

Décret n° 97-1200 du 2 octobre 1997 portant adoption de la politique forestière Malagasy (J.O. n° 2467 du 01.12.97, p. 2324)

Le Premier Ministre, Chef du Gouvernement,

Vu la Constitution du 18 septembre 1992,

Vu la loi constitutionnelle n° 95-001 du 13 octobre 1995 portant révision des articles 53, 61, 74, 75, 90, 91 et 94 de la Constitution du 18 septembre 1992,

Vu l'ordonnance n° 93-027 du 13 mai 1993 relative à la réglementation sur les hauts emplois de l'Etat,

Vu la loi n° 97-017 du 8 août 1997 portant révision de la législation forestière,

Vu le décret n° 97-128 du 21 février 1997 portant nomination du Premier Ministre, Chef du Gouvernement,

Vu le décret n° 97-129 du 27 février 1997 portant nomination des membres du Gouvernement,

Vu le décret n° 97-281 du 7 avril 1997 fixant les attributions du ministère des Eaux et Forêts, ainsi que l'organisation générale de son ministère, Sur proposition du Ministre des Eaux et Forêts,

En conseil du Gouvernement,

Décète :

Article premier - Est adopté dans toutes ses dispositions le document d'orientation de la politique forestière malagasy et dont le texte figure en annexe.

Art. 2 - Le Vice-Premier Ministre chargé des Affaires étrangères, le Vice-Premier Ministre chargé des Finances et de l'Economie, le Vice-Premier Ministre chargé de la Décentralisation et du Budget, le Ministre de l'industrialisation et de l'Artisanat, le Ministre du Développement du Secteur privé et de la Privatisation, le Ministre du Commerce et de la Consommation, le Ministre de l'Energie et des Mines, le Ministre du Tourisme , le Ministre de l'Enseignement secondaire et de l'Education de base, le Ministre de l'Enseignement supérieur, le Ministre de l'Enseignement technique et de la Formation professionnelle, le Ministre de la Jeunesse et des Sports, le Ministre de l'information, de la Communication et de la Culture, le Ministre de la Population et de la Solidarité, le Ministre de la Santé, le Ministre de la Fonction publique, du Travail et des Lois sociales, le Ministre des Travaux publics, le Ministre de l'Aménagement du Territoire et de la Ville, le Ministre des Postes et Télécommunications, le Ministre des Transports et de la Météorologie, le Ministre de l'Agriculture, Ministre de la Pêche et des Ressources halieutiques, le Ministre de l'Elevage, le Ministre l'Environnement, le Ministre des Eaux et Forêts, Ministre des Forces armées, le Ministre l'intérieur, le Ministre de la Justice et Garde Sceaux, le Ministre de la Recherche scientifique, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, l'exécution du présent décret qui sera publié *Journal officiel* de la République de Madagascar.

Fait à Antananarivo, le 2 octobre 1997.

Pascal RAKOTOMAVO.

Par le Premier Ministre, Chef du Gouvernement

Le Vice-Premier Ministre chargé des Affaires étrangères, par intérim, Manassé ESOAVELOMANDROSO.

Le Vice-Premier chargé des Finances et de l'Economie, par intérim, Marcel RANJEVA.

Le Vice-Premier Ministre chargé de la Décentralisation et du Budget par intérim Jean Jacques RASOLONDRAIBE.

Le Ministre de l'Industrialisation et de l'Artisanat, Manase ESOAVELOMANDROSO.
Le Ministre du Développement du Secteur privé et de la Privatisation, Horace CONSTANT.
Le Ministre du Commerce et de la Consommation, Auguste PARAINA.
Le Ministre de l'Energie et des Mines, Charles RASOZA.
Le Ministre du Tourisme, Juliette Joelson RAHARISOA.
Le Ministre de l'Enseignement secondaire et de l'Education de base, par intérim, Fredo BETSIMIFIRA.
Le Ministre de l'Enseignement supérieur, Ange ANDRIANARISOA.
Le Ministre de l'Enseignement technique et de la Formation professionnelle par intérim, Jean Emile TSARANAZY.
Le Ministre de la Jeunesse et des Sports, Lina RANDRIAMIFIDIMANANA.
Le Ministre de l'Information, de la Communication et de la Culture, Fredo BETSIMIFIRA.
Le Ministre de la Population et de la Solidarité, NJARA Emest.
Le Ministre de la Santé, Henriette RAHANTALALAO.
Le Ministre de la Fonction publique, du Travail et des Lois sociales, Abel Jean Désiré RATOVONELINJAFY.
Le Ministre des Travaux publics, Jean Emile TSARANAZY.
Le Ministre de l'Aménagement du Territoire et de la Ville, par intérim, Ange ANDRIANARISOA.
Le Ministre des Postes et Télécommunications, Ny Hasina ANDRIAMANJATO.
Le Ministre des Transports et de la Météorologie, Andrianaivo RAMAMONJISOA.
Le Ministre de l'Agriculture, RANJAKASON.
Le Ministre de la Pêche et des Ressources halieutiques, Abdallah HOUSSEN.
Le Ministre de l'Elevage, NDRIANASOLO.
Le Ministre de l'Environnement, Colette VAOHITA.
Le Ministre des Eaux et Forêts, Rija RAJOHNSON.
Le Ministre des Forces armées, Textes nationaux Marcel RANJEVA.
Le Ministre de l'Intérieur, Jean Jacques RASOLONDRAIBE.
Le Ministre de la Justice et Garde des Sceaux, Anaclet IMBIKI.
Le Ministre de la Recherche scientifique, Lila RATSIFANDRIHAMANANA

I. PREAMBULE

1. La politique forestière actuellement en vigueur à Madagascar date des années quatre-vingts. Elle se situe dans le cadre de la politique gouvernementale de cette époque, dont les deux grands objectifs étaient l'autosuffisance alimentaire et l'amélioration de la balance des paiements. L'orientation générale de cette politique forestière est résumée par le slogan "Protéger et produire, développer sans détruire". Depuis lors, des évolutions importantes sont intervenues tant au niveau des facteurs qui influencent directement la situation du secteur forestier qu'au niveau des options de politique sectorielle englobant la foresterie et des orientations générales du développement adopté par le pays.

2. Même si l'on ne dispose pas aujourd'hui d'estimation fiable de la surface forestière existante et encore moins de son évolution, on peut affirmer sans risque de se tromper que le pays est en train de perdre son capital forestier. Les activités de l'homme dans le forêt ne se cantonnent pas au simple prélèvement de la ressource bois, mais se traduisent par le défrichement des

ressources forestières. La pression démographique, la paupérisation croissante du monde rural, ainsi que les pratiques agricoles inadaptées, contribuent à renforcer ce processus de dégradation. Face à cet environnement de plus en plus fragilisé, révélateur d'une situation de crise, les moyens humains et financiers, ainsi que les modes d'approche mis en oeuvre par l'administration forestière ne sont plus adaptés.

3. Par ailleurs, de nouvelles politiques sectorielles auxquelles s'articule étroitement la problématique forestière ont été élaborées. D'une part, l'adoption de la "Stratégie malgache pour la conservation et le développement durable" en 1984, puis de la Charte de l'environnement en 1990, ont permis de définir la politique nationale de l'environnement. D'autre part, une nouvelle politique pour le développement rural a été formulée en 1994.

4. Enfin, les orientations majeures prises par le pays depuis l'avènement de la troisième République se traduisent par des changements profonds qui sont en train de s'opérer dans le contexte économique, politique et institutionnel au niveau national : relance des activités économiques dans une optique de libéralisation, nouvelle répartition des rôles au sein de la société à la faveur du désengagement de l'Etat du secteur productif, redéfinition de l'équilibre des pouvoirs entre les différents niveaux de l'administration à travers la décentralisation effective.

5. L'ensemble de ces évolutions fait que la redéfinition de la politique Forestière est aujourd'hui considérée comme une priorité. Elle devra permettre de faire face à l'évolution préoccupante de la situation forestière actuelle, tout en s'inscrivant de façon cohérente dans la mise en oeuvre des orientations générales et sectorielles retenues par la politique nationale de développement.

II. BILAN DE LA SITUATION FORESTIERE

2.1. Une forte dégradation des ressources forestières

6. Madagascar est confronté depuis longtemps à un phénomène global de dégradation de ses ressources forestières. Sous l'effet conjugué de facteurs socio-économiques, des modes de mise en valeur agricole et pastorale et des méthodes d'exploitation forestières, ces ressources ne cessent de décroître et le phénomène tend aujourd'hui à s'accélérer.

7. La pression due au facteur démographique, accentuée par une répartition géographique inégale et par l'accroissement de la population urbaine, entraîne un décalage croissant entre d'une part les besoins économiques et sociaux, et d'autre part les ressources forestières susceptibles d'y faire face. Ainsi, la nécessité d'approvisionner les centres urbains en bois matériau et énergie figure parmi les causes de la surexploitation des ressources ligneuses. En outre la situation de pauvreté que connaît actuellement une partie importante de la population a pour conséquence immédiate la recherche de revenus supplémentaires à travers une exploitation accrue, de caractère anarchique et souvent illégale, des produits forestiers.

8. D'une manière générale, l'économie rurale est aujourd'hui encore caractérisée par le maintien de pratiques agricoles extensives, principalement sous l'effet des défrichements de grande ampleur, le recul du couvert forestier. Dans les zones forestières, la pratique traditionnelle

de la culture de subsistance sur brulis ou *tavy* par un nombre croissant de paysans, alors que la superficie des forêts naturelles a diminué, ne garantit plus leur reconstitution. Dans l'Ouest, l'extension de la culture du maïs est une cause importante de défrichement des forêts restantes. Parallèlement, les effets néfastes des feux de brousse, liés entre autre à la vaine pâture des zébus, se répercutent également sur la superficie boisée. Ce phénomène, qui garde des proportions inquiétantes particulièrement dans l'Ouest et sur les hautes terres centrales, reste difficile à maîtriser pour des raisons aussi bien techniques que politiques.

9. Les méthodes d'exploitation forestière en vigueur, qui n'ont guère évolué, n'intègrent pas la notion du long terme. L'écémage des espèces les plus demandées, l'absence d'opérations sylvicoles destinées à compenser les prélèvements, l'importance du gaspillage de matière, sont autant de facteurs qui contribuent à la dégradation des ressources forestières. Il convient de souligner que ce phénomène se trouve aggravé par des pratiques d'exploitation illicite qui, selon les régions, peuvent prendre une ampleur considérable. Globalement, dans les conditions actuelles de leur gestion, le niveau de prélèvement sur les ressources boisées est bien supérieur à leur capacité de renouvellement.

10. Certes, les différents facteurs susmentionnés se combinent différemment et s'exercent avec une intensité variable selon les régions. Leur effet d'ensemble conduit toutefois au constat général que le pays se trouve aujourd'hui confronté à une véritable spirale de dégradation de ses ressources naturelles. Une telle tendance pose un problème dont la gravité apparaît non seulement au niveau de la détérioration progressive des conditions de production agricole mais aussi au niveau du maintien de la biodiversité.

2.2. Un recul de l'autorité de l'administration publique

11. L'Etat a développé depuis longtemps un ensemble de mesures visant à limiter la dégradation forestière. Les textes qui sont à la base de l'action publique dans le domaine forestier portent sur la gestion et l'exploitation des ressources forestières (décret du 25 janvier 1930), sur le défrichement (ordonnance n° 60-127) et sur les feux de végétation (ordonnance 60-128 du 3 octobre 1960). Ils ont été suivis de nombreux décrets et arrêtés permettant à l'Etat d'exercer un contrôle sur les différentes utilisations de l'espace forestier national. Plus récemment, les textes de base ont été complétés par des dispositions spéciales relatives à la conservation dans le cadre de préoccupations environnementales (loi n° 90-033 du 21 décembre 1990 sur la Charte de l'environnement).

12. En 1985, l'administration forestière s'est attachée à préciser sa stratégie d'action dans un document de politique forestière. Toutefois, alors que les problèmes forestiers s'intensifiaient, l'administration forestière n'a connu d'évolution significative ni dans ses moyens, ni dans ses modalités d'intervention. En outre, son rôle est rendu plus difficile dans un contexte politique marqué par l'affaiblissement de l'autorité de l'Etat. Il en résulte que l'action de l'administration forestière, devenue plus facile à contourner, ne constitue plus aujourd'hui un garde-fou suffisant à la déforestation. La situation qui prévaut est celle d'un accès facile et sans réel contrôle aux ressources forestières.

13. On assiste à un relâchement dans l'application de la législation forestière. Reposant essentiellement sur un système d'interdictions et de limitations d'usage assorties de pénalités, elle

est d'autant moins efficace que les moyens dont dispose l'administration forestière sont très insuffisants par rapport à l'ampleur de la pression qui s'exerce sur les ressources forestières. Ainsi, le contrôle des feux de brousse, des exploitations forestières et des défrichements ne peut plus s'exercer normalement. Le développement du secteur informel constitue une autre manifestation de cette perte de contrôle des filières de produits forestiers par l'administration forestière.

14. L'affaiblissement de l'administration forestière est notoire du point de vue de sa capacité d'intervention et de coordination. Les changements fréquents de structures et de rattachement ministériel, le cloisonnement entre les services techniques et le manque de coordination de leurs opérations, la diminution des moyens en budget et en personnel, ont porté atteinte à son efficacité. A ces problèmes s'ajoute parfois une ingérence de la politique politicienne dans son fonctionnement. La perte de motivation, souvent constatée au niveau des agents forestiers, est à restituer dans ce contexte.

2.3. Des acteurs non responsabilisés

15. La politique suivie jusqu'à ce jour a considéré l'Etat comme l'acteur essentiel sinon unique de la lutte contre la dégradation forestière. Cela apparaît dans la nature exclusive de la législation forestière en vigueur. L'Etat, propriétaire de la forêt naturelle, n'a jamais cherché à associer les communautés locales à sa gestion. D'où le désintérêt qu'elles manifestent généralement quant à une prise de responsabilité dans ce domaine.

16. Même si des initiatives de prise de responsabilité existent elles se heurtent à des difficultés liées aux nécessités économiques qui tiennent une grande part dans les pratiques rurales en vigueur. Du fait de la situation de paupérisation que connaît une grande partie de la population, la perception de la fonction écologique de la forêt se trouve reléguée au second plan par rapport aux préoccupations du quotidien. Les espaces boisés sont le plus souvent considérés non pas comme une ressource à gérer mais comme une réserve vitale de terres dont l'occupation aboutit à la déforestation. Les défrichements effectués pour une agriculture de subsistance ou encore la recherche de revenus supplémentaires à travers une exploitation anarchique et souvent illégale des produits de la forêt en sont des illustrations. Cette situation rend plus difficile la prise de conscience en faveur de la lutte contre la dégradation forestière et donc la prise de responsabilité dans ce domaine.

17. Dans les conditions actuelles de fonctionnement de la filière bois, les exploitants forestiers, qui sont rarement des professionnels, se comportent comme des opérateurs économiques soucieux avant tout de profit à court terme. C'est pourquoi les méthodes d'exploitation qu'ils mettent en œuvre n'intègrent aucun souci de gestion à long terme de la ressource. De plus, ils disposent d'une grande latitude dans la conduite de leurs activités en raison de la faiblesse du contrôle exercé par le service forestier quant au respect des clauses d'exploitation.

2.4. Un potentiel économique insuffisamment mis en valeur

18. Du fait des multiples usages dont ils font l'objet (énergie, médecine traditionnelle, produits de cueillette et chasse, matériaux de construction, matière première pour l'artisanat et les

activités de transformation, etc.), les produits de la forêt occupent une place non négligeable dans la vie économique du pays. Toutefois leur importance réelle est difficile à évaluer car les activités correspondantes ne relèvent que partiellement du secteur formel. Une part importante est opérée soit au niveau de l'économie domestique soit au niveau du secteur informel qui s'est fortement développé dans la filière du bois. Mais dans l'ensemble, bien qu'il présente un réel potentiel, la contribution du secteur forestier au développement économique national reste limitée.

19. Le fonctionnement du secteur forestier connaît une série de problèmes qui freinent son développement et qui se traduisent en fin de compte par un manque à gagner considérable. L'exploitation forestière reste cantonnée aux méthodes traditionnelles qui occasionnent d'importantes pertes de matière en forêt. Les activités de transformation sont peu développées, faute d'investissements. Elles sont concentrées sur les premiers stades de transformation qui n'apportent qu'une faible valorisation aux produits mis sur le marché. Les circuits de commercialisation sont confrontés à des problèmes liés aux coûts croissants du transport, à la qualité variable des produits du fait de l'absence de normes adéquates, à la multiplicité des intermédiaires. L'approvisionnement du marché intérieur n'est pas toujours assuré et la performance sur les marchés extérieurs reste faible. Enfin, les problèmes d'insécurité foncière découragent l'investissement dans le reboisement.

20. Le secteur informel a connu une extension importante, allant parfois jusqu'à devenir la principale source d'approvisionnement des marchés urbains en matériaux bois et en énergie. Faisant souvent preuve de dynamisme et d'efficacité, le secteur informel apporte des avantages immédiats, mais cela ne doit pas occulter l'impact négatif qu'il exerce sur le développement de ce secteur dans son ensemble. Ainsi, la concurrence à laquelle se trouve confronté le secteur formel sur toute la filière, de l'exploitation à la commercialisation, limite sa rentabilité et freine l'investissement. De plus les possibilités d'évolution du secteur informel vers une meilleure valorisation des produits sont faibles. Enfin, il favorise les activités illicites, peu soucieuses de la pérennité à long terme de la ressource forestière.

21. Etant donné les atouts que constituent les sites naturels et la richesse biologique, l'écotourisme est reconnu comme étant un potentiel important pouvant contribuer de manière significative à la diversification des recettes extérieures et à la création d'emplois. Mais ce potentiel est encore peu exploité, en raison notamment de l'insuffisance des infrastructures.

2.5. Des atouts pour une nouvelle politique forestière

22. Le bilan préoccupant dressé ci-dessus ne doit cependant pas faire perdre de vue l'existence d'un ensemble de facteurs favorables à la mise en œuvre d'une politique forestière mieux adaptée à l'importance de l'enjeu et à la nature des problèmes posés. La nouvelle politique forestière devra chercher à les mettre à profit afin de renverser les tendances dégagées dans le bilan de la situation.

23. Tout d'abord, une large prise de conscience s'est opérée au sein des institutions nationales et internationales face à la gravité du problème posé par la dégradation de l'environnement à Madagascar, avec ses multiples conséquences à moyen et long terme. La nécessité de préserver la richesse biologique du pays, dont l'intérêt relève du patrimoine mondial, a joué en cela un rôle particulier. L'adoption de la Charte de l'environnement en 1990 a marqué

une étape importante car elle fixe les grandes orientations dont la mise en œuvre par des structures nationales à travers le plan d'action environnemental est largement soutenue par le financement de la communauté internationale.

L'existence de ce cadre général de l'action environnementale facilite l'élaboration et la mise en œuvre d'une nouvelle politique forestière. Il faut noter également l'intervention d'un nombre croissant d'organismes dans le domaine de l'environnement. Si leurs actions ont été dans un premier temps orientées principalement vers des préoccupations écologiques, l'articulation entre les problèmes de développement socio-économique et les problèmes de conservation des ressources est aujourd'hui davantage prise en considération dans la conduite des actions.

24. L'analyse de la situation forestière et environnementale, ainsi que la prise en compte des orientations globales de la politique nationale de développement (libéralisation économique désengagement de l'Etat du secteur productif, décentralisation) ont engendré une évolution notable des idées en ce qui concerne les structures et les modes de gestion du secteur forestier. Ainsi, la nécessité aujourd'hui largement admise d'associer les acteurs locaux à la gestion des ressources forestières et le rôle actif attendu, du secteur privé dans leur mise en valeur reflète une nette évolution de la conception du rôle de l'administration forestière. De même, la nécessité pour la nouvelle stratégie forestière de prendre davantage en considération les spécificités régionales trouvera un contexte favorable dans la déconcentration de l'administration forestière. Enfin, dans la perspective de redéfinition du rôle de l'administration forestière, celle-ci dispose avec le Fonds forestier national d'un instrument financier permettant d'assurer le financement de ses activités.

25. En milieu rural, notamment sur les hautes terres centrales, des initiatives locales ont permis de constater une motivation certaine des paysans à mener des activités de reboisement, d'arborisation ou d'agroforesterie. L'expérience a montré qu'avec un dispositif incitatif adéquat, pouvant aller jusqu'au transfert de gestion ou de propriété, les initiatives privées d'extension de la ressource peuvent se développer rapidement. Il convient de relever que la terre existe en quantité suffisante à Madagascar pour permettre, dans des conditions à définir, un bon équilibre spatial entre spéculations agricoles et forestières.

26. Les différents acteurs de la filière bois, exploitants, artisans et industriels, sont eux aussi davantage conscients des risques que fait peser sur leurs activités la tendance actuelle de dégradation accélérée des ressources forestières. Ils se montrent disposés à jouer un rôle dans un processus de redressement de la situation. Ici également, la création d'un environnement favorable à une meilleure valorisation des ressources et à la transformation des produits sur place peut contribuer au développement du secteur tout en limitant les effets néfastes sur les ressources.

III. LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DE LA POLITIQUE FORESTIERE

27. La politique forestière malagasy repose sur six principes de base qui constituent à la fois des critères permanents pour guider l'action et des références pour l'évaluation des résultats. Ces principes s'inscrivent dans la perspective du long terme qui caractérise la gestion des ressources forestières. Ils se réfèrent non seulement au bilan de la situation forestière du pays et au constat qui en découle, mais aussi aux multiples services que la forêt apporte à la société à travers ses fonctions écologique, économique et sociale.

3.1. Conformité avec la politique de développement nationale

28. Malgré ses spécificités, la politique forestière nationale doit s'articuler le plus étroitement possible aux orientations globales du pays. C'est pourquoi la conformité avec les objectifs des politiques adoptées dans le domaine du développement rural et de l'environnement constitue un critère de base pour la formulation et la mise en œuvre de la politique forestière. De même, la stratégie dans le domaine forestier doit s'inscrire dans le cadre des options nationales en matière de décentralisation, de désengagement de l'Etat du secteur productif et de libéralisation économique.

3.2. Conservation des ressources forestières par une gestion durable appropriée

29. La ressource forestière est renouvelable mais pas intarissable. Il est nécessaire de garantir le mieux possible les conditions de sa conservation et de son renouvellement, au bénéfice de la nation et des générations futures. Cela implique une amélioration des modes de gestion plutôt que dans le renforcement des systèmes d'interdiction. Des modes de gestion durable et appropriée devront permettre de concilier la satisfaction des besoins économiques et sociaux d'une part, et la préservation d'un équilibre global entre prélèvement et reconstitution de la ressource d'autre part.

3.3. Limitation des risques écologiques

30. Le couvert forestier joue dans les écosystèmes un rôle important pour la préservation de certains équilibres dont la rupture se trouve à l'origine de problèmes écologiques de grande ampleur et parfois irréversibles. Ces problèmes provoquent pour la collectivité, de manière directe ou indirecte, des coûts sociaux et économiques considérables. La prévention contre l'apparition à moyen ou long terme de tels problèmes doit guider l'action des autorités publiques. L'adoption de mesures visant à protéger ou à reconstituer le couvert forestier dans les zones à risque s'inscrit dans cette optique.

3.4. Contribution du secteur forestier au développement économique

31. La forêt est à la base d'un secteur d'activités économiques qui vise à répondre aux besoins domestiques des ménages et à approvisionner les marchés en produits forestiers. Le fonctionnement de ce secteur peut être notablement amélioré tant au niveau de l'exploitation, de la transformation que de la commercialisation, afin d'accroître sa contribution au développement économique national. Cette contribution devrait se refléter notamment dans la satisfaction d'une demande croissante en produits de meilleure qualité, la création d'un plus grand nombre d'emplois et l'augmentation de la part du secteur forestier dans le revenu national. La mise en valeur forestière, en tant que source de revenus, peut et doit être conduite de façon à assurer le maintien voire l'accroissement à long terme du capital que constitue la forêt.

3.5. Responsabilisation des acteurs locaux à la gestion des ressources forestières

32. La gestion durable des ressources forestières ne peut être envisagée sans une implication des différents acteurs locaux concernés. La stratégie forestière nationale s'attachera

donc en priorité à les associer à la gestion des ressources forestières en leur conférant des responsabilités dans le cadre de contrats de gestion.

3.6. Adaptation des actions forestières aux réalités du pays

33. L'efficacité des actions forestières doit être recherchée avant tout dans leur adaptation aux réalités du pays. Cette adaptation constitue un critère important pour la priorisation des actions à mener. Cela conduit d'une part à focaliser les actions sur les questions forestières les plus cruciales qui se posent dans les différentes régions écologiques, et d'autre part à privilégier les actions dont la mise en œuvre est compatible avec les capacités techniques, économiques et organisationnelles des acteurs concernés. Enfin, étant donné la limitation des moyens financiers et humains susceptibles d'être affectés à la mise en œuvre de la politique forestière, leur utilisation optimale doit être recherchée en se référant à la notion de coûts-avantages.

IV. LES GRANDES ORIENTATIONS ET LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE FORESTIERE

34. La politique forestière malagasy s'articule autour de quatre grandes orientations. Celles-ci déterminent les domaines d'intervention à privilégier afin de remédier aux principaux problèmes énoncés dans le bilan de la situation forestière, tout en se référant aux principes fondamentaux définis ci-dessus. Ces orientations consistent à :

- a. Enrayer le processus de dégradation forestière qui, compte tenu de son ampleur, constitue une menace pour la pérennité du patrimoine forestier et biologique ;
- b. Mieux gérer les ressources forestières en recherchant, dans une optique de développement durable, la meilleure adéquation possible entre les ressources et les besoins ;
- c. Augmenter la superficie et le potentiel forestiers pour que la forêt puisse mieux remplir sur le long terme ses fonctions économique, écologique et sociale ;
- d. Accroître la performance économique du secteur forestier pour qu'il contribue davantage au développement économique du pays.

35. En tant que réponse à une problématique forestière globale, ces orientations ne peuvent être considérées isolément, mais doivent être vues dans leur complémentarité. En effet, chacune d'entre elles contribue peu ou prou à la poursuite des autres. Ainsi, la première orientation, d'une portée plus fondamentale, s'inscrit dans une optique de conservation du patrimoine forestier.

Toutefois, il est indéniable que les trois autres orientations, qui sont principalement tournées vers une meilleure gestion et valorisation des ressources forestières, contribuent également à leur préservation. Un autre aspect de leur complémentarité réside dans le fait qu'elles s'efforcent chacune, sous des angles différents, de contribuer à la résolution de problèmes immédiats tout en s'inscrivant dans une perspective à moyen et long terme.

36. Chacune de ces orientations est traduite ci-après par une série d'objectifs. Cet ensemble fournit le cadre de référence pour l'élaboration des principaux instruments de mise en œuvre de la politique forestière. Il s'agit :

- sur le plan opérationnel, de se doter d'un plan directeur forestier national et des plans directeurs forestiers régionaux ;

- sur le plan juridique, d'actualiser la législation forestière ;
- sur le plan institutionnel, de procéder à une réforme de l'administration forestière.

37. Il convient enfin de souligner que ces orientations ne se limitent pas à l'action des autorités publiques. Leur poursuite nécessitera l'implication active de tous les acteurs concernés, sous l'impulsion de l'administration forestière. Ce nouveau mode de relation entre les différents acteurs est une condition indispensable pour relever le défi posé par la situation forestière actuelle. C'est pourquoi il constitue la clé de voûte de la stratégie de mise en oeuvre de la politique forestière.

4.1. Enrayer le processus de dégradation forestière

38. Le processus de dégradation forestière constitue un problème majeur pour le pays. En effet, si le rythme actuel de dégradation se poursuit, le patrimoine forestier est menacé de disparition à une échéance relativement proche. C'est pourquoi il est impératif de tout mettre en oeuvre pour enrayer ce processus. Les objectifs correspondants seront donc focalisés sur la conservation de la biodiversité et des écosystèmes forestiers.

Ils consisteront à :

- appuyer les pratiques rurales de substitution ;
- contribuer à la maîtrise des feux de brousse ;
- préserver le patrimoine forestier et les grands équilibres écologiques.

4.1.1. Appuyer les pratiques rurales de substitution

39. Le fondement du processus de dégradation forestière réside, pour l'essentiel, dans l'action exercée par l'homme, à travers l'extension des pratiques agricoles et pastorales qui portent atteinte au couvert forestier. Les pratiques de défrichement et de feux de brousse en sont les manifestations les plus flagrantes. Les pressions s'exerçant de longue date sur les ressources forestières se trouvent aujourd'hui aggravées par la paupérisation que subit une partie importante de la population. Dans ce contexte il est indispensable, pour remédier aux causes profondes de la dégradation forestière, de faciliter l'adoption par les populations rurales de nouvelles pratiques agricoles, à la fois plus productives et moins préjudiciables à la forêt. La stratégie forestière devra donc comporter des mesures correspondantes, en s'articulant étroitement avec la stratégie de développement rural dont dépend l'évolution des pratiques de production en milieu rural. Elle devra plus généralement contribuer à la stratégie de lutte contre la pauvreté, qui fait par ailleurs l'objet d'un ensemble de mesures dans la politique nationale de développement.

40. Les mesures visant à faciliter l'adoption de pratiques rurales de substitution s'intégreront notamment dans le cadre de l'aménagement des vallées forestières et, plus généralement, de la gestion des terroirs villageois. En fonction des situations locales et régionales, elles mettront l'accent sur la mise en valeur des bas fonds par la culture irriguée, la protection ou l'amélioration de la fertilité des sols sur *tanety*, la diffusion de systèmes agricoles plus intensifs, la protection des sources, l'augmentation des ressources fourragères.

41. Parallèlement, on cherchera à encourager et à diversifier les activités liées à l'utilisation des produits secondaires de la forêt et susceptibles de générer des revenus supplémentaires pour les populations rurales (miel, plantes médicinales, champignons, diverses

matières pour l'artisanat, etc.) en veillant à ce que cela contribue à une prise de conscience sur l'intérêt de la préservation du patrimoine forestier.

42. L'appui à l'adoption de pratiques rurales de substitution et plus généralement la contribution à la lutte contre la pauvreté constituent donc une ligne de force pour l'action visant à remédier aux causes profondes de la dégradation forestière en réduisant la pression exercée par la population riveraine. Les mesures correspondantes seront orientées en priorité vers la périphérie des aires protégées (parcs nationaux, réserves naturelles intégrales et réserves spéciales) et de certaines forêts classées ou stations forestières.

4.1.2. Contribuer à la maîtrise des feux de brousse

43. La gravité du phénomène de feux de brousse, pratique généralisée et répétitive à l'échelle du pays, n'est plus à démontrer. Les causes sont souvent complexes du fait de l'imbrication entre des acteurs socioculturels d'une part et des facteurs liés aux systèmes de culture et d'élevage d'autre part. De plus elles diffèrent d'une région à l'autre. Les conséquences néfastes s'exercent non seulement sur l'environnement naturel mais se répercutent directement sur les conditions de production agricole : érosion des sols jusqu'à devenir stériles, tarissement des sources, ensablement des bas-fonds, moindre qualité du fourrage, etc.

44. Les mesures à prendre viseront principalement à réduire la pratique des feux sauvages et incontrôlés. Une plus grande maîtrise des feux de brousse sera recherchée par une gestion appropriée des différents modes d'utilisation : feux de contre-saison, feux précoces, feux contrôlés, pare-feux.... de façon à limiter autant que possible les conséquences sur l'environnement. Cette gestion passe nécessairement par la responsabilisation des collectivités locales à différents stades, notamment l'analyse du phénomène, l'élaboration des modes de gestion appropriés et le contrôle de leur application. Elle constituera une considération essentielle à prendre en compte lors de l'élaboration des schémas d'aménagement des terroirs.

4.1.3. Préserver le patrimoine forestier et les équilibres écologiques

45. Etant donné l'ampleur et le rythme du processus de dégradation en cours, la situation forestière est arrivée à un seuil critique pour sa pérennité à moyen et long termes. C'est pourquoi, il est essentiel que sa gestion accorde une large place au souci de maintien et de conservation de la biodiversité, des écosystèmes forestiers et des équilibres écologiques.

46. Une série de mesures visera à préserver, à l'échelle du pays, une superficie suffisante de massifs de forêts naturelles de façon à garantir la pérennité des différents types d'écosystèmes forestiers. Elle implique l'établissement, sur la base des résultats de l'inventaire écologique et forestier à l'échelle nationale, d'un schéma de gestion des forêts naturelles selon la vocation (conservation ou production) qui leur est affectée, puis la délimitation et le classement des forêts naturelles dont la protection devra être assurée de manière prioritaire et impérative. Une telle priorisation est dictée par un souci de réalisme, compte tenu des moyens nécessaires. Une attention particulière sera accordée à l'extension du réseau d'aires protégées existant vers des écosystèmes spécifiques (écosystèmes marins, mangroves, zones humides), et à la limitation de la dégradation de formations particulières telles que les raphièrès et le *tapia*. Enfin, il importe de favoriser la régénération des essences autochtones par des actions sylvicoles en forêt naturelle.

47. Par ailleurs, il est nécessaire de revoir la réglementation concernant la gestion de la faune et de la flore, puis d'adopter les mesures permettant d'en assurer le respect. Le domaine concerné s'étend à la chasse ou la collecte, la production par l'élevage ou en pépinières ainsi que la commercialisation des produits sur le marché local ou extérieur. Sur le plan international, il s'agira de participer activement aux négociations visant à renforcer la protection juridique des droits du pays d'origine des ressources génétiques.

4.2. Mieux gérer les ressources forestières

48. Il convient d'améliorer les modalités de gestion des différents types d'espaces boisés afin que les ressources forestières qui deviennent rares profitent de façon optimale à la société. Cette amélioration de la gestion visera à favoriser un développement durable des ressources forestières dans des conditions qui concilient leur mise en valeur et leur conservation à long terme.

Les objectifs consisteront à :

- mettre en œuvre des plans d'aménagement des ressources forestières ;
- gérer rationnellement l'exploitation des ressources forestières ;
- réorganiser le système de recettes forestières ;
- instituer le professionnalisme forestier.

4.2.1. Mettre en œuvre des plans d'aménagement des ressources forestières

49. Dans un souci de gestion à moyen et long terme des ressources forestières, il faut dorénavant limiter l'accès à la forêt naturelle comme réserve foncière et mettre fin aux prélèvements anarchiques qui s'y opèrent. Dans cette perspective, le domaine forestier de l'Etat devra faire l'objet de plans d'aménagement. Ceux-ci devront tenir compte de l'ensemble des utilités possibles de ces espaces boisés pour les différents intéressés, et en particulier les populations riveraines, qui seront associées à leur élaboration puis à leur mise en œuvre.

L'élaboration des plans d'aménagement forestier nécessite entre autre :

- la délimitation et le classement préalables du domaine forestier de l'Etat ;
- une meilleure connaissance des écosystèmes forestiers et de leur potentiel de production basée sur un inventaire écologique et forestier ;
- une identification des diverses relations entre les populations riveraines et la forêt, de manière à en tenir compte dans les plans d'aménagement, et la maîtrise des techniques sylvicoles appropriées.

50. Ces plans d'aménagement forestier, qui définissent les principes de gestion des ressources forestières, devront être suffisamment précis pour prévoir les interventions sylvicoles et les niveaux de prélèvement ultérieurs. Par ailleurs, ils veilleront à ce que le plus grand nombre d'emplois locaux soit créé et à ce que les revenus diversifiés profitent de façon plus équitable aux différents acteurs concernés, tant au niveau local que national. Les plans d'aménagement forestier viendront utilement compléter les mesures qui seront prises dans le cadre de l'aménagement des terroirs villageois.

4.2. 2. Gérer rationnellement l'exploitation des ressources forestières

51. L'ensemble des conditions d'accès à la ressource forestière par les différents utilisateurs doit être redéfini afin de garantir une exploitation durable en responsabilisant les acteurs concernés. Cela portera aussi bien sur les droits d'usage que sur la délivrance des permis de coupe et d'exploitation. Enfin, des mesures sont à prendre afin de réduire le phénomène d'exploitation illicite.

52. L'exploitation forestière sera cantonnée dans les zones prescrites dans les plans d'aménagement. Les exploitants seront associés à cet aménagement de façon contractuelle. Leur responsabilisation dans l'amélioration de l'infrastructure sera recherchée et l'obligation de reboiser sera maintenue. Les normes d'exploitation seront reformulées avec précision afin de promouvoir l'utilisation de produits adéquats. La procédure d'attribution des permis d'exploitation sera revue en conséquence et simplifiée.

4.2.3. Réorganiser le système de recettes forestières

53. La réorganisation du système de recettes forestières vise à faire du Fonds Forestier National (FFN), qui est actuellement pour l'administration forestière la seule source pérenne de financement national, un instrument privilégié pour le financement de ses activités. Il convient d'une part de procéder à une révision des modes de calcul des redevances, en donnant au produit une valeur économique plus juste afin de promouvoir une gestion durable de la ressource. D'autre part, des mesures adéquates viseront à en améliorer le taux de recouvrement. Enfin, il s'agit d'en redéfinir les principes de gestion et d'utilisation, notamment à travers un système de répartition des recettes entre le niveau central et le niveau régional. Par ailleurs, il est nécessaire de revoir le taux et le mode de recouvrement des ristournes bénéficiant aux collectivités décentralisées afin de favoriser la prise de conscience des riverains sur la valeur qu'ils peuvent tirer de la forêt et de ses produits.

4.2. 4. Instituer le professionnalisme forestier

54. Une meilleure gestion des ressources forestières exige que les différents métiers concernés soient progressivement exercés par des professionnels. C'est pourquoi l'institution de véritables métiers sera favorisée aux différents niveaux de la filière, de la récolte à la transformation des produits de la forêt.

55. Pour cela, des mesures touchant aux conditions de fonctionnement du secteur sont à envisager fin d'inciter les opérateurs à se professionnaliser. Elles consisteront notamment à accorder des avantages aux opérateurs du secteur formel qui se professionnalisent. Il peut s'agir par exemple d'avantages fiscaux, d'appui à l'installation de jeunes professionnels, d'un accès facilité au financement des investissements, ou encore de priorité dans l'attribution des permis d'exploitation.

56. D'autre part, des unités de formation professionnelle forestière seront créées ou redynamisées dans les différentes régions écologiques du pays. Leurs activités porteront à la fois sur la formation initiale et sur le recyclage des opérateurs déjà en activité, afin de contribuer à professionnaliser un nombre croissant d'opérateurs à travers le pays.

4.3. Augmenter la superficie et le potentiel forestiers

57. La satisfaction de besoins en produits forestiers qui sont en croissance permanente ne sera possible que si l'extension des ressources forestières est encouragée et organisée. Les ressources actuelles doivent en effet être complétées par des ressources nouvelles issues du reboisement. Cette extension des reboisements contribuera par ailleurs à réduire la pression qui s'exerce sur les forêts naturelles. Pour cela, la nouvelle stratégie devra être menée en matière de reboisement.

Les objectifs consisteront à :

- instaurer un environnement favorable aux initiatives en matière de reboisement ;
- assurer la sécurité foncière aux reboiseurs ;
- orienter les reboisements en fonction des besoins régionaux et locaux ;
- intensifier les actions liées à l'aménagement des bassins versants.

4.3.1. Instaurer un environnement favorable aux initiatives en matière de reboisement

58. Pour permettre une extension significative de la ressource par le reboisement et l'arborisation, tous types d'initiatives de reboisement seront encouragés, qu'elles viennent de paysans individuels ou d'opérateurs privés, de communautés rurales ou de collectivités territoriales décentralisées. La stratégie d'incitation en faveur de l'arbre et de la forêt doit être précisée et renforcée afin d'instaurer un environnement favorable à ces initiatives. Elle portera sur un ensemble de mesures touchant notamment à l'information et à la sensibilisation, à la mise en place d'un système d'appui technique adapté, au traitement des principaux obstacles que sont les feux de brousse et l'insécurité foncière.

59. Le système d'appui aux initiatives de reboisement devra être redéfini afin de pouvoir répondre d'une manière adaptée aux différents types d'acteur et de reboisement. En effet, la nature des appuis demandés et leurs modalités seront différentes selon les cas. Ils porteront entre autre sur l'approvisionnement en matière végétale de qualité correspondant aux besoins exprimés et aux conditions écologiques de chaque région. La mise en oeuvre de ce système d'appui nécessitera une coordination entre le service forestier et les structures opérationnelles telles que les projets et les ONG.

4.3.2. Assurer la sécurité foncière aux reboiseurs

60. L'insécurité foncière constitue un obstacle de taille freinant les initiatives en matière de reboisement. Certes, la question foncière est délicate et complexe du fait de la superposition du droit coutumier et du droit foncier moderne. Mais il serait vain de vouloir encourager les initiatives privées de reboisement si elles ne sont pas assurées d'en tirer les avantages escomptés. L'autorité publique devra donc mettre en œuvre les mesures permettant de garantir la sécurité foncière à ceux qui reboisent.

61. Ces mesures consisteront notamment à simplifier la procédure d'immatriculation foncière des reboiseurs qui, de leur côté, s'engageront à entretenir les plantations réalisées. Elles devront être adaptées aux possibilités des collectivités locales qui seront impliquées dans leur mise en œuvre. La mise au point de ces mesures tiendra compte de l'expérience tirée des "Zones

délimitées d'action en faveur de l'arbre" (ZODAFARB) et des autres actions menées en matière de foresterie paysanne.

4.3.3. Orienter les reboisements en fonction des besoins régionaux et locaux

62. Compte tenu de l'évolution croissante de la demande en produits forestiers, les reboisements à vocation de production devront occuper une place plus importante dans l'approvisionnement. La gestion des reboisements en régie existants doit être reconsidérée dans cette optique, en s'appuyant sur une meilleure connaissance de leur potentiel de production issue des travaux d'inventaire forestier. Mais surtout, les stratégies forestières qui seront élaborées au niveau régional devront permettre d'orienter les actions de reboisement de production en fonction des besoins actuels et futurs à satisfaire, en particulier l'approvisionnement des centres urbains. Elles fourniront les indications quant à la localisation et aux types de reboisement à effectuer afin de répondre aux besoins futurs.

63. Au niveau local, l'élaboration de schémas d'aménagement agro-sylvo-pastoral des terroirs villageois doit permettre de préciser les diverses fonctions de l'espace rural et de promouvoir des modes d'affectation suffisamment stables en tenant compte de la vocation des sols.

Des zones expressément dévolues à la forêt et au reboisement seront ainsi délimitées. La planification des actions dans ces zones devra accorder une place adéquate à la fonction économique des reboisements pour satisfaire les besoins locaux et comme source de revenus. Ces actions de reboisement relèveront essentiellement des initiatives privées ou communautaires, et seront encouragés par l'administration forestière à travers son rôle d'encadrement technique.

4.3.4. Intensifier les actions liées à l'aménagement des bassins versants

64. L'ampleur du phénomène d'érosion sur l'ensemble du pays est tel qu'il risque de compromettre les perspectives de développement économique et social durable. Le couvert forestier joue un rôle crucial dans la protection des terres arables contre l'érosion et dans la régulation des cours d'eau. Aussi les stratégies forestières régionales devront-elles accorder une place importante au reboisement conduit dans le cadre de l'aménagement des bassins versants. Ces reboisements de protection constituent en effet une composante essentielle dans les systèmes de défense et de restauration des sols, et plus généralement dans le maintien des grands équilibres, écologiques. Dans les régions les plus affectées par le phénomène des *lavaka*, affaissement des sols sous l'effet de l'érosion, leur stabilisation prendra une importance particulière.

La conduite de ces actions de reboisement devra s'intégrer dans l'ensemble du dispositif d'aménagement des bassins versants qui comporte d'autres volets (systèmes anti-érosifs, amélioration des systèmes de culture sur *tanety* et des pâturages suivant les courbes de niveau, etc...).

4.4. Accroître la performance économique du secteur forestier

65. Pour que le secteur forestier, dont le potentiel demeure insuffisamment mis en valeur, contribue davantage au développement du pays, il est nécessaire d'améliorer sa performance économique dans une perspective à moyen et long terme. Parallèlement, il est utile d'améliorer

système d'information économique sur le secteur forestier afin de pouvoir apprécier l'évolution de contribution réelle à l'économie nationale.

Les objectifs consisteront à :

- mieux valoriser les produits de la forêt ;
- consolider les structures de transformation ;
- améliorer le fonctionnement des circuits commercialisation ;
- développer l'écotourisme.

4.4.1. Mieux valoriser les produits de la forêt

66. Les produits de la forêt feront l'objet d'une meilleure valorisation. Elle visera à la fois une adaptation aux besoins en offrant des produits meilleure qualité, un frein au gâchis actuel dans l'utilisation de la ressource et un accroissement valeur ajoutée au bénéfice de l'économie nationale.

67. Pour cela, un ensemble de mesures d'incitation à la valorisation des produits de la forêt devront être prises, en veillant à ce qu'elles soient adaptées aux diverses situations régionales. Elles porteront notamment sur :

- l'exploitation d'une plus large gamme d'espèces ligneuses ;
- la récupération et l'utilisation des sous-produits jusqu'ici délaissés ;
- la promotion des produits non ligneux ;
- l'utilisation adéquate des produits en fonction leurs caractéristiques technologiques ;
- la normalisation des produits ;
- la réglementation de l'exportation des produits forestiers ;
- la réglementation de l'exploitation des produits de la faune et de la flore.

68. Une attention particulière devra être accordée au bois énergie, principale source d'énergie domestique, étant donné le volume de produit ligneux ainsi utilisé. Celui-ci pourrait être réduit par la mise en oeuvre de techniques appropriées en ce qui concerne la production et l'utilisation du charbon de bois.

4.4.2. Consolider les structures de transformation

69. Le développement des activités de transformation artisanales et industrielles sera activement soutenu par des mesures visant à l'instauration d'un environnement juridique adapté à favoriser l'organisation socioprofessionnelle ainsi que les investissements dans ce secteur, à améliorer les techniques, de transformation et à faciliter l'écoulement des produits, y compris vers les marchés d'exportation ; La professionnalisation des opérateurs intervenant aux différents niveaux des filières y contribue également.

70. Une attention particulière sera accordée au développement du secteur artisanal, susceptible d'exercer un impact important en terme de création d'emplois et de revenus dans les catégories de population économiquement faibles. Le savoir faire déjà largement répandu aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain constitue en cela un atout.

4.4.3. Améliorer le fonctionnement des circuits de commercialisation

71. L'amélioration du fonctionnement des circuits de commercialisation sera recherchée. Elle doit permettre de mieux satisfaire la demande tout en encourageant l'offre de produits forestiers. Pour cela, il convient d'envisager des mesures destinées à faciliter l'accès au marché. La mise à disposition des opérateurs des informations sur les cours indicatifs par grands types de produits et sur les circuits commerciaux des produits forestiers au niveau national et international revêt une importance particulière en vue d'une professionnalisation progressive du négoce du bois.

72. Toutefois, cette amélioration restera fortement tributaire du secteur informel qui occupe une place prépondérante dans la commercialisation. Il ne s'agit pas de chercher à le contrôler à tout prix, mais plutôt d'adopter des mesures visant dans un premier temps à améliorer son fonctionnement puis à l'inciter à s'intégrer progressivement dans les circuits commerciaux formels.

4.4. 4. Développer l'écotourisme

73. Les sites naturels ainsi que la richesse de la faune et de la flore constituent pour le pays un important potentiel touristique. Celui-ci sera mis en valeur en favorisant le développement progressif des activités d'écotourisme. Pour cela, les mesures appropriées seront prises, en relation avec le département ministériel chargé du tourisme. Elles porteront notamment sur la mise en indispensables pour éviter que ces activités ne portent atteinte aux écosystèmes et aux valeurs socioculturelles locales. Toutefois la conduite des activités elles mêmes relèvera pour l'essentiel du secteur privé.

74. L'organisation de ces activités veillera à une répartition équilibrée de leurs retombées économiques, en particulier entre les opérateurs privés, les populations riveraines et le financement des actions de protection de la nature. Au niveau de l'économie nationale, un apport considérable est attendu du développement de ces activités en terme de diversification des recettes extérieures et de création d'emploi.

V. STRATEGIE DE MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE FORESTIERE

75. Une fois définis les orientations et objectifs de la politique forestière, il convient de préciser la stratégie qui va guider sa mise en œuvre concrète.

La stratégie forestière malagasy indique donc, dans leurs grandes lignes, les voies et moyens considérés comme les plus appropriés pour réaliser les objectifs fixés. Elle comporte différents éléments liés les uns aux autres, à savoir :

- a. Une gestion durable des ressources forestières, tenant compte à la fois de la nécessité de préservation et des besoins de production, de la pression du court terme et des impératifs du long terme ;
- b. Un nouveau mode de relation entre les acteurs, visant à les impliquer activement dans la résolution du problème forestier, sous l'impulsion de l'Administration forestière ;
- c. La réforme de l'Administration forestière, qui sera amenée à se retirer des actions opérationnelles afin de se concentrer sur les fonctions de conception et d'orientation, d'incitation et de coordination, de contrôle et d'évaluation ;

- d. Une gestion décentralisée des actions forestières au niveau régional, pour assurer la prise en compte des spécificités régionales ainsi que l'engagement des différents acteurs concernés dans la mise en oeuvre de la politique forestière ;
- e. Une gestion locale et participative des ressources forestières, pour permettre la responsabilisation des collectivités locales ;
- f. L'articulation entre la mise en oeuvre de la politique forestière et celle des autres politiques sectorielles, afin d'assurer la cohérence et la synergie nécessaires à l'efficacité des actions ;
- g. La mise en place d'un mécanisme de financement soutenu, afin de garantir la nécessaire continuité des actions forestières sur le moyen et long terme.

5.1. Une gestion durable des ressources forestières

76. La gestion durable des ressources forestières doit tenir compte à la fois de l'urgence des problèmes posés par la dégradation forestière et de la nécessité de produire des biens indispensables à la société. Elle ne pourra répondre à ces exigences à priori contradictoires qu'en se plaçant dans une optique de développement durable. Celle-ci conduit à ne pas opposer, ni même séparer, la protection de ressources forestières et leur mise en valeur, mais au contraire à les considérer dans leur interdépendance. Ainsi, une meilleure valorisation de ces ressources au bénéfice de la société contribuera d'une façon ou d'une autre à leur préservation. Cette optique conduit par ailleurs à s'attacher à résoudre des problèmes immédiats tout en s'inscrivant dans une perspective à long terme, indissociable de la foresterie.

77. Dans cette perspective de gestion durable, les objectifs et les modalités d'intervention dans le domaine environnemental doivent être rapprochés et coordonnés avec ceux du développement forestier et rural. Ainsi, les projets à vocation de conservation du patrimoine forestier seront encouragés à mettre en oeuvre des approches qui prennent également en considération les problèmes de développement socio-économique dans leurs zones d'action. A l'inverse, les projets de développement forestier et rural devront intégrer des préoccupations de conservation à long terme des ressources naturelles. Par ailleurs, un équilibre adéquat est à trouver dans la répartition des actions, notamment entre les projets orientés vers la conservation et les projets orientés vers la production et le développement.

78. La gestion durable impliquera prise en compte systématique de l'impact des actions menées sur l'évolution des ressources forestières. Elle nécessite la mise en place d'un système de suivi et d'évaluation de la dégradation forestière afin d'en assurer la maîtrise. Les collectivités locales y seront associées progressivement pour favoriser la prise de conscience et de responsabilité collective face à ce problème. Une telle démarche sera appliquée d'abord dans les zones se trouvant en périphérie des aires protégées avant de s'étendre aux autres catégories de forêt.

79. Des actions d'information et d'éducation à tous les niveaux sont nécessaires pour sensibiliser à la nécessité d'une gestion durable des ressources forestières et pour garantir sur le moyen et long terme la pérennisation des efforts déployés. Elles pourront s'inscrire dans le cadre des actions d'information et d'éducation menées dans le domaine environnemental. Une attention particulière devra être accordée aux jeunes générations. Elle se traduira par l'intégration d'un programme d'éducation forestière et environnementale dans le système scolaire.

5.2. Un nouveau mode de relation entre les acteurs

80. Deux raisons majeures conduisent à l'instauration d'un nouveau mode de relation entre les différents acteurs concernés par la problématique forestière. D'une part, la prise en compte des grandes options de développement définies au niveau national (libéralisation économique, désengagement de l'Etat du secteur productif, décentralisation) amène l'Administration forestière à redéfinir son rôle par rapport aux autres acteurs opérant dans ce secteur. D'autre part, la mise en oeuvre d'une gestion durable des ressources forestières pour relever le défi posé par la situation forestière ne peut en aucun cas être du ressort exclusif de l'Etat. L'implication active des autres acteurs concernés, notamment des collectivités locales, des opérateurs privés et des organismes d'intervention, est indispensable.

L'Etat, à travers l'administration forestière, doit jouer un rôle d'impulsion et d'orientation d'ensemble, en vue de l'efficacité globale des actions.

81. Dans cette perspective, la redéfinition du rôle de l'Administration forestière aura pour corollaire la délégation des activités opérationnelles à d'autres entités telles que les organisations non gouvernementales ou les structures privées à participation étatique, la dynamisation du secteur privé pour développer les activités économiques, et la participation des collectivités locales à la gestion des ressources forestières.

82. Les activités opérationnelles que l'Administration forestière assumait jusqu'à présent en régie directe seront déléguées progressivement à d'autres entités sur une base contractuelle. Il s'agit notamment des activités liées à l'aménagement et à la gestion des forêts publiques tels que les travaux de reboisement et d'entretien sylvicole, à l'aménagement des bassins versants, et à la lutte contre les feux de brousse. Ces entités pourront relever de différents statuts (organismes du secteur privé, organisations non gouvernementales, structures liées à l'Etat mais dotées d'une autonomie de gestion ...), le principal critère recherché étant l'efficacité des actions conduites.

83. De même, la recherche forestière relèvera des institutions spécialisées. Toutefois, l'Administration forestière veillera à ce que les programmes de recherche soient orientés prioritairement vers des thèmes contribuant à la mise en oeuvre de la politique forestière. La valorisation des produits forestiers, les systèmes de gestion communautaire des ressources forestières, la régénération des essences autochtones, la foresterie paysanne, en est des exemples.

84. Le développement des activités économiques, aux différents niveaux des filières de produits forestiers, est attendu des initiatives du secteur privé. L'Administration forestière jouera à cet égard un rôle incitatif en créant un environnement qui leur soit favorable, tout en veillant à ce que leurs pratiques ne soient pas contraires à l'intérêt général.

85. La gestion durable des ressources forestières ne peut pas être envisagée sans une prise de responsabilité au niveau des collectivités locales. Ces dernières y seront donc associées chaque fois que cela est possible. Ainsi, l'Administration forestière pourra leur transférer, sur une base contractuelle, la gestion de certaines forêts appartenant au domaine de l'Etat. Toutefois, ce transfert de gestion n'implique en aucun cas un transfert de propriété. La forêt demeure inaliénable et imprescriptible.

86. Condition essentielle de réussite, ce nouveau mode de relation entre les acteurs constitue la clé de voûte de la stratégie de mise en oeuvre de la politique forestière. C'est pour s'en assurer que la présente politique forestière, ainsi que ses principaux instruments de mise en oeuvre, ont fait l'objet d'un processus d'élaboration participatif. Toutefois, sa mise en place ne pourra se faire que de manière progressive. Une période de transition devra être envisagée pour que chaque catégorie d'acteur s'installe dans son nouveau rôle et pour que puisse évoluer concrètement le mode de relation entre eux.

5.3. La réforme de l'Administration forestière

87. L'instauration d'un nouveau mode de relation entre les différents acteurs passe nécessairement par la redéfinition de la mission de l'Administration forestière. D'une manière générale, celle-ci sera amenée à se retirer des activités opérationnelles et à se concentrer sur les fonctions essentielles qui doivent être assumées par les autorités publiques en tant que garantes de l'intérêt général et du long terme. Ainsi, l'Administration forestière se chargera plus particulièrement de trois types de fonctions. Celles-ci consistent à concevoir et orienter, puis à inciter et coordonner, enfin à contrôler et évaluer les actions conduites dans le secteur forestier.

88. La fonction de conception et d'orientation se rapporte notamment à la politique forestière, à la réglementation, aux stratégies et planifications aux niveaux national et régional, à la normalisation des produits, aux plans d'aménagement, et aux contrats de gestion.

89. La fonction d'incitation concerne l'apport d'appui-conseil et la gestion du système de taxation dans le cadre d'un système d'encouragement aux initiatives économiques du secteur privé et à la prise de responsabilité des collectivités locales dans la gestion durable des ressources. La fonction de coordination porte sur l'action des structures opérationnelles et celle des autres administrations, ainsi que sur le financement par les organismes extérieurs. Le retrait des activités opérationnelles ne pourra cependant être ni total ni immédiat. Certaines activités d'intérêt collectif pourront continuer à relever de l'Administration forestière.

90. La fonction de contrôle porte sur l'application de la législation forestière et des normes techniques. La fonction de suivi et d'évaluation concerne les activités menées par les différents acteurs dans le cadre de la mise en oeuvre de la politique forestière, et d'une manière plus générale l'impact de celle-ci sur la situation des ressources et sur le développement économique.

91. Trois catégories de mesures contribueront à restaurer l'efficacité de l'Administration forestière dans l'accomplissement des fonctions qui lui sont dévolues. Elles concernent la réorganisation de sa structure, le renforcement de ses ressources humaines et la mise à disposition de moyens matériels et financiers conformément à ses attributions.

92. La redéfinition du rôle de l'Administration forestière implique une réorganisation de sa structure autour des trois grandes fonctions susmentionnées, dans la perspective de mise en oeuvre des orientations retenues par la politique forestière nationale. Une simplification de l'organigramme sera recherchée à la fois pour mieux utiliser les moyens disponibles, simplifier les procédures et diminuer la lourdeur administrative.

L'Administration forestière sera déconcentrée, ce qui implique une définition des attributions et des pouvoirs de décision relevant de chaque niveau (services centraux, régionaux et locaux) ainsi qu'une allocation des moyens financiers correspondants.

93. Le renforcement des ressources humaines de l'Administration forestière sera la résultante de différentes mesures complémentaires :

- L'augmentation de l'effectif des agents forestiers ainsi qu'une meilleure répartition géographique ;
- Le rétablissement de conditions de travail et de rémunération susceptibles d'assurer au niveau des agents la motivation requise pour l'accomplissement de leurs tâches. Parallèlement, l'Administration forestière sera attentive au respect par ses agents de l'éthique propre à la profession ;
- La formation et le recyclage des agents à tous les niveaux afin qu'ils disposent des compétences exigées par la réorientation du rôle de l'Administration forestière.

94. Une fois ses attributions redéfinies, il convient de doter l'Administration forestière des ressources budgétaires nécessaires à leur accomplissement, en veillant à une répartition adéquate entre les différents niveaux. Le Fonds forestier national, alimenté par les redevances forestières, en constituera le principal instrument.

5.4. La gestion décentralisée des actions forestières au niveau régional

95. La politique forestière nationale constitue un cadre global qui définit les grandes orientations d'action pour faire face aux principaux problèmes, et assure une cohérence stratégique d'ensemble au niveau national. Toutefois, sa mise en œuvre dans une optique de gestion durable des ressources rend indispensable la prise en compte de la diversité des situations écologiques et socioéconomiques régionales. Il convient en effet de privilégier la recherche de solutions au niveau régional car, outre les problèmes qui sont propres à chaque région écologique du pays, même les problèmes généraux se posant à l'échelle du pays sont à resituer dans les différents contextes régionaux.

96. La souplesse requise pour cette adaptation de la politique forestière aux spécificités des situations régionales et locales passe nécessairement par une gestion décentralisée des actions forestières au niveau régional. Elle doit permettre non seulement la fixation de priorités différentes selon les régions écologiques, en fonction de l'importance relative des problèmes posés et des moyens disponibles, mais aussi de favoriser l'implication et la responsabilisation des acteurs régionaux et locaux (populations rurales, collectivités locales, associations, opérateurs privés, autres administrations ...) sous l'impulsion du service forestier. La déconcentration de l'Administration forestière constitue pour cela une condition préalable.

97. Les plans directeurs forestiers régionaux constituent la traduction concrète et l'instrument principal d'une réelle décentralisation de la gestion des actions forestières. Les acteurs régionaux et locaux devront être étroitement associés aux décisions lors de leur élaboration. Celle-ci suppose une consultation des acteurs régionaux et locaux, voire des négociations et une recherche de compromis entre eux, en vue de la fixation des priorités régionales. L'exécution des actions leur accordera également une large responsabilité de gestion. L'approche consistera à ce que les responsabilités de gestion soient prises à l'échelon le plus

inférieur qui soit compatible avec le respect des principes définis dans les plans directeurs forestiers régionaux et les plans d'aménagement forestier. Les contrats de gestion que le service forestier régional pourra passer avec des collectivités locales ou des structures opérationnelles s'inscriront dans une telle approche. Enfin, les acteurs régionaux et locaux seront progressivement impliqués, grâce à des systèmes appropriés, dans le contrôle, le suivi et l'évaluation des actions menées.

98. Aux différentes étapes de cette gestion décentralisée que sont l'élaboration, l'exécution et l'évaluation des actions conduites dans le cadre des stratégies régionales, une attention permanente sera accordée à leur articulation avec le cadre global fixé par la politique et la stratégie forestière nationale. Dans le même ordre d'idée, l'application de la législation forestière tiendra compte également des spécificités régionales.

5.5. La gestion locale et participative des ressources forestières

99. La gestion durable des ressources forestières ne peut être envisagée sans une prise de responsabilité au niveau des collectivités locales. Cette responsabilisation passera par l'instauration d'un mode de gestion local et participatif des ressources forestières. Cela se traduira par le transfert, de l'Administration forestière vers les collectivités locales, de tout ou partie de l'autorité de gestion sur certaines forêts appartenant au domaine de l'Etat. 100. Ce transfert de gestion sera opéré dans le cadre d'une démarche de cogestion contractuelle entre l'Administration forestière d'un côté et les collectivités locales de l'autre. Le principe de ces relations contractuelles ainsi que leurs principales modalités seront définis dans la législation forestière comme un cadre fondamental de l'action publique dans le domaine forestier. Les collectivités locales agiront à travers des formes d'organisation ou des entités locales appropriées, dont le statut devra être préalablement défini.

101. Un statut particulier de gestion forestière communautaire sera élaboré pour servir de base au transfert de la gestion de certaines catégories de forêts. Les contrats de gestion qui seront établis entre les entités locales et l'Administration forestière préciseront les modalités du transfert de gestion, notamment les rôles, les attributions et les responsabilités de chaque partie et, d'une manière générale, leurs droits et devoirs respectifs. Ils devront s'adapter aux situations locales par la prise en compte des motivations et des pratiques des acteurs locaux, notamment des modes de gestion traditionnels ou des us et coutumes qui s'inscrivent dans la perspective d'une gestion durable des ressources naturelles. Ils pourront prendre au besoin des formes techniques et juridiques différentes selon les lieux. Dans tous les cas, ils seront assortis de cahiers des charges se référant aux règles définies dans les plans d'aménagement forestier.

102. La gestion participative constitue un élément essentiel de la stratégie forestière. Elle s'insère dans la démarche plus large engagée en matière de gestion locale des ressources naturelles renouvelables dans le cadre du Plan d'action environnemental.

5.6. L'articulation entre la mise en œuvre de la politique forestière et celle des autres politiques sectorielles

103. La nature des problèmes forestiers est telle que leur résolution dépasse le cadre d'intervention de la seule politique forestière. Inversement l'impact des actions forestières

influence la situation dans d'autres secteurs. En raison de cette interdépendance, l'Administration forestière devra accorder une attention particulière à la cohérence nécessaire entre la mise en oeuvre de sa propre politique et celle des autres politiques sectorielles. Il s'agit notamment de l'environnement, l'agriculture, l'élevage, la pêche, le foncier, l'énergie, l'eau, l'exploitation minière, le développement industriel et artisanal, l'aménagement du territoire, le tourisme, la justice, l'éducation et de la lutte contre la pauvreté. La mise en cohérence et la coordination entre les actions forestières et celles qui sont menées dans les domaines susmentionnés devra porter aussi bien sur les objectifs poursuivis que sur les modalités d'intervention, tant au niveau national que régional et local.

104. Cette cohérence ne pourra être assurée sans un rôle actif joué par l'Administration forestière dans le cadre d'une concertation régulière avec les autres administrations concernées par la problématique forestière.

L'Administration forestière devra déployer un effort permanent pour informer les autres administrations sur la politique et la stratégie forestière, ainsi que sa mise en oeuvre, et pour prendre connaissance des autres politiques sectorielles et de leurs évolutions respectives. L'analyse des principaux points d'articulation avec la politique forestière devrait lui permettre de formuler des propositions concrètes en vue d'une amélioration de ses relations fonctionnelles avec les autres services techniques et administratifs, d'une coordination plus étroite et d'un synergie des actions.

105. Cette concertation pourrait se faire, au niveau national, au sein d'une structure souple de coordination interministérielle, et au niveau régional et local, au sein des Comités régionaux et locaux de développement. Dans la mesure où la question forestière et environnementale nécessite la mobilisation non seulement des diverses administrations mais aussi des autres composantes de la société (associations, opérateurs, leaders d'opinion ...), cette concertation pourra être utilement élargie grâce à la mise en place de Comités sur la forêt et l'environnement au niveau national, régional et local.

5.7. La mise en place d'un mécanisme de financement soutenu

106. Compte tenu de la perspective à moyen et long termes dans laquelle s'inscrit nécessairement la mise en oeuvre d'une politique forestière, il est essentiel de mettre en place un mécanisme de financement soutenu, garantissant la continuité des actions. Pour cela, l'Administration forestière devra d'abord déployer tous les efforts nécessaires pour que le Fonds forestier national, alimenté par les redevances forestières, devienne un instrument privilégié pour le financement des actions dans le secteur forestier. Ensuite, elle sera amenée privilégier les négociations avec les organismes extérieurs qui sont susceptibles de prendre des engagements financiers à moyen ou long terme. Enfin, elle s'efforcera de sensibiliser les institutions financières à l'importance de l'économie forestière afin qu'elles contribuent, à travers des systèmes de crédit adaptés, au financement des activités du secteur privé.

107. Un tel mécanisme de financement doit permettre d'orienter l'ensemble des ressources financières disponibles ; qu'il s'agisse de ressources locales ou des financements extérieurs, vers la réalisation des objectifs de la politique forestière. Le plan directeur forestier national et les planifications forestières régionales serviront de cadre pour une allocation équilibrée des ressources financières. Des modalités de concertation périodique devront être instaurées entre

l'Administration forestière, les différents organismes de financement extérieurs, qu'ils soient multilatéraux, bilatéraux ou non gouvernementaux, et éventuellement des institutions financières, au sujet de l'exécution et du financement de la politique forestière.