

EPIQ IQC, PCE-I-00-96-00002-00, Task Order No.839

Contribution à la stratégie de bonne gouvernance forestière

Prepared by:

Françoise Ravaoarimalala
with Collaboration from Ahmad Abdillah

Projet d'Appui à la Gestion de l'Environnement
International Resources Group, Ltd.
1211 Connecticut Avenue, NW, Suite 700
Washington, DC 20036 USA

Prepared for:

USAID/Madagascar

May 2002

Environment Policy and Institutional Strengthening Indefinite Quantity Contact (EPIQ)

Partners: International Resources Group and Winrock International

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

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

**CONTRIBUTION A LA STRATEGIE
DE BONNE GOUVERNANCE FORESTIERE**

<u>1</u>	<u>DEFINITIONS.....</u>	<u>4</u>
<u>2</u>	<u>LE SECTEUR FORESTIER.....</u>	<u>5</u>
2.1	SITUATION.....	5
2.2	EVOLUTION DU MEF.....	6
<u>3</u>	<u>COMPOSANTES D'UNE BONNE GOUVERNANCE.....</u>	<u>7</u>
3.1	TRANSPARENCE :	7
3.2	PARTICIPATION.....	9
3.3	RESPONSABILISATION.....	9
3.4	EQUITE.....	10
3.4.1	NOTION D'EQUITE.....	10
3.4.2	EQUITE DANS LA PRATIQUE.....	11
<u>4</u>	<u>STRATEGIE POUR UNE BONNE GOUVERNANCE : CONCEPT ET PRINCIPES.....</u>	<u>12</u>
4.1	PROMOUVOIR LE PARTENARIAT.....	12
4.2	AMELIORER LE CADRE LEGAL ET LES PROCEDURES ADMINISTRATIVES.....	14
4.3	RENFORCER LES DIFFERENTES INSTITUTIONS,.....	14
4.3.1	RATIONALISER LE ROLE DE L'ETAT.....	15
4.3.2	RENFORCER LA SOCIETE CIVILE.....	16
4.3.3	ACCROITRE L'ACCES DU CITOYEN A SES DROITS ET OBLIGATIONS.....	16
4.3.4	NUANCE ENTRE PARTENAIRE ET INSTITUTION.....	17
4.4	EXEMPLE.....	17
<u>5</u>	<u>PROPOSITIONS POUR UNE BONNE GOUVERNANCE DU SECTEUR FORET.....</u>	<u>20</u>
5.1	EXPLOITATION FORESTIERE.....	20
5.1.1	CADRE LOGIQUE.....	20
5.1.2	AXES STRATEGIQUES.....	28
5.2	REBOISEMENT.....	29
5.3	TRANSFERT DE GESTION.....	34
5.4	APPLICATION DE LA LEGISLATION FORESTIERE.....	39
5.5	GESTION ADMINISTRATIVE.....	41

6	<u>ANNEXES :</u>	<u>45</u>
6.1	ANNEXE 1 : PROPOSITION DE STRUCTURE REGIONALE.....	45
6.2	ANNEXE 2 : PROPOSITION DE TEXTE DE CREATION, VERSION STRUCTURE SOUS TUTELLE DE LA PROVINCE AUTONOME.	52
6.3	ANNEXE 3 : PROPOSITION DE TEXTES, VERSION STRUCTURE EMANATION DE L'OSF.....	54
6.4	REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	55
6.5	ACRONYMES.....	58

1 DEFINITIONS.

Gouvernance. L'origine étymologique et historique de ce terme est le mot *gouverner* qui signifie exercer le pouvoir politique. Elle désigne le siège du gouverneur d'une région et / ou l'ensemble des services administratifs placés immédiatement sous son autorité.

La bonne gouvernance peut être considérée comme étant :

- * L'assise du développement,
- * Le fondement de la gestion participative, démocratique et transparente des affaires publiques.
- * Le moyen d'aider les gouvernements à atteindre leurs objectifs en matière de développement humain et d'élimination de la pauvreté

La **bonne gouvernance** est fondée sur :

- La participation,
- La transparence,
- La responsabilisation,
- L'équité.

Dont les définitions sont les suivantes :

Participation : Action de prendre part à quelque chose / Fait d'être intéressé (à un profit), à la gestion, aux bénéfices.

Transparence : Propriété des substances qui laissent passer la lumière et au travers desquelles on voit distinctement.

- Qualité de ce qui est, psychologiquement ou intellectuellement, facilement pénétrable.
- Qui laisse apparaître au grand jour la totalité de ses activités.

Responsabilisation : Action de rendre responsable / Fait d'être responsabilisé.

Responsable est celui :

- Qui est tenu de répondre de ses actes ou, dans certains cas, de ceux d'autrui.
- Qui est la cause d'une situation,
- Qui a le pouvoir de prendre des décisions dans un groupe organisé,
- Qui est sérieux, qui réfléchit aux conséquences de ses actes.

Équité : Justice naturelle sur la reconnaissance des droits de chacun ; vertu qui consiste à régler sa conduite sur cette justice naturelle (*Juger avec équité et non selon les règles du droit positif*) / Caractère de celui qui est équitable.

Démocratie : régime politique où la souveraineté est exercée par le peuple

Une bonne gouvernance est donc démocratique, transparente, où les parties responsabilisées participent dans les prises de décisions politiques et stratégiques et les activités de développement.

Ainsi, *la bonne gouvernance forestière* est l'application des composantes de la bonne gouvernance dans tous les domaines d'activités du secteur forestier, à travers toutes les parties prenantes qui y sont impliqués, quelle que soit leur forme d'intervention.

2 LE SECTEUR FORESTIER.

2.1 Situation.

Le secteur forestier fait face à plusieurs problèmes d'ordres techniques, socio-économiques et institutionnelles

Sur le plan technique, les principaux problèmes sont constitués par :

- * Les feux pour le renouvellement de pâturage ou d'origines diverses, criminelle, contestation politique. Réduisant à néant la couverture végétale, ils peuvent constituer des menaces directes pour les villages, favorisent l'érosion des sols et réduisent leur fertilité. Malgré les peines sévères que courent les pyromanes, la réduction des feux de brousse n'est pas encore significative.
- * Les défrichements pour la production agricole, la survie ou la satisfaction des besoins du marché extérieur (exemple du boum du maïs dans le Sud Ouest) Ils sont aussi considérés comme un moyen d'appropriation ou d'accaparement de terrains de culture. Ils sont surtout appréciés à cause de la facilité des travaux, les techniques nécessitant le moindre effort et le goût réputé délicieux des produits issus des zones défrichées.
- * Les exploitations forestières irrationnelles ne respectant pas les conditions techniques d'un plan d'aménagement et basées sur l'écrémage des produits de grande valeur économique et les plus appréciés. Dans certaines localités, la préférence des ménagères pour les charbons issus des arbres des forêts naturelles, comme le palissandre, est encore courante.

Sur le plan socio-économique, les problèmes sont liés à :

- * La pauvreté du monde rural et la faiblesse des revenus, favorisant l'exploitation des ressources naturelles (collectes et ventes de plantes médicinales, de racines comestibles) surtout pendant les périodes de soudures ou en cas de problèmes et de crises.
- * Le faible taux de scolarisation, réduisant l'ouverture vers des activités plus rentables. La vie active commençant très tôt, le nombre de producteurs suivant des méthodes non rationnelles augmentent rapidement. L'accès vers les autres alternatives est faible, voire inexistant.
- * Le manque ou même l'absence d'intérêt pour la sauvegarde, la reconstruction et la création d'espaces forestiers. Face aux bénéfices ponctuels et éphémères liés à la destruction et à l'utilisation irrationnelle, l'intérêt pour le long terme n'est pas envisagé.

Sur le plan institutionnel, les difficultés majeures résident dans :

- * Les difficultés d'application des textes par manque de moyens, par absence de collaboration avec les autres entités ou tout simplement à cause des défaillances au niveau des textes eux-mêmes,
- * L'impossibilité de couvrir le territoire national d'une manière concrète et d'avoir une organisation fonctionnelle.

Plusieurs acteurs opèrent auprès du secteur forestier, leurs activités variant de la cueillette ou de l'exploitation des produits à la consommation ou la commercialisation, en passant par la conservation de la nature, la transformation des produits bruts ou la plantation d'arbres et la reconstitution du couvert forestier. Ces acteurs sont aussi très hétérogènes dans leur forme, leur spécialité et leur constitution (individus, services publics, ONG nationaux ou internationaux, opérateurs privés, sociétés...)

Chaque catégorie d'acteurs a des problèmes relatifs à ses activités mais on peut aussi noter des difficultés relationnelles par l'absence de partenariat ou de collaboration entre ces différentes entités. Chacun essaie ainsi de réaliser ses propres objectifs sans tenir compte de ceux des autres alors qu'il pourrait y avoir une harmonisation vers un intérêt commun qui pourrait être le développement économique ou la gestion à long terme des ressources naturelles.

Beaucoup d'acteurs accomplissent leurs rôles et leurs responsabilités d'une manière isolée, sans la base solide d'une stratégie commune, d'une collaboration ou d'échanges avec les autres :

- Les agents de l'Etat (Administration Forestière) dans la conduite de leurs travaux techniques, et surtout ceux relatifs à la répression, sont incompris par la population ou leurs collègues des autres ministères (dont celui de la Justice), ne reçoivent aucune aide ou appui et ne réussissent pas leurs actions (non-aboutissement des dossiers présentés devant le Tribunal, assimilation des opérations de transactions à des actes de corruption)
- Les communautés, dans le cadre des activités de reboisements, ne participent souvent qu'en tant que main d'œuvre et ignorent souvent leurs droits et leurs obligations sur les plantations ainsi réalisées.
- Certains responsables de communautés (comme les maires) sont, dans certains cas, enclin à des dérapages et délivrent des autorisations qui ne relèvent pas de leur compétence.

2.2 Evolution du MEF.

Dans le cadre du Plan National d'Action Environnementale, l'Administration Forestière a procédé à la reformulation de la politique forestière à la suite d'un diagnostic général et selon une méthode participative ayant impliqué des responsables à tous les niveaux et dans différentes régions. Cette formulation a tracé les grandes orientations et fut suivie d'une mise à jour de la législation et des procédures légales. Son application s'est traduite

par l'élaboration du Plan Directeur Forestier National et des Plans Directeurs Forestiers Régionaux.

Dans un souci de transparence et bonne gouvernance, l'Administration Forestière, au niveau central, a mené plusieurs opérations dont les suivantes :

- La publication des permis d'exploitation qui sont en cours de validité,
- La création de l'Observatoire National du Secteur Forêt pour la bonne gouvernance des permis d'exploitation et le suivi des surfaces forestières,
- L'élaboration de la Stratégie nationale de contrôle forestier et amélioration du cadre juridique et institutionnel (renforcement de la capacité institutionnelle de tous les acteurs, pérennisation)
- Des campagnes d'IEC¹ (intensification de la circulation des informations ; amélioration du comportement de la population locale et des exploitants vis à vis des ressources forestières.

D'autres réalisations sont déjà entamées au niveau local et régional, comme :

- * La décentralisation et le transfert de responsabilité et / ou de compétence auprès de la population locale et / ou des provinces autonomes.
- * L'implication de la société civile et du secteur privé dans les activités techniques, suite au désengagement de l'Etat.

Le renforcement de ces réalisations dépendra de leur poursuite avec des appuis techniques, institutionnels ou financiers appropriés suivant l'évolution de la situation.

Cependant, la participation de la population dans les différentes étapes n'est pas encore effective malgré un début d'implication dans tout le processus et des campagnes de formation ou de sensibilisation menées à cet effet. La compréhension de la responsabilité transférée est souvent confuse.

3 COMPOSANTES D'UNE BONNE GOUVERNANCE.

3.1 Transparence :

La transparence concerne deux domaines:

- * La transparence interne au niveau de chaque entité,
- * La transparence dans les relations entre les différents acteurs ou les parties prenantes dans le cadre de la collaboration et du partenariat, permettant à chacun de se consacrer à ses rôles et responsabilités respectives et de tenir compte ou d'apprécier ceux des autres, dans l'atteinte d'un objectif commun qui est la gestion à long terme des ressources naturelles.

On peut prendre par exemple le cas des communautés locales de base. En plus des règles et des procédures administratives usuelles, elles ont leurs propres caractéristiques définies par les traditions qui régissent les rituelles sociales, économiques ou culturelles. A

¹ IEC : Information, Education, Communication.

l'intérieur même de la communauté, ces traditions sont claires et transparentes, tout le monde les comprend, les respecte et s'y soumet ou y participe. Cependant, pour les gens de l'extérieur, ceux qui n'appartiennent pas à la communauté, comme les agents des services publics, ONG ou opérateurs privés, ces règles traditionnelles sont souvent obscures, souvent incompréhensibles ou restent au niveau des rites et du folklore.

Il en est de même pour les services techniques dont les missions sont souvent floues pour la majorité de la population locale. En effet, le fonctionnement de l'Administration Forestière, les différentes hiérarchies ainsi que leurs responsabilités respectives ne sont pas toujours comprises. L'administration est considérée comme l'entité qui délivre les autorisations nécessaires à certaines opérations, signées et nanties des cachets officiels. Il est difficile de comprendre ou retrouver le rapport entre cette autorisation sur papier et les documents techniques de bases contenant les principales orientations ainsi que les grandes lignes de la Politique Forestière, la Législation Forestière ou les modes de gestion des ressources naturelles. Malgré la démarche participative adoptée pour l'élaboration de ces documents de base ainsi que l'implication de divers intervenants, ils ne sont pas encore maîtrisés par les agents de terrain et encore moins par les populations locales.

La transparence est donc liée à la diffusion des informations durant les étapes suivantes :

a) La diffusion des informations nécessaires à la conduite des activités.

Il consiste à faire connaître les processus et les informations officiels au sein du secteur : la situation, les différentes procédures, l'évolution, les acteurs et leur action ou leur mode de participation respective. Les règles informelles sont aussi à considérer.

En effet, si on considère les responsabilités l'administration forestière, la compréhension de la procédure officielle et légale permettrait aux clients de préparer les documents adéquats et de contacter directement les responsables compétents sans être obligés de tâtonner auprès des différentes personnes du service, favorisant ainsi les irrégularités ou certains problèmes de corruptions.

Les clients de l'Administration Forestière pourraient être constitués par des opérateurs (titulaires de permis d'exploitation ou autres autorisations), des communautés de base (bénéficiaires de transfert de gestion), la population locale (titulaire permis de coupe ou de droit d'usage) ou d'autres citoyens (participants aux travaux de reboisement ou délinquant sujet d'un procès verbal de délit)

b) La diffusion des informations sur les activités proprement dites.

Cette transparence concerne tous les acteurs et non seulement l'Administration Forestière. Il s'agit de faire circuler les informations sur le déroulement des différentes activités menées au sein du secteur pour permettre une analyse par rapport aux procédures légales. Leur conformité sera constatée et des recoupements peuvent être

réalisés par et entre les principaux acteurs. Les résultats permettront d'apprécier le sens du partenariat et la gouvernance dans son ensemble.

Les activités, les différents acteurs ainsi que leur dynamique sont spécifiques et diffèrent en fonction des conditions et des besoins de chaque région.

c) La diffusion des résultats des activités ou de leurs impacts.

Cette étape consiste à diffuser les résultats de l'analyse, ainsi que la situation à l'issue des activités de telle sorte que tous les acteurs puissent apprécier leur contribution et constater les conséquences de leurs actes. Actuellement, c'est l'étape la plus difficile car, par manque d'expérience en matière de bonne gouvernance et compte tenu de la sensibilité de chaque acteur, le processus de diffusion des résultats nécessite une procédure reconnue et acceptée par tous les acteurs pour éviter que les échecs ne soient interprétés comme des diffamations ou des dénigrations.

3.2 Participation.

La transparence signifie une disponibilité des informations mais elle n'est pas suffisante pour une bonne gouvernance car il faut que les différents acteurs aient une capacité d'interprétation, d'analyse et d'exploitation et puissent utiliser ces informations pour une participation effective et une compréhension de leurs responsabilités dans les processus de prises de décision et de gestion des ressources naturelles.

En vue d'une appropriation des activités et des résultats qui en découlent, la participation est primordiale dès la formulation d'un projet, l'identification des objectifs, la planification, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation. Les objectifs seront ainsi conformes aux besoins et aux demandes de tout un chacun et les modalités de mise en œuvre appropriées aux conditions.

Ainsi, les acteurs doivent, non seulement connaître, mais aussi comprendre les informations qui sont mises à leur disposition. La publication des permis d'exploitation, par exemple, n'a de sens que si on peut l'interpréter par rapport aux procédures d'octroi des permis d'exploitation et aux situations sur terrain comme les limites ou les caractéristiques de la forêt, la conduite de l'exploitation, la valorisation des ressources, la vente et l'utilisation des produits. Il en est de même pour l'application de la législation forestière et pour le recouvrement des recettes forestières et leur gestion.

3.3 Responsabilisation.

La responsabilisation en vue de la bonne gouvernance concerne toutes les parties prenantes, tant du secteur public que de la société civile, les individus en tant que citoyens, les scientifiques, les décideurs et les différents responsables.

Il ne s'agit plus de subir les décisions prises par d'autres instances et de rester indifférent mais avoir les capacités d'orienter ces décisions vers un avenir réfléchi et d'agir en connaissance de cause.

Cependant, toute responsabilité exige une information et des formations pour pouvoir prendre part aux réflexions qui sont les préludes au dialogue ou aux échanges avant d'aboutir aux décisions.

En effet, un partenariat dans le sens des objectifs et des intérêts communs nécessite les conditions et les préalables suivantes :

- * Le dialogue entre les acteurs (communautés locales, techniciens, décideurs, opérateurs...)
- * La considération des réalités sur terrain en ce qui concerne leurs conditions de travail ou de vie (pour les communautés locales), leurs fonctions, leurs missions et leurs activités.
- * La notion de valeur qui peut différer selon les acteurs (individus, communautés, scientifiques, opérateurs...)

3.4 Equité.

3.4.1 Notion d'équité.

La notion d'équité peut être précisée suivant deux points :

- **Dans une acception large**, l'équité est inhérente à l'idée du juste. C'est un principe qui fait référence à la notion de justice légitime plutôt qu'à celle de justice légale. A l'instar de la coutume ou de l'usage, l'équité n'est pas intégrée au droit positif, c'est-à-dire au droit tel qu'il est "posé", écrit, codifié. Elle se définit plutôt comme une composante essentielle d'un droit non écrit appelé droit "naturel" qui est à la fois supérieur et extérieur au droit positif et qui s'impose donc à lui.
- **Dans une acception plus étroite**, l'équité est un correctif du droit écrit quand l'application de celui-ci entraîne des conséquences manifestement disproportionnées. C'est également un complément permettant de combler les lacunes de la loi et de la réglementation quand un cas précis n'a pas été envisagé par celles-ci. Application d'une norme de justice naturelle à une situation particulière, l'équité permet d'adapter les conséquences de la loi, nécessairement générale, à la complexité des circonstances et à la singularité des situations concrètes. Elle assouplit les conséquences négatives liées à l'application rigide de la loi et permet de trouver des solutions amiables.

Quelques conditions sont requises pour évoquer l'équité :

- Respect de l'Etat de Droit,
- Respect aux droits des tiers,

- Egalité des chances au bénéfice d'individus ou groupes défavorisés.

3.4.2 Equité dans la pratique.

L'iniquité peut provenir de l'absence de liberté dans l'application des textes qui ne sont pas adaptés ou qui nécessitent d'être complétés par la règle de droit. Les lacunes peuvent engendrer des déséquilibres. Il faut cependant se conformer au principe de légalité et prendre à bon escient, des mesures tolérables, les appliquer concrètement, ne pas faire jurisprudence à partir de ces mesures ou créer de précédent.

Les problématiques liées à l'équité sont souvent la non-efficience de la démocratie, l'absence de centre de responsabilité accessible aux citoyens, l'incompréhension mutuelle.

- a) Non-efficience de la démocratie : avec le système actuel, le traitement des divers dossiers à tous les stades (Administration Forestière, responsables locaux...) peut toujours être influencé par les relations ou les connaissances.
- b) Absence de centre de responsabilité accessible aux citoyens : certaines localités sont très difficiles d'accès et ne reçoivent les visites des différents responsables ou décideurs qu'occasionnellement.
- c) Incompréhension : au niveau des langages, des procédures, des prises de décisions, il peut y avoir des interprétations ou des compréhensions différentes selon les parties prenantes. Par exemple, les sources de financement et des mécanismes de recettes ou de dépenses peuvent rester dans le domaine du secret et de l'inaccessible.

Les agents de l'administration et les communautés locales ont respectivement leur langage, leur conception du confort où ils peuvent être vraiment valorisés et se mettre en valeur. Ainsi, des discussions menées dans le bureau du service forestier peuvent aboutir à des conclusions différentes que celles menées dans un champ ou une forêt.

Cependant, malgré les différences (conditions de vie et de travail, préoccupations) ils peuvent aussi avoir les mêmes impressions d'impuissance, d'incompétence ou d'incompréhension face aux situations (dégradation, incapacité de réagir, dépossession du pouvoir) issues des procédés des autres niveaux hiérarchiques.

D'une manière générale, la résolution de ces problèmes d'équité peut être entreprise par un dialogue social, la réconciliation du citoyen avec le service public, le respect réciproque, la cordialité, l'attention aux préoccupations mutuelles, le contact, l'esprit d'ouverture et de réconciliation. Equité irait alors à l'encontre de dénigrement, fermeture et exclusion.

Les problèmes d'équité, en ce qui concerne spécialement la mission d'un service public, peuvent être présentés devant le médiateur de la République.

4 STRATEGIE POUR UNE BONNE GOUVERNANCE : CONCEPT ET PRINCIPES.

Cette stratégie repose sur les deux concepts suivants :

- * Intégration de l'interaction avec les autres secteurs,
- * Implication des médias, des ONG, du secteur privé, des communautés et de la population locale dans la mise en œuvre.

Elle comprend trois principes :

- * Promouvoir le partenariat,
- * Améliorer le cadre légal et les procédures administratives,
- * Renforcer les différentes institutions.

4.1 Promouvoir le partenariat.

Le *Partenariat* est le partage des responsabilités entre les agences du secteur public, les ONG et les utilisateurs locaux.

Les rôles et les responsabilités distinctes peuvent assurer des effets synergiques quand les interactions sectorielles vont vers des objectifs convergents.

Au sein du secteur forestier, la complexité du problème vient de fait de :

- * La multiplicité et l'interdépendance des acteurs,
- * La différence de pouvoir et de fonctionnement,
- * L'évolution des rôles et des responsabilités.

a) La multiplicité et l'interdépendance des acteurs.

Les intérêts immédiats semblent être diversifiés même si une analyse approfondie peut démontrer que l'intérêt général est la gestion à long terme des ressources naturelles

Chaque acteur a ses propres caractéristiques et peut différer des autres par son domaine d'activités ou d'intervention, sa forme juridique ou administrative, ses procédures internes, son mode de collaboration ou de partenariat, interaction, son système et ses procédures de communication (accès et partage des informations, prise de décision, rapport et évaluation), ses rôles et ses responsabilités.

Le secteur forestier, proprement dit, ne travaille pas d'une manière indépendante mais en collaboration avec d'autres entités comme la justice, le développement rural ou l'animation rurale. Les autres secteurs associés pourraient être affectés par leur propre corruption ou se trouver dans l'incapacité de fournir les services et œuvrer suivant les règles de la bonne gouvernance. Les résultats positifs ne seront atteints qu'à la suite d'une bonne gouvernance dans tout le dispositif qui comprend les secteurs associés et interdépendants.

b) Le pouvoir et le fonctionnement.

Les acteurs impliqués dans le secteur forestier ont actuellement leurs rôles, attributions et activités respectives.

Les relations qui existent entre ces acteurs peuvent être régies par des règles officielles ou informelles, suivant des documents de travail, des accords de collaboration ou le hasard des rencontres et des connaissances.

Le pouvoir et le fonctionnement ne sont donc pas équilibrés. Une différence notable existe à différents niveaux :

- * Appartenance et disponibilité des ressources,
- * Capacité opérationnelle en matière de gestion ou de processus de prise de décision,
- * Influences politiques.

La tendance générale était l'accumulation et la concentration des moyens et des pouvoirs au niveau d'une représentation de certaines entités. Les structures sur terrain, déjà dépourvues en moyen, sont aussi tributaires des décisions des responsables centraux qui ignorent les conditions réelles locales. Ainsi, la disposition des ressources financières influe souvent sur les décisions techniques, sans considérations objectives des réalités.

Ces liens entre ressources et pouvoir sont marqués par l'appartenance et le contrôle et déterminent le développement des relations et des procédures.

c) L'évolution des rôles et des responsabilités.

On assiste actuellement à une évolution des rôles et responsabilités de chaque acteur. Ainsi, les ONG prestataires de service sont devenus des parties prenantes dans l'élaboration des politiques et les prises de décisions ou la répartition des ressources.

L'Administration Forestière joue un nouveau rôle à la suite des orientations politiques, procède au transfert des responsabilités aux communautés de base et s'oriente plus particulièrement vers les appuis et les assistances techniques.

Les communautés locales sont devenues les gestionnaires directs des ressources naturelles.

Cet ensemble nécessite un appui à tous les niveaux (technique, organisationnel et même juridique et administratif) auprès de tous les acteurs pour qu'il n'y ait pas de dérapage ou de mauvaise interprétation des rôles respectifs, pour que le partenariat vers le même objectif soit effectif et efficace, et pour que l'équité soit réelle.

En effet, la réussite du partenariat repose sur :

- * La considération des partenaires clés,

- * La création des opportunités pour la participation et le renforcement du partenariat,
- * L'appui à la transition vers les nouvelles structures et rôles ainsi que vers les nouveaux modes d'intervention.

4.2 Améliorer le cadre légal et les procédures administratives.

La souplesse du cadre légal ou des procédures peut signifier manque de précision et non-adaptation aux réalités pratiques des différentes parties prenantes. Elle peut ainsi constituer une entrave à la prise de mesures ou la réalisations d'actions concrètes.

Ce principe peut comprendre plusieurs actions qui consistent essentiellement à:

- * L'amélioration de la politique et des procédures légales par la promotion d'une législation forestière qui encourage les initiatives au lieu de renforcer les sanctions.
- * L'identification des principales fonctions du gouvernement et le partage les autres fonctions avec le secteur privé et la société civile.
- * Le renforcement des politiques et des fonctions régaliennes de l'Etat permettant au système économique et financier de se développer.
- * La mise en place de structures administratives, de procédures et de mécanismes qui vont faciliter l'établissement et la réalisation des opérations de partenariats en facilitant l'accessibilité de la société civile et des organisations locales aux services de l'Etat, les possibilités de dialogues ou de réflexion entre les groupes.
- * L'implication des médias, des ONG, des communautés et du public dans le combat contre les délits forestiers par leur identification, par la connaissance des premières mesures à prendre ou des responsables à contacter en cas d'urgence.
- * L'établissement de droits de propriété ou de statuts clairs et la délimitation des forêts.
- * Le maintien de l'équilibre entre les demandes des consommateurs, des industries ou des échanges commerciaux (national et international) et la capacité de production de la forêt pour une exploitation rationnelle.
- * La prise en compte des possibilités de violation des nouvelles lois, d'interprétation ou de compréhension des différentes mesures comme les principes, les procédures et les sanctions.

4.3 Renforcer les différentes institutions,

Le renforcement concerne la capacité des différentes parties prenantes de tenir leurs rôles et responsabilités respectives, tout aussi bien pour l'Etat, la société civile que le citoyen, à travers les communautés locales.

4.3.1 Rationaliser le rôle de l'Etat.

L'appui auprès de l'Administration Forestière concerne l'efficience de la bonne gouvernance à travers ses différentes actions et les nouveaux rôles de l'agent forestier. En effet, bonne gouvernance au niveau de l'Etat consiste :

- * Au respect des droits de l'homme,
- * A la responsabilité pour le développement harmonieux de la population,
- * A la transparence dans les règles, les procédures et les sanctions,
- * A la gestion saine des affaires publiques.

Le renforcement de la capacité institutionnelle des services publics et de leur personnel leur permettra de travailler effectivement avec la société civile, par :

- * La disponibilité des ressources et des systèmes de motivations,
- * La mise en place de programme de suivi pour une supervision adéquate et une réduction des dynamiques de clientélisme,
- * La formation en gestion stratégique, en élaboration de politique, en relations avec les communautés,
- * La consultation des parties prenantes,
- * La garantie de la qualité de service et du suivi.

Une redéfinition des responsabilités fait suite aux processus actuels de :

- * Désengagement vis à vis des activités techniques,
- * Réduction de la fourniture directe de biens et de services,
- * Transfert des fonctions au secteur privé.

Des réformes institutionnelles et légales, comme la décentralisation, nécessitent diverses actions comme :

- * La mise en place d'un système juridique cohérent et prédictible,
- * Un mécanisme de responsabilisations appuyé par la supervision des services et l'ouverture,
- * La réduction et l'élimination des comportements indésirables. Les prescriptions politiques qui invitent à l'abus et à la corruption, surtout quand la capacité administrative est faible, sont à éviter.
- * La création et le renforcement des comportements favorables (collaboration, participation, engagement à la qualité, orientation vers la performance, prise de responsabilité face aux citoyens, participation des bénéficiaires dans les décisions et les programmes de suivi, promotion de la transparence dans les prises de décisions et les transactions financières)

Les rôles de l'Etat seront principalement :

- La formulation et la mise en place de la politique,
- La facilitation de l'engagement de la société civile et du secteur privé dans les domaines sociaux et économiques,
- L'élaboration des textes et la promotion des systèmes d'incitation.

4.3.2 Renforcer la société civile.

L'établissement d'un cadre de partenariat entre la société civile et le secteur public nécessite la reconnaissance légale des entités non-étatiques comme les ONG, les associations et les groupes d'intérêts et la mise en place de mécanisme de contrats et de financement.

Le renforcement consiste à améliorer la capacité de la société civile à s'insérer dans le processus de décision et à accroître ses rôles dans :

- * La capacité de défense des droits,
- * La compétition et le dialogue entre les groupes
- * La participation à tous les niveaux,
- * La gestion des activités en dehors du cadre direct de l'administration dont l'éducation informelle.

Les actions seront menées à travers les ONG, les associations et le secteur privé.

La Société civile pourra être active dans :

- La fourniture de services,
- La gestion de projets, la mise en œuvre et les réalisations sur terrain,
- Les rôles d'intermédiaires, de porte-parole et de garant.
- La diffusion des informations,
- La promotion des dialogues,
- La plaidoirie et l'incitation,
- Le partenariat avec les communautés locales pour les activités de protection et de conservation,
- Le renforcement de la capacité des communautés à gérer les ressources par des assistances techniques

4.3.3 Accroître l'accès du citoyen à ses droits et obligations.

L'appui à la population locale passe à travers les ONG. Il consiste à faire comprendre au citoyen ses rôles et ses responsabilités dans la gestion forestière et lui permettre une participation et une prise de responsabilité.

Les relations entre l'institution publique et les citoyens reposent sur :

- L'établissement des procédures et règles de fonctionnement,
- La définition des droits et responsabilités de chacun, leur diffusion suivi d'explication,
- L'établissement des relations de partenariat qui tiennent compte de l'évolution des conditions sociales, économique et culturelles de la société,
- Une même interprétation de la loi et une même pratique.

Le développement de la communication et de stratégies de relations publiques permet d'assurer le partenariat et la participation du citoyen dans les différents processus et d'informer les acteurs sur le fonctionnement du secteur.

4.3.4 Nuance entre partenaire et institution.

Les précisions suivantes s'avèrent nécessaires en ce qui concerne les partenaires et les institutions :

- * Le partenaire est un associé avec qui on joue ou on pratique certaines activités. Les partenaires sociaux sont les agents économiques impliqués dans les négociations d'ordre social.
- * L'institution est une règle, un usage, un établissement ou un organisme mis en place légalement. Les institutions sont les lois fondamentales qui régissent la vie politique et sociale d'un pays.

4.4 Exemple.

Le résultat d'une mauvaise gouvernance le plus souvent évoqué est la corruption dont nous donnons ici une manière pour arriver à sa réduction, en impliquant toutes les parties prenantes, suivant les composantes de la bonne gouvernance.

a. Prévention de la corruption.

Situation	Secteur public	Secteur privé	Communautés locales
Politisation de l'administration forestière	Dépolitisation ² et mise en œuvre politique sectoriel suivant les techniques de bases. Gestion du personnel suivant un plan de carrière. Relation avec les clients	Détection et éventuellement publication des pressions politiques et agir en conséquence. Promotion de l'éducation et la sensibilisation du public	Connaissance des principes de base de la politique sectorielle. Participation à son élaboration

² Par exemple, en Bolivie, le responsable forestier est nommé par le président de la République à partir d'une liste de 3 noms proposée par le Congrès, pour une période de 6 ans alors que le mandat du Président est de 5 ans

Situation	Secteur public	Secteur privé	Communautés locales
Pouvoir discrétionnaire ³	Limitation du pouvoir discrétionnaire. Privatisation de certaines responsabilités. Transparence dans les prises de décisions. Contrôle et équilibre administratif	Familiarisation avec les procédures et les règles, particulièrement sur les responsabilités privatisées. Participation aux activités relatives à ces responsabilités. Diffusion des informations sur les règles et procédures officielles.	Compréhension des procédures de bases relatives à leurs conditions.
Motivation des agents	Amélioration de la rémunération, Formation, Disponibilité des matériels et moyens de travail	Participation selon ses disponibilités techniques, matériels ou financière.	Demande de service conformes aux attributions techniques ou administratives de l'agent.

b. Détection de la corruption.

Situation	Secteur public	Secteur privé	Communautés locales
Pratique de la corruption	Multiplication des contrôles inopinés Certification et vérification des informations.	Engagement dans la connaissance et l'application des règles et procédures. Diffusion des informations sur les types de corruptions.	Connaissance et identification de la corruption

³ Le pouvoir discrétionnaire s'exerce en cas de vide juridique et constitue donc un jonglage avec les textes. Il est différent de l'abus de pouvoir qui est contraire au texte en vigueur.

Situation	Secteur public	Secteur privé	Communautés locales
Démission du citoyen et des autres parties prenantes.	Responsabilisation des autres acteurs. Ouverture au rapport des tiers	Prise de responsabilités	Fournitures des renseignements de base
Etablissement d'un système de surveillance			

c. Suppression de la corruption.

Situation	Secteur public	Secteur privé	Communautés locales
Application de la loi à l'encontre de celui qui pratique la corruption	Arrestation, emprisonnement, amendes.	Collaboration avec forces de l'ordre et l'armée.	Participation aux opérations sur terrain.

5 PROPOSITIONS POUR UNE BONNE GOUVERNANCE DU SECTEUR FORET.

Les différents domaines d'activités du secteur forestier font l'objet de problématiques en matière de transparence, de participation et de responsabilisation. Les propositions suivantes concernent les activités de gestion des ressources forestières, plus particulièrement l'exploitation forestière qui a été traitée au cours de l'atelier. Les autres aspects du secteur forestier, comme la répression des infractions ou le transfert de gestion ainsi que le reboisement, nécessitent encore des études et des discussions plus approfondies avec les divers responsables et les acteurs sur terrain.

5.1 Exploitation forestière.

5.1.1 Cadre logique.

<i>Problématiques liées à la transparence</i>	<i>Actions à entreprendre afin de</i>		
	<i>Promouvoir le partenariat</i>	<i>Améliorer le cadre légal et les procédures administratives</i>	<i>Renforcer les diverses institutions</i>
Textes non actualisés. Insuffisance de la diffusion des textes. Non-disponibilité et non-accessibilité aux informations à jours.	Faciliter la circulation des informations. Mettre les textes à la disposition de toutes les entités concernées.		
Procédures d'instruction des dossiers de permis d'exploitation floues. Mode de délivrance de gré à gré.	Mettre à niveau les informations pour les autorités locales en matière d'exploitation forestière. Etablir et/ ou diffuser les règles de procédures.		

Problématiques liées à la transparence	Actions à entreprendre afin de		
	Promouvoir le partenariat	Améliorer le cadre légal et les procédures administratives	Renforcer les diverses institutions
Contrôle forestier non transparent	Stratégie de contrôle forestier.		
Manque d'information et de formation.	Bâtir un curriculum de formation ⁴ pour les institutions (autorités locales, opérateurs...)		
Insuffisance du suivi des appuis au niveau des institutions	Poursuivre l'appui pour la mise en place de base de données.		
Non-intégration des situations réelles dans les prises de décision.	Insérer dans le mécanisme de prise de décision les avis des agents sur terrain, par des consultations.	Donner aux services déconcentrés les moyens nécessaires pour l'exercice de leur pouvoir.	
	Mettre en place des organes de suivi Mettre en place un système d'alerte.		
Lignes d'action	Elaborer, actualiser et diffuser les textes réglementaires et les règles de procédures.		
	Bâtir un curriculum de formation pour les institutions (autorités locales, opérateurs...)		
	Mettre en place des organes de suivi.		

Non-intégration des situations réelles dans les prises de décision.

Lors de la décision d'assainissement de l'exploitation forestière qui a abouti à la suspension des permis, une commission d'études établie au niveau central a procédé à la levée de permis suspendus sans tenir compte des raisons ou avis des agents sur terrain. En effet, les titulaires de ces permis qui ont fait l'objet de levée de suspension sont en général des délinquants ou des mauvais payeurs qui n'ont jamais réglé leur redevance. Les motifs de ces décisions d'annulation de suspension n'ont pas été communiqués aux agents sur terrain. Il y a donc un problème de transparence dans les prises de décisions suite aux non-implications des agents concernés et un défaut de participation dans la

⁴ Un curriculum de formation comprend les objectifs de la formation, le contenu gradué ou échelonné, la stratégie et les moyens de transmission, les contraintes de la formation et l'évaluation.

commission d'études. Il y a aussi les dérogations spéciales qui n'ont pas de fondement légal et auxquelles certains dirigeants ont recours pour couvrir les faveurs qu'ils dispensent à leur connaissance particulière.

Procédures d'instruction des dossiers de permis d'exploitation floues.

La majeure partie des parties prenantes (les exploitants forestiers, les diverses autorités et la communauté de base) ne maîtrisent pas ou ignorent tout simplement les circuits administratifs et techniques des divers dossiers (demandes de permis d'exploitation, d'autorisations d'exportation...) Les procédures paraissent ainsi longues, coûteuses et incompréhensibles suite à sa forte centralisation Cette situation favorise les interventions de certains agents de l'administration et réduit leur participation à la simple signature sans tenir compte du sens réel de cette signature et de l'engagement technique et social qui en découle.

Contrôle forestier non transparent.

Les contrôles forestiers, stipulés dans les textes, sont souvent interprétés comme étant un système pour soutirer des bénéfices directs, aux exploitants, sous forme de produits forestiers ou de sommes d'argent. Le service ne dispose pas de moyens pour effectuer les contrôles et ce sont souvent les exploitants eux-même qui prennent à la charge les agents forestiers. Ces derniers ne peuvent pas ainsi effectuer leur travail en toute objectivité ou se limitent à de simples activités sur terrain.

Le fait que les agents forestiers effectuent seuls les contrôles sans la participation d'autres entités semblent aussi soulever des problèmes de transparence.

Organes de suivi.

Les organes de suivi à mettre en place sont des institutions reconnues légalement qui disposent d'un texte de création et de termes de référence. Il faut signaler qu'il s'agit d'un organe de suivi, et non pas d'organe de suivi et d'arbitrage, le terme « arbitrage » étant trop embarrassant et trop relatif. L'arbitrage doit être confié à une autre entité.

<i>Problématiques liées à la participation</i>	<i>Actions à entreprendre afin de</i>		
	<i>Promouvoir le partenariat</i>	<i>Améliorer le cadre légal et les procédures administratives</i>	<i>Renforcer les diverses institutions</i>
Subjectivité des autres forces de l'ordre dans le contrôle	Contrôler l'application des textes.	Préciser les responsabilités respectives de l'Administration Forestière et des Forces de l'Ordre	
	Sensibiliser et mettre en information sur les textes.	Créer et rendre opérationnelle une brigade mixte de sensibilisation et de contrôle.	
Non-professionnalisation du métier. (Exploitation irrationnelle)	Suivre les exploitants forestiers sur le code de professionnalisation	Etablir un code de professionnalisation des exploitants forestiers.	Former les exploitants forestiers sur le code de professionnalisation.
	Constituer une plate-forme de concertation entre les associations d'opérateurs et l'Administration Forestière.	Créer un certificat d'aptitude aux fonctions d'exploitants forestiers.	Créer d'autres centres de formation professionnalisant pour les exploitants forestiers, sur la côte Est.
	Dynamiser / Créer des centres de formation professionnelle forestière.		
	Rendre opérationnelle les centres de formation		
Insuffisance de l'implication des CTD ⁵ et des communautés de base depuis l'élaboration des plans d'aménagement jusqu'au contrôle.	Renforcer les actions d'information et de sensibilisation au niveau local.	Définir les rôles des CTD et des COBA ⁶ de l'élaboration des plans d'aménagement jusqu'au contrôle.	

⁵ CTD : Collectivités territoriales décentralisées.

⁶ COBA : Communauté de Base.

Problématiques liées à la participation	Actions à entreprendre afin de		
	Promouvoir le partenariat	Améliorer le cadre légal et les procédures administratives	Renforcer les diverses institutions
Insuffisance de l'implication des agents des services décentralisés et déconcentrés.	Insérer dans le mécanisme de prise de décision les avis des agents sur terrain, par des consultations.		Donner aux services déconcentrés les moyens nécessaires pour l'exercice de leur pouvoir.
	Redynamiser les espaces d'échanges et d'écoute des agents de terrain (rencontres itératives et évolutives, réunions annuelles...)		
Forte centralisation du pouvoir.	Instituer des cadres formels et reconnus de participation, à tous les niveaux.		
Absence ou insuffisance de financement.	Utiliser le FFN ⁷ /FFR ⁸ pour le fonctionnement de la brigade mixte et autres structures de sensibilisation et de contrôle.		
Absence ou insuffisance de motivation	Faciliter la participation des différents acteurs par des appuis techniques, matériels... Multiplier les formes de motivations reconnues et de reconnaissance		
Lignes d'action	<i>Sensibiliser tous les niveaux sur les textes.</i>		
	<i>Créer et rendre opérationnelle une brigade mixte de sensibilisation et de contrôle.</i>		
	<i>Définir, diffuser et expliquer les règles de procédures sur les responsabilités et rôles de toutes les parties prenantes.</i>		
	<i>Créer et opérationnaliser des centres de formation professionnalisant.</i>		
	<i>Multiplier les formes de motivations reconnues (décoration, valorisation, formation...) et de reconnaissance.</i>		

⁷ FFN : Fonds Forestier National.

⁸ FFR : Fonds Forestier Régional.

	<i>Instituer des cadres formels de concertation (espaces d'échanges, plate-forme...)</i>
	<i>Etablir et appliquer un code de professionnalisation.</i>
	<i>Utiliser le FFN/ FFR pour le fonctionnement des brigades mixtes et autres structures de sensibilisation et de contrôle.</i>

Ambivalence des CTD.

Il faut noter que les CTD constituent à la fois des partenaires et aussi des institutions, selon leurs rôles et les interprétations.

Constituer une plate-forme de concertation entre les associations d'opérateurs et l'Administration Forestière.

Au niveau national, une association des exploitants forestiers est déjà formée depuis quelques années mais un problème avec l'Administration Forestière réside dans le fait qu'il n'y a ni complémentarité ni concertation entre les deux entités mais plutôt conflit d'intérêt. D'un côté, l'association regroupe en majorité des exploitants non respectueux des règles et procédures ou qui ont commis des délits et veulent s'y réfugier contre l'application de la législation. Leur intérêt immédiat est de ne pas subir les sanctions. De l'autre côté, il y a aussi réticence des agents forestiers à mener des dialogues car, conscients de leur faiblesse (le plan matériel, technique ou financier) il leur est difficile de faire face à cette association. Cependant, les concertations nécessitent la définition de conditions préalables pour les deux parties.

Au niveau régional, il existe aussi des regroupements des opérateurs sous forme de syndicats ou d'associations.

Créer et rendre opérationnelle une brigade mixte de sensibilisation et de contrôle

Le cas de la CIREF⁹ d'Ambatondrazaka illustre l'exemple de brigade mixte fonctionnelle. La brigade associe plusieurs services (Elevage, Agriculture, Eaux et Forêts, Domaines, CTD, Forces de l'Ordre...) qui effectuent d'abord des séances de sensibilisation et d'encadrements techniques avant de procéder au contrôle de l'application des textes puis à la répression. La sensibilisation comprend des séances d'informations sur les textes au niveau des communes. La brigade est financée par la GTZ et les travaux peuvent être efficaces s'ils sont exécutés au sérieux.

La CIREF de Moramanga a établi une stratégie de contrôle incluant la mise en place d'un système efficace et pérenne et d'un dispositif pour la participation des parties prenantes.

Brigades mixtes ou plates formes, selon les localités et les conditions régionales (problématiques, institutions existantes, disponibilités des ressources) ils seront institués suivant un cadre formel, reconnu et accepté.

⁹ CIREF : Circonscription des Eaux et Forêts.

Nuances entre Information/ Formation/ Sensibilisation.

Information : action de donner connaissance d'un fait. Informations = éléments de connaissance, renseignements élémentaires susceptibles d'être transmis et conservés grâce à un support ou à un code.

Formation : Action de former, de se former ; son résultat/ Action d'instruire, d'éduquer : son résultat.

Sensibilisation : action de sensibiliser quelqu'un à quelque chose ; La lui faire percevoir, comprendre.

CTD et élaboration de plans d'aménagement.

Les rôles des CTD dans l'élaboration des plans d'aménagement doivent encore être définis.

FFN/ FFR.

L'utilisation de ces fonds pour la motivation des agents n'est pas encore prévue.

Formes de motivation.

Aux formes de motivations habituelles (valorisation, promotion, décoration...) viennent s'ajouter les autres moyens de reconnaissance comme la participation dans une émission médiatisée ou la publication de photos dans un journal écrit.

<i>Problématiques liées à la responsabilisation</i>	<i>Actions à entreprendre afin de</i>		
	<i>Promouvoir le partenariat</i>	<i>Améliorer le cadre légal et les procédures administratives</i>	<i>Renforcer les diverses institutions</i>
Charte de la responsabilité floue	Définir les rôles et les fonctions des différentes parties (partage des responsabilités)		
Contrôle forestier insuffisant.	Dotation de moyens de contrôle adéquats (matériel, humain, financier...)		
Démotivation des agents et autres acteurs.	Renforcer les institutions en moyen logistique et en formation. Multiplier les formes de motivations reconnues et de reconnaissance		
Affaires contentieuses non suivies d'effets au tribunal au cours des poursuites judiciaires.	Diffuser la circulaire établie par le ministère de la Justice sur la célérité dans le traitement des affaires forestières.		

<i>Problématiques liées à la responsabilisation.</i>	<i>Actions à entreprendre afin de</i>		
	<i>Promouvoir le partenariat</i>	<i>Améliorer le cadre légal et les procédures administratives</i>	<i>Renforcer les diverses institutions</i>
Non-respect des techniques d'exploitation.	Etablir et appliquer un code de professionnalisation. Réaliser les plans d'aménagement pour toutes les opérations comprenant des interventions forestières. Etablir et faire adopter par les opérateurs privés les normes techniques, économiques et sociales ou culturelles, les codes de conduite. Conditionner l'achat des produits par une certification forestière. Promouvoir et exiger la certification privée		
<i>Lignes d'action</i>	<i>Etablir et appliquer un code de professionnalisation.</i>		
	<i>Développer le partenariat avec le Ministère de la Justice.</i>		
	<i>Définir, diffuser et expliquer les règles de procédures sur les responsabilités et les rôles de toutes les parties prenantes.</i>		
	<i>Multiplier les formes de motivations reconnues (décoration, valorisation, formation...) et de reconnaissance</i>		

Situation actuelle des exploitants forestiers.

Le métier d'exploitant forestier ne constitue pas une fonction principale mais une deuxième activité. Le même problème existe dans les autres secteurs comme l'enseignement et le transport. Est-ce un signe de la pauvreté ou une lutte contre la pauvreté dans un souci de diversification des sources de revenus ? La discussion s'est arrêtée sur le fait qu'un exploitant forestier doit être professionnel et se conformer au code forestier de professionnalisation qui sera mis en place.

Code de professionnalisation.

A l'instar des autres secteurs (bâtiments, tourisme) ce code s'avère nécessaire, même pour la délivrance de permis par voie d'adjudication. En effet, les éléments du code existent déjà mais sont éparpillés (dans les textes, les instructions permanentes, les clauses du permis...) et nécessitent d'être rassemblés.

Circulaire émise par le Ministère de la Justice.

Cette circulaire renferme les mesures prises et à prendre par le Ministère de la Justice pour que les affaires forestières soient traitées avec célérité et efficacité au niveau du

Tribunal. La référence peut être retrouvée dans le document « Stratégie de Contrôle Forestier » de la DIREF¹⁰ de Toamasina.

<i>Problématiques liées à l'équité</i>	<i>Actions à entreprendre afin de</i>		
	<i>Promouvoir le partenariat</i>	<i>Améliorer le cadre légal et les procédures administratives</i>	<i>Renforcer les diverses institutions</i>
Faible retour des valeurs ajoutées de l'exploitation forestière au niveau local et régional.	Dynamiser les relations de l'Administration Forestière avec les COBA et les opérateurs.		
Ingérence des élus devant les délits			

5.1.2 Axes stratégiques.

Le tableau précédent a permis de dégager les axes stratégiques de bonne gouvernance du secteur forêt en matière d'exploitation forestière. Ils consistent essentiellement à :

- Définir et actualiser les textes,
- Sensibiliser (SIC)¹¹,
- Créer et rendre opérationnel les brigades mixtes de sensibilisation et de contrôle,
- Multiplier les formes de motivations reconnues (décorations, formations...) et de reconnaissance,
- Utiliser le FFN /FFR pour le fonctionnement des brigades mixtes et des autres structures de sensibilisation et de contrôle,
- Réaliser les contrôles forestiers par les brigades mixtes,
- Créer et opérationnaliser des centres de formations professionnalisant,
- Bâtir un curriculum de formation pour les institutions,
- Mettre en place des organes de suivi,
- Etablir et appliquer un code de professionnalisation,
- Instituer un cadre formel de concertation (espace d'échanges, plate forme...)
- Développer le partenariat avec le Ministère de la Justice.

¹⁰ DIREF : Direction Inter Régionale des Eaux et Forêts.

¹¹ SIC : Sensibilisation, Information et Communication.

5.2 Reboisement.

<i>Problématiques liées à la transparence.</i>	<i>Actions à entreprendre afin de</i>		
	<i>Promouvoir le partenariat</i>	<i>Améliorer le cadre légal et les procédures administratives</i>	<i>Renforcer les diverses institutions</i>
Méconnaissance des nouveaux textes sur les mesures incitatives en matière de reboisement.	Mettre les textes à la disposition de toutes les entités concernées.	Etablir, diffuser et expliquer les règles de procédures, applicables aux conditions locales.	Diffuser les renseignements techniques sur le reboisement.
Absence ou insuffisance de manuels de procédures.	Faciliter la circulation des informations.		
Ignorance des procédures d'acquisition de terrains pour le reboisement.	Mettre en pratique les différentes formes de motivation et d'incitation.		
Dépendance du Ministère chargé des Domaines	Diffuser les textes auprès des divers partenaires, surtout le Service des Domaines.	Clarifier ou renforcer les textes pour que leur application soit effective.	Développer le partenariat avec le Ministère chargé des Domaines
Incompréhension des clauses des permis d'exploitation forestière sur la participation au reboisement et manque de suivi.	Former et encadrer les exploitants et les autres opérateurs sur le reboisement.	Clarifier et rendre réaliste les clauses des permis d'exploitation forestière.	Former et préparer des opérateurs pour chaque activité de gestion forestière Mettre en place des organes de suivi

Textes et manuels de procédures.

Les textes sur les mesures incitatives pour les reboisements existent déjà mais ne sont pas encore appliqués intégralement, soit par manque de moyens, par absence de dispositions complémentaires ou tout simplement par méconnaissance au niveau des terrains. La conception de ces textes ayant été faite au niveau central, la diffusion ne suffit donc pas mais nécessite des informations et des explications complémentaires.

Dépendance avec le Ministère des Domaines.

L'immatriculation des terrains étant de la compétence du Ministère des Domaines, le processus est souvent long et encore non maîtrisé par les participants au reboisement. Les mesures pour réduire le coût et le temps d'instruction des dossiers pour les zones de reboisement ne sont pas encore appliquées intégralement.

Clauses des permis d'exploitation forestière.

Les clauses des permis d'exploitation forestière prévoient la participation des titulaires aux travaux de reboisement, fixent le nombre de plants à mettre en terre ainsi que le responsable forestière chargé de suivi et de la délivrance d'un certificat d'exécution. Il est cependant difficile aux exploitants forestiers de se conformer à ces clauses, souvent par absence de plants produits en pépinière, et aussi par manque d'encadrement technique et quelquefois par manque de volonté. Ces travaux sont convertis en d'autres activités comme la fourniture de carburants ou autres biens. Leur suivi devient ainsi difficile et beaucoup les interprète comme étant de la corruption.

<i>Problématiques liées à la participation.</i>	<i>Actions à entreprendre afin de</i>		
	<i>Promouvoir le partenariat</i>	<i>Améliorer le cadre légal et les procédures administratives</i>	<i>Renforcer les diverses institutions</i>
Faible taux de réussite des plantations	Exploiter, diffuser les systèmes de motivation et d'incitation. Associer d'autres activités (apiculture, horticulture...)	Elaborer les manuels de procédures concernant les textes sur les mesures incitatives. Mettre en place des structures opérationnelles pour la conception, la réalisation et le suivi.	Encadrer et former techniquement les divers acteurs au cours des différentes étapes du reboisement (de la récolte de graines à l'utilisation des produits)
Participation symbolique de certains acteurs aux travaux de mise en terre pour une journée dans l'année.	Mettre à niveau les informations pour les autorités locales en matière de reboisement.		

<i>Problématiques liées à la participation.</i>	<i>Actions à entreprendre afin de</i>		
	<i>Promouvoir le partenariat</i>	<i>Améliorer le cadre légal et les procédures administratives</i>	<i>Renforcer les diverses institutions</i>
Utilisation d'essences non conformes aux besoins des populations locales.	Identifier les essences adaptées aux différentes conditions et intéressantes dans leur utilisation. Valoriser les différents types de produits.		
Problèmes de croyances autour de certaines espèces.	Identifier les groupes d'influence et acquérir leur participation.	Officialiser les rites traditionnels favorables	Associer des éléments techniques à la valorisation des rituels. Développer les croyances et rites favorables aux arbres et aux plantations.
Influence de l'historique du reboisement sur la conception actuelle.	Faire connaître les différents types de reboisement, de travaux sylvicoles, de produits et leurs différents intérêts pour l'économie familiale, l'élevage, l'agriculture...		
Evolution des rôles de l'Administration Forestière.	Instituer des cadres formels de concertation (espace d'échanges, plateforme...)	Elaborer, diffuser les règles de procédures. Etablir des textes réalistes et applicables aux situations sur terrain et non pas pour répondre à demande ponctuelle.	Former les différentes institutions sur leurs nouveaux rôles et responsabilités.
Absence de suivi	Mettre en place des organes de suivi.		

Faible taux de réussite.

Les activités relatives au reboisement sont connues essentiellement pour les travaux de mise en terre qui sont entrepris pendant la saison des pluies. Les plants sont par la suite laissés sans entretien, ni contre les feux, ni contre les autres ravageurs.

Participation pour une journée.

La participation est massive à l'époque de mise en terre et se traduit surtout par des manifestations et des festivités fortement médiatisées, une occasion pour des hauts responsables des services publics ou des projets de se distinguer. Les communautés locales interprètent ainsi le reboisement comme étant une activité pour le divertissement de certains citoyens privilégiés.

Essences utilisées.

Les essences plantées actuellement, à grande échelle, sont les essences exotiques alors que la population utilise beaucoup d'espèces particulières autochtones dans leur vie quotidienne (plantes médicinales, racines comestibles, alimentation des animaux, confection de différents outils, de matériels, construction de maisons, de pirogues...)

Croyances sur certaines espèces.

Beaucoup de croyances sont liées aux arbres et à leur plantation. Un arbre tuerait celui qui l'a planté quand il est assez grand pour faire un cercueil ou quand on peut voir la mer de son sommet. D'autres rendraient paralysé... Ces croyances ont souvent comme origine des événements banals qui se sont passés, mais interprétés différemment par une population qui n'a pas accès aux informations techniques adéquates et qui ont de très faible notion moderne de santé, par exemple.

Historique du reboisement.

A une certaine période, le reboisement était un Devoir National, la participation était obligatoire. A une autre période, elle est devenue une sanction pour ceux qui ont commis des défrichements (travaux de transaction, préparation du sol et trouaison effectuées par des détenus) ou une clause obligatoire mais incomprise dans les permis d'exploitation. Actuellement, la participation au reboisement nécessite l'achat de plants qui était gratuit auparavant. Le sens et la valeur exacts n'ont pas été précisés et justifiés pour chaque période et la participation dépend de la conception et des possibilités de chacun.

Evolution des rôles de l'Administration.

Le service forestier était toujours connu pour ses pépinières mais, suite aux désengagement de l'Etat, la relève n'est assurée en partie que par des anciens employés qui ne disposent pas de tous les moyens matériels et financiers pour produire le nombre de plants nécessaire au besoin des consommateurs. Il est difficile pour les agents forestiers de concevoir et d'accepter que le seul travail non ingrat qui leur a été confié leur soit retiré et confié à d'autres organismes qui n'ont pas la capacité technique.

<i>Problématiques liées à la responsabilisation</i>	<i>Actions à entreprendre afin de</i>		
	<i>Promouvoir le partenariat</i>	<i>Améliorer le cadre légal et les procédures administratives</i>	<i>Renforcer les diverses institutions</i>
<p>Faible taux de réussite.</p> <p>Manque de travaux d'entretien et de suivi.</p> <p>Absence de protection contre les feux.</p> <p>Signification du reboisement réduite aux travaux de mise en terre.</p>	<p>Définir les rôles et les fonctions des différentes parties prenantes (partage des responsabilités)</p>	<p>Elaborer les manuels de procédures relatifs aux textes sur les mesures incitatives.</p> <p>Mettre en place les commissions forestières.</p> <p>Faciliter l'accès aux différents travaux sur le reboisement.</p> <p>Lever les mesures restrictives.</p>	<p>Pourvoir des formations techniques.</p> <p>Identifier et instaurer les réserves foncières pour le reboisement</p>
<p>Changement de vocation et occupation des stations forestières ou gestion privée à d'autres fins.</p>	<p>Former les différentes parties prenantes dans leurs rôles et responsabilités respectives.</p> <p>Diffuser et faire appliquer les normes techniques</p>	<p>Réhabiliter la vocation des stations forestières.</p> <p>Déterminer les normes techniques.</p>	<p>Renforcer les institutions en moyen logistique et en formation pour le respect des normes techniques.</p>
Mettre en place un organe de suivi.			

Stations forestières.

Les stations forestières, fierté du Service, sont occupées par des tiers pour d'autres activités comme des plantations agricoles ou des maisons d'habitation. L'Administration ne se sent plus propriétaire et les nouveaux occupants se permettent d'agir à leur guise.

<i>Problématiques liées à l'équité.</i>	<i>Actions à entreprendre afin de</i>		
	<i>Promouvoir le partenariat</i>	<i>Améliorer le cadre légal et les procédures administratives</i>	<i>Renforcer les diverses institutions</i>
Appartenance des terrains reboisés	Diffusion suivie d'explication des nouveaux textes.	Elaborer les manuels de procédures et des guides d'exploitation des nouveaux textes, utilisables par les agents sur terrain.	Former sur les dispositions des nouveaux textes et leur mise en application. Procéder aux opérations domaniales et à la sécurisation foncière en fournissant les appuis correspondants.
Exploitation et jouissances produits issus des reboisements.	Mettre en pratique les dispositions des textes sur les incitations en matière de reboisement.		

Appartenance des terrains reboisés / Exploitation des produits.

Les reboisements actuels ont été réalisés dans le cadre du reboisement national ou par des sociétés d'Etat. Le terrain est souvent domanial, ce qui laisse des interrogations quant à l'utilisation future des produits.

5.3 Transfert de gestion.

<i>Problématiques liées à la transparence.</i>	<i>Actions à entreprendre afin de</i>		
	<i>Promouvoir le partenariat</i>	<i>Améliorer le cadre légal et les procédures administratives</i>	<i>Renforcer les diverses institutions</i>
Sensibilisation et de communication insuffisante pour accompagner les différentes étapes du transfert de gestion	Faciliter la circulation des informations Mettre les textes à la disposition de toutes les entités concernées.	Etablir, diffuser et expliquer les procédures légales et les modes opératoires.	Diffuser les renseignements techniques sur le transfert de gestion.

<i>Problématiques liées à la transparence.</i>	<i>Actions à entreprendre afin de</i>		
	<i>Promouvoir le partenariat</i>	<i>Améliorer le cadre légal et les procédures administratives</i>	<i>Renforcer les diverses institutions</i>
Absence de directives techniques uniformes, de canevas facile à appliquer.	Diffuser et expliquer le guide d'orientation.	Elaborer, tester, valider un guide d'orientation.	Elaborer un canevas à l'usage des opérateurs et des communautés de base, pour : <ul style="list-style-type: none"> - les collectes de données, - l'élaboration et la mise en œuvre des contrats, - la conduite des opérations sur terrain.
Appréciations réelles des problèmes et des solutions proposées.	Diffuser les diverses solutions et établir un espace de discussions entre les parties prenantes et ou les différentes localités. Présenter et diffuser les études préliminaires avant le choix du transfert de gestion.	Etablir les différences (avantages et inconvénients) entre diverses solutions.	Permettre aux parties prenantes de faire le choix entre plusieurs propositions de solutions techniques.

Appréciations réelles des problèmes et des solutions proposées.

La tendance actuelle considère le transfert de gestion comme la solution miracle à tous les problèmes de gestion des ressources naturelles, sans considération des autres alternatives.

L'objectif de certains opérateurs est constitué par le nombre de contrats de transfert de gestion réalisés.

Les sites de transfert de gestion sont souvent pré-identifiés et sont constitués les zones d'actions préalablement définies de certains projets.

<i>Problématiques liées à la participation.</i>	<i>Actions à entreprendre afin de</i>		
	<i>Promouvoir le partenariat</i>	<i>Améliorer le cadre légal et les procédures administratives</i>	<i>Renforcer les diverses institutions</i>
Elaboration de la loi et des décrets d'application.	Diffuser les textes. Recueillir les avis sur les textes et leur mise en application.	Tenir compte des règles et usages qui régissent la communauté de base dans l'élaboration des textes	Former chaque institution sur les principes et disposition des différentes lois pour leur permettre d'émettre leur avis.
Compréhension du principe et de la participation effective des différentes parties prenantes	Organiser des séances préalables d'informations et d'organisation. Instituer des cadres formels d'échanges et de rencontres.	Mettre en place des structures opérationnelles pour la coordination, la gestion et le suivi.	Encadrer et former techniquement les divers acteurs en gestion des ressources naturelles. Valoriser les connaissances locales en gestion de ressources naturelles.
Différence entre les systèmes actuellement en vigueur. Non-évidence de la complémentarité entre les différents outils.	Comparer et capitaliser les différents outils utilisés par chaque opérateur sur terrain.	Formuler et mettre à jour des guides d'utilisation des différents outils. Evaluer la conformité des pactes sociaux avec la réglementation en vigueur.	Fournir des explications sur les différents systèmes à toutes les parties prenantes. Consolider leur capacité d'analyse.
Duplication des rôles entre les agents des opérateurs environnementaux et les médiateurs.	Diffuser les textes. Créer des espaces d'échanges et de discussion.	Préciser les termes de références et les descriptions des fonctions.	Former les différentes parties prenantes sur leurs rôles et responsabilités respectives.

<i>Problématiques liées à la participation</i>	<i>Actions à entreprendre afin de</i>		
	<i>Promouvoir le partenariat</i>	<i>Améliorer le cadre légal et les procédures administratives</i>	<i>Renforcer les diverses institutions</i>
Lourdeur administrative dans la mise en œuvre.	Identifier les responsabilités susceptibles d'être partagées ou déléguées.	Simplifier les approches et élaborer un guide par secteur.	Professionnaliser chaque acteur dans ses activités (environnement, économie...) par des formations ou l'établissement d'un guide utilisable.

Elaboration de la loi et de décrets d'application.

Le transfert de gestion était déjà très célèbre mais sa mise en pratique fut encore impossible faute de décret d'application. L'intérêt et les intentions, donc la demande, pour les transferts étaient importants dès le début de l'opération alors que le fonctionnement n'était pas encore maîtrisé.

Compréhension du principe de la participation.

La participation est réduite au fait d'assister à des réunions organisées dans le cadre du transfert de gestion, pour approuver des décisions qui ont été prises par d'autres instances. Ainsi, manque-t-il l'implication des communautés locales dans l'identification des sites ou la mise en œuvre du contrat et la conduite des opérations. Le mode de participation diffère selon les acteurs sur terrain.

Différence entre les systèmes de transfert de gestion.

Dans le cas de GELOSE¹², les coûts additionnels pour la sécurisation foncière et le recours aux médiateurs environnementaux rendent la procédure plus longue et plus onéreuse.

Complémentarité des outils.

Les différents outils n'ont pas encore fait l'objet de capitalisation. L'apparition de nouveaux outils suscitent des doutes et des réactions de défenses malgré les objectifs communs. D'autres systèmes comme les contrats de conservation sont aussi en train de voir le jour.

¹² GELOSE : Gestion Locale Sécurisée

<i>Problématiques liées à la responsabilisation</i>	<i>Actions à entreprendre afin de</i>		
	<i>Promouvoir le partenariat</i>	<i>Améliorer le cadre légal et les procédures administratives</i>	<i>Renforcer les diverses institutions</i>
<p>Nombre trop important de demandes sur les ressources.</p> <p>Objectif en nombre de contrats signés.</p> <p>Contrats qui sont de courte durée ne permettant pas une vision à long terme.</p>	<p>Diffuser les procédures.</p> <p>Insérer les réalités régionales dans ces procédures ou les adapter aux conditions locales.</p>	<p>Elaborer les procédures pour les différentes études (économiques, conformité, de filière) ainsi que des fiches techniques.</p>	<p>Former pour la réalisation des études en vue de la régulation des demandes.</p> <p>Identifier et valoriser les mécanismes de conservation locale.</p>
<p>Non-efficience de l'application du contrat de transfert de gestion et de la mise en œuvre du plan d'aménagement.</p>	<p>Diffuser la charte de responsabilité et préciser les fonctions de chaque partenaire</p>	<p>Elaborer la charte de responsabilités relative à la gestion transférée.</p> <p>Clarifier la situation foncière pour faciliter l'accès et l'usage des ressources naturelles.</p>	<p>Adapter la charte aux conditions de chaque région, selon les parties prenantes et les ressources objets de transfert de gestion.</p>
<p>Absence de capitalisation des mécanismes développés par chaque opérateur.</p> <p>Absence d'étude de complémentarité entre les différents outils.</p>	<p>Etudier les standards sur l'utilisation des outils de transfert, selon les dispositions et les possibilités de chaque partenaire.</p>	<p>Rédiger des standards sur l'utilisation des outils de transfert.</p> <p>Faire ressortir les liens et les effets de complémentarité pour la pertinence des outils</p>	<p>Adapter les standards sur l'utilisation des outils de transfert, aux conditions locales (ressources, institutions...)</p>

<i>Problématiques liées à la responsabilisation.</i>	<i>Actions à entreprendre afin de</i>		
	<i>Promouvoir le partenariat</i>	<i>Améliorer le cadre légal et les procédures administratives</i>	<i>Renforcer les diverses institutions</i>
Manque de considération des dimensions plurisectorielles de la gestion de l'environnement	Etudier l'application du processus standard sur le plan technique, juridique, social, économique, spatial...	Rédiger les processus standard pour l'élaboration d'un plan d'aménagement.	Inclure les études sur la capacité des communautés locales en matière de gestion et d'analyse.
Faiblesse des retombées économiques sur l'économie locale et régionale.	Mener des études fiscales et financières	Officialiser les résultats des études et établir les textes correspondants.	Impliquer les parties prenantes dans les études et le suivi de l'application des textes.

5.4 Application de la législation forestière.

<i>Problématiques liées à la transparence.</i>	<i>Actions à entreprendre afin de</i>		
	<i>Promouvoir le partenariat</i>	<i>Améliorer le cadre légal et les procédures administratives</i>	<i>Renforcer les diverses institutions</i>
Disposition des textes incomplets ou incohérents rendant impossible une application effective (notion de Région, FFN /FFR)	Diffuser les règles de procédures.	Rédiger des textes applicables aux conditions réelles. Etablir les règles de procédures	Former sur les règles de procédures ainsi que les droits et obligations selon les dispositions des textes.
Ignorance des textes, méconnaissance générale des textes et des procédures.	Faciliter la circulation des informations. Mettre les textes à la disposition de toutes les parties prenantes.		
Méconnaissance des procédures des dossiers de contentieux.	Diffuser les informations sur la situation et l'état des dossiers en cours.	Relancer et mettre à jour la tenue des sommiers des contentieux.	Former et expliquer les circuits des dossiers et les responsables administratifs ou techniques.

Disposition des textes

Certains textes sont rédigés sans considération des réalités sur terrain mais pour satisfaire les conditions de certains bailleurs ou pour faire face à une situation ponctuelle.

<i>Problématiques liées à la participation.</i>	<i>Actions à entreprendre afin de</i>		
	<i>Promouvoir le partenariat</i>	<i>Améliorer le cadre légal et les procédures administratives</i>	<i>Renforcer les diverses institutions</i>
Méconnaissance des procédures d'identification, de constatation et de poursuites.	Définir les rôles des différentes parties prenantes en cas de délits. Multiplier les formes de motivations reconnues et de reconnaissance.	Elaborer un manuel d'identification des délits et des mesures à prendre ou des éléments à fournir pour la constatation et la poursuite.	Former sur les procédures et donner les appuis techniques, matériels et logistiques adéquats.

Méconnaissance des procédures.

Comment reconnaître un délit ? Pourquoi le délinquant est-il relâché ? Plusieurs questions sont posées par les communautés locales, les responsables administratifs et sont considérées comme preuves de l'inefficacité seules du service et des agents forestiers.

<i>Problématiques liées à la responsabilisation</i>	<i>Actions à entreprendre afin de</i>		
	<i>Promouvoir le partenariat</i>	<i>Améliorer le cadre légal et les procédures administratives</i>	<i>Renforcer les diverses institutions</i>
Interprétation des dispositions contenues dans les textes, surtout pour les différentes sanctions.	Diffuser les règles de procédures et les explications sur les dispositions de la législation	Prévoir la compréhension des textes au cours de leur élaboration. Elaborer les règles de procédures.	Former sur les dispositions des textes et leur exploitation / utilisation au quotidien.
Souffrance des dossiers au niveau du Tribunal	Développer le partenariat avec le Ministère de la Justice.		

<i>Problématiques liées à la responsabilisation.</i>	<i>Actions à entreprendre afin de</i>		
	<i>Promouvoir le partenariat</i>	<i>Améliorer le cadre légal et les procédures administratives</i>	<i>Renforcer les diverses institutions</i>
Ingérence des élus au d'autres responsables dans le traitement des dossiers.	Multiplier les formes de motivations reconnues et de reconnaissance.	Etablir les chartes de responsabilités. Mettre en place un organe de suivi.	Former chaque institution sur ses responsabilités.

Interprétation des textes.

Certaines sanctions sont considérées comme étant un mode d'appropriation officielle d'un lopin de terre (exemple, dans le cas d'un emprisonnement à la suite d'un défrichage, le délinquant pense que c'est le moyen de payer le prix du terrain et qu'à sa sortie de prison, il deviendra le propriétaire légal) Au lieu d'enrayer le mal, elles ne font qu'assurer leur expansion.

5.5 Gestion administrative.

<i>Problématiques liées à la transparence.</i>	<i>Actions à entreprendre afin de</i>		
	<i>Promouvoir le partenariat</i>	<i>Améliorer le cadre légal et les procédures administratives</i>	<i>Renforcer les diverses institutions</i>
Absence de gestion de carrière des agents.	Diffuser les descriptions de postes et les organigrammes	Elaborer les descriptions de postes et les organigrammes.	Assurer des formations appropriées au poste
	Mettre en place un organe de suivi.		

Gestion des carrières.

La gestion du personnel est très aléatoire. Les avancements ou promotions ou autres avantages ne sont pas accessibles aux agents en brousse qui exécutent le maximum de travail sur terrain dans des conditions précaires et difficiles. La promotion dépend souvent des connaissances et des appartenances politiques. Les différences de conditions de travail entre les agents centraux et décentralisés sont importantes, les premiers roulent en ville en voiture tout terrain alors que les seconds sont à pied et n'ont même pas de vélos.

<i>Problématiques liées à la participation.</i>	<i>Actions à entreprendre afin de</i>		
	<i>Promouvoir le partenariat</i>	<i>Améliorer le cadre légal et les procédures administratives</i>	<i>Renforcer les diverses institutions</i>
Absence de contrôle et de suivi.	Impliquer les relations avec les autres partenaires dans les programmes de travail et le suivi.	Elaborer des manuels d'organisation et de suivi permanent.	Appliquer les manuels dans les différentes activités
	Mettre en place un organe de suivi, dont le suivi hiérarchique.		
Forte centralisation des pouvoirs	Envisager la décentralisation de certains pouvoirs et le partage de fonctions.	Instituer des cadres formels et reconnus de participation à tous les niveaux. Alléger, simplifier les procédures et les circuits administratifs.	Appuyer les institutions sur le plan technique, logistique, pour l'exercice effective de leur fonction.
Perte de l'esprit de corps et d'équipe.	Constituer une plate forme de concertation entre les diverses entités de l'Administration	Organiser des rencontres et des échanges entre les différents niveaux et les différents services.	Dynamiser des espaces d'échanges et d'écoute de toute l'équipe.

Esprit de corps et d'équipe.

Les avantages liés à certains postes de hautes responsabilités ainsi que les difficultés de condition de travail pour les emplois plus modestes ont entraîné une lutte interne pour avoir les meilleures places. Cette situation est aggravée par le fait que plusieurs postes ont été confiés à des techniciens d'autres spécialités.

<i>Problématiques liées à la responsabilisation</i>	<i>Actions à entreprendre afin de</i>		
	<i>Promouvoir le partenariat</i>	<i>Améliorer le cadre légal et les procédures administratives</i>	<i>Renforcer les diverses institutions</i>
Recul de l'autorité de l'administration.	Prendre en considération les partenaires techniques, financiers et sociales dans l'élaboration des programmes de travail.	Instituer la compétition pour les meilleures réalisations. Mettre en place un système de suivi permanent en fonction du programme de travail et des résultats.	Fournir des appuis techniques et logistiques pour l'exercice effectif des diverses fonctions.
Manque de formations. Faible motivation	Identifier les protocoles de partenariat à établir avec les parties prenantes.	Multiplier les formes de motivations.	Fournir des appuis en formations correspondant aux différents postes.
Postes techniques tenus par d'autres spécialités.	Organiser les responsabilités selon la mission de chaque partie prenante. Orienter les employés selon leur spécialité.	Faire une description des postes et des profils correspondants.	Attribuer le profil correspondant aux différents postes, par recrutement ou par affectation.
Délivrance d'autorisations par diverses entités.	Diffuser et expliquer la charte.	Etablir la charte des responsabilités.	Former sur la charte des responsabilités.
Ingérence de certains responsables politiques	Appuyer les autres partenaires pour dénoncer les pressions politiques.	Clarifier les rôles et responsabilités des responsables politiques.	Relever le niveau technique des responsables.
	Mettre en place des organes de suivi.		

Recul de l'autorité de l'Administration.

Certains responsables sont otages de leur parti politique ou des connaissances qui leur ont attribué le poste.

Délivrance d'autorisation.

Diverses entités peuvent délivrer des autorisations qui ne relèvent pas de leur compétence mais le plus courant est l'ordre établi par une instance supérieure, sur sa carte de visite, intimant l'agent sur terrain de délivrer une autorisation sans suivre les procédures normales.

6 ANNEXES :

6.1 Annexe 1 : proposition de structure régionale.

CREATION D'UN OBSERVATOIRE OU UNE STRUCTURE REGIONALE.

Comment créer un observatoire ou une structure régionale, son sens, ses objectifs, son fonctionnement, ses rattachements, sa composition, sa création officielle ?

Suite à la réticence et aux réactions de certains agents face au mot « Observatoire », le terme « Structure » peut aussi être utilisé par la suite.

CADRE DE LA BONNE GOUVERNANCE

La structure doit correspondre aux composantes de la bonne gouvernance :

- * La transparence par la circulation des informations,
- * La responsabilisation des communauté locale et de la société civile, conscientes de leurs droits et de leurs responsabilités vis à vis des ressources naturelles,
- * La participation de toutes les parties prenantes du secteur forestier.

SITUATION.

La mise en place des observatoires régionaux est une des conditionnalité des bailleurs.

L'observatoire national est déjà officiel par la sortie de l'arrêté 12703 / 2000 du 20/11/2000 portant sa création et la mise en place des membres de l'équipe permanente est effective.

Il a pour mission de veiller aux règles de bonne gouvernance dans la conduite et l'exécution des actions et activités dans le secteur forestier, afin d'optimiser la gestion rationnelle du patrimoine forestier et d'assurer la conservation de la biodiversité et le maintien de l'équilibre de l'écosystème forestier.

Il assure notamment un suivi permanent du secteur en terme de bonne gouvernance des permis et autorisations diverses, de rentrées de redevances, de transfert de gestion et, notamment, de l'évolution des superficies forestières.

Des observatoires régionaux sont prévus pour Toamasina (Fénériver Est) et Toliara (Fort Dauphin), zones où les activités ont commencé par des séances de communication sur les droits et obligations des communautés locales en matière de gestion forestière. Ces séances étaient effectués par divers ONG, en collaboration avec le service technique des Eaux et Forêts.

CONCEPT.

Par définition, un observatoire est un établissement destiné aux observations astronomiques ou météorologiques.

Par extension, un observatoire économique est un établissement officiel chargé d'observer les variations des principaux facteurs économiques d'une région.

Un observatoire est un lieu où on peut observer quelque chose.

L'observatoire régional n'est mentionné dans aucun texte légal, à part la constitution de commissions forestières régionales. Cependant, son concept est surtout issu des autorités et acteurs régionaux qui ignorent souvent leurs droits et obligations en matière forestière.

Emanant d'une région, selon ses besoins et ses dynamiques, l'observatoire jouerait le rôle de journaliste (diffusion des informations) et pourrait tirer la sonnette d'alarme. Il serait indépendant (ne subissant pas les pressions extérieures), autonome et neutre, se rapportant à une structure ouverte et représentative des agences publiques, des autorités, des ONG, des associations, du secteur privé et de la société civile.

L'observatoire régional ne signifie pas « police » de l'Administration Forestière. Si c'était une police, il l'aurait été pour tout le monde, particulièrement ceux impliqués dans le secteur forestier. Son concept ne se limite pas non plus à une diffusion ni au recoupement des informations comme la liste des permis d'exploitation car c'est un outil de décision politique et un indicateur de suivi avec une équipe sur place capable d'analyser et d'interpréter les données. Il peut rendre le citoyen vigilant par la sensibilisation ou la création d'une cellule de concertation pour mener des discussions sur un sujet ou anticiper.

Il pourrait devenir une institution reconnue, accessible et indépendante pour identifier toute forme d'illégalités. Tout un chacun pourrait y faire appel et vérifier les éventuels cas d'irrégularités.

L'observatoire régional permet d'alimenter l'OSF¹³ et de mieux maîtriser la situation au niveau de la région.

POSSIBILITES/ SCENARII POSSIBLES.

L'observatoire est un des outils de la bonne gouvernance au sein d'une institution ou d'un secteur. Il doit comprendre les composantes de la bonne gouvernance fondée sur la transparence, la participation et la responsabilisation des parties prenantes.

Les scenarii suivants ont été identifiés à partir des textes et législations en vigueur, des discussions auprès de différents partenaires techniques selon leur vision et leur compréhension d'un observatoire régional,

¹³ OSF : Observatoire du Secteur Forestier.

a) Observatoire constitué d'une équipe permanente.

Les observatoires ainsi créés fonctionneront sans tenir compte des commissions forestières ni des comités consultatifs qui sont cependant mentionnés dans le texte de création de l'OSF.

L'équipe permanente de l'OSF est actuellement composée de 4 personnes. Une solution minimaliste rapide pour OSFP¹⁴ serait, pour démarrer :

- Un ingénieur forestier muni d'une moto de liaison, d'un ordinateur avec e-mail.
- Un collaborateur (probablement un informaticien capable de formater et de traiter les données ainsi que de tenir une caisse) qui assure le traitement des données et le fonctionnement quotidien du bureau.

L'équipe permanente est un organe d'exécution. Son caractère permanent dépend de la disponibilité en budget (pour le paiement de salaires complets) et du volume de travail dans la zone. Sinon, on peut avoir une commission ad hoc à qui reviennent seulement les débours et les supports logistiques.

b) Observatoire constitué d'une équipe permanente et d'une commission forestière.

L'équipe permanente est chargée de la collecte et analyse des données et de la diffusion des résultats.

La commission forestière constitue la caution morale et procède à la validation des résultats avant leur diffusion. Elle joue le rôle d'arbitre vis à vis de la véracité des informations. Elle est représentative de la région et est garante de la confiance.

Si l'observatoire travaille sans commission forestière, il n'y aura pas de différence avec les travaux de l'administration classique (DIREF, CIREF, CEF¹⁵) qui peut établir des rapports à sa guise.

Pour la collecte de données, la confidentialité de certains renseignements qui ne sont pas diffusables (comme les prix de vente des produits à l'exportation) doit être assurée mais la limite avec la transparence est difficile à déterminer.

La commission forestière joue un rôle important dans les classements, les déclassements d'où la nécessité urgente de la mettre en place avant même l'observatoire.

c) Observatoire constitué de la commission forestière.

La commission forestière peut jouer les rôles de l'observatoire sans qu'il y ait équipe permanente. Elle est représentative de la région, des différents acteurs mais le problème

¹⁴ OSFP : structure provinciale ou régionale.

¹⁵ CEF : Cantonement des Eaux et Forêts.

réside dans la complexité et la diversité de ses rôles qu'elle ne pourra pas toujours être opérationnelle et assumer toutes ses fonctions.

d) Observatoire constitué d'une entité indépendante (ONG)

Une entité indépendante comme un ONG peut jouer le rôle de l'observatoire, à l'instar de l'Observatoire des Elections. Malgré le manque d'expérience des ONG en matière de gestion forestière, c'est la structure qui peut être la plus indépendante et la plus accessible aux différents acteurs. Sa création et son effectivité nécessitent encore beaucoup d'appui technique, matériels et probablement la collaboration avec d'autres ONG internationaux.

e) Comparaisons des différents scénarii.

	EQUIPE PERMANENTE SEULEMENT	COMMISSION FORESTIERE	EQUIPE PERMANENTE COMMISSION FORESTIERE	ONG
Atouts	Rapidité dans la mise en place, en fonction de la disponibilité des ressources.	Rôle important dans d'autres activités du secteur forestier.	Représentation de tous les acteurs.	Indépendance vis à vis de l'administration et des autorités.
Contraintes	Risque de duplication de l'Administration Forestière. Crédibilité des résultats.	Création non effective. Rôles et fonctions non précisés Bénévolat. Disponibilité des membres pour les travaux quotidiens et par rapport aux autres fonctions de la commission forestière. Réunion seulement ponctuelle.	TDR ¹⁶ non précis. Commissions encore non mises en place. Rôles de la commission dans le secteur forestier.	Compétence technique. Capacité de mobilisation sans appui extérieur. Reconnaissance des autres acteurs, surtout au niveau de l'Administration forestière
Observations	Nombre de représentants de l'Administration forestière dans la commission forestière. Est-ce que les observations de CNOE ¹⁷ ont abouti à des résultats concrets lors des élections précédentes ou sont restées au stade d'observations stériles ?			

¹⁶ TDR : Termes de référence.

¹⁷ CNOE : Comité National pour l'Observation des Elections.

PROPOSITION POUR UNE PARTICIPATION / UNE DYNAMIQUE PROVINCIALE.

Le système proposé pour une bonne gouvernance forestière vient du concept malgache lié au mot **TSINJO**, signifiant :

- Avoir une vue d'ensemble, voir et comprendre la situation générale: disponibilité et maîtrise des renseignements de base (superficie, législation, procédure) *Toerana mahatsinjo lavitra : point où on a une vue panoramique.*
- Disposer des moyens pour gérer efficacement (participation) et assumer des responsabilités (responsabilisation) *Tsinjovy ny ray aman-dreny : prenez soin de vos parents.*
- Prévoir et préparer l'avenir. *Mitsinjo ny vody andro ho merika : prévoir les mauvais jours.*

Il peut être constitué d'une plate forme (Sehatra i-**tsinjo**-vana ny ala) ou d'une institution qui aurait pour mission la gestion rationnelle de la forêt « **Tsinjovy ny Ala** »

EXEMPLES DE TOLIARA ET DE TOAMASINA.

a) Cas de Toliara.

La société civile est très dynamique, particulièrement le CRP¹⁸ qui regroupe des entités concernées par le développement rural et l'environnement. Une commission « environnement » existe au niveau du GTDR¹⁹.

On note cependant un attentisme au niveau du service forestier et du commissariat général, malgré de bons éléments qui pourraient amorcer une bonne gouvernance. Cependant, le CIREF Toliara propose de faire un essai à petite échelle (au niveau de la commune) le fonctionnement d'une commission forestière et d'un observatoire.

b) Cas de Toamasina.

Le cas est inversé car le dynamisme et les intérêts sont élevés au niveau du Commissariat Général et du service technique des Eaux et Forêts.

La formation des communautés locales en droits et obligations en matière forestière n'a pu commencé que relativement tard par rapport aux autres sites.

QUESTIONS EN SUSPENS.

Beaucoup de questions et d'observations sont soulevées par les agents forestiers et par les autres partenaires. Elles concernent particulièrement :

- * Les amendements à la législation et projets de textes.
- * La composition et la constitution de la commission forestière.

¹⁸ CRP : Comité Régional de Planification.

¹⁹ GTDR : Groupe de Travail pour le Développement Rural.

- * La rattachement de l'observatoire provincial avec l'observatoire national.
- * Les termes de références de l'observatoire provincial.

Les antécédents de l'observatoire étant la corruption et les irrégularités, on se demande quels sont les objectifs de la création des observatoires régionaux:

- * La transparence,
- * La diffusion et la pression morale par le « mahamenatra » (qui fait honte)
- * La collecte de renseignements sur une région particulière,
- * Le manque de confiance à l'OSF,
- * L'appui à l'OSF pour avoir de meilleurs résultats,
- * Le financement du PE III (conditionnalité de la Banque Mondiale)

Beaucoup de critiques sont émises, même à l'intérieur du MEF et certains agents sur terrain ne voient nullement l'intérêt, étant donné qu'ils n'ont bénéficié d'aucun financement du PE II dans leurs activités ou qu'ils ne comprennent pas pourquoi la « police » mieux payée et mieux équipée que ceux qui effectuent les travaux sur terrain.

D'autres points concernent aussi :

- * L'incohérence entre Domaines et Forêts ;
- * La délivrance de titres fonciers dans les forêts classées ou les Aires Protégées ;
- * Les relations hiérarchiques entre observateur et agents de l'administration forestière ;
- * La nécessité de bien préciser les TDR de l'observatoire et de choisir un forestier comme observateur, l'importance d'une prestation de serment ;
- * La bonne gouvernance et la mise en place d'un observatoire au niveau du Tribunal ;
- * La limite de la disponibilité des informations ;
- * L'obtention de l'engagement de toutes les entités.
- * L'organisme de tutelle de l'observatoire.

Ces rapports sont élaborés à partir d'informations recueillies auprès de différentes sources dont particulièrement les services techniques décentralisés de l'Administration Forestière et, par le biais de suivis et recoupements effectués par les cadres de l'observatoire.

Ces rapports seront adressés au Ministère chargé des Eaux et Forêts, à l'ONE, aux commissions forestières, au Comité Consultatif National et au CIME.

Les cadres de l'observatoire seront des contractuels dont la rémunération sera alignée sur la base des grilles indiciaires des Agences d'Exécution (AGEX) du Programme Environnemental.

Article 6 : A titre transitoire et jusqu'à la mise en place des Commissions Forestières, un sous-comité (comité forêts) du Groupe de Travail du Développement Rural (GTDR) remplacera la Commission Forestière Régionale.

Contrôle et pilotage de la structure

Comité Consultatif Régional :

Secteur public :

- 1 Ministère des Eaux et Forêts.
- 1 Ministère de la Justice.
- 1 Ministère des Forces Armées.
- 1 Ministère de l'Intérieur.
- 1 Ministère chargé des Domaines et de la Topographie.
- 1 Agence d'exécution du PEII

Partenariat :

- 2 Association villageoise.
- 2 ONG
- 2 Professionnel lié à la forêt.

Article 7 : Les représentants de chaque entité dans ces comités consultatifs sont nommés par le commissariat général chargé du développement rural et de l'environnement ;
Sur proposition des commissaires généraux concernés pour le secteur public,
Sur proposition de chaque groupe ou groupement concerné pour les entités autres que publiques.

Article 8 : Le recrutement des cadres de l'observatoire se fera par voie d'appel d'offre ouvert lancé par le Comité Consultatif Régional

Article 9 : le présent arrêté sera enregistré et publié dans le JO et par toutes voies audiovisuelles officielles.

6.3 Annexe 3 : proposition de textes, version structure émanation de l'OSF.

Objectif:

Créer des Observatoires régionaux qui seront des antennes de l'Observatoire national du Secteur Forestier (OSF), et cela, à partir de l'Arrêté N° 12703/2000 amendé par l'arrêté N° 6682/2001.

Démarche :

Etape 1 - Amender l'article 1 comme suit:

Au lieu de :

"En application de l'article 16 du décret n° 97-1416 du 11 déc 1997, il est créé au sein du Ministère des Eaux et Forêts, un Observatoire national du Secteur forestier".

Lire:

En application de l'article 16 du décret n° 97-1416 du 11 déc 1997, il est créé au sein du Ministère des Eaux et Forêts, un Observatoire national du Secteur Forestier **doté d'antennes régionales qui en sont l'émanation.**

La mission des Observatoires régionaux est exactement celle dévolue à l'Observatoire national du secteur forestier.

Toutefois dans la pratique, les Observatoires régionaux auront une approche de proximité qui les amènera à prendre en considération la transparence et la bonne gouvernance du secteur au quotidien, et les spécificités régionales, sans empiéter sur les attributions de l'exécutif.

Etape 2 - Demander aux conseils provinciaux concernés d'adopter au niveau provincial cette création d'Observatoires régionaux,

dont les tâches prioritaires pourraient être au niveau régional:

- Le suivi de la bonne gouvernance des permis alloués, des autorisations, et des recettes dues.
- Le suivi des transferts de gestion
- Le suivi de la transparence des pratiques: publication, affichage des permis etc.....
- Le suivi de l'évolution des défrichements et exploitations illicites
- La publication des résultats des observations et diffusion aux décideurs clés.

Guy Suzon Ramangason

6.4 Références bibliographiques.

A review of Forestry Sector Policy Issues in Indonesia, *Natural Resources Management Program*, juillet 1999.

Activités et organisation de l'ONE pour la gestion des informations environnementales. *ONE*, sans date.

Analyse de la capacité institutionnelle de la Direction Générale des Eaux et Forêts dans le cadre de la mise en œuvre des composantes ESFUM et bassins versants de la seconde phase du plan d'actions environnemental malagasy, audit du fonds forestier national et élaboration d'un manuel de procédure. Rapport provisoire, *Ernst & Young*, décembre 1998.

Benchmarking Environmental Performance. Conceptual Framework and Implementation. *Shakeb Afsah & Malcolm Baldwin*, septembre 1997.

Compréhension et Influence des Comportements : Guide. *Bruce Byers*, *Biodiversity Support Program*.

Conducting a DG assessment: a framework for strategy development. Technical Publication Series. *Center for Democracy and Governance*, novembre 2000.

Controlling industrial pollution: a new paradigm. *Shakeb Afsah, Benoît Laplante, David Wheeler*.

Democracy and governance: a conceptual framework

Democratic Governance and Sectorial Policy Reform: Linkages, complementarities, and synergies. *Derick W. Brinkerhoff*, février 1998.

Discussion sur la fiscalité forestière. *Juan Sève*, avril 2001.

Document de pré-faisabilité du Programme Environnement Phase III (Draft) *Ministère de l'Environnement*, septembre 2001.

Document de proposition de collaboration pour la Gestion de l'Environnement. Cas du Transfert de Gestion des Ressources Naturelles. *ONE*, mai 2002.

Environmental Guidelines for Mining in Productive Forest Reserves in Ghana, janvier 2001.

Etude de la situation du Fonds Forestier National à Madagascar, *Andry Rakotovololona*, octobre 1999.

Etude sur la Gouvernance à Madagascar. *Ramahatra Rolland*, 1994.

Etude sur les procédures d'attribution des permis, de suivi et de contrôle des produits forestiers. Rapport final, *Andriambahoaka Harimanana et Randrianarivelo Guy Bertho, avril 2001.*

European Forest Scorecards 2000, *Eric Sollander, décembre 1999*

Evaluation de la capacité institutionnelle de la DEF. *Robert Thomassin et Haingo Rasolonindrina, novembre 1996.*

Forest Law Compliance. An overview. *Anroldo Contreras-Hermosilla, Août 2001.*
Governing in an Information Society. *The Institutes for Research on Public Policy, juin 1992.*

Guide du Transfert de Gestion des Ressources Forestières. *Direction Générale des Eaux et Forêts, février 2002.*

Investor's Environmental Update, *Investor Responsibility Research Center.*

La décentralisation de la gestion des ressources renouvelables à Madagascar. Les premiers enseignements sur les processus en cours et les méthodes d'intervention. Version provisoire, *Christophe Maldidier, mai 2001.*

Le potentiel des contrats de conservation pour contribuer à la conservation de la biodiversité à Madagascar, version française abrégée. *Joanna Durbin, Aristide Andrianisa, Philip J. DeCosse, novembre 2001.*

Les premiers pas de la Gestion Contractualisée des Forêts à Madagascar. Rapport de l'atelier de Mantsoa du 28 au 30 novembre 2000. *Intercoopération et Miray / Conservation International, mars 2001.*

Loi forestière et textes d'applications. *Ministère des Eaux et Forêts.*

Place de la GCF dans le contexte institutionnel et de la politique forestière. *Intervention de Mme le Directeur Général des Eaux et Forêts, Atelier de formation / échange sur la gestion contractualisée des forêts, novembre 2000.*

Politique Forestière Malagasy. *Ministère des Eaux et Forêts.*

Procès verbal de réunion ad hoc du Groupe des Bailleurs de Fonds (GBF) : Gestion et Gouvernance des Forêts. *Secrétariat Multi-Bailleurs, juin 2001.*

Rapport final du projet KEPEM, *Associates in Rural Development, mars 1997.*

Réflexions sur l'amélioration de la Gestion Forestière à Madagascar, *Bob Winterbottom, juin 2001.*

Retraite sur le Secteur Forestier, Note de présentation. *Groupe des Bailleurs de Fonds (GBF), novembre 2001.*

SIGTIM, Description du Système, *Ministère de l'Énergie et des Mines.*

Stratégie Nationale de Contrôle Forestier. *Ministère des Eaux et Forêts, juillet 2001.*

Table ronde sur l'exploitation illicite des ressources naturelles. *Cabinet Performance, mai 2000.*

6.5 Acronymes.

CEF	Cantonement des Eaux et Forêts.
CIME	Comité Inter Ministériel de l'Environnement.
CIREF	Circonscription des Eaux et Forêts.
CNOE	Comité National pour l'Observation des Elections.
COBA	Communauté de Base.
CRP	Comité Régional de Planification.
CTD	Collectivité Territoriale Décentralisée.
DG	Democracy and Governance
DIREF	Direction Inter Régionale des Eaux et Forêts.
ESFUM	Ecosystèmes Forestiers à Usage Multiple.
FFN	Fonds Forestier National.
FFR	Fonds Forestier Régional.
GBF	Groupe des Bailleurs de Fonds.
GCF	Gestion Contractuelle des Forêts.
GELOSE	Gestion Locale Sécurisée.
GTDR	Groupe de Travail pour le Développement Rural.
GTZ	Coopération Technique Allemande.
IEC	Information, Education, Communication.
MEF	Ministère des Eaux et Forêts.
ONE	Office National de l'Environnement.
ONG	Organisation Non Gouvernementale.
OSF	Observatoire National du Secteur Forêts.
OSFP	Observatoire du Secteur Forêts (Provincial ou Régional)
PE	Programme Environnemental.
SIC	Sensibilisation, Information, Communication.
TDR	Termes de Référence.