en zones agricoles, pastorales, des AP en catégorie plus ouverte. Cette production est répartie entre la production de bois de feu (5,9 millions de m3) et de charbon (2 millions de m3)

On considère la production en dehors des plantations et des forêts naturelles comme non durable. Seules les 15,6 million de m3 sont donc à comparer avec la consommation qui est de 21,7 millions de m3. Nous constatons un déficit de 6 millions de m3 par an – chiffre pour 2005, mais déficit en augmentation à cause de la déforestation (0,9 % par an) et de la croissance démographique (de 17 millions en 2005 à plus de 20 millions d'habitants en 2010)

Le tableau ci-dessus appelle plusieurs remarques sur les variations observées d'année en année :

- elles traduisent l'impact de la diminution des surfaces des forêts de production au bénéfice de l'extension des Aires protégées, en application de la Vision Durban : de 9.293.237 ha de forêts naturelles, 72 % sont en conservation et 28 % seulement en production (JARIALA 2005)
- une relation directe existe entre la diminution du nombre de permis d'exploiter et l'augmentation du nombre de permis de coupe. Le permis de coupe est moins exigeant en procédures, en délivrance et en suivi et contrôle
- le nombre de permis a diminué de 60 % (16.803 en 2004, 6.527 en 2005) suite aux travaux de contrôle, organisé par l'administration forestière
- la contribution des forêts sous transfert de gestion aux communautés de base à l'approvisionnement des marchés du bois rencontre la méfiance de l'administration qui ne dispose pas d'une réelle capacité de contrôle. Elle a donc suspendu l'extraction de bois commercialisable vers le début de 2011. En 2011, il y avait 294 forestiers en service (agents techniques, adjoints techniques, ingénieurs), nombre jugé insuffisant pour la gestion des forêts de productions et des plantations (plus de 2.500.00 ha). 1 forestier à Madagascar a presque 75 fois plus de surface forestière à surveiller que sur l'île de la Réunion (Guy Rakotondranony, Situation globale des forestiers fonctionnaires à Madagascar, décembre 2011)
- le nouveau mode d'attribution des permis d'exploiter n'est effectif qu'en 2007, 10 ans après l'adoption de la nouvelle loi forestière et toujours contesté par les exploitants.

### 3.4 Les produits illicites et la production de bois pour le marché intérieur

Les conclusions suivantes tirées du document JARIALA, 2005, résument la place des exploitations illicites de bois à Madagascar, document auquel il faut se référer pour plus d'information :

*«Il a été observé au cours de la présente étude que les produits ligneux exploités dans le cadre des permis d'exploitation en cours n'arrivent en aucun cas à subvenir aux besoins en bois au niveau national. La conclusion logique de cette observation est que la majorité des produits forestiers ligneux offerts sur les marchés locaux, régionaux et nationaux sont issus d'exploitations illicites. La suspension de tous les permis dans les zones prioritaires pour la conservation a sans doute aggravé cette problématique, mais déjà avant cette mesure, certaines études estimaient qu'entre 60 et 80 % des produits ligneux sur les marchés étaient issus d'exploitations illicites ».*

La Chaîne de contrôle et de surveillance des produits extraits des forêts offre à tous les niveaux des créneaux pour la mise sur le marché de produits illicites avec les produits licites:

- l'exploitation se fait très souvent dans des parcelles contiguës aux lots attribués, ou tout simplement dans les forêts où le contrôle est faible ou n'existe pas
- le transport se fait de nuit ou bien de jour, en camouflant le bois sous d'autres produits
- La commercialisation se fait par blanchiment des produits illicites avec des papiers issus des exploitations en règle. Les produits illicites et licites sont mélangés et commercialisés indistinctement et en même temps au niveau des détaillants du marché.

Les exploitations illicites prédominent dans toutes les régions de Madagascar (JARIALA 2005) :

- à Antananarivo, l'importance de l'illicite est évaluée globalement à près de 65 % du bois écoulé sur le marché
- à Fianarantsoa, la licite des produits est le plus souvent justifiée par le laisser passer (64 % des pièces justificatives des activités de vente des marchands). Or le laissez-passer ne confère aucune légalité au produit, puisqu'un seul marchand possède un permis d'exploiter justifiant cette pièce
- à Mahajanga, plus de 64 % de l'ensemble des marchands enquêtés vendent le bois sans aucun papier officiel
- A Toamasina, la plus grande partie, sinon la totalité des produits vendus sur le marché proviennent d'exploitations illicites incontrôlables
- A Toliary, la production illicite devrait atteindre plus de 69 % dans la ville de Toliary. Un nombre trop important de commerçants de bois exerce sur base uniquement de permis de ramassage délivré à titre gratuit par le service des Eaux et Forêts, bois censé être exclu de toute vente. Cependant, non seulement on prélève plus que ce qui a été défini, mais en plus le produit est vendu.

Les bois précieux (notamment le palissandre), de provenance illicite, sont soit vendus aux exportateurs qui se débrouillent par la suite pour avoir les papiers réglementaires pour l'exportation, soit débités et transformés en meubles.

La dernière tendance est l'explosion des exportations illicites de bois de rose et de palissandre à partir de stocks accumulés pour des raisons d'exploitation exceptionnelle - permis de ramassage de bois cyclonné en 1994 - et réalimentés, jusqu'à ce jour, par des nouvelles coupes illicites dans les Aires Protégées. Ceci est dû au contexte particulier de la crise politique depuis 2009.

Ce marché de bois approvisionné exclusivement par une filière de production illicite est en contradiction avec toute notion de gestion durable des forêts.

### 3.5 La demande interne annuelle de bois et tendances

La Consommation de bois à Madagascar a été estimée en 2005 à 21,7 millions de m<sup>3</sup> pour une population de 17,1 millions d'habitants (étude de consommation du bois, JARIALA 2005). Cette évaluation doit être mise à jour selon le nombre d'habitants en

2011, estimé à 20 696 000 (données INSTAT- 2012). La valeur approximative de la consommation annuelle est donc de plus de 26 millions de m3.

Cette demande de bois est répartie en :

- 81 % pour l'énergie domestique
- le reste, 19 %, pour le bois de construction et de service

#### 4 UN PHENOMENE GENERAL ET SES EXPRESSIONS PARTICULIERES

Nos trois piliers décrivent un phénomène général propre à toute société: pour organiser l'interaction entre les personnes, elle se donne des règles, des lois, de codes etc. (pilier 1). Ces règles, lois ou codes sont rendus opérationnels par des procédures, des programmes, des plans, des outils (pilier 2). Et les personnes sont supposées agir en fonction de ces procédures, programmes, plans (pilier 3). Prenons un exemple loin de la gouvernance forestière mais vécu quotidiennement: Il y a un **code de la route pilier 1**, pour que les conducteurs puissent le respecter, il y a des autoécoles, des panneaux de signalisation, des policiers (pilier 2). Et pourtant, les conducteurs produisent des accidents pour de multiples raisons: ils conduisent à gauche, ne respectent pas les feux, les freins ne marchent pas, d'autres leur imposent des comportements inadéquats (pilier 3). Si on veut améliorer la pratique, en l'occurrence diminuer le nombre d'accidents, de pertes de vie, de conséquences économiques, il faut comprendre où se situent les brèches et les dysfonctions dans les rapports entre les multiples éléments des 3 piliers.

La gouvernance forestière est bien plus complexe que la gouvernance de la mobilité routière. En 2000 – 2001, les projets de gestion forestière en Afrique au Sud du Sahara appuyés par la gtz (à Madagascar c'était le projet *Appui à la mise en œuvre de la Nouvelle Politique forestière*), ont commencé à comparer les écarts entre politique et pratique forestières de plusieurs pays. En 2001 a été publié une étude mandatée par la gtz<sup>5</sup> qui décrit différentes manifestations de ce grand écart entre textes et actions dans le domaine forestier.

Apparemment, la volonté d'assurer la pérennité des forêts en les conservant ou en assurant une exploitation durable s'exprime partout plus ou moins bien dans les textes, mais se trouve à mal dans la pratique. Madagascar ne fait pas exception. Il s'agira de détecter et décrire correctement les points et les processus à travers lesquels fonctionne tout ce tissu compliqué de contradictions, d'incohérences qui fait que Madagascar perd ses forêts.

La conscience de l'urgence de réformes au sein de l'administration forestière même remonte loin dans l'histoire: déjà en décembre 1996, encore avant l'adoption de la nouvelle politique forestière par l'Assemblée nationale, le Directeur Général des Eaux et

<sup>5</sup> AFRICA: A General Analysis of Forest Laws & Aspects of Implementation in Selected Countries South of the Sahara  
Volker Kohler. GWB - Gesellschaft für Walderhaltung und Waldbewirtschaftung mbH  
Eschborn, 2001

Forêts organisa un atelier de plusieurs jours pour discuter les conséquences de la future Loi forestière pour l'organisation de l'administration. Il se heurta contre un refus général parmi les directeurs, surtout des directeurs provinciaux et tout particulièrement en ce qui concernait les thèmes de décentralisation et déconcentration.

Dans le cadre du PAE, le débat fut mené pendant plusieurs années. A défaut de réforme de l'administration forestière et d'une volonté claire des autorités, les bailleurs proposèrent pendant un temps la création d'une Association Nationale pour la Gestion des Forêts - ANGEF - en pensant au modèle français du ONF - qui serait chargé de la gestion pratique, tandis que l'administration forestière garderait les tâches de souveraineté, la réglementation, la surveillance etc. La proposition fut finalement abandonnée sans suite.

#### 5 LES TROIS PILIERS DE LA BONNE GOUVERNANCE FORESTIERE A MADAGASCAR

##### 5.1 Les cadres politiques, juridiques, institutionnels et réglementaires

Madagascar a inscrit le respect de l'environnement dans sa **constitution** de la 3<sup>ème</sup> République, 1992 (révisée en 2001 et en 2007), ainsi que dans la constitution de la 4<sup>ème</sup> République (2010).

En 1990, La **Charte de l'Environnement** a vu le jour et a été modifié par des lois en 1997 et 2004.

La **Vision** pour le développement de la société malgache de 2005-2020, **Madagascar naturellement**, renforce encore cet engagement.

La **nouvelle politique forestière** a été inscrite dans la loi, en 1997.

D'autre part, l'**administration forestière** dispose d'un organigramme cohérent et est présente partout dans le pays. De nombreux décrets, arrêtés et règlements organisent les interventions dans la forêt.

Les **aires protégées** disposent de leurs propres structures et organisations.

De **nouvelles aires protégées** ont été créées en 2003, en application de la **Vison Durban**, pour multiplier par 3, dans l'espace de 5 ans, les surfaces des aires protégées déjà existantes.

A première vue, le **premier pilier des trois sur lesquels repose la bonne gouvernance forestière** semble donc fort et en bonne santé.

Cependant, les études montrent de graves fissures. A titre d'exemple, les interviews documentés dans le cadre du travail GIZ 2012<sup>6</sup>, avec des acteurs et parties prenantes de tous horizons constatent:

- Textes (Lois, décrets, arrêtés) : Trop nombreux. Parfois pas clairs, contradictoires ou avec lacunes. L'harmonisation ne marche pas (p.50)
- Les textes régissant les différents secteurs ne sont pas harmonisés et les secteurs ne coopèrent pas (p.53)

<sup>6</sup> Jürgen Gräbener et Julien Noel Rakotoarisoa, La gouvernance forestière à Madagascar. Le programme de coopération technique allemande et les trafics d'influence. Antananarivo, Juillet 2012

- Les textes forestiers (par ex. les décrets d'application de la Loi Forestière) n'avancent pas parce que les politiciens qui doivent les voter cherchent leurs propres avantages (p.53)
- Il n'y a pas de vision pour Madagascar ni pour les EF (p.54)
- Le pays manque d'une vision claire et surtout en ce qui concerne le rôle de l'administration forestière (p.57)

En résumé, Madagascar dispose d'un cadre légal et institutionnel mal internalisé par les acteurs ("pas de vision"), mal harmonisé et mal opérationnalisé.

## 5.2 Les processus de planification et de décisions

Avec la création de la *gestion locale sécurisée*, Madagascar s'est doté d'un outil pour protéger les engagements et les investissements locaux, entre autres dans le secteur forestier. Le *transfert de gestion* confère aux riverains des forêts publiques des droits et des responsabilités d'exploitation.

Cependant, ces deux **outils de participation et de partage** ont été peu utilisés pour différentes raisons: les procédures sont onéreuses et compliquées; l'administration forestière en charge n'a souvent pas la volonté de coopérer ou n'a pas les moyens physiques d'assurer le suivi obligatoire. Des exploitants privés se greffent sur les collectivités locales pour accéder à la ressource. Les populations locales et souvent aussi les petits opérateurs économiques sont mal informés en ce qui concerne leurs droits et les procédures à suivre. Citons encore des interviews documentées dans GIZ 2012:

- Les approches des évaluations ne tiennent pas compte des limitations des capacités locales (Ex. : Evaluation du transfert de gestion après 3 ans au lieu de proposer des corrections nécessaires) (p.51)
- Il arrive par ex. que l'administration forestière octroie un contrat de GELOSE pour un lot pour lequel Energie et Mines accordent une exploitation (p.53)
- Actuellement, les exploitants écartent les communes (p.54)
- Les collectivités locales manquent de savoir-faire et ne peuvent pas vraiment assumer des responsabilités de gestion de l'environnement (p.54)

La **transparence** en ce qui concerne les décisions et tout particulièrement le recouvrement de redevances, les transactions etc. ainsi que la **redevabilité** des décideurs politiques et des fonctionnaires sont souvent mises en cause. Des observateurs signalent l'insuffisance de la communication entre ministères, à l'intérieur de l'administration forestière et surtout entre l'administration et la société civile et les parties prenantes. Des acteurs et parties prenantes interviewés en mai-juin 2012, ont constatés:

- L'absence de coordination entre les institutions de tutelle affecte la conduite des activités sur terrain, surtout en cas de problème (p. 54)
- Le citoyen n'a pas d'instance où se faire entendre (p.54)
- Les citoyens n'ont pas de voie de recours contre des décisions de l'administration (p.52)
- Le niveau technique de l'administration forestière craint que niveau politique ne crée des structures parallèles (p.51)
- Il faudra aboutir à un gouvernement de techniciens, capable de gérer les ressources du pays sans les jeux des politiciens (p.57)

- Il n'existe pas d'observateur indépendant de la forêt. L'Observatoire de la Forêt dépend de l'administration (p.52)

## 5.3 La mise en œuvre, l'application et le respect des réglementations

Nous avons signalé plus haut (chap. 6) les étonnants écarts entre un cadre de lois, règlements et institutions relativement bien structuré et des mises en œuvre et fonctionnements qui laissent beaucoup à désirer.

La dégradation accélérée des ressources forestières signalent de graves **défaillances de l'administration**. L'atelier se penchera sur les causes et phénomènes détaillés qui se trouvent autant dans le domaine des structures même de cette administration et de ses interactions avec d'autres secteurs, avec la société civile et les parties prenantes que dans celui des compétences et motivations des agents forestiers ou encore des moyens mis à leur disposition.

Une des conséquences de ces défaillances est **l'application souvent insuffisante des lois forestières**. Les juges chargés de poursuivre des délits forestiers, les connaissent mal, les agents forestiers de tous les niveaux les connaissent mal ou les violent à propos délibéré. Et ce n'est pas seulement depuis la crise actuelle, que des membres la classe politique ont commencé à invalider la législation.

Le régime foncier à Madagascar a toujours connu des litiges permanents.

En effet, des massifs forestiers et des zones à vocation forestière ont été classés en Domaines Forestiers Nationaux (DFN) depuis les années 30 (1927) à Madagascar. Plus tard, vers l'an 2000, le système d'aires protégées est venu s'adjoindre aux DFN en rectifiant ou non les limites avec une nouvelle approche en tenant compte de la dimension humaine. Ces aires ont été classées à des fins de protection, conservation, restauration de la biodiversité et des sols, de même à des objectifs de production, valorisation et recherche en matière forestière.

Ces derniers temps, les pressions anthropiques sur les aires protégées ont connu une recrudescence considérable, notamment sous forme d'installation de cultures, de villages, de fokontany et même de communes dans ces zones.

Ainsi, le régime foncier à Madagascar a toujours été marqué par des conflits d'utilisation des espaces. La réforme foncière a apporté des changements dans la délivrance de titres, parmi lesquels la délivrance de certificats fonciers et la notion de propriété privée non titrée. Des certificats fonciers ont même été délivrés dans les DFN au détriment du secteur forestier. Devant ce litige latent entre les deux secteurs Forêts et Fonciers, le Ministère chargé du Foncier et celui chargé des Forêts ont préparé conjointement, depuis 2011, la mise en place du Comité Interministériel Foncier - Forêts en vue de l'amélioration de la gouvernance dans les deux secteurs.

**La coopération bi- et multilatérale** ne constitue pas seulement un avantage pour Madagascar. Les agences de coopération ont tendance à proposer, sinon à imposer leurs propres idées sur les objectifs souhaitables et les manières de faire. Ces idées ne sont pas forcément toujours cohérentes avec la réalité malgache et les institutions malgaches n'ont pas toujours la capacité ou la volonté de jeter leurs propres points de vue dans la balance. Ainsi, la priorité accordée par les partenaires internationaux aux aires protégées

est certainement utile pour Madagascar et souhaitable sous l'aspect de la conservation d'un héritage mondial. Mais elle a eu pour conséquence aussi que l'énorme demande en bois d'énergie et bois d'œuvre soit passée au deuxième rang et que faute d'une production et gestion durables, la demande ait poussé de nombreux exploitants, marchands, charbonniers vers l'illégalité. En même temps, les reboisements n'ont pas trouvé l'attention obligatoire pour faire face à la demande du marché. L'administration forestière n'a pas encore été en mesure de concevoir une vision de l'avenir de la forêt, de la traduire en orientations, stratégies et actions concrètes et d'y associer les partenaires externes au lieu de tolérer ou suivre les préférences de chacun.

Madagascar est signataire des conventions internationales touchant la forêt:

- Convention africaine pour la conservation de la nature et de ses ressources, Alger 1968. Ratifié par Madagascar en 1970
- CITES - Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvage menacées d'extinction, Washington 1973 - 1975
- Convention sur la protection du patrimoine mondial. UNESCO, Paris 1972-1983
- CDB - Convention sur la Diversité Biologique, RIO 1993- 1995
- RAMSAR - Convention relative aux zones humides d'importance internationale, Ramsar 1971-1998
- Convention sur la lutte contre la désertification, Paris 1994- 1997

Madagascar figure parmi les pays africains les plus avancés dans la préparation de la mise en œuvre du processus REDD. Cependant, l'approbation du document « Proposition des mesures pour l'état de préparation » de Madagascar ou - R-PP - a été pénalisé par le fait que Madagascar est un pays non reconnu à cause de la crise politique, et ceci même si le contenu technique est presque parfait.

En partant des analyses lors de l'élaboration du R-PP Madagascar, l'on peut constater que l'intégration des exigences en matière de protection de l'environnement dans la politique de développement est plus que nécessaire pour mieux asseoir le rôle des forêts dans l'atténuation des effets du changement climatique. Par ailleurs, la mise en relation de la gestion des forêts et l'instauration d'une politique de développement durable est aussi une manifestation conséquente du besoin de la mise en cohérence de la politique générale du pays avec la politique sectorielle de l'Administration Forestière.

Dans son concept, le REDD+ ne vise pas la reforestation ou afforestation, déjà inclus dans le mécanisme de développement propre du Protocole de Kyoto, mais bien de mettre un frein au déboisement et à la dégradation des forêts. Or, dans notre cas, il est quasi impossible de réduire le déboisement et la dégradation des forêts sans se préoccuper de la compensation des besoins par des activités de reforestation ou d'afforestation. C'est ainsi que Madagascar essaie actuellement de diversifier les initiatives en matière de conception de projets test REDD pour mieux faire face aux problématiques inhérentes à la gestion des ressources naturelles.

Madagascar, un « sanctuaire de la nature », est reconnu pour sa biodiversité unique au monde. La réduction de la déforestation et de la dégradation forestière par les projets REDD+, va aussi contribuer largement au maintien de cette richesse. Cependant, la tendance à donner beaucoup de place à la conservation a handicapé la gouvernance

forestière à Madagascar par rapport aux rôles que doivent jouer les forêts. Ici, l'impact des opinions des bailleurs de fonds dans la gouvernance est à analyser, surtout en matière de soutien de la planification de l'administration forestière.

Pour finir, le marché de carbone pourra être une éventuelle source de financement dans l'instauration de la bonne gouvernance dans le secteur forestier avec une gestion transparente et adaptée au défi actuel.

La dernière composante du pilier 3 est la corruption ou bien **la lutte contre la corruption dans le secteur forestier**. La foresterie malgache jouit d'une assez mauvaise réputation autant en ce qui concerne les faits de corruption mêmes, à tous les niveaux hiérarchiques, dans l'administration comme parmi les privés, comme en ce qui concerne la volonté et les moyens de la détecter et de la punir.

La corruption est un phénomène général. Pour la combattre, il faut identifier les principaux acteurs, leurs façons d'agir, les multiples causes, les institutions et mécanismes créés pour l'endiguer et les raisons du mauvais fonctionnement de ceux-ci. Pour illustrer les composantes du pilier 3 présentés ci-dessus, voici encore des avis donnés par des acteurs et parties prenantes interviewés:

- Les forestiers ne sont pas motivés (p.51)
- Les forestiers sont mal préparés à leurs tâches (ESSAA forêts ne forme pas des gestionnaires mais des fonctionnaires qui sont incapables de faire par ex. un inventaire) (p.51)
- Malgré les problèmes fonciers courants à Madagascar, l'approche par lots individualisés a beaucoup aidé à rehausser la motivation de la population locale à s'investir dans la plantation (p.57)
- Se concentrer presque exclusivement sur la conservation au détriment de la gestion durable a été une grave erreur. La forêt pourrait produire assez de revenus pour la gérer durablement (p.57)
- Conservation peut seulement être comprise comme production+utilisation durable. Le marché du bois existe, s'impose et va encore croître (p.57)
- Gérer l'espace en fonction des besoins inclut ouvrir la forêt naturelle à l'exploitation durable en poussant en même temps les reboisements (p.57)
- La stratégie et la politique portent trop sur la conservation. Donner priorité à la dimension économique (p.52)
- La pérennité manque aussi du côté des bailleurs et des diplomates qui, dû à la brièveté de leur séjour, n'arrivent pas à bien comprendre les structures et le fonctionnement des institutions du pays (p.55)
- Madagascar est devenu un grand laboratoire pour l'extérieur, ce qui ne sert pas ses intérêts (p.58)

## 6 LES RECOMMANDATIONS DE L'ATELIER A L'ADRESSE DES ASSISES SUR LA GOUVERNANCE FORESTIERE

Comme exposé en haut (Introduction), cet atelier devrait produire un diagnostic technique clair, détaillé, crédible et opérationnel de la situation où se trouve actuellement la gouvernance forestière à Madagascar. Il devrait ensuite en déduire des recommandations à l'adresse des assises prévues pour la mi-novembre. Il appartiendra

aux assises de les adopter, au besoin avec des modifications, et d'en faire une volonté de la société malgache, de tous ses secteurs, ses régions, ses acteurs et parties prenantes. Cette volonté sera présentée au gouvernement, mais aussi aux institutions de la société civile et aux acteurs du secteur privé pour la prise des mesures adéquates. Les partenaires internationaux seront également informés en vue de l'orientation future de leurs contributions.

Le présent document préparatoire ne propose pas des recommandations pour ne pas restreindre la liberté des participants à l'atelier.



**Annexe IX: Présentation PowerPoint du document préparatoire**

Etat des lieux  
de la  
Gouvernance forestière  
à Madagascar

Rappel du document préparatoire

en  
14 images



## La gouvernance



Normes, processus,  
instruments, personnes  
et organisations qui  
contrôlent comment les  
gens interagissent



## Gouvernance forestière

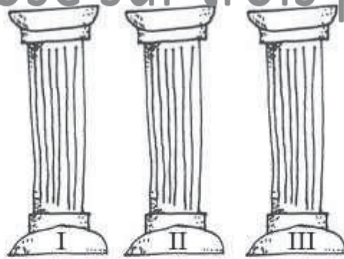
Constitution, lois,  
charte de l'environnement,  
décrets, règlements



Ministre et administrations, politiciens, collectivités  
locales, exploitants, charbonniers, transporteurs,  
ONG, criminels

# Selon un large consensus la bonne gouvernance forestière

repose sur trois piliers



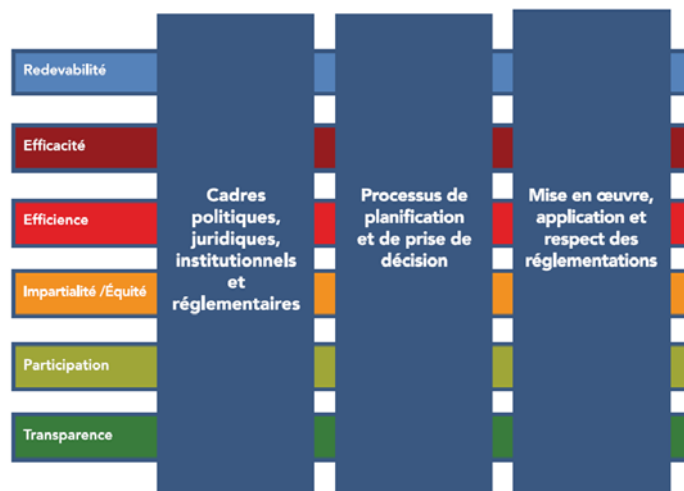
## 1er pilier

### Cadres

- politiques
- juridiques
- institutionnels
- réglementaires

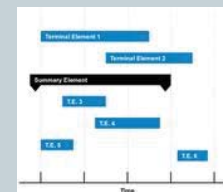


## Les principes de la gouvernance



## 2e pilier

### Processus de



- planification



- prise de décision

## 3e pilier



## Utilité d'un état des lieux

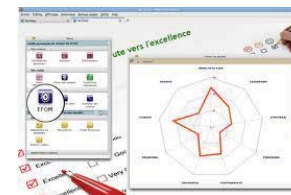


Détecter ce qui doit être changé  
pour rendre  
la gouvernance fonctionnelle

## Etats des lieux

Diagnostic participatif  
cherchant de se rapprocher  
de l'objectivité

## L'outil



130 indicateurs

développés par le PROFOR de la Banque  
Mondiale et la FAO en coopération avec plusieurs  
pays et autres organisations internationales

# 60 indicateurs

retenus par un groupe préparatoire



à cause de leur pertinence  
pour le contexte de Madagascar

## Plénière finale



Présentation des diagnostics des groupes

et

des recommandations  
qui en découlent

## Procédure de l'atelier



4 groupes de travail

chacun avec son modérateur et son rapporteur

traitant une quinzaine d'indicateurs

aboutissant à des recommandations



## Le chemin vers une meilleure gouvernance forestière

1. Atelier organisé par l'AVG sur la gouvernance environnementale
2. Atelier sur la gouvernance forestière
3. Assise sur la gouvernance forestière



# ASSISES

sur la  
gouvernance forestière de Madagascar

prévues pour novembre 2012

Vision à long terme, orientations, recommandations concrètes

## Annexe X: Bibliographie

## ANNEXE X Bibliographie

*(Les ouvrages, études et rapports indiqués sous-tendent l'établissement de l'état des lieux de la gouvernance forestière à Madagascar et pourront donner des orientations complémentaires à ce sujet. Il ne s'agit pas d'une bibliographie générale ni exhaustive)*

ALLIANCE VOAHAHARY GASY - ONESF, Etudes pour le Recueil et l'Analyse des Textes Forestiers, I et II, 2010

BONKOUNGOU, Edouard/KISHOR, Nalin, Qualité de la gouvernance dans le secteur forestier du Burkina Faso : Analyse préliminaire des atouts et des faiblesses. Vue d'ensemble des nouveaux problèmes de gouvernance dans le secteur forestier. Version préliminaire, 5 janvier 2012

Ministère des Eaux et Forêts, Loi Forestière (No 97-017) et textes d'application, Août 1997

Ministère des Eaux et Forêts, Guide du Responsable Forestier, Juin 2001

DED-GTZ, Rapport de Capitalisation ... Le cas de l'Union Forestière d'Ambatolampy, 2010

FAO/PROFOR, Cadre pour l'Evaluation et le Suivi de la Gouvernance Forestière, 2011

FEDERAL MINISTRY FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, In partnership for a strong Africa. Cooperation in the area of good governance. BMZ Topics 165. January 2007

FRITZ, Verena/KAISER, Kai/LEVY, Brian, Problem-driven Governance and Political Economy Analysis. Good Practice Framework. The World Bank, September 2009

GIZ, Jürgen Gräbener et Julien Noël Rakotoarisoa, La gouvernance forestière à Madagascar. Le programme de coopération technique allemande et les trafics d'influence. Version finale, juillet 2012

GLOBAL WITNESS/EIA, Investigation into the Illegal Felling of Precious Wood in Sava Region Madagascar, 2009 GLOBAL WITNESS/EIA, Rapport d'Enquête sur le commerce mondial des bois précieux malgaches, 2010

PROFOR, Assessing and Monitoring Forest Governance. A User's Guide to a Diagnostic Tool. June 2012

PROFOR, Questionnaire visant à instaurer une situation de base en matière de gouvernance des forêts. Avant-projet. S.a. (vers 2011). [www.profor.info](http://www.profor.info)

USAID/JARIALA, Pour une bonne gestion des ressources forestières. Résultats de 5 années d'intervention. S.a. (vers 2010). [www.jariala.org](http://www.jariala.org)

USAID, Paradise lost? Lessons from 25 years of USAID Environment Program in Madagascar. July 2010 USAID, Appui à la gouvernance forestière à Madagascar : Stratégie et état d'avancement de l'appui de PAGE, 25 avril 2001