NOTE D'ANALYSE DES PROPOSITIONS DE MESURES POUR L'ETAT DE PREPARATION (R-PP) SOUMISES PAR MADAGASCAR

La présente note présente les résultats de l'analyse du document élaboré par Madagascar et portant sur la préparation au REDD.

1. Considérations générales

Il y a lieu de citer d'emblée que Madagascar traverse une crise politique[1] depuis janvier 2009, suite au changement non constitutionnel du pouvoir, marqué notamment par la suspension des organes législatifs (du parlement et assemblée nationale). Les « autorités de fait », au pouvoir, ne sont pas reconnues par la communauté internationale. Le dialogue, notamment sur les politiques et stratégies sectorielles, entre le gouvernement de fait et les principaux bailleurs et agences de coopération au développement est suspendu. Il en est de même pour une grande partie du financement de l'aide au développement[2].

Cette situation de crise a certainement eu un impact sur la préparation du document soumis par Madagascar, notamment en matière de consultation des différentes parties prenantes due aux difficultés institutionnelles et/ou pratiques de certaines parties prenantes à se concerter. Cependant, **aucun élément du document n'aborde cette crise politique et ses effets, en particulier sur le secteur forestier.**

2. Vue d'ensemble des propositions

Les propositions soumises par Madagascar se basent sur une analyse de la situation existante assez complète et objective, qui fait bien ressortir les besoins, les problèmes et les défis. Les options stratégiques sélectionnées sont parfaitement cohérentes avec cette analyse de la situation, notamment avec les problèmes et besoins identifiés. Le document est assez élaboré en ce qui concerne les étapes pour la finalisation de la stratégie REDD, sur ce que pourrait être le cadre de mise en œuvre, le développement d'un scénario de référence et la conception du système de suivi.

L'analyse de la situation tient en compte la dimension historique (y compris l'analyse des causes) de la déforestation et de dégradation des forêts ainsi que les initiatives diversifiées en matière de lutte contre ces fléaux.

Il y a également lieu de noter, la cohérence des propositions avec les principes et priorités du Madagascar Action Plan[3] et ceux convenus avec les principaux bailleurs dans le domaine de l'environnement[4]. En outre, même si le DSP/PIN 10ème FED de Madagascar n'a pas retenu l'environnement et la gestion des ressources naturelles comme secteur de concentration, il peut être avancé que les propositions sont en cohérence avec la stratégie de coopération de

[1] Un changement non constitutionnel du pouvoir a eu lieu le 17 mars 2009, et cette crise n'est pas encore résolue malgré la médiation nationale et internationale qui a œuvré pour la mise en place d'un gouvernement consensuel et inclusif. Ce dernier devrait être chargé d'organiser des élections en vue du rétablissement d'un pouvoir constitutionnel

[2] A part quelques donateurs, la majorité des bailleurs ont suspendu toute signature de nouvelles conventions de financement de programmes de développement avec les autorités de fait et certains ont même suspendu les projets en cours d'exécution. Pour le cas particulier de l'UE, des mesures prudentielles ont été appliquées dans l'attente de la conclusion des négociations telles prévues dans l'art 96 de l'Accord de Cotonou. Elles comprennent la suspension de la signature de toute nouvelle convention de financement et la poursuite des projets en cours si elles ne sont pas concernées par des mesures restrictives

[3] Document définissant les stratégies de développement et de lutte contre la pauvreté, qui n'a pas été remis en cause par les autorités de fait

[4] Le Programme environnemental III (PE III), en cours d'achèvement, est le 3ème et dernier programme quinquennal du Plan national d'actions environnementales (PNAE). Ces programmes ont été significativement soutenus par de nombreux bailleurs de fonds, dont les plus importants sont la Banque Mondiale, l'USAID, le KFW et des ONGs internationales

l'UE avec Madagascar (voir annexe portant sur le profil environnemental du DSP/PIN Madagascar) et avec les principes directeurs des projets ponctuels financés par l'UE à Madagascar[5].

Le plan prévoit de nombreuses actions de renforcement des institutions et des capacités de plusieurs. Ces propositions sont pertinentes au regard des besoins et problèmes de cibles envisagés.

Toutefois, il reste que plusieurs points des propositions devraient être complétés, clarifiés et mis en cohérence[6] avant ou pendant la mise en œuvre. Ces points, détaillés ci-dessous, concernent :

- le dispositif national de gestion de la préparation, qui souffre d'une certaine imprécision et de manque de cohérence
- le plan de consultation et de participation des parties prenantes dans la préparation du REDD, qui ne semble pas tenir en compte les leçons des expériences passées et de l'évolution du contexte
- la préparation de la stratégie de REDD, qui ne considère pas les problèmes de gouvernance forestière qui sont latents depuis plusieurs années et qui ont eu des manifestations significatives en 2009 à travers l'exploitation et l'exportation illicite à grande échelle de bois précieux
- le calendrier et le budget de la préparation, qui devraient être précisés et ré-analysés

2. <u>Points à compléter, à clarifier ou à remettre en cohérence</u>

a) L'adéquation du (nouveau) dispositif proposé pour l'organisation de la préparation n'est pas tout à fait établie

Le document énumère brièvement l'historique et l'existant en matière de dispositif de préparation et de consultation appliqué dans le cadre de la mise en œuvre de la Charte de l'environnement et d'autres actions à Madagascar (Plateforme pour le Changement climatique, Comité technique REDD). Les faiblesses suivantes semblent se dégager :

- *risque de doublon*
  Dans la mise en place du « nouveau dispositif » proposé (Plateforme de coordination, Bureau Opérationnel, Secrétaire exécutif et unité financière et comptable) il n'est pas clair si les structures existantes seront prises en compte (voire intégrées) ou non dans le dispositif. A titre d'exemple, à la page 58, il est mentionné que ce Comité Technique REDD validera le scénario de référence historique (à quel titre : PCPR, BOPR ou SEPR ????) alors que dans les pages 7-10 sur le dispositif, on n'en parle pas. Ce Comité téchnique (informel actuellement) ne va-t-il pas faire doublon avec le Bureau exécutif ou l'inverse ?

- *le dispositif souffre de quelques imprécisions et ses éléments ne garantissent pas une pleine efficacité. Outre les précisions à apporter, les liens fonctionnels entre les entités du dispositif doivent être mieux spécifiés*
  Si les tâches et les principes globaux de fonctionnement du PCPR sont assez bien définis, il n'en est pas de même pour le Bureau opérationnel (BOPR ou BECR ?) pour lequel se

[5] 4 projets financés par la ligne budgétaire thématique pour un montant total de 2,3 M€ qui travaillent également dans le domaine du REDD

[6] Plusieurs autres points de détails auraient pu être signalés, mais ils auraient alourdis la note et auraient dilué les observations de fond. A titre d'exemple on aurait pu mentionner : (i) des terminologies non adaptées qui pourraient avoir des conséquences fâcheuses à la page 50 (MEF maître d'œuvre de l'EESS et consultant maître d'ouvrage délégué) ou encore (ii) les cellules environnementales des ministères qui apparaissent peu dynamiques, voire non fonctionnelles, etc

posent plusieurs questions (combien de membres, sélectionnés ou recrutés selon quels critères, risque de dilution de responsabilité avec le processus de consultation tournante).

En outre, compte tenu des expériences en matière de plateformes de concertation multi-acteurs à Madagascar[7], la sous - représentation des acteurs non étatiques (4/18) dans la composition des membres du PCPR est un facteur qui ne favorisera pas des réels échanges et l'appropriation par toutes les parties. Tous les observateurs notent d'ailleurs que l'administration malgache en général (et l'administration en charge de forêts avec 4 membres proposés pour le PCPR) a été très fragilisée suite à la crise.

Enfin, le personnel permanent (au niveau du secrétariat exécutif et unité financière) chargé de la réalisation des activités de préparation apparaît en nombre trop limité. Cette configuration ne paraît pas cohérente avec le volume des activités à lancer, réaliser et coordonner.

b) le dispositif de consultation n'intègre pas suffisamment les diverses expériences et l'évolution des plateformes de dialogue et de concertation et ne donne pas assez de garanties d'une bonne représentativité des parties prenantes et d'une vraie concertation

Le document propose que le processus de consultation maintienne les structures et mécanismes utilisés auparavant dans le cadre des Programmes environnementaux (CMP et PRPSE). Ces plateformes restent toutefois trop centrées sur les problématiques environnementales, alors que les causes de la déforestation et de la dégradation des forêts comme mentionnées dans le document concernent aussi d'autres secteurs. Ainsi, l'absence d'interaction entre les parties prenantes forêts / autres activités (notamment agricoles) risque de perdurer alors que l'analyse apportée dans le document est claire sur les liens de cause à effet dans ces domaines.

Dans les principales zones d'intervention de la coopération de l'UE avec Madagascar (qui représente plus de la moitié des 22 régions de Madagascar), de telles structures (CMP, PRPSE) sont soit inexistantes, soit très peu présentes/dynamiques car elles sont souvent mobilisées de manière très ponctuelle (« suivant les besoins de circonstance » dans le texte du document, p.11). Enfin, le processus de consultation publique, tel que prévu par les textes, a été parfois contesté en particulier lors de la phase d'EIE des grands projets miniers.

D'autres expériences de plateformes de coordination et de concertation existent à Madagascar. Il s'agit notamment les Groupes de travail pour le développement rural (mentionné au foot note n°5) ainsi que l'alliance[8] des organisations de la société civile intervenant dans le domaine de l'environnement et de la gestion des ressources naturelles.

Par ailleurs, plusieurs transferts de gestion de forêts ont été réalisés avec des communautés de base dans les zones périphériques d'aires protégées ou dans des forêts encore gérées par l'administration. L'intégration de ces communautés ainsi que des expériences y afférentes semblent peu valorisées dans le document (préparation et mise en œuvre).

Les propositions (pour la préparation et la mise en œuvre ultérieure) devraient sans doute être revues en fonction de ces éléments.

c) des faits significatifs concernant la détérioration de la gouvernance forestière ne sont pas tenus en compte

[7] Exemple les Groupes de travail pour le développement rural régional, où les paysans n'ont commencé à s'impliquer que lorsque le nombre de leurs représentants a été revu à la hausse et a été perçu comme représentatif

[8] L'Alliance Voahary Gasy, cherche à fédérer toutes les organisations existantes et a déjà eu un certain succès dans cette voie

Les stratégies de REDD et leur mise en œuvre seront fortement dépendantes de la situation et de l'évolution de la gouvernance forestière[9]. Or, Madagascar a connu en 2009 un pillage sans précédent des forêts, avec la coupe et l'exportation illicite de bois de rose et la recrudescence du braconnage d'espèces faunistiques endémiques[10]. Deux arrêtés interministériels[11] pris, le premier par le dernier gouvernement légal et le seconde par les autorités de fait, sont à la base de ces délits.[12] Une autre note, publiée par la primature en décembre 2009 et autorisant l'exportation de 249 autres containers de bois, est encore un signe pour la reprise des coupes illicites.

Ce pillage n'est en fait que la traduction d'une mauvaise gouvernance forestière connue et déjà critiquée depuis plusieurs années. Cette mauvaise gouvernance résulte en particulier d'une volonté insuffisante d'appliquer les textes réglementaires[13] et d'autres facteurs identifiés[14] par Global Whitness lors d'une mission effectuée à Madagascar en 2009. ***Ces éléments sur la gouvernance devraient être réintégrés dans le document et considérés à la fois dans la partie « causes de la déforestation », dans la partie « options stratégiques » et dans la partie « organisation ».*** A titre d'exemple, la prédominance de l'administration forestière dans le dispositif organisationnelle devrait être rééquilibrée[15].

d) le calendrier n'est pas suffisamment précisé et le budget de la préparation apparaît trop important au regard de plusieurs critères

Le document ne présente pas les grandes échéances/principaux jalons. La situation de crise à Madagascar n'est pas très favorable à une bonne planification. Mais il y a une nécessité de déterminer un calendrier et/ou des échéances pour les activités clés (ex. pour l'institutionnalisation et la mise en place du dispositif d'organisation et de consultation), afin de mieux apprécier la faisabilité des propositions.

En outre, le montant du budget requis apparaît assez important et ne semble pas cohérent avec la capacité d'absorption et les incertitudes : est-il réaliste de prévoir près de 10 millions USD à exécuter en 3 ans par une structure assez légère dans un environnement encore instable. Par ailleurs, le budget calculé pour la consultation et le système de suivi semble surestimé, en l'absence de détails sur les coûts.

---

[9] Sensibilisé à ce problème de gouvernance forestière par la délégation et la GTZ, le ministère de l'environnement et des forêts a adressé à la Délégation de l'UE à Madagascar une requête au dernier trimestre 2008, en vue d'un accord de partenariat volontaire (APV) avec l'UE dans le cadre du FLEGT. Les activités et le processus envisagés en réponse à cette demande (sous pilotage DG DEV B2) sont suspendus en raison de la crise.

[10] Trois aires protégées ont été les plus touchées, mais d'autres forêts sont aussi concernées sans que des chiffres soient disponibles

[11] Arrêté interministériel n°3/2009 du 28/01/09 autorisant exceptionnellement l'exportation de bois précieux par 13 opérateurs jusqu'au 30/03/09 et arrêté n°38244/09 du 21/09/09 autorisant exceptionnellement l'exportation de bois jusqu'au 30/11/2009

[12] Les estimations d'exportation de bois précieux de février à décembre 2009 font état de près de 1.200 containers de bois exportés vers la Chine (dont 900 containers jusqu'à fin avril 2009), soit environ 24.600 tonnes d'une valeur de 227 millions USD. Les 300 containers exportés entre octobre et décembre ont généré pour l'Etat un revenu estimé à 15 millions USD (ceux exportés jusqu'en avril n'ont généré aucune ressource pour l'Etat)

[13] La coupe et l'exportation de bois précieux (bois de rose, ébène) sont interdites à Madagascar depuis 2000. Plusieurs autres textes postérieurs confirment cette interdiction en particulier dans les sites de conservation et de gestion forestière durable. Bien que la réglementation promulguée en 2000 précise qu'aucune disposition particulière n'est admise à l'encontre de cet arrêté, l'administration elle-même a souvent, et même systématiquement, enfreint les dispositions de cet arrêté et a ainsi favorisé directement ou indirectement la coupe de bois illicite en forêts (succession de textes interdisant la coupe/exportation suivis d'arrêté ministériel dérogeant ces interdits)

[14] Entre autres la confusion sur le plan légal des textes sur la gouvernance du secteur forestier et la commercialisation de bois précieux (ex. des textes de niveau inférieur –arrêté ou décret – abrogent des textes de niveau supérieur – lois), l'inexistence de surveillance et contrôle de la production, du transport et du stockage de bois de rose, le manque de compétence appropriée des services de l'administration forestière au niveau régional, etc.

[15] Il était sans doute difficile pour les rédacteurs du document de signaler ces problèmes de gouvernance, vu que sa préparation est faite sous l'égide de l'administration forestière