

Thème : Développer l'accès aux marchés et à des prestations efficaces, et le renforcement institutionnel dans différents contextes africains - Introduction

Présentateur : RAZAFIMAHATRATRA Serge

Pays : MADAGASCAR

Introduction :

Pour lutter contre la disparition de ses forêts naturelles, comme dans la plupart des pays africains, à partir de l'année 1990 Madagascar est entré dans le processus d'expérimentation des politiques internationales de conservation dites « intégrés » qui cherche à concilier les besoins des populations et la gestion durable des ressources forestières. Avec cette nouvelle politique forestière, il a été adopté des réformes dans la gestion forestière qui favorisent « la responsabilisation des acteurs » et la mise en cohérence avec les politiques nationales de développement rural, d'environnement et de décentralisation. Elle tient compte aussi de la dégradation des ressources forestières et du recul de la présence de l'autorité de l'administration publique.

Les activités d'extraction à but commercial de produits forestiers ligneux ou non ligneux sont et ont souvent été présentés comme des facteurs de dégradation environnementale. Il est souvent mis en avant l'insuffisance de moyens de contrôle et/ou de régulation de l'administration de l'Etat. Les exploitants profitent de cette défaillance du contrôle pour maximiser leurs profits sans respecter les normes et les réglementations. La faible capacité de l'administration forestière à impliquer les populations rurales riveraines des massifs forestiers pour s'opposer à ces exploitations abusives et illicites de leur terroir ne fait qu'aggraver ce constat. Faute de moyens, elle est enfin incapable d'assurer ses tâches régaliennes de surveillance des espèces forestières qu'elle a sous ses responsabilités.

Face à ces constats, la nouvelle réforme a été matérialisée par la loi n°97-017 du 08 Août 1997 portant révision de la législation forestière. Pour les petits producteurs ouvrant dans les forêts naturelles et regroupés en communauté, ils sont régis par le texte réglementaire instituant la gestion communautaire locale de ressources forestière (lois 95-025 pour Madagascar) autrement appelé gestion décentralisée de forêts dans d'autres pays.

L'exploitation de forêts domaniale par des privés doit se faire par voie d'adjudication. Elle est souvent réservée à des riches exploitants.

Concernant le reboisement privé à des fins commerciales, la législation Malgache prévoit des nombreuses mesures d'incitation technique, financier et notamment foncier (les incitations foncières tendent à faciliter l'accession à la propriété ou à la sécurisation foncière).

En somme, le but dans tout ça est d'augmenter l'offre en demande de bois au vu de la dégradation notamment de la forêt naturelle. Et sur le plan économique la valorisation rationnelle de cette ressource doit apporter une part de revenu pour les nombreux paysans notamment agriculteurs vivant dans le monde rural.

Après plus de 20 ans de mise en œuvre est-ce que cette nouvelle politique a permis aux petits producteurs d'accéder réellement aux marchés locaux et/ou internationaux ?

Pour le cas de Madagascar, le marché de bois notamment les bois de forêts naturelles a été dominé par des produits illicites qui provient des exploitations effectués par des privés souvent dans des conditions complètement illégales (... ;%).

Pour appuyer les petits producteurs légaux notamment ceux qui opèrent dans le cadre de la gestion communautaire (GELOSE) à accéder au marché légal, les mesures suivantes ont été adoptées et expérimentées dans le massif forestier d'Ambohilero (NAP CAZ de catégorie IV selon la classification de l'UICN):

- **Mise en place d'un cadre de gestion légal durable** (Contrat de gestion, cahier de charge, plans d'aménagement, fixation de quotas de production annuel en fonction de la capacité des forêts objet de la valorisation). Cette mesure vise à intégrer la valorisation dans un cadre légal et durable. Etant légaux, ces producteurs peuvent amener eux-mêmes leurs produits sur le marché.
- **L'amélioration de la qualité des produits** (amélioration des techniques sylvicoles). Des sessions de formation ont été dispensées aux petits producteurs et dans le but d'offrir des produits de qualité aux consommateurs exigeants qui pourraient être vendus facilement avec une plus-value sur le marché.
- **L'amélioration de contrôle local par la mise en place d'un CFD (contrôle forestier décentralisé)**. Orchestré par la CLB gestionnaire de la forêt, la commune et l'agent local de l'administration forestière. Elle permet d'éliminer la concurrence déloyale avec les illicites déjà présents localement. En effet, si le contrôle est efficace à ce niveau il est difficile pour les illicites de sortir la zone ou d'accéder au marché qui s'y trouve. Comme il nécessite la mobilisation de plusieurs acteurs, pour assurer sa pérennisation ce système doit être autonome ; c'est à dire son fonctionnement doit être assuré par une partie des taxes prélevées sur les produits.
- **La mise en place d'un système de suivi de flux et de la traçabilité**. Ce système permet l'identification de l'origine des produits et les distingue aussi des bois illicites. Il est exigé par la réglementation en vigueur et facilite le contrôle sur le marché. Il est surtout mis en place pour répondre aux exigences des marchés internationaux.
- **La mise en place d'un mécanisme fond de roulement (MFC)**. Cette mesure qui constitue l'initiative propre du promoteur de projet pour éradiquer la dépendance des petits producteurs aux intermédiaires qui dictent souvent les prix sur le marché notamment au niveau des producteurs car ils ont de gros moyens notamment pour avancer les dépenses liées à l'exploitation. Ces fonds de roulement ont été déposés auprès d'une institution financière locale (micro crédit) en guise de fond de garantie. Ces producteurs peuvent l'utiliser en forme de prêt pour les dépenses qui leur empêchent souvent d'être autonome (paiement des salaires des bucherons, débardage, le transport vers le lieu de commercialisation...) et le rembourse une fois les produits sont écoulés.

Pour encourager les petits producteurs dans le cadre individuel à reboiser et à produire d'avantage, la législation prévoit des mesures incitatives suivantes :

- Les avantages en nature consistent en des incitations foncières et en des incitations techniques
- **Les incitations foncières tendent à faciliter l'accèsion à la propriété ou à la sécurisation foncière au moyen :**
 - de création de réserves foncières pour le reboisement à l'intérieur desquelles l'accèsion à la propriété sera réglementée par l'Administration forestière et l'Administration domaniale, de cession à titre onéreux au profit des nationaux de terrains domaniaux à vocation de reboisement identifiés par la commission forestière,
 - de bail emphytéotique des terrains domaniaux à vocation de reboisement identifiés par la commission forestière.
- **Les incitations techniques consistent :**
 - d'une part à réaliser des campagnes de sensibilisation et de vulgarisation,
 - d'autre part à fournir des conseils, encadrements et suivis techniques aux acteurs de reboisement.

Ces incitations techniques seront assurées par les agents de l'Administration forestière.

- **Les avantages financiers peuvent consister en :**
 - subventions provenant des fonds forestiers à titre de participation aux coûts de préparation des terrains, d'entretien et de protection des surfaces reboisées ;
 - dispense du paiement des redevances forestières sous réserve de la soumission du terrain à reboiser au régime forestier conformément à l'article 27 de la Loi n°97-017 sus visée.

En outre, l'administration forestière peut donner un avis technique sur la faisabilité des projets de reboisement élaborés par des pépiniéristes ou des opérateurs de reboisement.

Malgré ces différentes mesures incitatives, la pluparts des plantations sont de propriétés des riches particuliers. Ces propriétaires sous-traitent souvent l'exploitation de leurs parcelles à des tiers et ces derniers embauchent des bucherons pour faire l'exploitation et ils s'occupent seulement de la commercialisation. Souvent détenteurs des points de vente au niveau de grandes villes et favorisés par les différentes mesures incitatives citées ci-haut, ils n'ont pas trop de soucis pour accéder au marché.

Renforcement institutionnel

Sur cet aspect, des initiatives de mettre en fédération des associations des petits producteurs ont eu lieu mais malheureusement pour diverses raisons ils n'ont pas survécu.

Des institutions souvent créées uniquement pour le besoin de mise en œuvre des politiques et la mise en œuvre de prestations de service :

Depuis la mise en œuvre de la politique de gestion locale des ressources naturelles renouvelables à Madagascar en 1996, les CLB ont été créées. Plusieurs ONG, Associations voire bureaux d'études se sont spécialisées pour accompagner le processus de sa mise en œuvre notamment la mise en place de contrats de gestion. D'après nos constats, malgré les textes, ces CLB sont rarement considérées comme acteurs de cette gestion, mais souvent comme des exécutants. On les forme pour les besoins de la politique sans grande considération des critères d'appropriation.

Ainsi, pour inverser cette tendance, le renforcement de ces CLB regroupant les petits producteurs est nécessaire pour qu'elles puissent à tous les niveaux, être des acteurs, partenaires de développement et puissent mener des dialogues pour influencer sur la mise en œuvre de ces politiques.

Ainsi, on peut dire qu'à Madagascar, la mise en œuvre de cette nouvelle politique forestière n'a pas réellement permis de favoriser un accès au marché aux petits producteurs de BO du fait d'une part :

- que ces petits producteurs, malgré les différents textes devant leur permettre d'accéder à une sécurisation foncière de leur zone de production, dépendent encore trop souvent des exploitants forestiers propriétaires et acteurs dans la chaîne de la filière à différents niveaux (propriétaire du BE, éventuellement acteur de la commercialisation...)
- d'autre part :
- le marché couvert par le bassin de production de PLNF et BO n'est pas complètement couvert par le système CFD, et les produits illicites prennent une place importante du marché...

En effet, lorsque le CFD est pleinement fonctionnel, l'accès au marché par les petits producteurs est facilité par leur insertion dans le système. Cependant, à l'échelle du pays, la mise en place d'un CFD dans tous les bassins de production reste une douce utopie, que seule une forte volonté politique pourra contribuer à réaliser.

Questions de débat :

Cette question de la volonté politique de réellement contribuer à opérationnaliser un contrôle forestier décentralisé – qui à notre sens est une des conditions de développement du marché pour les petits producteurs – est un point crucial que je vous invite à débattre ici : y-a-t-il des exemples similaires où la régulation qui doit accompagner tout effort de développement de marchés est effectivement portée par les pouvoirs publics, et soutenus par les collectivités et la déconcentration ?

Quels sont les efforts à mettre en œuvre pour davantage professionnaliser les organisations de petits producteurs, au-delà des besoins de la politique mais à leurs profits ? plus clairement, quel appui apporter à ces organisations pour que cette politique forestière serve à les professionnaliser en tant qu'acteurs d'une Gestion locale des ressources forestières ?

De même, dans les autres pays et cas portés ici, la sécurisation foncière, ou l'accès à la propriété ou à l'usufruit d'une parcelle constitue-t-elle une condition d'accès au marché par les petits producteurs ? Y-a-t-il des exemples où le fait d'apporter cet avantage a permis aux producteurs de développer leurs activités marchandes ?