



Organisation des Nations Unies
pour l'alimentation
et l'agriculture



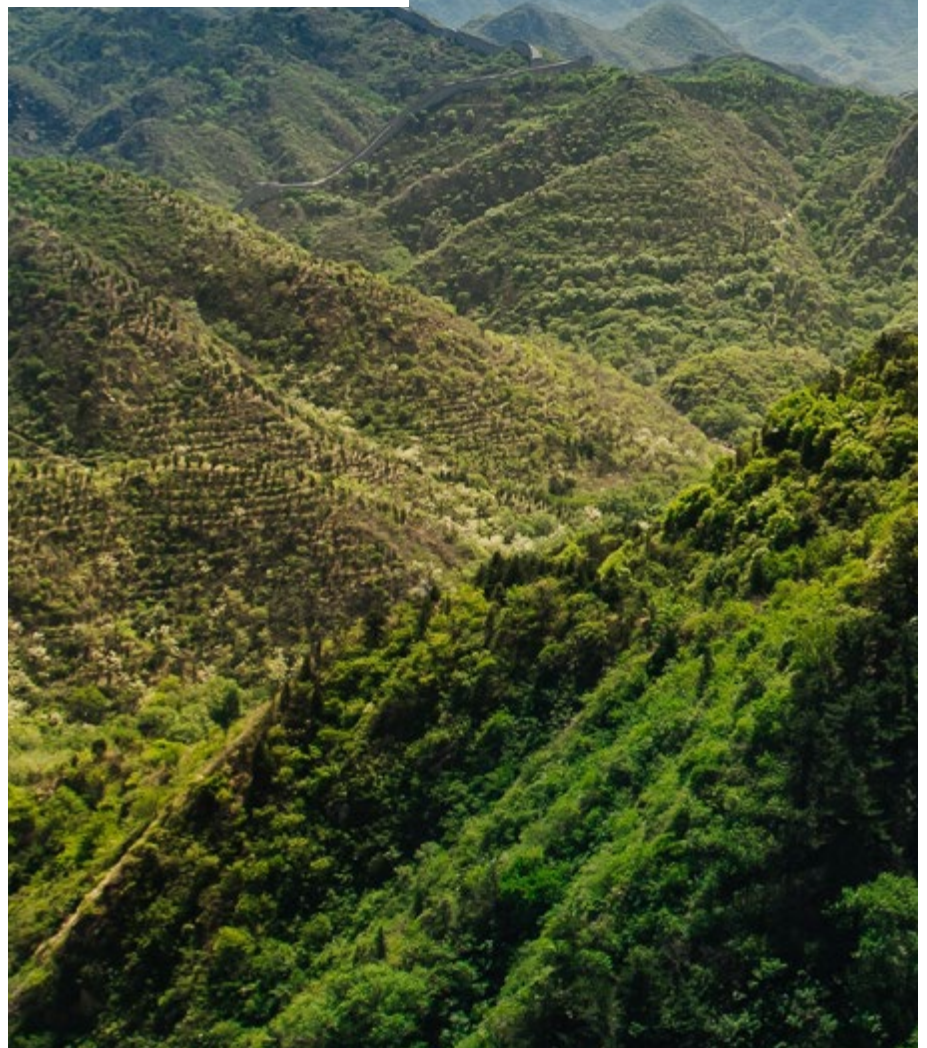
Au service
des peuples
et des nations

ONU
environnement

PROGRAMME
ONU-REDD

PRÉPARATION JURIDIQUE DE MADAGASCAR À LA REDD+

ANALYSE DU
CADRE JURIDIQUE
ET RÉGLEMENTAIRE
LIÉ À LA REDD+



PRÉPARATION JURIDIQUE DE MADAGASCAR À LA REDD+

RAPPORT FINANCÉ PAR UN APPUI CIBLÉ DE L'ONU-REDD

Rapport financé par un appui ciblé de l'ONU-REDD

Soutien technique de la FAO

Auteure:

Élisabeth Théodore Rarivony

Supervision technique:

Saholy Raminintsaoatra

Citation requise:

Rarivony, E.T. 2018. *Préparation juridique de Madagascar à la REDD+*. Analyse du cadre juridique et réglementaire lié à la REDD+. Rome, FAO/PNUD/ONU-Environnement/Programme ONU/REDD. 48 pp.

Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. Le fait qu'une société ou qu'un produit manufacturé, breveté ou non, soit mentionné ne signifie pas que la FAO approuve ou recommande ladite société ou ledit produit de préférence à d'autres sociétés ou produits analogues qui ne sont pas cités.

Les opinions exprimées dans ce produit d'information sont celles du/des auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement les vues ou les politiques de la FAO.

© FAO, 2018



Certains droits réservés. Ce travail est mis à la disposition du public selon les termes de la Licence Creative Commons - Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Partage dans les Mêmes Conditions 3.0 Organisations Internationales (CC BY-NC-SA 3.0 IGO; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/deed.fr>).

Selon les termes de cette licence, ce travail peut être copié, diffusé et adapté à des fins non commerciales, sous réserve de mention appropriée de la source. Lors de l'utilisation de ce travail, aucune indication relative à l'approbation de la part de la FAO d'une organisation, de produits ou de services spécifiques ne doit apparaître. L'utilisation du logo de la FAO n'est pas autorisée. Si le travail est adapté, il doit donc être sous la même licence Creative Commons ou sous une licence équivalente. Si ce document fait l'objet d'une traduction, il est obligatoire d'intégrer la clause de non responsabilité suivante accompagnée de la citation indiquée ci-dessous: «Cette traduction n'a pas été réalisée par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). La FAO n'est pas responsable du contenu ou de l'exactitude de cette traduction. L'édition originale [langue] doit être l'édition qui fait autorité.»

Tout litige relatif à la licence ne pouvant être réglé à l'amiable sera soumis à une procédure de médiation et d'arbitrage au sens de l'Article 8 de la licence, sauf indication contraire aux présentes. Les règles de médiation applicables seront celles de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (<http://www.wipo.int/amc/fr/mediation/rules>) et tout arbitrage sera mené conformément au Règlement d'arbitrage de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI).

Documents de tierce partie. Les utilisateurs qui souhaitent réutiliser des matériels provenant de ce travail et qui sont attribués à un tiers, tels que des tableaux, des figures ou des images, ont la responsabilité de déterminer si l'autorisation est requise pour la réutilisation et d'obtenir la permission du détenteur des droits d'auteur. Le risque de demandes résultant de la violation d'un composant du travail détenu par une tierce partie incombe exclusivement à l'utilisateur.

Ventes, droits et licences. Les produits d'information de la FAO sont disponibles sur le site web de la FAO (www.fao.org/publications) et peuvent être acquis par le biais du courriel suivant: publications-sales@fao.org. Les demandes pour usage commercial doivent être soumises à: www.fao.org/contact-us/licence-request. Les demandes relatives aux droits et aux licences doivent être adressées à: copyright@fao.org.

Photographie de couverture: ©Unsplash

TABLE DES MATIÈRES

Acronymes	v
Introduction	vii
1 Enjeux juridiques liés à l'harmonisation de la terminologie	1
1.1 La forêt	1
1.2 Déforestation et dégradation des forêts	2
2. Enjeux juridiques liés aux politiques affectant la REDD+	4
2.1 Politique générale	4
2.2 Politique de l'environnement	4
2.3 Politique forestière	4
2.4 Politique de gestion des AP	5
2.5 Politique de gestion intégrée des zones côtières et marines	5
2.6 Politiques liées au changement climatique	5
2.7 Politique foncière	5
2.8 Politique intersectorielle de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche	6
2.9 Politique énergétique	7
2.10 Politique minière	7
2.11 Politique nationale de l'aménagement du territoire (PNAT)	7
3. Facteurs de déforestation et de dégradation de la forêt	9
3.1 Pratiques du défrichement et des feux de brousse et de végétation	9
3.2 Exploitation illicite et surexploitation des forêts	10
3.3 Exploitation minière	12
4. Contrôle et suivi forestiers	15
4.1 Pluralité d'intervenants	15
4.2 Faiblesses du contrôle et de l'application des textes	16
5. Délégation de gestion des ressources naturelles	19
5.1 Incohérence des textes sur le principe de gouvernance	19
5.2 Confusion sur les formes de délégation de gestion	20
5.3 Confusion sur les conditions d'octroi de délégation	20
6. Engagement des parties prenantes	21
6.1 Implications pratiques de l'engagement des parties prenantes	21
6.2 Cadre juridique promouvant l'engagement des parties prenantes	22
7. Règlements des conflits	24

8. Canalisation des paiements basés sur les résultats et distribution des bénéfices de la REDD+	26
8.1 Instruments basés sur les incitatifs	26
8.2 Accès aux droits d'usage traditionnels	26
8.3 Instruments basés sur les redevances	27
8.4 Mécanismes de traçabilité	27
9. Conclusion	29
Bibliographie	30
Annexe 1: Liste des textes analysés par thème	31
Thème 1: Harmonisation de terminologie	31
Thème 2: Politiques affectant la REDD+	31
Thème 3: Facteurs de déboisement et de dégradation	32
Thème 4: Contrôle et suivi des forêts	33
Thème 5: Délégation de gestion des ressources naturelles	33
Thème 6: Engagement des parties prenantes	33
Thème 7: Règlement des conflits	34
Thème 8: Canalisation des paiements basés sur les résultats et distribution des bénéfices de la REDD+	34
Annexe 2. Récapitulatif des dispositions relatives aux infractions forestières	35
Infractions pour exploitation illicite des forêts	37
Infraction dans différentes catégories d'AP	37
Infractions relatives à la CITES	38

ACRONYMES

ADER	Agence de développement de l'électrification rurale
AGR	Activités génératrices de revenu
AP	Aire protégée
BNC-REDD+	Bureau national de coordination REDD+
CAZ	Corridor Ankeniheny-Zahamena
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CDB	Convention sur la diversité biologique
CI	Conservation International
CIME	Comité interministériel de l'environnement
CIMF	Comité interministériel des mines et des forêts
CITES	Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (ou Convention de Washington)
CLPE	Consentement libre, préalable et éclairé
COAP	Code de gestion des aires protégées
COBA (VOI)	Communauté de base (Vondron'Olona Ifotony)
COGESFOR	Conservation et gestion forestière en périphérie des aires protégées à Madagascar
COP	Conférence of Parties (Conférence des Parties, Cdp)
CTD	Collectivité territoriale décentralisée
DFN	Domaine forestier national
DGEF	Direction générale des eaux et forêts
EIE	Étude d'impact sur l'environnement
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture)
FCMC	Programme carbone forestier, marchés et communautés
FFEM	Fonds français pour l'environnement mondial
FFN	Fonds forestier national
FFR	Fonds forestier régional
FORECA	Forêts engagées comme réservoirs de carbone
FTM	Foiben-Taotsarintanin'iMadagasikara (Institut géographique et hydrographique national)
GCF	Gestion contractualisée des forêts
GELOSE	Gestion locale sécurisée
GES	Gaz à effet de serre
GP	Fondation GoodPlanet
IEFN	Inventaire écologique forestier national
ITA	Itinéraire technique alternatif
JORM	Journal officiel de la République de Madagascar
LP2D	Lettre de politique de décentralisation et de déconcentration
LPAEP	Lettre de politique intersectorielle agriculture, élevage et pêche
MECIE	Mise en compatibilité des investissements avec l'environnement
MEEMF	Ministère de l'environnement, de l'écologie, de la mer et des forêts
MMU	Minimum Mapping Unit (Surface minimale au sol)
MNP	Madagascar National Parks
NAP	Nouvelle aire protégée
OIBT	Organisation internationale des bois tropicaux
OMD	Objectif du Millénaire pour le développement
ONEONI	Office national pour l'environnement Observatoire national de l'intégrité

ONU-REDD	Initiative collaborative de l'Organisation des Nations Unies en vue de réduire les émissions liées au déboisement et à la dégradation des forêts dans les pays en développement
OPJ	Officier de police judiciaire
PADR	Plan d'action pour le développement rural
PGDI	Projet de gouvernance et de développement institutionnel
PGEP	Plan de gestion environnementale du projet
PHCF	Programme holistique de conservation des forêts
PLOF	Plan local d'occupation foncière
PLR	Politiques, lois et règlements
PNAT	Politique nationale de l'aménagement du territoire
PNDR	Programme national de développement rural
PNLCC	Politique nationale de lutte contre le changement climatique
PNN	Programme national de nutrition
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
POLFOR	Politique forestière
PSA	Programme sectoriel agricole
PSAEP	Programme sectoriel agriculture, élevage et pêche
PSE	Païement pour services environnementaux
PREE	Programme d'engagement environnemental
REDD+	Réduction des émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts dans les pays en développement; et rôle de la conservation, de la gestion durable des forêts et du renforcement des stocks de carbone forestiers dans les pays en développement
R-PP	Readiness Preparation Proposal (Proposition de mesures pour l'état de préparation)
SAEP	Secteur agriculture, élevage et pêche
SAPM	Système des aires protégées de Madagascar
SIS	Système d'information sur les sauvegardes
SNAT	Schéma national d'aménagement du territoire
SNGRC	Stratégie nationale de gestion des risques et catastrophes
USAID	United States Agency for International Development (Agence des États-Unis pour le développement international)
WCS	Wildlife Conservation Society (Société pour la conservation de la vie sauvage)
WWF	World Wildlife Fund for Nature (Fonds mondial pour la nature)

INTRODUCTION

L'initiative de Réduction des émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts dans les pays en développement; et rôle de la conservation, de la gestion durable des forêts et du renforcement des stocks de carbone forestiers dans les pays en développement (REDD+) vise à inciter les pays boisés en développement à protéger leurs ressources forestières; elle contribuera ainsi à la lutte mondiale contre les changements climatiques et au développement économique et social durable. La REDD+ s'inscrit dans le cadre de la Convention-cadre de Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC). Cette Convention énonce plusieurs conditions pour pouvoir accéder aux paiements basés sur les résultats prévus pour la REDD+ et bénéficier pleinement de cette initiative.

Dans son document de préparation à la REDD+ (Proposition de mesures pour l'état de préparation [R-PP]) en date du 9 juin 2014, Madagascar fait état de plusieurs options stratégiques pour adhérer et tirer pleinement parti de la REDD+. Une de ces options comprend la revue de son cadre juridique et institutionnel afin de remédier aux lacunes qui font obstacle à l'efficacité des actions engagées pour venir à bout des causes principales du déboisement et de la dégradation de ses forêts. Le R-PP prévoit ainsi de mener une analyse des politiques, lois et règlements (PLR) en lien avec la REDD+, et de procéder à leur mise à jour ou de développer de nouveaux textes si cela s'avère nécessaire.

C'est à ce titre que l'appui ciblé du programme Initiative collaborative de l'Organisation des Nations Unies en vue de réduire les émissions liées au déboisement et à la dégradation des forêts dans les pays en développement (ONU-REDD) a été entrepris pour la préparation juridique de Madagascar pour la REDD+. ONU-REDD est un programme conjoint de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE). Lancé en 2008, il vise la réduction des émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts dans 64 pays partenaires. Son but est d'appuyer le renforcement de capacités des pays en développement afin de leur permettre de participer à l'avenir à la REDD+, y compris au travers de cadres juridiques appropriés.

Le cadre juridique est le moyen par lequel s'effectue la transposition des exigences internationales découlant de la CCNUCC en obligations concrètes et précises pour les pays forestiers, et ce, en fonction de leur situation propre. Les pays peuvent ainsi, grâce à leur cadre juridique, accéder aux paiements basés sur les résultats prévus pour la REDD+. Il appartient aux pays adhérant à la REDD+, tel que Madagascar, d'adapter leur cadre juridique afin de promouvoir la REDD+ à travers l'adoption d'objectifs en matière de gestion durable des forêts, la mise en place de mécanismes incitant les

efforts REDD+ et en limitant ou pénalisant les activités qui vont à l'encontre des objectifs REDD+. Les aspects juridiques étant fortement liés à la bonne gouvernance, notamment en ce qui concerne la mise en application du droit, le succès de la REDD+ dépend aussi de la manière dont le cadre juridique répond plus globalement aux défis de la gouvernance. Les pays cherchant à nouer un dialogue avec le secteur privé à la lumière du décalage actuel en matière de financement en vue de la REDD+ pourraient considérer qu'en s'attendant à remédier à leurs défaillances relatives à la gouvernance, ils se donnent les moyens de réduire l'incertitude et le risque pour des investisseurs potentiels.

Il s'avère important de souligner en outre que si des cadres juridiques bien conçus en vue de la REDD+ favorisent le développement optimal de cette initiative au niveau national, leurs effets pourraient aussi se répercuter dans tout autre secteur que les forêts, comme l'agriculture ou l'eau. Une plus grande coordination intersectorielle est également requise pour l'élaboration et de la mise en œuvre des PLR étant donné que les facteurs de déforestation et de dégradation des forêts se trouvent dans plusieurs secteurs.

Le travail de préparation juridique de la REDD+ vise à aboutir à l'identification et l'analyse des PLR en vigueur portant sur des aspects liés à la REDD+, et à recommander des amendements et/ou éventuellement l'adoption de nouveaux textes, et ce, afin de soutenir et rendre opérationnels les futures stratégies et processus national REDD+. L'analyse thématique des textes existants doit donc se faire en tenant compte des différents aspects que peuvent revêtir la REDD+ et des enjeux de gouvernance plus larges. Les thèmes suivants ont été identifiés lors de consultations avec les parties prenantes comme nécessaires pour assurer le succès durable du mécanisme REDD+ à Madagascar et fournissent ainsi une grille d'analyse de ces enjeux:

- thème 1: « Harmonisation de la terminologie »;
- thème 2: « Politiques affectant la REDD+ »;
- thème 3: « Facteurs de déforestation et de dégradation de la forêt »;
- thème 4: « Contrôle et suivi forestiers »;
- thème 5: « Délégation de gestion des ressources naturelles »;
- thème 6: « Engagement des parties prenantes »;
- thème 7: « Règlements de conflits »;
- thème 8: « Canalisation des paiements basés sur les résultats et distribution des bénéfices de la REDD+ ».

Le présent Rapport s'articule autour de ces huit thèmes. Il est suivi par une feuille de route juridique qui formule les principales recommandations pour remédier aux lacunes juridiques détectées lors de l'analyse juridique présentée ici.



ENJEUX JURIDIQUES LIÉS À L'HARMONISATION DE LA TERMINOLOGIE

Dans le cadre de la préparation juridique pour la REDD+, il s'avère nécessaire de définir au préalable certains concepts clés afin d'harmoniser les possibles définitions existantes et s'entendre sur le sens de ces concepts. La forêt, la déforestation et la dégradation des forêts sont des mots-clés tirés de la définition de la REDD+ et nécessitent une définition juridique claire et harmonisée au travers des différents textes existants. Par exemple, la définition du terme « forêt » va conditionner les zones et activités potentiellement admissibles au mécanisme REDD+. Sa définition ainsi que celles de la déforestation et de la dégradation de la forêt auront des conséquences importantes sur la portée de la mise en œuvre de la REDD+ et des paramètres utilisés pour suivre les activités REDD+ (c'est-à-dire pour le couvert ou les taux de déboisement), calculer les tendances historiques ainsi que les résultats des activités REDD+.

I.1 LA FORÊT

La définition de la forêt revêt des aspects complexes. À Madagascar, cette complexité est accentuée par la contradiction entre certains textes législatifs et le R-PP. Ainsi, la loi n° 97-017 du 8 août 1997 portant révision de la législation forestière définit la forêt à partir des qualifications relatives à la surface (art. 1er), y assimile les mangroves (art. 2) et précise

en son article 12 quels sont les types de forêts soumises au régime forestier. Elle dispose en son article 1er que:

«Par forêt, on entend toutes surfaces répondant aux qualifications ci-après:

- les surfaces couvertes d'arbres ou de végétation ligneuse, autres que plantées à des fins exclusives de production fruitière, de production de fourrage et d'ornementation;
- les surfaces occupées par les arbres et les buissons situés sur les berges des cours d'eau et lacs et sur des terrains érodés;
- les terrains dont les fruits exclusifs ou principaux sont des produits forestiers: sont qualifiés produits des forêts tous produits naturels issus de leur exploitation et dont la liste fera l'objet d'un décret.»

Cette définition n'est pas en phase avec le R-PP qui évoque l'existence d'une pluralité de définitions de la forêt, tenant compte des spécificités des forêts de Madagascar; ces spécificités sont illustrées par les définitions adoptées par des projets pilotes qui utilisent des critères de hauteur (H), superficie (S) et couverture (C) différents ou par la définition tirée de l'analyse de l'évolution du couvert forestier sur la base d'images satellitaires Landsat ou à partir de la typologie de la forêt selon l'écorégion (tableau 1).

TABLEAU 1: BESOINS EN INFORMATIONS POUR RÉPONDRE AUX ENJEUX DU SNSF

PROJETS	DÉFINITION FORÊTS HUMIDES	DÉFINITION FORÊTS ÉPINEUSES	DÉFINITION FORÊTS DE TAPIA (FORECA)/ MANGROVES (HONKO)
MAKIRA (WCS)	H ≥ 5 m, C ≥ 30%, S ≥ 1 ha		
CAZ/COFAV (CI)	H ≥ 5 m, C ≥ 80%, S ≥ 2 ha		
FORECA (GIZ-IC)	C ≥ 10-20%, S ≥ 0,1 ha	C ≥ 10-20%, S ≥ 0,1 ha	C ≥ 10-20%, S ≥ 0,1 ha
PHCF (GP-WWF)	H ≥ 5 m, C ≥ 10%, S ≥ 0,36 ha	H ≥ 2 m, C ≥ 10%, S ≥ 0,36 ha	
HONKO ¹ (BV)			C ≥ 30%, S ≥ 1 ha

Source: Tableau 3-6 R-PP p. 133. H: hauteur, S: superficie, C: couverture.

1 Traduction malgache de mangrove.

Le R-PP a signalé que l'analyse de l'évolution du couvert forestier, conduite en 2007 (MEEMF, USAID et CI, 2009) sur la base d'images satellitaires Landsat couvrant la période 1990-2000-2005, a utilisé une définition de la forêt plus stricte, excluant de nombreuses forêts secondaires et dégradées ainsi que les forêts artificielles, suivant les critères ci-après :

- hauteur minimale: 5 mètres;
- superficie minimale: 2,5 hectares;
- degré de couverture minimal: 80%.

Il est à noter que le R-PP a souligné que toutes les formations forestières considérées dans l'Inventaire écologique forestier national (IEFN) peuvent atteindre des hauteurs supérieures à 5 mètres, y compris les peuplements de tapia, les forêts épineuses et les mangroves².

Le R-PP a mentionné également l'évolution de la couverture forestière conduite par l'ONE et le Ministère de l'environnement, de l'écologie et des forêts (MEEMF) en mai 2013 (ONE, MEEMF, CI, FTM et MNP, 2013) en corrélation avec le taux de déforestation. L'analyse ainsi réalisée a permis de distinguer une typologie des forêts, à savoir une couverture forestière :

- déterminée par biome, formée par les forêts denses humides situées dans le domaine bioclimatique de l'Est, forêts denses sèches et forêts épineuses sur les parties nord, ouest et sud du pays;
- définie en fonction de l'altitude: forêts de basse altitude situées à moins de 400 m d'altitude, forêts de haute altitude; définie dans les aires protégées (AP) gérées par le MNP, par rapport aux efforts de protection.

Par rapport à toutes ces définitions hétérogènes de la forêt, le R-PP a distingué quatre écorégions. Il est à noter que cette délimitation n'a pas encore été réalisée et devra être adoptée officiellement par le MEEMF³. Le choix a été fait de se concentrer en premier lieu sur les forêts humides du pays qui présentent le plus grand potentiel pour la REDD+ et qui concentrent la plupart des projets REDD+ et des AP gérées par le Madagascar National Parks (MNP). Dans la foulée, les trois autres écorégions (forêts sèches de l'Ouest, forêts épineuses du Sud et mangroves) bénéficieront des mêmes travaux. Au final, il est donc proposé de ne retenir que les quatre écorégions suivantes :

- l'écorégion des forêts humides de l'Est;
- l'écorégion des forêts sèches de l'Ouest;
- l'écorégion des forêts épineuses du Sud;
- l'écorégion des mangroves.

En outre le document «PERR-FH-Analyse historique de la déforestation pour 2005-2010-2013» utilise les critères suivants pour définir les forêts :

- hauteur des arbres: supérieure à 5 mètres;
- taux de couverture minimale de la canopée: 30%;
- surface minimale au sol de 1 hectare (MMU).

1.2 DÉFORESTATION ET DÉGRADATION DES FORÊTS

Comme pour la forêt, le cadre juridique forestier manque de définitions explicites de la déforestation et de la dégradation des forêts. Le R-PP définit la déforestation et la dégradation forestière comme une réduction de la forêt sous l'effet de l'accroissement démographique et du défrichement converti en terrains agricoles, les forêts restant la principale source énergétique des ménages. Ainsi, le R-PP explique la déforestation au travers de ces facteurs, telle la conversion des forêts en terrains de culture (tavy) par le défrichement à l'aide du feu.

Dans le cadre juridique existant, la définition de la déforestation peut être tirée, a fortiori, de celle du défrichement donnée par la loi n° 2015-005 du 26 février 2015 portant refonte du Code de gestion des aires protégées (COAP) (art. 1er), s'agissant d'une destruction de l'état boisé d'un terrain et mise à fin de sa destination forestière. Or ce n'est pas suffisant puisque cela ne s'applique qu'aux AP.

La définition générique de la dégradation des forêts (réduction de la capacité de la forêt de fournir des biens et des services) propose un cadre commun pour toutes les définitions internationales dont les plus complètes ont été développées par l'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT) et la Convention sur la diversité biologique (CDB). Dans leurs définitions, celles-ci abordent les changements de la structure des forêts et leur dynamique, les fonctions forestières, les causes relatives à l'activité humaine et la situation de référence. Toutefois, la dégradation des forêts est jugée et perçue différemment en fonction des parties prenantes et de leurs objectifs (par exemple, conservation de la biodiversité, fixation du carbone, production de bois, conservation des sols, valeurs culturelles ou loisirs). Il convient donc d'adopter une définition qui accommode ces différents usages et objectifs.

La définition de l'enjeu environnemental a aussi un rôle à jouer étant donné que certaines activités humaines exercées dans les forêts sont des moteurs de déforestation et aggravent en conséquence le changement climatique, un des plus grands problèmes environnementaux. Cet enjeu est défini par la loi n° 2015-003 du 20 janvier 2015 portant Charte de l'environnement malgasy actualisée (art. 4) comme «une préoccupation majeure qui peut faire pencher la balance en faveur ou en défaveur de l'environnement, les enjeux les plus courants étant la santé et la sécurité publique, le développement économique, la qualité de vie, l'exploitation ou la protection de ressources, les AP, les déplacements de population, les pollutions, le changement climatique, la déforestation, les feux de brousse.»

2 R-PP, p. 134.

3 R-PP, p. 138.

RECOMMANDATIONS

Bien que le R-PP n'ait pas de force juridique, il appartient à l'entité responsable d'opérationnaliser la REDD+ de s'entendre sur une définition de la forêt qui prenne en compte les spécificités des forêts malgaches. Il conviendra ensuite d'intégrer cette définition dans le texte juridique approprié, en amendant par exemple la loi n° 97-017 du 8 août 1997 sur la révision de la législation forestière.

Il convient aussi d'adopter une définition de la dégradation et de la déforestation qui considèrent la variété des facteurs de déboisement et de dégradation. Pour la définition de la déforestation, la définition fournie par le COAP nécessiterait de préciser ce que l'on entend par «destination forestière» et mériterait d'être élargie à d'autres types de forêts que celles des AP. Ici, un lien important est à faire avec la définition de la forêt puisque la déforestation et la dégradation affectent les caractéristiques de la forêt qui pourraient éventuellement apparaître dans la définition de la forêt.

En ce qui concerne la dégradation, la définition commune de «réduction de la capacité de la forêt de fournir des biens et des services» semble facilement transposable dans le droit malgache.

Pour toutes ces définitions, la loi n° 97-017 du 8 août 1997 sur la révision de la législation forestière semble la plus appropriée pour intégrer de nouvelles définitions, à condition qu'il soit précisé qu'elles s'appliqueraient en dépit de définitions contradictoires adoptées dans le passé. L'applicabilité de ces définitions sera aussi à confirmer dans d'autres secteurs que le secteur forestier.



ENJEUX JURIDIQUES LIÉS AUX POLITIQUES AFFECTANT LA REDD+

2.1 POLITIQUE GÉNÉRALE

La politique générale de l'État malgache renferme les grandes lignes se rapportant aux engagements accompagnés de stratégies de réalisations de la vision du Président de la République sur la reconstruction de Madagascar, en tenant compte des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et de l'agenda de développement post-2015, des traités et accords internationaux et régionaux auxquels le pays s'est engagé. Le document de politique générale de l'État va permettre au Gouvernement et à chaque Département ministériel de se positionner conformément à sa mission et ses attributions, puis d'aligner son plan d'actions, tenant compte des objectifs, des axes prioritaires et du suivi-évaluation.

La politique générale de l'État ne vise pas de manière explicite l'initiative REDD+. Toutefois, elle le soutient indirectement à travers la promotion de la préservation de l'environnement et de l'économie «verte», aux fins d'assurer la sauvegarde de l'environnement et des ressources naturelles uniques pour le développement durable du pays. Elle tend également à assurer la gestion durable et rationnelle des ressources naturelles et à renforcer la gouvernance environnementale à tous les niveaux. Elle détermine ainsi les orientations stratégiques pour y parvenir, notamment:

- l'intégration des actions de lutte contre le changement climatique dans la promotion d'une économie résiliente;
- la gestion, le traitement scientifique, la commercialisation et la conservation de la forêt, de ses productions et services depuis la régénération jusqu'à l'exploitation.

2.2 POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT

La loi n° 2015-003 du 20 janvier 2015 portant Charte de l'environnement malgasy actualisée confirme les mêmes enjeux évoqués dans la déclaration de politique environnementale de 2010; elle insiste sur le partage équitable des avantages tirés des services environnementaux à travers l'utilisation des ressources génétiques et biologiques de Madagascar, pays à grande diversité endémique, et l'utilisation des revenus dérivés des marchés «carbone». Pour le succès de la REDD+, deux points de la politique environnementale méritent d'être retenus:

- la participation des acteurs potentiels dits «acteurs environnementaux et acteurs de développement» en

vue d'une gestion pérenne de l'environnement (État, collectivités territoriales décentralisées [CTD] avec les concours des communes et du fokonolona, société civile, communautés locales, secteur privé et tous les citoyens) (voir section II, article 19);

- une approche intersectorielle, instituant une cellule environnementale au sein de chaque ministère, chargée de l'intégration de la dimension environnementale dans les politiques sectorielles respectives et, dans une optique de développement durable (décret n° 2003-439 du 27 mars 2003, art. 2). Cela affirme l'importance de la mise en cohérence des politiques sectorielles, et permet d'assurer le renforcement de la synergie en matière de communication entre le secteur et les différentes entités concernées par la gestion de l'environnement.

Il est à noter que des textes normatifs renforcent la politique de l'environnement, entre autres l'ordonnance n° 82-029 du 6 novembre 1982 relative à la protection, la sauvegarde et la conservation du patrimoine national, son décret d'application n° 83-116 du 3 mars 1983 modifié par le décret n° 91-017 du 15 juin 1991, le décret n° 2003-199 du 11 mars 2003 portant élaboration du programme national de lutte contre la désertification, le décret n° 2003-984 du 30 septembre 2003 portant adoption de la stratégie nationale pour la gestion durable de la biodiversité.

2.3 POLITIQUE FORESTIÈRE

Cette politique a été adoptée par le décret n° 97-1200 du 2 octobre 1997, texte d'application de la loi n° 97-017 portant révision de la législation forestière. Les principes fondamentaux et les grandes orientations de la politique forestière (POLFOR) s'alignent sur la politique environnementale adoptée par le pays. Sa finalité d'enrayer la spirale de dégradation de l'environnement, en soulignant notamment, la forte dégradation (au sens large) des ressources forestières due à l'insuffisance de contrôle de l'administration forestière, de la forte demande d'approvisionnement en bois-matériau et énergie, de la non-responsabilité des acteurs et de l'insuffisance de la mise en valeur du potentiel économique forestier.

La gestion durable par l'amélioration des modes de gestion des ressources forestières plutôt que le renforcement du système de l'interdiction, la limitation des risques écologiques, la contribution du secteur forestier au développement économique, la responsabilisation des acteurs locaux à la gestion des ressources forestières, l'adaptation des actions

forestières aux réalités du pays figurent parmi ses principes fondamentaux. Les actions suivantes sont préconisées pour enrayer le processus de dégradation forestière:

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

En outre, la mise en œuvre simultanée de la loi n° 2014-020 du 20 août 2014 et de la loi n° 96-011 du 13 août 1996 modifiée par la loi n° 98-014 du 19/1998 portant sur la politique de désengagement de l'État du secteur productif se traduit par la gestion de proximité des ressources naturelles renouvelables assurée par l'implication des acteurs locaux (transfert de gestion réalisé dans le cadre de la loi GELOSE [loi n° 96-025 du 30 septembre 1996]). En effet, suivant la loi n° 2014-020 du 20 août 2014 «relative aux ressources des collectivités territoriales décentralisées, aux modalités d'élections ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes» (art. 37), la décentralisation effective vise la responsabilisation de la population dans la gestion des affaires locales.

2.4 POLITIQUE DE GESTION DES AP

L'énoncé de politique de gestion des AP est annexé à la loi n° 2015-005 du 26 février 2015 portant refonte du COAP. Les principes stratégiques constituent les objectifs du Système des aires protégées de Madagascar (SAPM), comme le principe de durabilité écologique et celui de la durabilité d'utilisation des ressources naturelles dans cette politique de conservation des AP. Cette protection repose sur de solides pratiques de gestion des écosystèmes et du patrimoine culturel dans les AP, dans le strict respect des cadres institutionnel et juridique existants ou à mettre en place.

Selon cette politique, l'orientation et la mise en valeur des AP doivent tenir compte des modes de vie et des besoins des populations riveraines. Ainsi, la protection des AP nécessite la collaboration de toutes les parties prenantes comme les organisations tant nationales qu'internationales, les établissements et institutions publics, notamment des ministères concernés, du secteur privé, des collectivités territoriales et des populations locales. Cette politique va de pair avec les exigences liées à la REDD+, à savoir:

- le respect du principe de partage juste et équitable des bénéfices générés par les ressources naturelles;
- la mise à disposition du public des informations objectives, claires, précises, mises à jour et pertinentes;
- la prise en compte des avis du public au niveau local et régional, en particulier dans l'élaboration des plans de gestion, et les avis de l'administration tant au niveau régional que national pour sa validation.

2.5 POLITIQUE DE GESTION INTÉGRÉE DES ZONES CÔTIÈRES ET MARINES

Le décret n° 2010-137 du 23 mars 2010 portant réglementation de la gestion intégrée des zones côtières et marines de Madagascar détermine la politique de développement durable des zones côtières et marines. Ces espaces abritent

des richesses économiques et écologiques comme les mangroves qui constituent un réservoir de carbone et de biodiversité substantiel, principalement sur la côte ouest du pays (260 000 hectares). Toutefois, ces ressources ne sont pas à l'abri des diverses pressions anthropiques qui s'accroissent davantage. Pour faire face à ces pressions, le concept de la gestion intégrée des zones côtières et marines exige la création d'instruments institutionnels et normatifs assurant une participation des acteurs et la coordination des objectifs, des politiques et des actions, à la fois sur le plan territorial et décisionnel.

Concernant spécifiquement les mangroves, cette politique cadre avec les objectifs de la REDD+, car elle soutient, notamment, l'importance de la participation du public aux différents processus d'élaboration et de prise de décision précédant l'autorisation d'une activité, plan, projet ou programme touchant les zones côtières et marines. Elle affirme également la nécessité d'une coordination institutionnelle rattachée à la Primature, pour assurer le suivi de cohérence de l'exécution du plan d'action aux différents niveaux de gouvernance.

2.6 POLITIQUES LIÉES AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

La politique nationale de lutte contre le changement climatique (PNLCC) du 2011 s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de la CCNUCC et du Protocole de Kyoto en conformité avec la politique nationale de l'environnement. Ses objectifs sont de promouvoir des mesures nationales appropriées pour réduire le degré de vulnérabilité du pays face au changement climatique et de développer des comportements contribuant à la lutte contre le changement climatique à tous les niveaux.

La politique nationale de gestion des risques et des catastrophes, adoptée par la loi n° 2003-010 du 5 septembre 2003, s'inscrit dans le cadre global des activités relatives à la protection et à la sécurité civile. Elle s'intègre dans le processus de planification du développement et, en particulier, dans le programme national de gestion de l'environnement et celui de la réduction de la pauvreté. À ce titre, elle priorise les communautés les plus exposées aux risques et les zones à hauts risques pour la réduction des vulnérabilités et la mitigation des risques.

La Stratégie d'adaptation et d'atténuation aux effets et impacts du changement climatique, adoptée en octobre 2010 par le ministère en charge de l'agriculture vise quant à elle à «agir face aux changements climatiques pour promouvoir une agriculture durable, garante de sécurité à Madagascar». Certaines activités qui nécessitent la collaboration avec le ministère en charge de l'environnement et qui se rapportent à la REDD+ y sont citées, notamment, le développement des schémas d'aménagements, la lutte contre les feux de brousse et l'augmentation de production des combustibles ligneux (reboisement, reforestation communautaire).

2.7 POLITIQUE FONCIÈRE

La Lettre de politique foncière adoptée en 2005 a mis en place un système de gestion foncière décentralisée incluant la création des guichets fonciers communaux. Ces derniers sont habilités à délivrer des certificats fonciers et à les enregistrer sur base des plans locaux d'occupation foncière (PLOF). Parmi les axes stratégiques de la réforme figurent

l'amélioration et la décentralisation de la gestion foncière, ainsi que la rénovation de la réglementation foncière et domaniale.

En lien avec la POLFOR, la Lettre de politique foncière a pour finalité une gestion foncière favorable:

- à la production agricole;
- à la gestion, la protection, la restauration et le renouvellement des ressources naturelles;
- au développement des CTD par la mise à disposition d'outils;
- de gestion territoriale et de fiscalité;
- au renforcement de la cohésion sociale au niveau local et communal.

Son objectif principal est «de répondre à la demande massive en sécurisation foncière, dans de brefs délais et à des coûts ajustés au contexte économique, par la formalisation des droits fonciers non écrits et par la sauvegarde et la régularisation des droits fonciers écrits». Suite à son évaluation, cette Lettre de politique est confrontée à un certain nombre de problèmes, principalement un manque de considération spécifique pour le foncier forestier, les difficultés d'intégrer les ressources forestières dans le PLOF, et la reconnaissance des droits des usagers coutumiers. De même, l'insécurité foncière dans et autour des AP de Madagascar est un obstacle à surmonter pour la conservation de la biodiversité et le développement rural (Aubert et al., 2013).

Afin de permettre un processus de sécurisation plus efficace et de prendre en compte les besoins spécifiques des usagers et des plus pauvres, cette politique est en cours de refonte en 2015. Cette réforme offre l'opportunité d'intégrer les aspects liés à la REDD+ et à la gestion durable des forêts. L'analyse des implications du foncier pour la REDD+ à Madagascar, menée en parallèle à cette étude, fournit des recommandations en ce sens.

2.8 POLITIQUE INTERSECTORIELLE DE L'AGRICULTURE, DE L'ÉLEVAGE ET DE LA PÊCHE

La Lettre de politique intersectorielle agriculture, élevage et pêche (LPAEP) a progressivement connu une évolution susceptible de promouvoir des pratiques durables favorisant les objectifs de la REDD+, telles que la pratique des techniques améliorées et l'extension des espaces et zones de production et d'exploitation des ressources, l'accroissement durable de la productivité, et la promotion des systèmes de productions compétitifs. Cette politique fait aussi mention de l'instauration de la «transparence» dans la gouvernance des ressources et des espaces de productions, ainsi que de la prise en compte dans ses actions de l'aspect «environnement et changement climatique» et «gestion durable des ressources».

La LPAEP se traduit à travers différents instruments incluant: le Plan d'action pour le développement rural (PADR), le Programme national de développement rural (PNDR), le Programme sectoriel agricole (PSA) et le Programme sectoriel agriculture, élevage et pêche (PSAEP). «Madagascar, en 2025, s'appuie sur une production agricole compétitive et durable, intégrant des exploitations familiales et des unités industrielles modernisées pour assurer la sécurité alimentaire et conquérir les marchés d'exportation», telle est la vision du pays pour le secteur agriculture, élevage et pêche (SAEP) que l'on cherche à réaliser à travers le LPAEP. En ce sens, la LPAEP préconise:

- l'harmonisation des Lettres de politiques;
- le respect de l'environnement pour accroître la durabilité;
- l'instauration de la confiance des acteurs à travers une amélioration de la gouvernance;
- la coordination et l'harmonisation des actions au niveau régional et communal.



La LPAEP vise ainsi une réduction substantielle de la pauvreté et une augmentation durable et sensible de la croissance économique. Le secteur promeut l'appui à la réforme foncière et la mise en œuvre de la «parafiscalité» rurale pour pérenniser les services de proximité.

La LPAEP tient compte «des interventions menées dans le cadre de la mise en œuvre des autres politiques ou stratégies sectorielles existantes ou en cours de formulation telles que le Programme national de nutrition (PNN), le Schéma national d'aménagement du territoire (SNAT), la loi foncière, la Stratégie nationale de gestion des risques et catastrophes (SNGRC), la Lettre de politique de décentralisation et déconcentration (LP2D), la loi sur les investissements et la résolution Rio+20, afin de respecter les synergies, les complémentarités ou les subsidiarités dans les actions publiques.»

Il est donc anticipé que la LPAEP tienne aussi compte de toute orientation politique en matière de REDD+, sous réserve qu'une coordination intersectorielle soit assurée afin de considérer les priorités des différents secteurs.

2.9 POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE

L'énergie constitue un secteur clé du développement. Face à la hausse des énergies fossiles et la pauvreté générale de la population malgache, une forte demande en énergie produite à partir des ressources forestières sous forme de bois-énergie (bois de chauffe et charbon de bois) est constatée. L'exploitation irrationnelle des forêts naturelles pour le recours au bois-énergie constitue un facteur pouvant freiner les efforts de mise en œuvre de la REDD+. Toutefois, Madagascar ne dispose pas encore de politique ni de stratégie en matière d'énergie puisque celles-ci sont en cours d'élaboration.

Jusqu'à ce jour, la loi n° 2002-001 du 7 octobre 2002 créant le Fonds national d'électricité, et le décret n° 2002-1550 du 3 décembre 2002 instituant l'Agence de développement de l'électrification rurale (ADER) ont servi de cadrage pour l'électrification en zone rurale et périurbaine. Ces instruments visent spécifiquement la déforestation due à l'utilisation excessive du bois. Le chapitre suivant sur les facteurs de déboisement et de dégradation des forêts revient plus en détail sur cet enjeu.

Pour une mise en œuvre efficiente de la REDD+ et compte tenu du fait que l'utilisation de bois-énergie est le principal facteur de pression des ressources forestières, la prise en compte de cette filière dans la POLFOR et la nécessité de coordination des actions entre cette dernière et la politique énergétique s'imposent.

2.10 POLITIQUE MINIÈRE

Le secteur minier a fait un grand bond en 2008 avec le démarrage des deux grands projets miniers: ilménite à Tôlanaro (ou Fort-Dauphin en français), nickel et cobalt à Ambatovy. Face à cette situation, la politique minière adoptée par décret n° 98-394 du 28 mai 1998 n'est plus adaptée. En effet, cette politique est principalement axée sur la promotion du secteur minier à grande échelle et la formalisation des secteurs artisanaux. Elle se traduit à travers la mise en place de projets à financement multilatéral, accordant aux investisseurs l'occupation des terres par bail. Cela engendre des conflits entre politique minière, politique

foncière et politique forestière.

Bien que la politique minière de 1998 intègre la dimension environnementale en vue de la gestion durable des ressources naturelles et la protection de la biodiversité à Madagascar dans le cadre de la mise en place des nouvelles aires protégées (NAP), la responsabilité sociétale et environnementale en cohérence avec le développement du secteur minier n'est pas clairement établie par cet outil. Il s'agit, entre autres, de la gestion des conflits potentiels entre la protection de l'environnement et toutes les activités minières. En outre, elle reste silencieuse sur les cadres d'action permettant d'orienter le contrôle et la surveillance des violations de l'environnement associées aux activités minières artisanales (souvent illicites) et la ruée de celles-ci dans les sites protégés. Cela constitue un des problèmes fondamentaux de la mise en œuvre efficace de la REDD+. Dans ce cadre, la nécessité d'une coordination des actions entre la nouvelle politique forestière avec la politique minière est importante.

2.11 POLITIQUE NATIONALE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE (PNAT)

La PNAT a été élaborée en 2006, intégrant dans ses axes stratégiques la gestion durable des ressources naturelles, ayant pour finalité une gestion efficace du territoire national. L'objectif principal est la rationalisation et l'amélioration de la gestion et de la valorisation de ces ressources naturelles, à travers l'intégration de la dimension environnementale dans toutes les actions de l'aménagement du territoire, dans tous les secteurs et à tous les niveaux.

Elle préconise l'application effective des textes réglementaires en vigueur en matière de gestion de l'environnement. En ce sens, la gestion et l'exploitation rationnelle des ressources naturelles, tout en offrant un environnement et un cadre de vie de qualité dans les zones de concentration humaine (agglomérations, grandes villes, villes secondaires, bourgs, villages), s'avèrent importantes. Dans le cadre de la mise en œuvre de la PNAT, et afin de disposer d'un référentiel visant à spatialiser et à mettre en cohérence les interventions au niveau des secteurs et des régions, l'élaboration du SNAT a été lancée en 2008. Étant donné que le SNAT est censé soutenir la synergie et la mise en cohérence des politiques sectorielles à l'aménagement du territoire, notamment en matière énergétique, minière et agricole, elle devrait avoir une vision claire du conflit d'usage de nature sectorielle.

Toutefois, les démarches qu'il préconise pour harmoniser et orienter sur le plan spatial les différents programmes et politiques sectorielles restent floues. Afin de bien cadrer la mise en œuvre de la REDD+, une vision prospective tant bien nationale, régionale que communale incluant l'évolution économique, environnementale et l'utilisation du sol devrait être adoptée. En outre, une proposition d'actions tenant compte des enjeux territoriaux, économiques et environnementaux est nécessaire.

RECOMMANDATIONS

Généralement, les différentes politiques analysées dans ce rapport ne renferment pas de dispositions fondamentalement en contradiction avec les objectifs de la REDD+. Toutefois, leur application au travers de lois et règlements peut générer certains conflits que les sections ci-dessous analysent en détail. Bien que la politique générale de l'État promeuve la préservation de l'environnement ainsi que la gestion durable des ressources naturelles, chaque politique sectorielle vise le développement de son secteur et défend, dans sa mise en œuvre, son propre intérêt. Il importe ainsi de soulever qu'aucune d'entre elles ne parvient à résoudre ni les problèmes forestiers et environnementaux quant à la situation alarmante aggravée par la déforestation et la dégradation forestière, ni les possibles conflits entre le secteur forestier et le secteur agriculture-élevage-pêche, le secteur énergie, le secteur minier et le foncier. En outre, les politiques sectorielles sont antérieures au lancement de l'initiative REDD+ en 2008, ce qui explique qu'elle ne figure pas encore dans les politiques sectorielles de manière explicite.

La révision actuelle de la politique forestière offre une formidable opportunité d'initier ce recadrage intersectoriel afin de promouvoir la prise en compte des objectifs de la REDD+ dans les différents secteurs appropriés. Il faudra également tenir compte des éléments suivants qui sont très importants pour le processus REDD+ :

- prévoir l'optimisation de la filière bois-énergie et définir des axes d'intervention pour la formalisation de cette filière à travers la durabilité économique, la tolérance de l'environnement et la sécurité de l'approvisionnement;
- orienter des cadres d'action pour une meilleure organisation spatiale et une cohérence des actions avec la SNAT pour considération des enjeux territoriaux, économiques et environnementaux à tous les niveaux;
- intégrer des actions permettant la cohérence des actions avec la politique minière pour le contrôle et la surveillance des violations de l'environnement associées aux activités minières en général et les petites mines artisanales en particulier.

De plus, l'articulation entre la mise en œuvre des politiques environnementale et forestière et celles des autres politiques sectorielles, en vue de la mise en œuvre de la REDD+, s'avère indispensable. Du fait de l'interdépendance entre les secteurs, l'administration environnementale et forestière devra accorder une attention spécifique à la cohérence nécessaire entre la mise en œuvre de sa propre politique et celle des autres politiques sectorielles. Pour ce faire, comme la redéfinition des politiques sectorielles constitue à l'heure actuelle une des priorités de l'État, il est recommandé de formuler une vision pour la REDD+ à Madagascar et de l'intégrer dans les politiques existantes. Il est aussi suggéré de dynamiser les dispositifs existants pour favoriser le dialogue intersectoriel entre les divers acteurs au travers, par exemple, des actions suivantes :

- valoriser les missions des cellules environnementales (garant de l'intégration de la dimension environnementale dans la politique de son secteur dans l'optique de développement durable, en charge de la communication pour la synergie entre secteurs et différentes entités concernées) afin d'améliorer la coordination institutionnelle;
- valoriser l'existence des différents comités et plates-formes de coordination institutionnelle tels que la Commission forestière régionale, la Commission mine-forêt, le Comité national et régional de gestion intégrée des zones côtières, la Commission environnement-pêche;
- pour une compréhension commune des objectifs de la REDD+ et éviter les différends à tous les niveaux, apporter une clarification juridique de responsabilités des instances concernées à tous les niveaux, en précisant à quel moment sa consultation est obligatoire ou facultative;
- afin d'asseoir la mission de leadership politique en matière de REDD+ du MEEMF, renforcer la capacité du Ministère aussi bien en matière scientifique que dans le domaine de la gestion de l'environnement et de la résolution des conflits. Ce renforcement de capacité doit être lié à l'exercice de son pouvoir de puissance publique, à ses fonctions d'orientation politique et à celles liées à la validation stratégique des politiques, plans et programmes environnementaux;
- pour le CIME, veiller à ce que le mécanisme REDD+ soit pris en compte et y intégrer les nouveaux concepts tels que la REDD+.



© UN REDD

FACTEURS DE DÉFORESTATION ET DE DÉGRADATION DE LA FORÊT

Divers facteurs contribuent à la déforestation et à la dégradation des forêts à Madagascar. Ceux-ci sont exacerbés par le manque de contrôle rigoureux des infractions forestières et le manque de mesures visant à contrer ces facteurs sur le plan pratique. Certains facteurs sont analysés du fait de leur impact majeur sur la mise en œuvre efficace du processus REDD+ : défrichement et feux, exploitation illicite et surexploitation des forêts, exploitation minière. Malgré l'existence des dina, ensemble de règles coutumières d'organisation de la société et conçus comme l'émanation d'une réelle volonté populaire⁴, la recrudescence des défrichements et des feux persiste. Il devient aussi difficile d'appliquer les textes existant en matière de répression des infractions forestières.

3.1 PRATIQUES DU DÉFRICHEMENT ET DES FEUX DE BROUSSE ET DE VÉGÉTATION

Les pratiques de défrichement et de culture sur brûlis sont un des facteurs de déforestation et de dégradation des forêts les plus importants à Madagascar. Ces pratiques sont rendues possibles grâce à l'absence de contrôle, le blocage de l'application des textes ou le blocage institutionnel.

ABSENCE DE CONTRÔLE DES PRATIQUES AGRICOLE ET PASTORALE

Bien qu'un classement en zones à vocation forestière, pastorale ou agricole des terres soit prévu par l'ordonnance n° 62-123 du 1er octobre 1962, celle-ci n'est pas respectée. Cela conduit à la conversion des forêts en terrains de culture par défrichement, aux feux de pâturage, à la divagation et au pacage des animaux.

La principale cause de déforestation à Madagascar reste la conversion des forêts en terrains de culture (tavy) par le défrichement à l'aide du feu (culture sur brûlis)⁵, généralement pour la culture de denrées de base (par exemple, maïs, manioc ou riz pour subvenir aux besoins immédiats des familles). Les défrichements pour extension des terrains agricoles sont fréquents, même dans les peuplements appartenant clairement au domaine forestier de l'État (forêts classées, réserves forestières) et ne peuvent être contrôlés par les administrations concernées. Les zones de mangrove sont défrichées pour être converties en rizière. S'agissant

de certaines cultures de rente cultivées en forêt, même si certains produits sont légalement interdits (la canne à sucre pour l'alcool artisanal, les tabacs non autorisés et le chanvre), aucun contrôle n'est exercé.

Bien que les feux de pâturages soient autorisés (arrêté n° 058 du 7 janvier 1961 portant autorisation des feux de pâturage; arrêté provincial autorisant la mise à feu), il peut y avoir une propagation des feux à cause du non-respect du cahier des charges par les éleveurs (décret n° 82-313 du 19 juillet 1982 instituant la tenue de cahier des charges des pâturages, art. 1, 2 et 6, et arrêté interministériel n° 52005/2010 du 20 décembre 2010, art. 8).

Par ailleurs, le pâturage en forêt contribue également à la dégradation des ressources forestières: cette pratique mène au broutage et au piétinement des jeunes plants par le bétail, au niveau des zones d'itinéraire lors de la transhumance, causant des dégâts directs aux peuplements et empêchant une régénération normale. Cette pratique affecte les lisières de forêts et peut même détruire des peuplements dégradés, mais elle empêche surtout toute régénération naturelle des peuplements détruits. Le surpâturage provoqué par le bétail est un des facteurs dévastateurs de la mangrove.

BLOCAGE DE L'APPLICATION DES TEXTES

Les textes sur la poursuite des auteurs et la répression des infractions restent difficilement applicables du fait de leur nature obsolète, incohérente, et parfois, de non prise en compte du contexte pratique (ordonnance n° 76-030 du 2 août 1976 édictant des mesures exceptionnelles pour la poursuite des auteurs de feux sauvages, infractions prévues par l'ordonnance n° 60-127 du 3 octobre 1960 et ses modificatifs). L'Annexe 2 récapitule la nature des infractions ainsi que les sanctions correspondantes. L'ordonnance n° 60-127 du 3 octobre 1960 fixant le régime des défrichements et des feux de végétation et ses modificatifs successifs, et le nouveau COAP renferment une certaine divergence quant à la qualification juridique d'un même fait, puis un dysfonctionnement en matière de répression des infractions forestières. En effet, l'ordonnance n° 60-127 (art. 11) caractérise de délit l'allumage d'un feu sauvage intentionnel ou provoqué alors que dans le nouveau COAP (art. 55-57), quelle que soit sa nature, intentionnellement allumé, provoqué ou par communication, l'allumage du feu est caractérisé de crime. Ce

4 Exposé des motifs de la loi n° 2001-004 du 25 octobre 2001 portant réglementation générale des dina en matière de sécurité publique (JORM n° 2746 du 19 novembre 2001, p. 3047).

5 R-PP V, juin 2014.

qui a laissé la détermination de la sanction applicable à l'appréciation du juge. À partir de 2006, il a été établi au niveau de la Justice un «Guide pour la poursuite et la répression des infractions en matière forestière, 2006».

L'identification des auteurs reste le point crucial surtout s'ils font partie des communautés où les feux sont pratiqués. Rares sont les cas où les communautés dénoncent les criminels, même s'ils sont connus. En outre, les dispositions de l'ordonnance n° 60-127 (art. 26 et 38) restent inapplicables pour infliger des sanctions collectives aux collectivités rurales dans le cas où l'auteur des feux demeure inconnu. L'esprit du texte ne correspond pas au contexte socioculturel malgache où l'ancrage au fihavanana, esprit de solidarité et de réconciliation dans les situations conflictuelles, constituant un mode de gestion des délits beaucoup plus adapté aux structures sociales malgaches, domine encore. Cet état de choses conduit à la recrudescence de la pratique des feux. Au niveau des communautés riveraines des forêts faisant l'objet de transfert de gestion locale, il est parfois difficile d'appliquer un dina, par conséquent d'infliger les vonodina (sanctions) si l'on fait face à quelqu'un de la famille (longo), à des personnes insolvables ou à toute personne locale en dehors du groupe cible, notamment à des migrants (mpiavy). Bien que la loi n° 2001-004 du 25 octobre 2001, portant réglementation générale des dina en matière de sécurité publique, prévoit en son article 2 que le dina applicable est celui du lieu où l'acte ou le manquement répréhensible a été commis, les personnes ne faisant pas partie de la communauté en échappent souvent.

BLOCAGE INSTITUTIONNEL

Le manque de coordination institutionnelle entre les différentes institutions (administrations environnementale et forestière, collectivités territoriales décentralisées, communes et fokonolona, communautés locales) devant être impliquées dans la lutte contre les feux exacerbe l'enjeu d'inefficacité du contrôle. Ainsi, les mesures de lutte prescrites ne sont pas respectées et les dinan'asa prévus par la loi n° 2014-020 du 20 août 2014 relative aux ressources des collectivités territoriales décentralisées, aux modalités d'élections ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes (art. 18) ne sont pas exécutés par tous les habitants de la CTD où ils doivent être appliqués.

En outre, la responsabilisation des parties prenantes (État, CTD avec les concours des communes et du fokonolona, société civile, communautés locales, secteur privé et tous les citoyens) prévue par la Charte de l'environnement malgasy actualisée (art. 19) pour lutter contre les feux de brousse, de forêts et de végétation ainsi que contre la conversion des forêts en terrains agricoles, en particulier par la pratique de la culture sur brûlis, n'est pas effective et les mesures de lutte contre les feux ne sont pas respectées. Exemples de mesures:

- demander l'autorisation des responsables locaux des forêts et de l'environnement avant toute utilisation de feu pour l'agriculture et l'élevage;
- respecter les réglementations et les conseils donnés par les responsables des forêts et de l'environnement;
- respecter les instructions techniques fournies par les responsables des forêts et de l'environnement pour maîtriser le feu et éviter des dégâts;
- participer à l'extinction de feux d'origine inconnue ou non maîtrisés;

- appliquer les nouvelles techniques agricoles (aménagement des plaines et des rizières, amélioration des semences et de la culture de pâturage, utilisation de foyers modernes pour l'utilisation du feu par les fabricants de charbon de bois...).

Dans le cadre de reboisements, bien que des mesures significatives de lutte contre les feux soient habituellement nécessaires, celles-ci peinent à être mises en place. Pourtant, par expérience du projet de conservation et gestion forestière en périphérie des aires protégées à Madagascar (COGESFOR) dans la commune rurale de Didy, il est possible de lutter contre les tavy en développant des itinéraires techniques alternatifs (ITA) parallèlement avec l'outil économique PSE (paiement pour services environnementaux) (Ramanantoina et Velontrasina, 2013).

Exploitation illicite et surexploitation des forêts

3.2 EXPLOITATION ILLICITE ET SUREXPLOITATION DES FORÊTS

L'exploitation illicite et la surexploitation des forêts à Madagascar sont importantes; elles sont aggravées par le manque de clarté des textes et la confusion entre droit d'usage et exploitation forestière. Ce sont essentiellement la consommation excessive en bois-énergie et l'exploitation illicite et abusive des mangroves qui sont les causes de ces déforestations et dégradations.

MANQUE DE CLARTÉ ET DIFFICULTÉ D'APPLICATION DES TEXTES

Un texte normatif mal rédigé et incohérent peut être une source d'insécurité juridique. En outre, il induit des litiges coûteux tant pour les administrations que pour les juridictions. Les différents textes suivants illustrent cette situation d'incertitude juridique.

Tout d'abord, les dispositions du décret n° 2001-122 du 14 février 2001 fixant les conditions de mise en œuvre de la gestion contractualisée des forêts (dit décret GCF) prêtent à confusion. En effet, ce décret accorde aux communautés de base (COBA) les possibilités de faire des sous-traitances par voie d'adjudication, avec l'appui de l'administration forestière (art. 20). Toutefois, cette possibilité est en contradiction avec les dispositions de l'article 3, alinéa 1, du décret n° 98-782 du 16 septembre 1998 relatif au régime de l'exploitation forestière et son arrêté d'application n° 13855/2001 du 13 novembre 2001 portant approbation de cahier des charges de prescription générales relatives à l'octroi de permis par voie d'adjudication qui n'admettent aucune sous-traitance dans l'exploitation des forêts de l'État ou des CTD dans le cadre des permis ou des conventions d'exploitation. Par ailleurs, ce décret GCF n'est pas publié au Journal officiel de la République de Madagascar (JORM). Ainsi, il n'est pas opposable aux tiers, et toutes mesures que ce texte vise pour lutter contre l'exploitation illicite des forêts sont sans effet pour les tiers.

Ensuite, la loi GELOSE (loi n° 96-025 du 30 septembre 1996) et son décret d'application n° 2000-027 du 13 janvier 2000 ne donnent pas non plus de précisions concernant la mise en œuvre des conventions d'exploitation et le contrôle forestier dans le cas d'un contrat de transfert de gestion tripartite. Ces détails ne sont mentionnés que dans le cas de la mise en œuvre de la GCF pour un contrat de gestion bipartite entre le service forestier et la COBA.

En référence au décret GCF, les conditions de mise en œuvre

de la gestion contractualisée des forêts sont fixées dans des conventions d'exploitation conclues avec la COBA, et dont la durée varie en fonction de la richesse et de la capacité productive de la forêt, des moyens techniques dont dispose le concessionnaire, et de la superficie concernée (art. 21 et 22). Dans la pratique, cette durée paraît difficilement déterminable car l'administration forestière doit toujours disposer des données scientifiques et économiques fiables pour chaque écosystème concerné.

Par ailleurs, la mise en application de l'arrêté n° 4615/85 du 29 octobre 1986 portant conduite de l'exploitation forestière, sans un contrôle rigoureux de la part de l'administration forestière, pourrait aboutir à une exploitation abusive, tant du point de vue superficie exploitée que du point de vue durée d'exploitation précisée dans ses articles 1 à 3, mais qui sont incohérentes avec les dispositions de l'article 4 suivant. Enfin, le décret n° 2004-167 du 03 février 2004 relatif à la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement (MECIE), qui modifie le décret n° 99-954, exige une autorisation environnementale à travers le Programme d'engagement environnemental (PREE), pour une superficie forestière inférieure à 500 hectares, et d'une étude d'impact sur l'environnement (EIE) pour les superficies forestières supérieures à 500 hectares (Annexes 1 et 2). Or, à ce jour, aucune déclaration n'est parvenue à l'ONE de la part de l'exploitant forestier. Ainsi, une collaboration entre la Direction générale des forêts (DGF) et l'ONE pour traiter ce problème est indispensable.

CONFUSION ENTRE DROIT D'USAGE ET EXPLOITATION FORESTIÈRE

Dans la pratique, il arrive aux COBA de confondre leur droit d'usage avec l'exploitation forestière ou même la gestion des ressources naturelles. En fait, la méconnaissance du cadre juridique les régissant, la pluralité des textes de référence et des outils juridiques sont sources de confusion. Ainsi, le droit d'usage forestier est prévu par plusieurs textes juridiques, mais sa nature et son contenu prêtent à confusion. En ce sens, le chapitre V de la loi n° 97-017 du 8 août 1997 précise que le permis de coupe vise uniquement le droit d'usage et non l'exploitation forestière. En outre, le chapitre 4 du décret n° 2005-849 du 13 décembre 2005 portant refonte des conditions générales de la loi n° 97-017 du 8 août 1997 portant révision de la législation forestière précise que les populations rurales riveraines ne peuvent en aucun cas commercialiser ou échanger les produits collectés ou ramassés lorsqu'elles exercent leurs droits d'usage. Elles sont tenues d'en justifier l'utilisation lors des contrôles des agents forestiers.

Cette restriction de droit d'usage des populations locales, surtout pauvres, ne correspond pas à l'approche de développement durable préconisée par la POLFOR malgache qui reconnaît la diversité des intérêts liés à la conservation et à l'exploitation des forêts. La non-prise en compte des pauvretés des populations riveraines et de leur droit de se livrer à une activité de troc, ou de vendre le surplus de produits de la chasse et de la pêche pour la consommation, exclusivement à d'autres résidents du site ou aux membres des communautés d'habitants, peuvent être source d'exploitation illicite et de surexploitation des forêts.

CONSOMMATION EXCESSIVE DE BOIS D'ÉNERGIE

À cause de la hausse des prix du combustible fossile, la majorité des ménages malgaches ont recours au bois-énergie (charbon de bois et bois-énergie). Ainsi, face à une demande croissante d'énergie issue des ressources forestières, cette

dernière reste le pilier de l'énergie domestique au pays. Cette situation aggrave la surexploitation des forêts et menace la mise en œuvre efficiente du processus REDD+. De plus, le bois-énergie est marqué par l'exploitation illégale du bois, l'application de technologies de transformation et d'utilisation inefficaces ainsi que des voies d'approvisionnement non conformes à la législation.

La fabrication du charbon de bois est réglementée par le décret n° 82-312 du 19 janvier 1982. Cependant, ce texte présente des lacunes et incohérences qui peuvent aggraver l'exploitation illicite des forêts, essentiellement naturelles. En effet, il prévoit la soumission de l'exploitation des bois de l'État et des collectivités décentralisées à la délivrance d'un permis d'exploiter (art. 1er). Or, les dispositions énoncées ne font aucune mention sur le mode d'attribution de ces permis d'exploiter. En outre, la fabrication de charbon de bois est soumise à la délivrance du permis de fabriquer par le président du comité exécutif du Fivondronampokontany après avis du service compétent en matière forestière pour un lot inférieur ou égal à 5 hectares (art. 16). Toutefois, le texte reste flou pour le lot dépassant cette superficie. L'incertitude est à relever dans la mesure où un permis de fabriquer du charbon, autre que le permis d'exploiter, est encore exigé, alors que celui-ci doit être couvert par le permis d'exploiter. Ce texte ne précise pas non plus la définition des termes charbonniers, fabricant de charbon et exploitant. Enfin, pour les pénalités relatives aux infractions concernant la fabrication de charbon de bois, ce texte se réfère au décret de 1930 réorganisant le régime forestier. Mais la référence à ce décret constitue une violation du principe général de droit sur la légalité des peines, qui est stipulé par les dispositions de la Constitution malgache. Autrement dit, la Constitution fixe que ce sont uniquement les lois, et non les décrets, qui doivent édicter des peines pénales.

EXPLOITATION ILLICITE ET ABUSIVE DES MANGROVES

La déforestation des mangroves est en partie attribuable aux besoins énergétiques en bois-énergie, que ce soit sous la forme de charbon de bois ou de bois de chauffage non transformé compte tenu du fort pouvoir calorifique que possèdent les palétuviers. Par la propriété d'imputrescibilité de son bois, les palétuviers sont exploités pour la construction des cases traditionnelles, la clôture de champ de culture (baiboho) et la confection des parcs à zébus. Les paysans préfèrent les jeunes plants de diamètre variant de 1,5 à 2,5 centimètres (goélettes). Cela peut perturber les renouvellements du peuplement, car même si cette forêt a pu se régénérer naturellement, il faudra attendre une quinzaine d'années pour que ces sujets atteignent de nouveau le diamètre exploitable. Certaines surfaces de mangroves ont même été transformées en zone d'habitation. Les forêts de mangroves sont aussi connues pour abriter des crabes et des crevettes. En vue de la préservation des mangroves, l'arrêté n° 32100 du 24 octobre 2014 portant interdiction d'exploitation de bois de mangroves au niveau du territoire national a été adopté. Il interdit la coupe, la collecte, le transport et la vente de bois de mangrove au niveau du territoire national (art. 1er). Certes, ce texte contribue à la conservation des mangroves mais, compte tenu du fait que cet écosystème abrite des richesses halieutiques qui peuvent améliorer les conditions de vie des populations pauvres, surtout riveraines, des mesures permettant la valorisation de cette ressource très riche doivent être prévues. En effet, comme la REDD+ soutient la gestion durable des ressources forestières, celle-ci sous-entend l'équité entre son exploitation économique et

sa préservation pour les générations futures. Si on adopte un esprit très conversationniste comme cet arrêté qui interdit strictement la valorisation économique de ces ressources, on risque d'accroître la pauvreté de la population et de ne pas respecter leur droit à la subsistance. D'ailleurs, pour répondre à cet objectif de gestion durable des mangroves et de contrecarrer l'esprit conversationniste de cet arrêté, un décret est en cours d'élaboration.

Le décret n° 2010-137 du 23 mars 2010 portant réglementation de la la gestion intégrée des zones côtières et marines de Madagascar prévoit la participation des acteurs et la coordination des objectifs, des politiques et des actions, sur le plan territorial et décisionnel du milieu côtier. Il manque toutefois une coordination entre les différents organes devant intervenir pour assurer la gestion durable des mangroves, à savoir le ministère en charge des forêts, des pêcheries, de la gestion côtière, des ports, les entités privées chargées de la gestion des AP.

D'autres lois et règlements prescrivent également certaines mesures de protection des mangroves qui restent peu appliquées à ce jour. Il s'agit:

- de la loi n° 2001-020 du 12 décembre 2001 portant développement d'une aquaculture de crevettes responsable et durable. En son titre III, cette loi prévoit des mesures de protection de l'environnement (art. 16 et 17), exigeant à l'exploitant de se conformer aux directives et normes prévues par les lois et règlements relatifs à l'environnement, à la gestion de l'eau et à la gestion et au contrôle des pollutions industrielles, à la protection des mangroves;
- des règles particulières d'autorisation, d'approbation ou d'agrément telles que prévues par le décret MECIE suivantes:
 - réalisation d'une EIE,
 - obtention d'un permis environnemental délivré à la suite d'une évaluation favorable de l'EIE,
 - délivrance d'un Plan de gestion environnementale du projet (PGE) constituant le cahier des charges environnemental du projet concerné;
- du schéma global d'aménagement pour tout type d'aquaculture artisanale et traditionnelle dans les sites d'intérêt biologique et écologique (arrêté interministériel n° 52005/2010 du 20 décembre 2010 modifiant l'arrêté interministériel mine-forêts n° 18633 du 17 octobre 2008 portant mise en protection temporaire globale des sites visés par l'arrêté n° 17914 du 18 octobre 2006 et levant la suspension de l'octroi des permis miniers et forestiers pour certains sites).

D'autre part, l'administration forestière ne parvient pas à assumer sa mission de contrôle de cette ressource. Par exemple, l'article 18 de la loi n° 2001-020 du 12 décembre 2001, qui dispose qu'en cas de cessation d'activités l'exploitant est tenu au reboisement des zones déboisées dans le cadre de l'exploitation, et ce, conformément au contrôle technique du ministère en charge des forêts, n'est pas appliqué.

3.3 EXPLOITATION MINIÈRE

Dans la pratique, l'exploitation minière est à l'origine de la déforestation et de la dégradation forestière. Il a été soulevé, dans la pratique vécue au niveau régional et local, que les exploitations minières à grande échelle contribuent à la déforestation, tandis que les exploitations à petites échelles et artisanales, souvent illicites mènent surtout à une dégradation des ressources forestières, principalement dans les AP.

L'impact environnemental peut être important étant donné que les mineurs creusent des tranchées et abattent des arbres, tant au démarrage qu'au cours des activités. En ce sens, le décret n° 2006-910 du 19 décembre 2006 fixant les modalités d'application du Code minier (art. 313) donne au titulaire de permis minier le droit de couper le bois se trouvant à l'intérieur du périmètre et nécessaire à son activité minière, faisant partie du domaine privé de l'État ou des collectivités décentralisées, ou de toute autre personne morale de droit public, sous réserve du respect de ses obligations en matière de réhabilitation environnementale.

En outre, la loi n° 99-022 du 30 juillet 1999 portant Code minier modifiée par la loi n° 2005-021 du 17 octobre 2005 comporte des dispositions en faveur de la protection de l'environnement, qui peuvent être élargies à la REDD+. Ainsi, ce texte engage toute personne physique ou morale, qui exerce des activités minières, à assumer toute sa responsabilité pour toute dégradation de l'environnement du fait de ses travaux devant être réalisés suivant un plan d'engagement environnemental et une étude d'impact environnemental (titre V, art. 98 à 104).

Toutefois, le respect de cette responsabilité environnementale du titulaire du permis minier en cas de destruction des habitats du fait des activités minières prête à confusion car Madagascar ne dispose pas de système national de compensation écologique par le biais de conditions convenues, évaluée de façon crédible, et tenant compte des impacts suivant le principe du remplacement équivalent ou mieux⁶.

Enfin, l'article 40 de la loi n° 2015-005 portant refonte du COAP autorise, sous condition, les activités extractives antérieures à la création de l'AP de catégorie V et VI, alors que l'article 104 du Code minier énonce que «Tous travaux de prospection, de recherche et d'exploitation sont interdits à l'intérieur des parcs et aires protégés». La cohérence entre ces deux textes s'impose.

6 Les mesures compensatoires peuvent se traduire par le financement de la protection d'une zone locale de conservation de la nature ou l'achat d'une superficie équivalente de terres afin de la placer sous protection. Une compensation pour la perte de biodiversité équivaut à un « paiement » pour protéger la biodiversité dans une airechoisie (Burger, et Zipper, 2002).

RECOMMANDATIONS

Pratiques du défrichage et de feux de brousse et de végétation

En ce qui concerne le manque de contrôle et de suivi des feux issus des activités de culture sur brûlis et de pâturage, il est recommandé de renforcer l'application du Manuel de procédures du contrôle forestier élaboré par le MEEMF. En outre, comme l'État ne dispose pas de ressources humaines et financières suffisantes pour assurer le contrôle et suivi de ces activités, il convient de multiplier la responsabilisation des communautés locales pour le suivi des feux, à travers le transfert de gestion locale des ressources naturelles et d'assurer des moyens financiers appropriés.

Au sujet du blocage d'application des textes, il serait souhaitable de mettre en place un service chargé du contrôle des normes juridiques au sein du MEEMF afin qu'aucun texte n'émane de ce Ministère sans le visa de ce service. Pour ce faire, le service juridique du MEEMF devrait être doté d'une base de données qui expose les textes abrogés et modifiés pour aider les rédacteurs de nouveau texte à ne pas faire des erreurs. L'intervention du Secrétaire général du Gouvernement, pour le contrôle des normes, devrait être faite dès la production de celles-ci et non à la fin (ce contrôle, s'il existe, vient souvent tardivement dans la chaîne de production normative). Cette entité doit être associée dès l'examen du projet de texte normatif par le public.

Quant aux difficultés de compréhension des dispositions de la loi de 2001 sur le dina, notamment sur l'impunité des non-membres des communautés de base, il est indispensable d'assurer une formation des COBA sur le contenu, les droits et les obligations de toutes les parties figurées dans cette loi.

Pour la responsabilité des collectivités rurales coutumières, pour des délits de défrichage et de feux de végétation, en cas de non-identification des auteurs prévus par l'article 38 de l'ordonnance n° 60.127, il convient de tenir compte des difficultés de sa mise en œuvre pratique et de l'abroger. Une estimation des conséquences sociales de cette responsabilité commune devrait être évaluée.

Exploitation illicite et surexploitation des forêts

Dans les cas de manque de clarté ou de difficultés d'application des textes, notamment le décret de gestion contractualisée des forêts (GCF), la loi GELOSE et son texte d'application sur les COBA, il convient de simplifier la rédaction des textes. Dans ce cadre, il est recommandé que le consultant chargé de faire la refonte des textes sur le Code forestier:

- supprime les doublons identifiés;
- harmonise les règles de procédures;
- apporte des précisions sur des dispositions floues;
- précise les dispositions des textes qui sont explicitement abrogés et supprime dans les textes forestiers la disposition «Toutes dispositions contraires sont abrogées». Ce dernier est source d'incertitude juridique.

Concernant la non-application des dispositions du décret MECIE sur la nécessité d'une étude d'impact sur l'environnement (EIE) pour des superficies de forêts supérieures à 500 hectares, une collaboration entre la Direction générale des forêts et l'Office national pour l'environnement (ONE) pour traiter ce problème devrait être engagée.

Pour les difficultés de compréhension par les COBA du contenu et de la portée des droits d'usage, il convient que le rédacteur du projet de refonte du CODFOR les clarifie en tenant compte de la gestion durable des ressources naturelles. En ce sens, les possibilités pour les bénéficiaires de ce droit de se livrer à une activité de troc, ou de vendre le surplus de produits de la chasse et de la pêche pour la consommation, exclusivement à d'autres résidents du site ou aux membres des communautés d'habitants devront être appréciées.

Pour faire face à la consommation excessive de bois-énergie et à un approvisionnement durable de la population en bois-énergie, les actions suivantes sont recommandées:

- une valorisation des différentes études menées pour la refonte du décret n° 82-312 du 19 janvier 1982 réglementant la fabrication du charbon de bois et modèles indicatifs est indispensable;
- des réserves foncières de reboisement et des outils de suivi et de contrôle de la filière charbon devront être mis en place;
- l'exploitation des ressources forestières pour le bois-énergie devrait être réglementée depuis la coupe jusqu'à la technique de carbonisation.

En ce qui concerne les mangroves, il importe de tenir compte de leurs fonctions écologiques et de leur gestion durable à travers un plan d'aménagement spécifique. Les mangroves sont d'importants puits de carbone et leur destruction entraîne souvent la libération d'énormes quantités de dioxyde de carbone. En outre, sa richesse biologique, contribuant largement à l'amélioration des conditions de vie des populations, doit être considérée. À propos de cette gestion durable on peut s'inspirer de nombreux textes tels que la loi forestière, la loi sur les ressources halieutiques, le Code foncier, le COAP, le décret MECIE à travers l'arrêté sur la nécessité d'évaluation d'impact des zones sensibles.

Afin d'éviter la pratique illicite d'aquaculture, il faut mettre en place un plan de gestion et assurer le libre accès à l'information en faveur des communautés locales pour leur permettre d'apprendre le schéma global d'aménagement, les règles internes de gestion, le d'ina et la législation en vigueur. Sur le plan institutionnel, l'aquaculture relève d'une responsabilité conjointe entre le MEEMF, d'une part, et le Ministère des ressources halieutiques et de la pêche (MRHP), d'autre part. Le ministère en charge des industries extractives peut également intervenir. Cela requiert de faire appel à une coordination des actions interministérielles ainsi qu'à un renforcement du contrôle et du suivi interministériels.

Exploitation minière

Pour résoudre les conflits entre les différents secteurs impliqués, il est proposé de redynamiser le Comité interministériel des mines et des forêts (CIMF), organe consultatif sur les litiges entre l'exploitation minière et les ressources forestières. Dans la pratique, l'arbitrage relève d'une décision politique ; il a été soutenu par la Chambre des mines de Madagascar qu'un projet minier doit être intégré dans le schéma de développement social, économique et environnemental de la région qui l'accueille, en vue d'optimiser ses retombées positives et de minimiser les impacts négatifs.

Il est aussi souhaitable que l'administration minière soit appuyée pour améliorer le contrôle et le suivi des exploitations minières; ceci, afin de réduire les impacts de ces dernières sur les écosystèmes forestiers et assurer des reboisements et/ou des restaurations compensatoires dans le cas où la déforestation ou la dégradation soit inévitable.

Pour faire face au défrichage du terrain et à l'abattage des arbres, tant au démarrage qu'au cours des activités minières, ainsi qu'à la prolifération des mines artisanales et à petites échelles incontrôlées, à l'intérieur et autour des AP, il importe de:

- créer une entité dotée de ressources et chargée de suivre les ruées de milliers de mineurs artisanaux dans les AP et prévenir des actions rapide et précoce, avant l'afflux, et ce, en collaboration notamment, avec les ministères en charge de l'environnement, des mines et les gestionnaires des AP, les forces de l'ordre et les autorités locales;
- prévoir des actions de sensibilisation sur les impacts environnementaux des activités minières menées en collaboration entre les autorités locales (celles-ci sont les premières sources d'informations concernant une ruée), les associations des petits exploitants miniers, les autorités de conservations et les autorités minières;
- prévoir un modèle de protocole officiel présentant les outils adaptés pour une application pertinente et efficace du principe de compensation des pertes des habitats et des forêts du fait des activités minières;
- estimer de façon rigoureuse le niveau de compensation nécessaire;
- refuser les projets de compensations écologiques lorsque les dégradations identifiées sur les milieux et les espèces sont trop importantes ou difficilement compensables;
- rendre transparent l'application du programme de compensation écologique (informations relatives au maître d'ouvrage, à l'opérateur des mesures compensatoires, au lieu et au type des mesures).



4

CONTRÔLE ET SUIVI FORESTIERS

Le contrôle et le suivi efficace de la mise en œuvre des dispositions des divers textes qui réglementent l'exploitation des ressources forestières peuvent contribuer à la réduction des émissions, et sont ainsi primordiaux pour le processus REDD+. Ces mesures sont toutefois limitées par l'incohérence des actions des différentes entités intervenant dans ce contrôle et suivi, et par les faiblesses des mécanismes de contrôle et de l'application des textes y afférents.

4.1 PLURALITÉ D'INTERVENANTS

Le ministère en charge des forêts est le premier responsable du suivi et contrôle des forêts. Ses missions consistent à suivre et contrôler l'application de la législation et des normes techniques qui se rapportent, notamment, aux défrichements et feux, exploitation forestière (y compris dans les AP), chasse, pêche et protection de la nature, exportation d'espèces CITES (Convention sur le commerce international

TABLEAU 2 : ACTEURS RESPONSABLES POUR LE SUIVI ET LE CONTRÔLE DES FORÊTS

TEXTES DE RÉFÉRENCE	ACTEURS DE CONTRÔLE DE L'EXPLOITATION FORESTIÈRE
Ordonnance n° 60-126 du 3 octobre 1960 fixant le régime de la chasse de la pêche et de la protection de la faune	<ul style="list-style-type: none"> - Fonctionnaires du service des eaux et forêts, des chefs de district, chefs de poste, gendarmes et autres officiers de police judiciaire (OPJ), et agents des douanes dûment assermentés - Agents du service de l'élevage et contrôleurs des balles et marchés
Ordonnance n° 60-128 du 3 octobre 1960 fixant la procédure applicable à la répression des infractions à la législation forestière, de la chasse, de la pêche et de la protection de la nature et ses modificatifs	<ul style="list-style-type: none"> - Personnel du service et tous les autres fonctionnaires de l'État malgache habilités - Agents habilités du service des Eaux et Forêts - Agent OPJ du service des Eaux et Forêts - Chef de l'inspection forestière - Fonctionnaires du service forestier ayant qualité d'OPJ
Décret n° 61-078 du 8 février 1961 fixant les modalités d'application de l'ordonnance n° 60-128 du 3 octobre 1960 N.B.: incohérent à l'ordonnance n° 60-128	<ul style="list-style-type: none"> - OPJ - Militaires assermentés de la gendarmerie nationale - Sous-préfets - Chefs d'arrondissements administratifs - Chefs de canton
Décret n° 2010-141 du 24 mars 2010 portant interdiction de coupe, d'exploitation et d'exportation de bois de rose	Ministère de l'environnement, de l'écologie, de la mer et des forêts (MEEMF) et ses dé-membrements
Décret n° 2001-122 du 14 février 2001 fixant les conditions de mise en œuvre de la gestion contractualisée des forêts de l'État	<ul style="list-style-type: none"> - Agent de l'administration forestière désigné par note de service de la Direction inter-régionale des eaux et forêts concernée - Contrôleurs communaux et présidents des comités exécutifs des communautés de base
Décret n° 98-782 du 16 septembre 1982 relatif au régime de l'exploitation forestière	<ul style="list-style-type: none"> - Agents habilités en matière forestière suivant des modalités fixées par arrêté du Ministre chargé des forêts - Agents de l'administration chargés des forêts assermentés - Agent contrôleur
Arrêté n° 5139/94 du 15 novembre 1994 complétant la réglementation en vigueur en matière d'exploitation forestière, d'une part, et règlement la commercialisation des produits des forêts, d'autre part	<ul style="list-style-type: none"> - Directeur des eaux et forêts ou son représentant ainsi que les chefs des services provinciaux - Agents forestiers assermentés et agents du service des douanes concernés

des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction). Les contrôles et suivis s'exercent sur le respect des obligations et des interdictions ainsi que des droits prévus par la réglementation en vigueur.

Toutefois, il n'est pas la seule entité habilitée à assurer ces missions. Le tableau 2 illustre l'existence de plusieurs intervenants qui l'assistent dans ce cadre. On constate qu'ils sont désignés différemment dans un même texte et leurs rôles ou attributions ne sont pas définis de manière explicite. On note aussi l'incohérence de leurs actions dans la pratique, en particulier dans la rédaction des procès-verbaux de constatation des infractions et le mode d'administration des preuves. Cela conduit souvent à la relaxe des prévenus par le tribunal.

Le COAP, un texte récent parmi les textes mentionnés ci-dessus, implique plusieurs acteurs provenant de divers secteurs (art. 66), à savoir :

- les agents du service forestier assermentés;
- les OPJ de droit commun;
- les fonctionnaires habilités par la législation en matière de pêche;
- les agents habilités par l'autorité maritime;
- les fonctionnaires habilités par la législation en matière de mines et pétrole;
- les inspecteurs et contrôleurs des douanes habilités;
- les autres agents habilités par la législation.

Dans la pratique, par rapport aux textes législatifs ou réglementaires, le Manuel de procédures du contrôle forestier indique les autres institutions en relation avec celles du contrôle forestier, c'est-à-dire les structures ayant pouvoir de contrôle (par exemple: gendarmerie, police, douane, Centre de surveillance des pêches, brigade mixte de contrôle et les structures responsables de la gestion de certains domaines). Toutefois le manque de coordination est trop important pour empêcher les infractions de se multiplier.

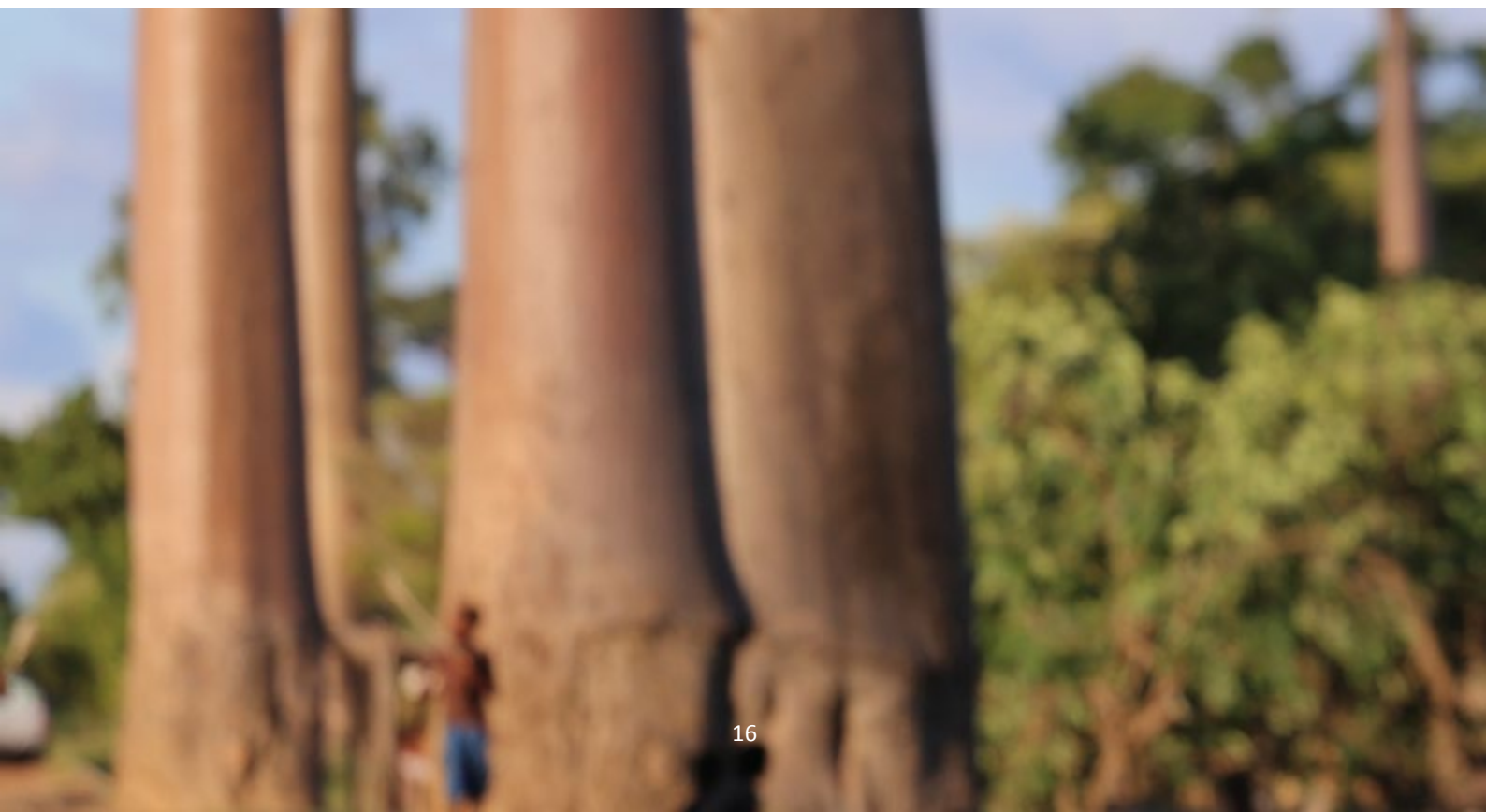
4.2 FAIBLESSES DU CONTRÔLE ET DE L'APPLICATION DES TEXTES

Un contrôle efficace de l'exploitation illégale des forêts requiert l'application du droit sans laquelle les mesures de gestion durable et de contrôle des ressources forestières resteraient lettre morte. Or, dans le contexte actuel, la mise en œuvre de la gouvernance environnementale prête à confusion. Souvent, l'administration soulève «l'insuffisance des moyens humains, matériels et financiers pour le contrôle forestier» (depuis le décret n° 97-1200 du 2 octobre 1997 – Politique forestière). Les moyens financiers sont prévus par le Fonds forestier national (FFN) et les Fonds forestiers régionaux (FFR) suivant l'article 11 du décret n° 2001-1123 du 28 décembre 2001. Mais ceux-ci ne sont pas encore opérationnels.

Sur le plan pratique, les anomalies identifiées comme constituant de facteurs de blocage à l'exécution des contrôles dans les règles de l'art incluent :

- le manque de suivi de la publication des lois et décrets;
- les vides juridiques, de par les dispositions législatives qui n'auraient pas fait l'objet des textes d'application nécessaires;
- la pluralité des circulaires édictées au gré des circonstances pour la mise en œuvre des lois ou décrets;
- la contradiction entre les décisions prises au niveau du Gouvernement avec textes normatifs existant (par exemple, sur la destination des produits de vente des bois précieux saisis).

Cette défaillance de contrôle occasionne un libre accès dans la forêt et incite aux défrichements et aux exploitations illícites des ressources naturelles. Or, les textes en vigueur sont muets quant aux sanctions à infliger aux agents de l'administration forestière en cas de manquement au respect de la réglementation quant à leurs rôles en matière de contrôle et suivi. Il en est de même à l'encontre des exploitants fo-



restiers qui ne respecteraient pas les prescriptions du cahier des charges. En ce sens, le décret n° 98-782 du 16 septembre 1998 relatif au régime de l'exploitation forestière n'impose pas la rigueur à ce sujet: «L'exercice des activités d'exploitant forestier doit préalablement être agréé par le Ministre chargé des forêts. Il peut être suspendu après avis de la Commission forestière s'il est établi que l'exploitant a commis une faute professionnelle grave ou a délibérément méconnu les prescriptions du cahier des charges annexé à son titre d'exploitation ou du plan d'aménagement.»

Par conséquent, l'exploitation forestière et l'exploitation des mangroves souffrent d'un manque de contrôle dans les limites sont exposées ci-dessous.

LIMITES DU CONTRÔLE DES PRODUITS D'EXPLOITATION FORESTIÈRE

Le contrôle d'exploitation forestière s'exerce habituellement sur la conformité des produits par rapport aux indications portées sur les documents présentés (décret n° 98-782 du 16 septembre 1998, art. 37 à 40), tels que le carnet de chantier à souches tenu par tout titulaire d'un titre d'exploitation forestière, le carnet de laissez-passer, les marques réglementaires sur toute ressource exploitée, conformément au cahier des charges de l'exploitation et le laissez-passer de transport. Or, les dispositions pratiques de contrôle, tels les barrages, demeurent faibles bien que l'arrêté interministériel n° 4613/80 du 3 novembre 1980 prévoit l'implantation de plusieurs barrages de contrôle. Or, l'effectivité de ces barrages prête à confusion, car le texte en question n'apporte pas de précision quant à la désignation des responsables au niveau de chaque barrage

En outre, il importe de souligner que le décret n° 2010-141 du 24 mars 2010 portant interdiction de coupe, d'exploitation et d'exportation de bois de rose et de bois d'ébène ne dispose que sur l'interdiction de coupe et n'apporte aucune précision sur l'affectation des produits de vente des bois précieux saisis prévus par l'article 7 de l'ordonnance n° 2011-01 du 8 août 2011 portant réglementation et répressions des

infractions relatives aux bois de rose et aux bois d'ébène. Afin de préciser l'affectation des produits de vente de ces bois précieux saisis, un texte d'application de cet article 7 s'impose. Dans ce cadre, il convient de se référer à l'emploi de ces fonds, tel que prévu par l'article 11 du décret n° 2001-1123 relatif aux modalités de gestion des Fonds forestiers national, provincial et régional. Ces fonds s'agissant des dépenses d'investissement tendant à la promotion et à la sauvegarde des écosystèmes forestiers et au financement de projets contribuant à la pérennité des activités, notamment liées au reboisement, et aux dépenses de fonctionnement administratif liées auxdits investissements, aux activités de contrôle, d'appui et d'encadrement, et au renforcement de la capacité des agents de l'administration forestière via des motivations, principalement les primes de rendement.

Cette faiblesse des contrôles n'épargne pas les espaces conservés comme les AP ainsi que les parcs qui abritent de vastes ressources naturelles.

Enfin, la transaction est souvent critiquée par les magistrats et la population en général comme un facteur limitant la lutte contre l'exploitation illégale des forêts. En effet, cette transaction permet à une personne poursuivie d'une infraction de régler le contentieux établi à son encontre, à l'amiable, c'est-à-dire sans passer par la justice, ou bien même si l'affaire est pendante devant une juridiction, de cesser les poursuites judiciaires entamées à son encontre. Les critiques fréquemment soulevées sont:

- le risque de la prédominance d'une justice de classe où les plus riches éviteraient le procès pénal en acquittant une sanction pécuniaire, inaccessible au plus pauvre;
- le principe de séparation des pouvoirs édicté par la Constitution, interdisant le cumul des pouvoirs entre les mains d'une seule autorité, semble être occulté. L'administration forestière a le droit de constater, d'instruire et de poursuivre l'infraction;
- le risque de disparité géographique des sanctions transactionnelles établies (par exemple, un contrevenant à Toamasina ne paie pas les mêmes amendes que celles d'Analamanga)... Dans ce cadre, on constate les faiblesses du titre III de l'ordonnance n° 60-128 du 3 octobre 1960 fixant la procédure applicable à la répression des infractions à la législation forestière. Ce texte ne précise pas le quantum des transactions et la nécessité de motiver le recours aux transactions; il reste silencieux sur la nécessité de la motivation des transactions (si l'administration forestière n'est pas obligée de motiver la transaction qu'elle a faite, celle-ci est perçue comme une faveur); l'autorisation du Parquet n'est pas exigée pour entamer une transaction. Seul l'avis du chef de service forestier est requis (art. 40, ordonnance n° 60-128).

CONTRÔLE DE L'EXPLOITATION DES FORÊTS DE MANGROVE

Bien que l'abattage des palétuviers soit soumis à une autorisation de la Direction générale des eaux et forêts (DGEF), celui-ci est pratiqué partout de façon illicite. Les dispositions de l'arrêté n° 32100 du 24 octobre 2014 portant interdiction d'exploitation de bois de mangroves au niveau du territoire national ne sont pas respectées.

En outre, malgré les contrôles routiers, le transport des charbons de bois issus de l'exploitation illicite des forêts de mangroves n'est pas efficace du fait des faibles moyens matériels et humains de l'administration forestière. De plus, la distribution de charbon de bois est une activité qui emploie plusieurs personnes le long de la chaîne de valeur.



Outre le flou des textes sur les responsabilités respectives des différentes entités œuvrant dans le domaine de l'environnement et du contrôle forestier, la faiblesse du contrôle de l'utilisation des ressources forestières est exacerbée par :

- l'insuffisance des moyens humains, matériels et financiers pour le contrôle forestier à cause de la non-opérationnalité du FFN et des FFR qui sont censés assurer le financement dudit contrôle;
- l'absence de synergie des actions entre les OPJ eux-mêmes et avec les juges sur la rédaction des projets verbaux de constatation des infractions;
- le manque de suivi de la publication des lois et décrets, pluralité des circulaires illégales (qui ajoutent les lacunes du droit ou rectifient le droit);
- la difficulté d'accès à l'information et une participation limitée des organisations de la société civile;
- le flou sur les sanctions à infliger aux agents forestiers s'ils ne respectent pas les lois et règlements;
- l'absence de cadre juridique sur la traçabilité des bois;
- la méconnaissance des normes juridiques relatives à

l'environnement par les auteurs des infractions et par les services déconcentrés aussi bien de l'environnement que des autres départements ministériels qui ont des liens avec eux (magistrats, chefs de districts, autres départements ministériels);

- le flou sur les modalités de «Transactions» prévues par le titre III de l'ordonnance n° 60-128, qui ne précise pas le quantum des transactions et la nécessité de motiver le recours aux transactions.

RECOMMANDATIONS

Les recommandations ci-dessous visent à parer à l'insuffisance du contrôle forestier à plusieurs niveaux:

- renforcement des dispositifs de contrôle et d'inspection environnementaux, y compris la création du corps des inspecteurs environnementaux, et renforcement du nombre des agents assermentés qui peuvent jouer le rôle d'officiers de police judiciaire (OPJ), tels que prévu dans le Manuel de procédures du contrôle forestier;
- mise en place d'analyse et de traitement des dossiers contentieux et établissement d'un rapport périodique sur l'avancement des dossiers traités;
- renforcement des dispositifs de contrôle par un système de suivi des activités des agents de contrôle qui permettrait d'exploiter régulièrement les données recueillies;
- création de cadres juridiques sur les marchés des produits forestiers, sur les prélèvements fiscaux et parafiscaux, et les systèmes de contrôle et de traçabilité des produits forestiers;
- responsabilisation des acteurs locaux au travers des conventions de collaborations et en les motivant d'une partie des recettes tirées des produits illicites saisis;
- uniformisation des procès-verbaux de constatation des infractions entre les OPJ chargés du contrôle forestier (Forces de l'ordre: Gendarmerie, Police; Douane; Centre de surveillance des pêches; Brigade mixte de contrôle) pour éviter l'insuffisance de charge qui conduit à la relaxe du prévenu par le tribunal;
- fluidité de la communication des informations entre les différentes entités chargées de faire le contrôle et suivi des forêts (ministères en charge des forêts, de la justice, chefs districts, Gendarmerie nationale, Douane, etc., et ce, aussi bien au niveau national que local) et touchées par la gestion durable des ressources;
- établissement d'un protocole d'accord mené par le MEEMF, en collaboration avec les OPJ chargés du contrôle forestier pour clarifier les responsabilités des différentes entités impliquées dans le contrôle et suivi des forêts;
- nécessité de réviser le titre III de l'ordonnance n° 60-128 du 3 octobre 1960 relatif à la transaction en précisant l'utilité:
- de motiver la transaction pour qu'elle ne soit pas perçue comme une faveur,
- d'accorder la transaction uniquement lorsque l'urgence d'une solution pratique et peu coûteuse se fait sentir (par exemple, existence de nombreuses infractions ne présentant pas le caractère de gravité marqué),
- d'exiger l'avis du Procureur de la République avant d'entamer une transaction,
- d'effectuer un contrôle juridictionnel de la transaction des autorités administratives, dirigé par le Parquet..



© UN-REDD

DÉLÉGATION DE GESTION DES RESSOURCES NATURELLES

5

La décentralisation de la gestion des ressources naturelles est née avec la parution des trois textes de lois suivants avec leurs textes d'application:

- la loi n° 96-025 du 30 septembre 1996 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables, dite loi sur la gestion locale sécurisée (GELOSE);
- la loi n° 97-017 du 8 août 1997 portant révision de la législation forestière;
- le COAP.

Dans le cadre de la gouvernance, la participation des parties prenantes au travers de la décentralisation et du transfert de gestion locale des forêts joue un rôle essentiel pour la mise en œuvre efficace de la REDD+. Des règles claires d'accès et d'usage des forêts ainsi que des dispositions précises pour surveiller et sanctionner les manquements aux règles s'imposent.

En raison de la décentralisation, les activités opérationnelles liées à l'aménagement et à la gestion des forêts publiques que l'administration forestière assumait en régie directe sont déléguées progressivement à d'autres entités. Cette délégation s'opère sur une base contractuelle en vue d'une gestion durable des ressources forestières (art. 24, loi n° 97-017 du 8 août 1997 sur la législation forestière; décret n° 97-1200 du 2 octobre 1997 portant adoption de la politique forestière).

Toutefois, plusieurs obstacles ont été identifiés pour la mise en œuvre de la délégation de gestion dans le contexte de la REDD+: le manque de transparence dans la disponibilité et l'accès aux informations, le manque de responsabilisation et de participation dans les processus décisionnels, l'insuffisance des capacités humaines et des connaissances techniques ainsi que l'absence de ressources et de coordination de la gestion et de l'administration forestières. Cela se traduit en une corruption systématique, de graves conflits autour de la propriété forestière, des activités manifestes de conversion illégale ou non programmée.

Par ailleurs, pour mieux appréhender l'importance de la délégation de gestion des ressources naturelles dans la gouvernance de la REDD+, il convient d'exposer successivement les faiblesses des différents textes présentant leur incohérence sur le principe de gouvernance, la confusion sur les formes de délégation de gestion et la confusion sur les conditions d'octroi de délégation.

5.1 INCOHÉRENCE DES TEXTES SUR LE PRINCIPE DE GOUVERNANCE

La loi n° 2015-005 du 26 février 2015 portant refonte du COAP distingue les types de gouvernance des AP (art. 6). Le principe de gouvernance du SAPM se rapproche des exigences relatives à la REDD+, en se basant sur les critères suivants:

- la juste répartition des rôles, des fonctions et des responsabilités entre le gestionnaire de l'AP et les parties prenantes;
- la participation du public;
- la cogestion, notamment à travers l'adoption d'un plan d'aménagement et de gestion et d'une convention de gestion communautaire comme outil spécifique de participation des communautés locales à la gestion de l'AP;
- l'adoption des mesures de sauvegarde ou d'activités génératrices de revenus (AGR);
- le partage équitable des avantages.

Cependant, la loi n° 96-025 du 30 septembre 1996 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables régissant le transfert de gestion ne comporte pas le principe de gouvernance à l'instar du COAP, à l'exception de l'accès à la justice (art. 43-48). Il manque également un mécanisme de prise de décision dans le décret n° 2000-027 du 13 janvier 2000 relatif aux communautés de base chargées de la gestion locale des ressources naturelles renouvelables (son article 9 ne prévoit la prise de décision qu'en ce qui concerne l'affectation des fonds au profit du développement communautaire). Des modificatifs seront apportés à ces textes pour intégrer le principe de bonne gouvernance en REDD+.

Les cadres juridiques sur la gestion communautaire des forêts restent encore timides quant à la participation de la population locale dans la prise de décision. Or, cette participation et la bonne gouvernance contribuent non seulement à maîtriser la dégradation des forêts, mais contribuent aussi à la transparence et à la gouvernance des ressources forestières, et sont donc décisives pour la réussite de la REDD+.

5.2 CONFUSION SUR LES FORMES DE DÉLÉGATION DE GESTION

Il a été constaté que les cadres juridiques entourant la délégation de gestion des ressources forestières prêtent à confusion. Pour le décret n° 2013-785 du 22 octobre 2013 relatif aux modalités de gestion déléguée des forêts de l'État à des personnes publiques ou privées, ses dispositions relatives aux différentes formes de délégation de gestion mentionnées ci-après sont incohérentes avec les dispositions du COAP, celles de la loi GELOSE ainsi que celles du décret n° 98-782 du 16 septembre 1998 relatif au régime de l'exploitation forestière. Ces modes de gestion incluent que :

- la location-gérance n'est pas appropriée à la gestion des ressources forestières, lesquelles ne sont pas assimilables à un fonds de commerce;
- la cogestion définie par l'article 43 du décret sur la délégation de gestion comme étant une forme de délégation de gestion basée, au vu d'une convention de collaboration, sur la gestion commune soit entre privé et/ou société civile et l'administration forestière, soit entre deux organismes privés, est distincte de la cogestion mentionnée dans le COAP (art. 6). La cogestion du COAP ne traduit pas une forme de délégation de gestion, mais plutôt une collaboration entre les parties prenantes;
- la concession: la mise en concession de service (art. 33) concerne les sites forestiers à vocation écotouristique dans les AP et/ou dans les domaines forestiers nationaux, moyennant paiement de redevance. Cela n'est pas cohérent avec la mise en concession de la forêt, confiée à une COBA, par transfert de gestion en vertu d'un contrat de gestion prévu par la loi n° 96-025;
- la sous-traitance/subdélégation n'est pas une forme de délégation de gestion en soi, étant donné qu'elle concerne, comme son nom l'indique, une partie des activités prescrites au titre d'une délégation de

gestion principalement existante. Or, le décret n° 98-782 n'admet aucune possibilité de sous-traitance dans l'exploitation des forêts de l'État ou des CTD (art. 3 § 1).

- Les enjeux ainsi relevés vont conduire au toilettage du décret n° 2013-785 du 22 octobre 2013 relatif aux modalités de gestion déléguée des forêts de l'État.

5.3 CONFUSION SUR LES CONDITIONS D'OCTROI DE DÉLÉGATION

- En son intitulé, la section 3 (articles 7 à 12) du décret n° 2013-785 du 22 octobre 2013 relatif à la délégation de gestion est réservée à la Gestion de site de gestion forestière durable ou KoloAla. Or, effectivement les articles 9 et 10 concernent les conditions d'octroi de délégation pour la gestion des AP: l'article 9, alinéa 1, définit les personnes cibles pour la soumission en matière de délégation de gestion d'AP; l'article 10 tout entier détermine les critères y afférents. La destination des articles 11 et 12 n'est pas pourtant précise, ceux-ci pourraient s'appliquer à tout type de site (KoloAla, AP, domaine forestier national [DFN]). Le décret sur la délégation prête donc à confusion.
- Le décret n° 2001-122 du 14 février 2001 fixant les conditions de mise en œuvre de la gestion contractualisée des forêts de l'État (décret GCF) (art. 12) impose le respect d'un plan d'aménagement simplifié pour toute exploitation des ressources. Or, dans le décret de la délégation de gestion, tantôt le plan d'aménagement est exigé (art. 4 pour les AP et art. 8 et 19 pour les sites KoloAla), tantôt il ne l'est pas (art. 16). Il importe d'exiger, quelle que soit la forme de gestion adoptée, l'établissement d'un plan d'aménagement en vue d'assurer une gestion durable des forêts et de leurs ressources.

RECOMMANDATIONS

Clarifier si les COBA peuvent pratiquer la sous-traitance ou non, étant donné que dans le décret n° 2013-785 du 22 octobre 2013 sur la gestion déléguée des forêts de l'État, ce texte se réfère à la loi sur la GELOSE.

Procéder au «toilettage» du décret n° 2013-785 du 22 octobre 2013 sur la délégation de gestion en vue:

- de tenir compte de la mission de service public de l'État pour déterminer les différentes formes de délégation de gestion, ainsi éviter d'utiliser les formes non appropriées à la gestion durable des forêts et de leurs ressources;
- de compléter les lacunes relatives aux paiements de redevance pour le bail, le plan d'aménagement;
- de corriger les incohérences dans le texte lui-même en ce qui concerne toute la section 3 du décret;
- d'assurer la cohérence avec le COAP.
- Trier les textes à mettre aux visas sans se référer au texte inopposable aux tiers comme le décret sur la GCF.
- Comme le «toilettage» du décret sur la délégation de gestion touche plusieurs dispositions, ceci pourrait conduire jusqu'à son abrogation et aboutirait, par conséquent, à l'élaboration d'un nouveau texte.



6

© UN-REDD

ENGAGEMENT DES PARTIES PRENANTES

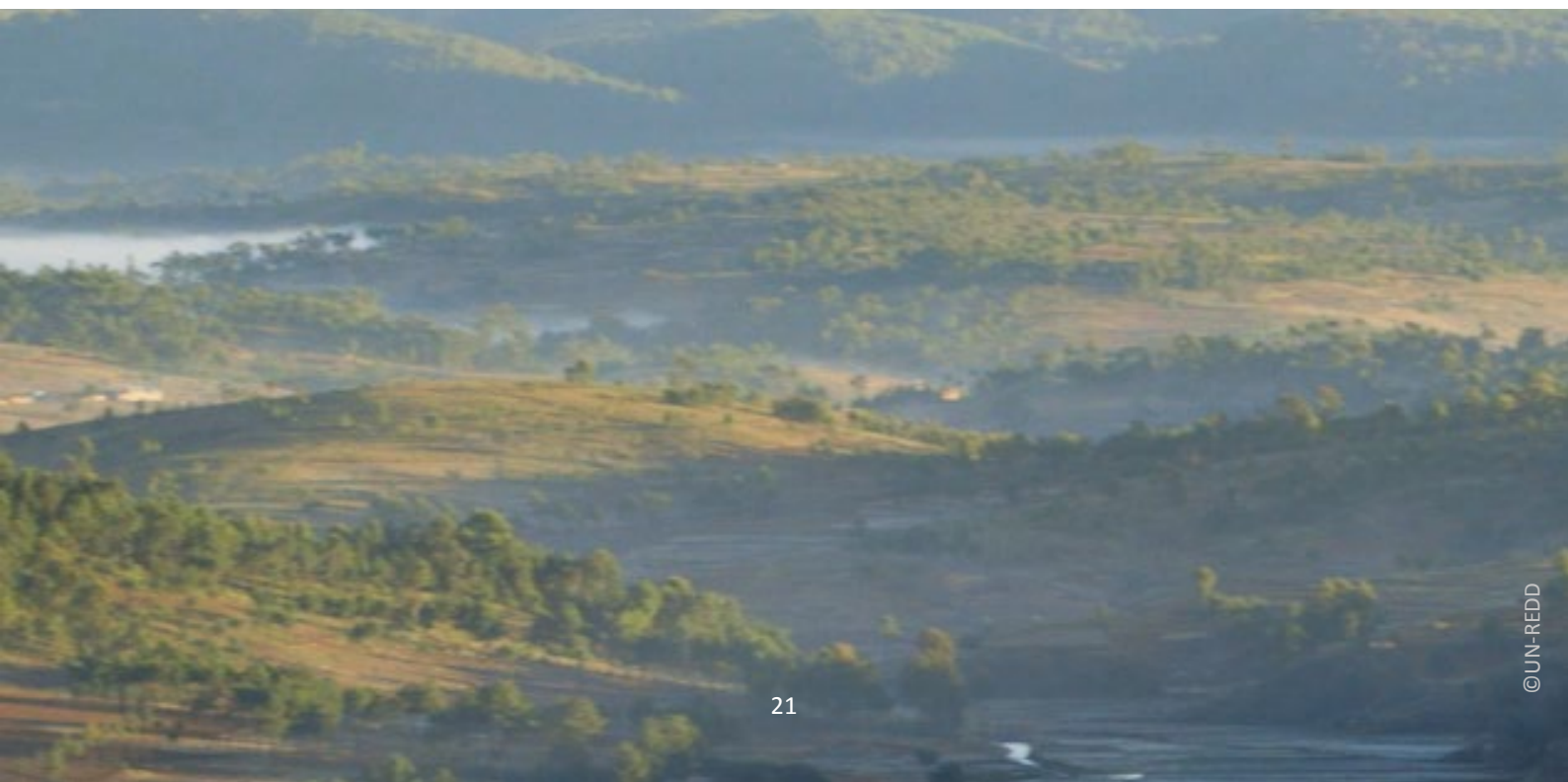
L'engagement des parties prenantes requiert différentes actions pour informer et sensibiliser, recueillir de l'information et des opinions, faire participer aux processus de décision et créer des partenariats. Les parties prenantes visées sont essentiellement le public pris dans son sens générique, les groupes vulnérables et marginaux ainsi que les structures de concertation. À travers les actions citées précédemment, l'objectif principal est de faire participer ces parties prenantes au processus REDD+ et de rendre opérationnels le principe du consentement libre, préalable et éclairé (CLPE) et son principe corollaire de l'accès à l'information. Il est utile de noter que l'accès à l'information est un fondement de la participation pleine et entière, et contribue à la transparence et à la gouvernance, qu'il est lié au droit d'accès à la justice et essentiel pour assurer la responsabilisation des gouvernements et pour combattre la corruption. Ces principes visent ainsi à améliorer la transparence et la gouvernance, et constituent un des moyens de respecter les garanties de Cancún pour la REDD+. À titre de rappel, les garanties environnementales et sociales de Cancún fournissent un cadre dont l'applicabilité doit être précisée en détail par chaque pays souhaitant mettre en place la REDD+ afin d'accéder à des paiements basés sur les résultats.

En ce qui concerne les garanties sur l'engagement des parties prenantes, celles-ci impliquent que ces parties prenantes soient sensibilisées et puissent participer activement aux prises de décisions susceptibles d'affecter leurs droits. Une autre implication est la possibilité pour ces parties prenantes de donner ou de refuser d'accorder leur consentement au préalable, et ce, en toute connaissance de cause, lorsque leurs préoccupations ne sont pas prises en compte. Certaines implications plus pratiques doivent aussi être considérées.

6.1 IMPLICATIONS PRATIQUES DE L'ENGAGEMENT DES PARTIES PRENANTES

La loi n° 2015-005 du 26 février 2015 portant refonte de l'objectif des processus de consultation et d'engagement des parties prenantes doit être de parvenir à un accord (consentement) entre les parties concernées qui soit libre, préalable et éclairé.

Le consentement libre traduit un consentement donné volontairement sans aucune coercition, ni intimidation ni manipulation de la part du promoteur de projet qui doit être une entité indépendante, sans être responsable de l'obtention du consentement. Le processus est libre



© UN-REDD

de toute coercition, de partialité, de conditions, de corruption ou de récompenses. La décision prise devra également être reconsidérée en cas de changement des activités proposées ou de nouvelles informations pertinentes. Des voies de recours judiciaires doivent être accessibles afin de mieux se protéger contre d'éventuels écarts dans le processus d'obtention du CLPE.

Le terme « préalable » suppose la mise en place d'un calendrier indiquant un délai nécessairement suffisant pour comprendre l'information reçue, demander des éclaircissements ou des informations complémentaires et pour négocier certaines conditions.

Le consentement éclairé implique que l'information soit claire, fournie de manière objective et transparente, sans ambiguïté, largement diffusée pour être accessible à tous les groupes de parties prenantes. La consultation et la participation incluent la divulgation complète de toute information concernant les projets proposés, conformément aux exigences de la loi et d'une manière qui leur soit accessible et intelligible.

Le droit au consentement offre ainsi la possibilité aux communautés concernées par la mise en place d'un projet de négocier les attentes et droits en cause, de refuser et/ou de remettre à plus tard leur accord, lorsque ses priorités et ses préoccupations ne sont pas adéquatement discutées et prises en compte; elles peuvent en outre recourir à la justice si leur avis a été occulté pour le projet de développement qui affecte leur vie, croyances, institutions, bien-être spirituel et terres.

6.2 CADRE JURIDIQUE PROMOUVANT L'ENGAGEMENT DES PARTIES PRENANTES

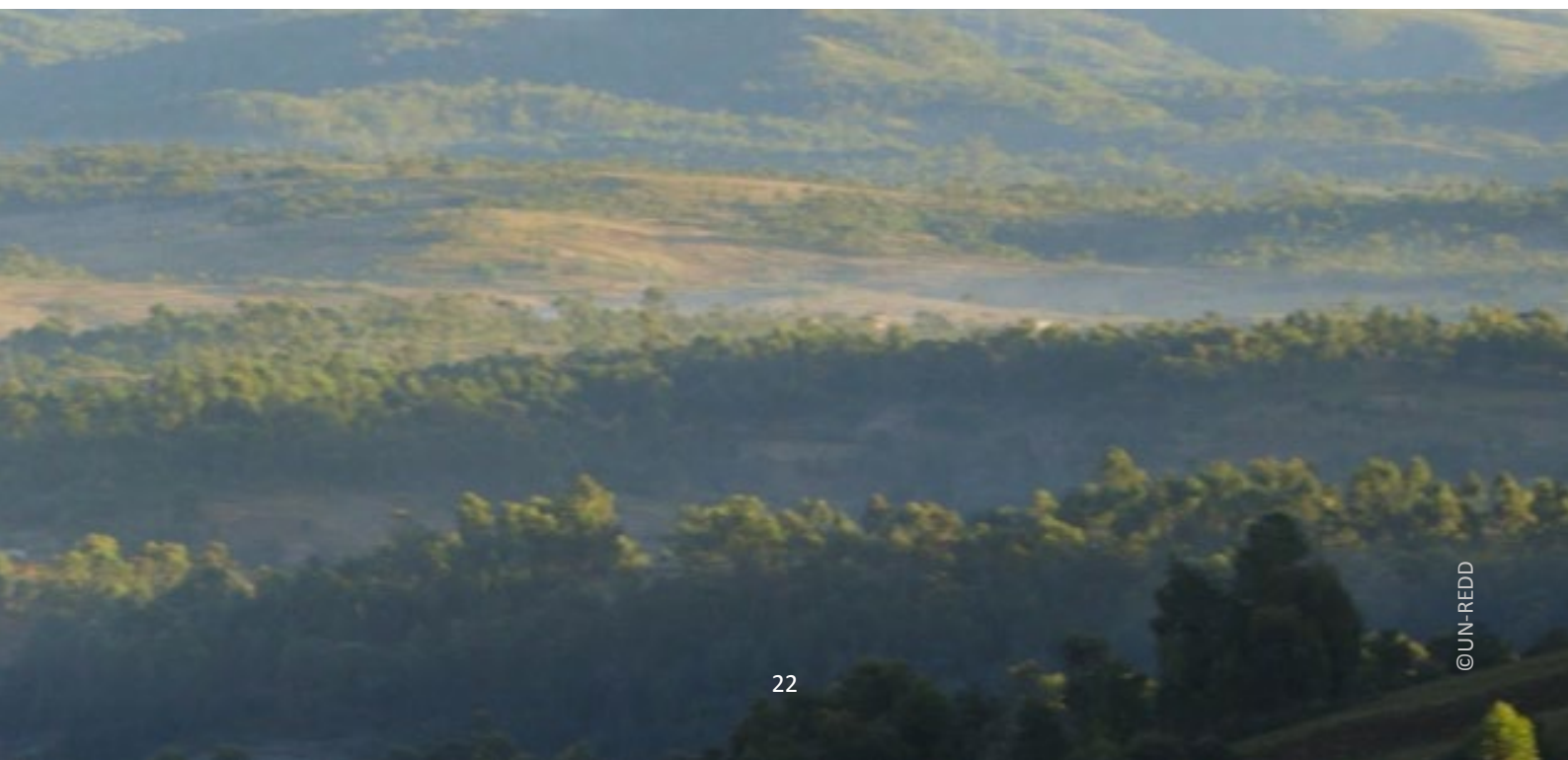
À Madagascar, le concept de CLPE et son principe corollaire de l'accès à l'information ne sont pas clairement consacrés par la législation en vigueur. Le décret MECIE et son arrêté d'application sur la participation du public à l'évaluation environnementale limitent la participation du public à l'émission de ses «avis et préoccupations» par rapport au projet qui peut affecter ses droits. Ainsi,

l'arrêté sur la participation du public à l'évaluation environnementale n'oblige pas mais donne faculté aux enquêteurs de recueillir les avis des membres de la communauté directement concernés ou intéressés (art. 25), et de transcrire les observations du public dans le registre public (art. 27). Cette «libre faculté» est également accordée au promoteur pour la production d'un mémoire de réponse relative aux résultats de la participation du public à l'évaluation environnementale (art. 44). Ces possibilités de choix occultent les droits du public touché de négocier des attentes et de refuser son consentement, lorsque ses priorités reconnues légalement ne sont pas adéquatement discutées.

Le droit à l'accès aux informations environnementales est consacré par la Constitution ainsi que le décret MECIE et son texte d'application sur la participation du public à l'évaluation environnementale. Néanmoins, on constate dans ces textes l'absence de sanction et de recours possible en cas de non-communication des informations au public. Par ailleurs, l'article 222 de la loi n° 99-022 du 30 juillet 1999 sur le Code minier et l'article 112 de la loi 2001-031 du 8 octobre 2002 sur les grands investissements miniers sont en contradiction avec la nécessité de la transparence des informations, car il énonce la confidentialité des informations tenues par les promoteurs miniers pendant toute la durée de leur permis.

La Charte de l'environnement malgasy actualisée prévoit que, par application du principe de participation du public, chaque citoyen doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement; le public doit être impliqué dans les décisions dans le cadre de mesures législatives efficaces. Il a également la faculté de participer à des décisions (art. 14). Toutefois, cette disposition ne précise pas de quelles décisions il s'agit.

L'arrêté n° 8090/2014 du 3 février 2014 portant création du Bureau national de coordination REDD+ (BNC-REDD+) au sein du Ministère de l'environnement, de l'écologie, de la mer et des forêts (MEEMF) pour toutes activités se rapportant à la REDD+ à Madagascar définit le Système d'informations comme un dispositif qui permet d'avoir et de gérer en temps réel toutes les données et informations fiables relatives à la sauvegarde. Il comprend un



ensemble organisé de ressources (matériels, logiciels, personnels, données et procédures) qui permet de collecter, regrouper, classer, traiter et diffuser de l'information dans un environnement donné. Il prévoit en outre l'institution d'une cellule en charge du Système d'information sur les sauvegardes (SIS). Toutefois, il reste silencieux sur les missions de cette cellule et le mécanisme de participation publique.

La Charte relative à l'accès à l'information et au partage de connaissances a été lancée en 2013 par l'Observatoire national de l'intégrité (ONI) en partenariat avec le Projet de gouvernance et de développement institutionnel (PGDI). Elle reflète les engagements de 26 signataires (principalement des organismes publics dont le ministère en charge des mines, de l'industrie, de l'environnement) dans le but de tracer un processus d'adoption et de suivi de l'accès à l'information avec un double objectif:

- reconnaître le principe constitutionnel du droit à l'information de tout individu posé par l'article 11 de la Constitution et du droit universel posé par l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme;
- promouvoir la transparence, la responsabilité, la bonne gouvernance et le développement effectifs en donnant à tous les moyens et la formation nécessaires pour la compréhension de leurs droits.

Les Parties à cette Charte conservent le pouvoir de réglementer l'accès, le transfert, l'échange, la mise en commun et l'usage des informations qu'elles détiennent ou sont susceptibles de détenir à l'avenir. Cependant,

leurs engagements n'ont pas de portée juridique. Le texte comporte aussi des limites puisqu'il ne précise pas les informations sur l'environnement à communiquer au public, ne se prononce pas sur les délais de réponse à la demande d'accès à l'information, la qualité pour agir. Elle est également silencieuse sur le droit d'accès aux documents administratifs par les associations en général (déclarée ou non) et celles à vocation environnementales en particulier.

Pour la REDD+, le défi est d'autant plus grand que la mise en œuvre de la REDD+ intéresse un champ de parties prenantes de grande envergure, constituant de différents groupes-cibles qu'il faut consulter, informer et associer à l'ensemble du processus REDD+. Les textes mentionnés en sus, même s'ils reconnaissent les principes de CLPE et celui de l'accès à l'information, souffrent de nombreuses limites de fond (le processus de consultation est une faculté et non obligation) et de forme (la Charte relative à l'accès à l'information et au partage de connaissances n'a pas de force juridique). En outre, les parties prenantes affectées par la REDD+ sont multiples et leur pluralité doit être considérée dans les différents textes. De même, leur engagement est requis dans plusieurs secteurs (par exemple, les projets dans le secteur minier) et il faut donc s'assurer que les textes législatifs et réglementaires de ces différents secteurs appliquent bel et bien les principes de CLPE et de l'accès à l'information.

RECOMMANDATIONS

Afin d'éviter l'inflation des textes, il convient de ne pas créer de nouveaux textes mais de mettre à jour les textes existants, tels que le décret MECIE et son texte d'application sur la participation du public, en y intégrant les exigences du principe de consentement libre, éclairé et préalable, incluant:

- l'accès effectif et rapide aux informations sur l'environnement détenues par des autorités publiques, sans à faire valoir un intérêt juridique;
- l'obligation pour l'État de faciliter l'accès à l'information sur l'environnement (y compris les associations) et de prévoir des sanctions en cas de non-respect de ce droit;
- l'intégration dans le décret MECIE des mesures de compensation pour toute personne physique ou morale dont les droits sont affectés ou touchés par l'activité, objet d'EIE;
- la clarification du droit au recours à la justice pour les associations à vocation environnementale;
- la prise en compte des observations formulées par le public lors du processus décisionnel avec obligation pour l'État de communiquer au public lesdites décisions;
- la clarification des possibilités pour le public concerné:
 - de contester la légalité (fond et forme) de toute décision, tout acte ou toute omission concernant la participation du public au processus décisionnel,
 - d'accéder au recours pour toute omission des autorités publiques ou d'acteurs privés qui porte atteinte au droit à l'environnement.
- Il est en outre recommandé de modifier les dispositions de l'article 222 de la loi n° 99-022 du 30 juillet 1999 sur le Code minier et l'article 112 de la loi sur les grands investissements, miniers en exigeant la transparence des informations dans le secteur minier



© UJM-REDD

7

RÈGLEMENTS DES CONFLITS

Le règlement des conflits représente un processus primordial dans l'amélioration de la gouvernance de la REDD+ et constitue la continuité de l'engagement des parties prenantes. Afin de garantir le respect de l'état de droit et les objectifs de la REDD+, les personnes lésées par la mise en œuvre de la REDD+ doivent disposer de voies de recours (amiable ou accès à la justice) pour protéger leurs droits et l'accès à la justice doit leur être garanti. De même, les personnes ayant des responsabilités dans le processus REDD+ doivent pouvoir répondre de leurs actes ou manquements devant les autorités compétentes.

Les conflits et plaintes liés à la REDD+ peuvent porter par exemple sur la non-reconnaissance des droits fonciers coutumiers, l'exclusion de certaines populations, sur leurs terres ou lieux de résidence, lors de la prise de décision relative au projet REDD+, le détournement de paiements liés aux résultats destinés aux communautés forestières et des conflits entre les bénéficiaires de financement.

Pour la prévention des conflits, il faut tenir compte de l'importance de l'accès à l'information en matière de REDD+ et l'effectivité de la participation du public à la prise de décision le concernant dans le cadre de la mise en œuvre de la REDD+. La coordination intersectorielle et l'implication suffisante de l'ensemble des parties prenantes jouent un grand rôle quant au mécanisme de prévention des conflits, assurant la transparence et la compréhension pour recueillir le libre consentement de la population concernée.

Le décret MECIE et ses textes d'application sont des outils majeurs en matière de gestion des plaintes environnementales. Toutefois, ces textes sont flous quant aux modalités de gestion amiable des doléances (réception, examen et réponse), et en matière contentieuse (accès à la justice en cas de non-respect au droit à l'information et à la participation du public). Cette faiblesse peut avoir des conséquences négatives pour la mise en œuvre de la REDD+, car elle limite les actions des acteurs concernés, touchés ou affectés par les activités REDD+, d'exprimer librement leurs avis et les impacts de ce processus sur eux.

La loi n° 96-025 du 30 septembre 1996 sur la GELOSE prévoit comme processus de gestion des conflits la procédure de conciliation, la saisine d'un arbitrage avant toute action en justice (art. 44 et 47). Il est à noter que la médiation environnementale prévue dans le cadre des transferts de gestion ne peut plus être considérée comme un processus de gestion de conflits, car la mobilisation des médiateurs nécessite beaucoup de financement, ce qui a abouti à sa mise en veille.

En outre, un comité régional de gestion des plaintes environnementales a été créé au sein de chaque région de Madagascar depuis 2008 et celui-ci pourrait être impliqué dans la gestion des conflits liés à la REDD+. Ce sont des structures de conception, de sensibilisation et de négociation qui visent la résolution effective des plaintes environnementales au niveau local. La composition de ce Comité varie pour chaque région, faisant l'objet d'un arrêté provincial.

Suivant la loi n° 2001-004 du 25 octobre 2001 portant réglementation générale des dina en matière de sécurité publique, les communautés locales se réfèrent au dina pour résoudre leurs problèmes conflictuels. C'est le moyen habituellement utilisé en tant que convention collective, conçue comme l'émanation d'une réelle volonté populaire. Dans la pratique, et particulièrement pour la gestion communautaire des forêts et des ressources naturelles, cette modalité de prévention et de gestion coutumière des conflits est assurée par les autorités traditionnelles (Mpitankazomanga – zokiolona ou les aînés). Celles-ci pourraient être amenées à se prononcer sur des conflits liés à la REDD+, ce qui nécessite une compréhension des enjeux REDD+, telles les garanties environnementales et sociales que Madagascar mettra en place ou aux éventuels arrangements liés au partage des bénéfices de la REDD+.

En matière institutionnelle, les potentiels conflits entre secteurs ont été anticipés par le R-PP qui prévoit la création, par arrêté, d'une plate-forme de pilotage de la préparation à la REDD+, chargée de recevoir les plaintes liées aux conflits intersectoriels et le cas échéant, les traduire devant le CIME pour résolution. Il n'y a toutefois pas été fait recours.

RECOMMANDATIONS

- Il apparaît que de nombreuses autorités à Madagascar ayant compétence en matière de règlement des conflits pourraient avoir à se prononcer sur des enjeux liés à la REDD+. Il s'agit par exemple des dina, des comités régionaux de gestion des plaintes environnementales et des tribunaux saisis dans des cas donnés. La gestion du conflit par ces autorités requiert une bonne compréhension des enjeux REDD+ et éventuellement une formation additionnelle leur permettant d'acquérir cette compréhension, en particulier dans les localités et régions où les activités REDD+ se multiplient.
- Cela s'applique également au CIME en matière de conflits institutionnels. Le rôle du CIME dans sa fonction de gestion des conflits intersectoriels doit être mis à jour et clarifié.
- En ce qui concerne le recours au système de justice existant, il s'agira de renforcer le soutien communautaire, par exemple au travers de la mise en place des services juridiques gratuits, pour garantir que des groupes pauvres ou désavantagés, qui ne pourraient pas accéder aux tribunaux en raison de moyens techniques ou financiers coûteux, puissent bénéficier d'un accès aux instances judiciaires.
- Il est aussi possible de mettre sur pied un dispositif de résolution des conflits propre à la REDD+ qui permettra de garantir un accès plus direct et une gestion des conflits plus spécialisée pourvu que ses membres reçoivent une formation appropriée. Avec un tel dispositif, il sera plus facile de démontrer que les conflits liés à la REDD+ reçoivent toute l'attention qu'ils méritent, qui est une des implications des garanties environnementales et sociales de Cancún.



8

CANALISATION DES PAIEMENTS BASÉS SUR LES RÉSULTATS ET DISTRIBUTION DES BÉNÉFICES DE LA REDD+

La REDD+ étant une initiative internationale qui vise à fournir des incitatifs à la réduction des émissions dues au déboisement et à la dégradation des forêts, elle donne droit à «des paiements basés sur les résultats» au niveau international. Outre ce bénéfice financier, la REDD+ vise aussi à générer multiples bénéfices sociaux et environnementaux.

Au niveau national, il importe de soutenir les pratiques aidant à réaliser les objectifs REDD+ au travers d'instruments basés sur les incitatifs et de pénaliser celles qui y font obstacle. Plusieurs instruments de nature fiscale, financière ou économique pourront être utilisés (par exemple: redevances, taxes, subventions, fonds de développement local, PSE, crédits d'impôts, etc.). Ces instruments vont permettre, d'une part, de limiter les pratiques contraires aux objectifs de la REDD+ et, d'autre part, de canaliser les financements internationaux. Ultimement ces instruments assureront un partage équitable des bénéfices de toute nature avec les parties prenantes participant à ce mécanisme ainsi qu'avec celles qui sont affectées par celui-ci.

Afin de mettre en évidence un mécanisme transparent et équitable de partage des bénéfices pour les paiements basés sur les résultats, les éléments suivants vont être analysés: instruments basés sur les incitatifs, accès aux droits d'usage traditionnel, instruments basés sur les redevances, mécanismes de traçabilité.

8.1 INSTRUMENTS BASÉS SUR LES INCITATIFS

Dans le cadre de la gestion communautaire, la loi GELOSE (art. 54) concède aux COBA des avantages pour la commercialisation et la valorisation des ressources renouvelables et des produits dérivés. Ce sont des incitations économiques sous forme de parafiscalité. Toutefois, le texte d'application fait défaut à ce jour. Or, l'effectivité de ces avantages économiques concédés aux COBA est très importante car ils peuvent contribuer à réduire le taux de déboisement et de dégradation, tout en apportant également des co-bénéfices sociaux et environnementaux importants.

En outre, la Charte de l'environnement malgasy actualisée (art. 4), qui définit les services environnementaux comme un ensemble des services fournis naturellement par l'environnement pour l'humanité, ouvre la porte au concept de PSE. Cela est repris par le R-PP qui insiste en ce sens pour que les mécanismes financiers REDD+ fassent

partie du PSE. Il est à prévoir qu'un mécanisme basé sur le principe de PSE soit développé dans le futur, éventuellement au travers d'un texte d'application de la Charte. Ce mécanisme pourrait englober les bénéfices de la REDD+ et il est donc impératif de suivre de près son développement et d'y intégrer les aspects REDD+ le cas échéant.

La Charte (préambule, art. 16) souligne aussi le partage équitable des avantages tirés des services environnementaux à travers l'utilisation:

- des ressources génétiques et biologiques de Madagascar, pays à grande diversité endémique;
- des revenus dérivés des marchés «carbone».

À l'heure actuelle, la Charte de l'environnement malgasy actualisée est le seul texte qui fait référence au partage de bénéfices issus de la REDD+, sans en préciser les détails. L'arrêté n° 8090/2014 du 3 février 2014 portant création du BNC-REDD+ fait également référence à la REDD+ comme un mécanisme qui consiste à récompenser les individus, les communautés, les projets et les pays qui réduisent les émissions de gaz à effet de serre (GES) liées aux forêts. Néanmoins, le texte ne se prononce pas sur les détails de ce mécanisme ni sur la forme des éventuelles compensations. Des travaux ont été entamés au cours des dernières années pour s'entendre sur des clés de répartition des bénéfices de la REDD+, mais la réflexion à ce sujet n'a pas encore été intégrée dans un texte juridique. Il est à noter que l'établissement d'un mécanisme de répartition des avantages de la REDD+ demande de connaître les différents types d'avantages pouvant être tirés de l'initiative REDD+ ainsi que le coût de sa mise en œuvre à inclure dans le calcul même de ces avantages. Le mécanisme pourrait être précisé dans un texte à valeur juridique spécifique à la REDD+ ou aux PSE en se basant sur les dispositions de la Charte de l'environnement actualisée.

8.2 ACCÈS AUX DROITS D'USAGE TRADITIONNELS

La loi n° 97-017 du 8 août 1997 portant révision de la législation forestière (art. 41) autorise les populations rurales à exercer leurs droits d'usage traditionnels individuellement ou collectivement dans les forêts. La clarification de la portée et du contenu de ces droits d'usage est très importante dans le processus REDD+, car si les communautés locales tributaires de la forêt sont incertaines sur ce type de droits, les pressions sur les forêts pourraient s'accroître. Par ailleurs, le respect de ces droits liés aux ressources

forestières permet de s'assurer que les décisions relatives à la REDD+ ont tenu compte des critères «juste et équitable» et qu'elles ont été soutenues par ceux qui ont directement accès aux ressources forestières.

Il convient de signaler que les avantages tirés des ressources forestières ne sont pas toujours d'ordre financier. Ils peuvent être en nature, provenant de la gestion communautaire des ressources naturelles renouvelables, de par les fonctions écologiques des forêts, comme des produits forestiers ligneux et non ligneux (bois de construction, nourriture, plantes médicinales, etc.). Dans le cadre du droit d'usage traditionnel pour la mise en œuvre de la GELOSE, c'est le ministère en charge des forêts qui est habilité à faire le contrôle et suivi du respect de ce droit à travers un cahier des charges. Toutefois, il peut déléguer ces missions de contrôle et suivi au promoteur agréé par ses soins.

8.3 INSTRUMENTS BASÉS SUR LES REDEVANCES

La loi n° 97-0 17 du 8 août 1997 portant révision de la législation forestière (art. 32) prévoit des taux de redevances forestières à fixer par voie réglementaire. Ces taux de redevances ne sont pas encore effectifs à ce jour. En outre, le régime général de suivi et de contrôle des redevances, des taxes, et des ristournes issues des prélèvements des produits forestiers ligneux et non ligneux ainsi que les modalités de recouvrement ne sont pas encore réglementés; ils sont en attente de la parution d'un décret d'application. Cependant, le cadre de gestion de ces redevances versées à l'occasion de l'exploitation forestière est intéressant puisqu'il pourrait servir de schéma standard de distribution de bénéfices pour REDD+.

Les ristournes représentent les retombées économiques issues de l'exploitation forestière au profit des collectivités territoriales décentralisées. Elles sont fixées par l'article 53 de la loi n° 2014-020 du 20 août 2014 sur la décentralisation qui énonce que les tarifs sont fixés annuellement par délibération du conseil provincial. Or, la non-fixation des tarifs uniques pour le pays prête à confusion, car ces tarifs varient d'une commune à l'autre et les différences entre les montants à payer sont souvent énormes.

Même si les objectifs des ristournes ne sont pas les mêmes que ceux de la REDD+, l'étude de cet outil permet de poser quelques questions quant à la répartition équitable des bénéfices issus de ce processus:

- Qui seront les principaux bénéficiaires de la REDD+ (communes, régions, provinces)?
- Comment faire en sorte que les collectivités locales ne soient pas mises à l'écart?
- Quelles proportions entre coûts intermédiaires et bénéfices réels pour les bénéficiaires du mécanisme? Quelles proportions pour les partages entre communes, régions, provinces?

Les redevances forestières sur les produits forestiers ligneux et non ligneux sont déterminées conformément aux exigences de pérennité de la ressource (décret n° 98-782 du 16 septembre 1998 relatif au régime de l'exploitation forestière, art. 12 et 46).

En plus des redevances forestières et des ristournes, l'analyse du fonds forestier peut également aider dans la réflexion sur l'étude de partage de revenus issus de la REDD+. Le FFN, institué par le décret n° 2001-1123 du 28 décembre 2001 relatif aux modalités de gestion des Fonds forestiers national, provincial et régional, est un compte spécial à gestion privatisée. Il est conçu, notamment, pour recevoir, administrer et gérer les recettes forestières destinées au financement et à l'appui des activités liées à la préservation du patrimoine forestier, à la gestion des ressources forestières, de la faune, de la flore, et au reboisement. Cependant, à ce jour, il n'est pas encore opérationnel et est en cours de révision.

Dans le cadre de la REDD+, le texte révisé propose de manière explicite l'affectation des produits financiers issus de la vente de crédits carbone aux fonds forestiers. Toutefois, ce projet de révision ne donne pas de définition juridique de ce qu'on entend par «vente de crédits carbone». En outre, il ne précise pas comment les revenus de la vente de crédits carbone envisagés au bénéfice de l'État pourraient être distribués au profit de l'administration, et ce, au niveau national, provincial et régional. Par ailleurs, les redevances suivantes qui sont importantes pour la REDD+ ne sont pas considérées comme faisant partie de ses ressources: exploitation, exportation et coupes des produits forestiers ligneux et non ligneux, produits forestiers de ramassage et collectes dus aux catastrophes naturelles, droit des royalties sur les produits forestiers. Une amélioration de ce projet de refonte du Fonds forestier devrait tenir compte des particularités des objectifs de la REDD+ et en y ajoutant des mécanismes de gestion transparente des fonds aux niveaux central et déconcentrés.

8.4 MÉCANISMES DE TRAÇABILITÉ

On entend par traçabilité⁷ un instrument de lutte contre les trafics illicites de bois; elle permet, mis à part l'organisation suivie des bois exploités depuis leur origine et jusqu'à leur destination et/ou vice-versa, de faire preuve aux consommateurs finaux le respect des lois en vigueur. Mais la traçabilité des produits forestiers n'est pas encore consacrée par la réglementation forestière en vigueur. Néanmoins, dans le cadre de l'initiative REDD+, la traçabilité est prévue par le décret n° 2012-690 du 10 juillet 2012 fixant les procédures d'approbation des projets carbonés et la mise en place et gestion du registre national carbone à Madagascar (art. 3 et 8). La tenue du registre en question permettra d'éviter d'éventuelles sources de conflits sur le partage des bénéfices ou même de corruption, par exemple le détournement de fonds, le manquement aux procédures de reddition de comptes, la fraude, le gonflement artificiel du seuil de référence afin d'augmenter le niveau des réductions d'émission et, partant, le montant des sommes attribuées à la REDD.

Dans le contexte de gestion de fonds et de partage de bénéfices, il est important d'anticiper les risques de corruption. L'encadré ci-dessous fait état des risques principaux et la manière dont le cadre juridique malgache permettrait d'y remédier.

LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Le cadre juridique malgache suivant a essayé de transposer les traités internationaux sur la lutte contre la corruption (par exemple, la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la corruption, la Convention sur la lutte de la corruption des agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption, etc.):

- loi n° 2004-030 du 9 septembre 2004 sur la lutte contre la corruption et ses textes d'application;
- loi n° 2004-020 du 19 août 2004 sur le blanchiment d'argent, le dépistage, la confiscation et la coopération internationale en matière de produits de crime;
- décret n° 2003-1158 portant Code de déontologie de l'Administration et de la bonne conduite des agents de l'État;
- Charte d'accès à l'information;
- décret n° 2005-086 du 15 février 2005 portant mise en place d'un service de renseignements financiers chargé de recevoir, d'analyser et traiter les déclarations de soupçons.

Mis à part ces différents textes, Madagascar dispose d'une Stratégie nationale anticorruption. Ses principaux objectifs sont:

- la réduction significative de la corruption par le changement de valeurs et de mentalité, d'une part, et par l'application des dispositifs anticorruption, d'autre part;
- l'accroissement de la confiance du public et des entreprises dans un traitement juste et équitable par les tribunaux, par l'administration publique (notamment douanes, impôts et fonciers) et par les forces de sécurité;
- la réalisation de ces objectifs tendra vers l'instauration d'un environnement social amélioré et d'un milieu des affaires assainissement;
- la promotion d'une bonne gestion des ressources nationales.

Ainsi, les aspects juridiques, politiques et institutionnels qui encadrent la lutte anticorruption sont nombreux à Madagascar, mais les principaux défis consistent à leur promotion et leur mise en œuvre par l'administration et la population. Concernant particulièrement la REDD+, les données liées à la corruption spécifique à la REDD+ ne sont pas prises en compte par ces différents textes (risques de fraudes dans la mise en œuvre de la REDD+ tels que l'attribution du droit au foncier, le double comptage du crédit carbone, partage des bénéfices; abus et conflits liés au processus REDD+...) et méritent d'être considérées.

RECOMMANDATIONS

À ce jour, Madagascar ne dispose pas d'instrument permettant d'envisager un partage des bénéfices qui prennent en compte les spécificités de la REDD+. Plusieurs mécanismes existants méritent toutefois d'être analysés pour s'en inspirer. Étant donné que les instruments actuellement en place ne prennent pas en compte la REDD+ explicitement, il est recommandé de mettre en place un mécanisme de répartition des avantages de la REDD+ qui lui soit propre. Le mécanisme pourrait être précisé dans un texte à valeur juridique spécifique à la REDD+ ou aux PSE, en se basant sur les dispositions de la Charte de l'environnement actualisée.

En parallèle, afin de limiter les activités illicites et assurer un contrôle et une traçabilité efficace des produits forestiers il est conseillé de mettre à jour et de publier les projets de textes sur les prélèvements fiscaux et parafiscaux au profit des communautés de bases, des collectivités territoriales décentralisées et de l'administration forestière et d'élaborer une politique fiscale adaptée surtout au contexte local. De plus, il est à noter que la certification forestière requiert un financement adéquat, un fonds REDD+ pour la certification et les audits de certification pourrait fournir les incitations nécessaires.

Dans le cadre de la révision du décret n° 2001-1123 du 28 décembre 2001 relatif aux modalités de gestion des Fonds forestiers national, provincial et régional, il importe que ce projet de texte précise:

- la définition de ce qu'on entend par «vente de crédits carbone»;
- les modalités de partage de revenus de la vente de crédits carbone envisagés au bénéfice de l'État aux niveaux central et déconcentrés;
- les mécanismes de gestion transparents des fonds aux niveaux central et déconcentrés.

Pour assurer une bonne gouvernance des ressources forestières, les actions suivantes sont aussi indiquées pour la lutte anticorruption:

- élargir la lutte contre la corruption à des secteurs autres que forestier (magistrats, responsables fonciers, institutions de surveillance);
- prendre en compte le facteur corruption dans tout processus d'élaboration de politiques et de mesures liées à la REDD+;
- établir une obligation de rendre compte et de transparence des paiements ainsi qu'un contrôle rigoureux applicable aussi bien aux secteurs publics que privé lors de la mise en place d'un mécanisme de partage des bénéfices.



9

CONCLUSION

L'analyse du cadre juridique de Madagascar a permis de relever certaines forces et faiblesses du système politique, législatif et réglementaire pour la pleine mise en œuvre de la REDD+. D'autre part, il a offert l'opportunité de fournir des recommandations de nature juridique, politique, technique et financière afin de combler les lacunes juridiques et de renforcer le cadre juridique existant sur tous les aspects prioritaires pour la REDD+.

En ce qui concerne l'harmonisation de la terminologie de la REDD+, l'analyse soulève certaines contradictions entre la législation en vigueur et le R-PP; elle propose d'y remédier au travers d'amendements, et ce, après que l'entité responsable d'opérationnaliser la REDD+ ait fixé une définition de la forêt qui prenne en compte les spécificités des forêts malgaches.

À propos du cadre politique, l'analyse ne fait pas apparaître de contradictions bien que leur application au travers de lois et règlements puisse générer certains conflits. Comme les politiques sectorielles sont antérieures au lancement de l'initiative REDD+ en 2008, il est recommandé d'articuler la mise en œuvre des politiques environnementale et forestière et celles des autres politiques sectorielles, en vue de l'application de la REDD+, et de dynamiser les dispositifs existants pour favoriser le dialogue.

L'analyse des enjeux juridiques liés aux facteurs de déforestation et dégradation des forêts a fait ressortir certaines contradictions avec les objectifs REDD+, notamment dans l'utilisation de textes dans d'autres secteurs, tels le secteur minier, le secteur agricole ou le secteur de l'aquaculture. Afin d'y remédier, un renforcement du dialogue interministériel et en même temps des capacités de mise en application est suggéré.

Au sujet du contrôle de l'application des textes, diverses recommandations portent sur le renforcement des capacités techniques et financières des dispositifs de contrôle et d'inspection environnementaux et de la responsabilisation des acteurs locaux. Différentes propositions d'harmonisation des textes en contradiction sont aussi faites.

Quant à l'engagement des parties prenantes, il est proposé de ne pas créer de nouveaux textes mais plutôt de mettre à jour les textes existants en y intégrant les exigences du principe de CLPE.

En matière de gestion des conflits liés à la REDD+, étant donné la pluralité éventuelle des autorités compétentes, il est recommandé de s'assurer que celles-ci ont une bonne compréhension des enjeux REDD+. D'un point de vue institutionnel, il est fortement suggéré de mettre à jour et de clarifier le rôle du CIME dans sa fonction de gestion des conflits intersectoriels. Il est en outre possible de mettre

sur pied un dispositif de résolution des conflits propre à la REDD+ qui permettra de garantir un accès plus direct et une gestion des conflits plus spécialisée pourvu que ses membres reçoivent une formation appropriée.

En ce qui concerne le partage des bénéfices, comme aucun dispositif existant ne saurait prendre en compte les spécificités de la REDD+, il est suggéré de mettre en place un mécanisme de répartition des avantages de la REDD+ qui soit propre à la REDD+. Le mécanisme pourrait être précisé dans un texte à valeur juridique spécifique à la REDD+ ou aux PSE en se basant sur les dispositions de la Charte de l'environnement malgache actualisée.

Pour faire suite à ces différentes recommandations, une feuille de route accompagne cette analyse afin de préciser quels pourraient être les acteurs à consulter et impliquer dans la mise en œuvre de ces recommandations; elle conseille également une manière efficace d'intégrer ces futures actions dans l'agenda politique de Madagascar, à la fois pour la REDD+ mais aussi dans le cadre plus large de refonte de la politique et de la législation forestière.

BIBLIOGRAPHIE

- Acte d'atelier du 11 septembre 2013. TCP/MAG/3402. Code forestier. Appui à la capitalisation de la réglementation forestière. Madagascar.
- AIDES/WWF en partenariat avec le Ministère de l'énergie. 2012. Diagnostic du Secteur énergie. Consultable sur: www.ore.mg/Publication/Rapports/RapportDiagnosticDuSecteurEnergie.pdf
- Aubert, S., Rambintsaoatra, S. et Razafiarijaona, J. 2013. La biodiversité aménage-t-elle le territoire? Madagascar. Développement durable et territoires, 4(1).
- Burger, J., et Zipper, C. E. 2002. How to Restore Forests on Surface Mined Land. Powell River Project – Reclamation Guidelines for Surface-mined Land in Southwest Virginia. Virginia Cooperative Extension. Consultable sur: <http://www.ext.vt.edu/pubs/mines/460-123/460-123.html>
- CIFOR. 2011. Guide du CIFOR sur les forêts, le changement climatique et REDD. Glossaire dans REDD tout simplement. Définir le terme «forêt» pourrait améliorer le suivi de la REDD+ en Indonésie.
- Climatefocus. 2014. REDD+ et aspects légaux. Website: www.climatefocus.com
- Global Canopy Programme. 2014. Le petit livre des cadres juridiques de la REDD+.
- Global Witness et Environmental Investigation Agency, Inc, 2009: Enquête sur l'exploitation, le transport et l'exportation illicite de bois précieux dans la région de SAVA. Madagascar.
- IISD. 2011. Strengthening Measurement, Reporting and Verification (MRV) for REDD+. Institut international du développement durable (IISD). Consultable sur: http://www.iisd.org/pdf/2011/redd_strengthening_mrv_kenya.pdf
- MEEMF. 2013. Évolution de la couverture des forêts naturelles à Madagascar.
- MEF, USAID et CI. 2009. Évolution de la couverture des forêts naturelles 1990-2000-2005, Madagascar.
- ONE. 2013. Commentaires et suggestions relatifs à la mise à jour du document R-PP.
- ONE, MEF, CI, FTM et MNP. 2013. Évolution de la couverture des forêts naturelles à Madagascar.
- PERR-FH. Analyse historique de la déforestation pour 2005-2010-2013.
- Programme carbone forestier, marchés et communautés (FCMC). 2013. REDD+ et conservation de la biodiversité: approches, expériences et possibilités d'améliorer les résultats –REDD+ à Madagascar. Étude de cas à Madagascar REDD+ à Madagascar: Le carbone qui cache la forêt.
- Programme carbone forestier, marchés et communautés (FCMC). 2014. REDD et conservation de la biodiversité: approches, expériences et possibilités d'améliorer les résultats. Commentaire sur R-PP. Madagascar.
- Programme ONU-REDD. 2011. Cadre du Programme global 2011-2015. Appui aux activités nationales REDD+ adoptée le 9 août 2011 à Madagascar.
- Programme WWF à Madagascar et dans l'océan Indien occidental. 2005. Élaboration d'un dispositif de contrôle décentralisé et de prélèvement fiscal incitatif en appui à la mise en œuvre du plan d'aménagement du massif d'Ambohilero. Commune rurale de Didy. Compte rendu de la réunion n° 2, Madagascar.
- Programme WWF à Madagascar et dans l'océan Indien occidental. 2011. Mangroves: l'arrêt de l'exploitation pour bientôt. Site du Trésor Public. Acquis et leçons apprises 2008 à 2011.
- Rabenaivo, H. 2014. Mangroves: l'arrêt de l'exploitation pour bientôt. Article du 30 octobre 2014 16:40 - Website du Trésor Public, Madagascar.
- Rabenaivo, H. 2014. Réglementation de la filière bois-énergie dans la région Atsimo-Andrefana. Madagascar.
- Ramanantoanina, C. et Velontrasina R. 2013. Projet COGESFOR SAHAN'ALA «Projet gestion durable des ressources naturelles pour la conservation des trois régions hots pot de la biodiversité à Madagascar».
- Rarivony, E. T., 2013. Appui de la FAO à la capitalisation de la réglementation forestière. Analyse juridique des textes. Madagascar.
- RECP Africa. EU Renewable Energy Cooperation programme. 2014. Projet d'Assistance pour le développement d'une nouvelle politique et d'une stratégie de l'énergie pour la République de Madagascar. La mangrove, «poumon vert» en danger-energy for development.



ANNEXE 1: LISTE DES TEXTES ANALYSÉS PAR THÈME

THÈME 1: HARMONISATION DE TERMINOLOGIE

- Ordonnance n° 60-127 du 3 octobre 1960 fixant le régime des défrichements et des feux végétation.
- Loi n° 97-017 du 8 août 1997 portant révision de la législation forestière.
- Loi n° 2015-003 du 20 janvier 2015 portant Charte de l'environnement malgasy actualisée.
- Loi n° 2015-005 du 26 février 2015 portant refonte du Code de gestion des aires protégées (COAP).
- Arrêté interministériel n° 4355/97 du 13 mai 1997 portant définition et délimitation des zones sensibles

THÈME 2: POLITIQUES AFFECTANT LA REDD+

- Loi n° 2015-003 du 20 janvier 2015 portant Charte de l'environnement malgasy actualisée.
- Lettre de politique foncière du 3 mai 2005.
- Lettre de politique de développement rural du 24 septembre 2004.
- Loi n° 2003-010 du 5 septembre 2003 portant adoption de la politique nationale de gestion des risques et des catastrophes.
- Loi n° 2002-001 du 7 octobre 2002 créant le Fonds national d'électricité.
- Loi n° 98-032 du 20 janvier 1999 portant réforme du secteur de l'électricité.
- Loi n° 96-011 du 13 août 1996 modifiée par la loi n° 98-014 du 19 novembre 1998 portant sur la politique de désengagement de l'État du secteur productif.
- Loi n° 93-005 du 26 janvier 1994, modifiée et complétée par la loi n° 94-039 du 3 janvier 1995 portant orientation générale de la politique de décentralisation.
- Ordonnance n° 90-007 du 20 août 1990 modifiant et complétant certaines dispositions de l'ordonnance n° 74-002 du 4 février 1974 portant orientation de la politique de l'eau et de l'électricité.
- Décret n° 2003-439 du 27 mars 2003 instituant une cellule environnementale au niveau de chaque ministère.
- Décret n° 2002-1550 du 3 décembre 2002 instituant l'Agence de développement de l'électrification rurale (ADER).
- Décret n° 98-394 du 28 mai 1998 portant définition de la politique sectorielle minière à Madagascar.
- Décret n° 97-1200 du 2 octobre 1997 portant adoption de la politique forestière.
- Arrêté n° 8090/2014 du 3 février 2014 portant création du Bureau national de coordination REDD+ (BNC-REDD+).
- Ordonnance n° 82-029 du 6 novembre 1982 relative à la protection, la sauvegarde et la conservation du patrimoine national et son décret d'application n° 83-116 du 3 mars 1983, modifié par le décret n° 91-017 du 15 juin 1991.
- Décret n° 2003-199 du 11 mars 2003 portant élaboration du programme national de lutte contre la désertification.
- Décret n° 2003-984 du 30 septembre 2003 portant adoption de la stratégie nationale pour la gestion durable de la biodiversité.
- Loi GELOSE n° 96-025 du 30 septembre 1996 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables et décret d'application n° 2000-027 du 13 janvier 2000.
- Loi n° 2014-020 du 20 août 2014 relative aux ressources des collectivités territoriales décentralisées, aux modalités d'élections ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes.
- Loi n° 2015-005 du 26 février 2015 portant refonte du COAP.
- Loi n° 97-017 portant révision de la législation forestière.
- Décret n° 97-1200 du 2 octobre 1997 portant adoption de la politique forestière malgasy.
- Décret n° 2010-137 du 23 mars 2010 portant réglementation de la gestion intégrée des zones côtières et marines de Madagascar.

- Politique nationale de lutte contre le changement climatique (PNLCC) du 2011
- Stratégie d'adaptation et d'atténuation aux effets et impacts du changement climatique de l'octobre 2010.

THÈME 3: FACTEURS DE DÉBOISEMENT ET DE DÉGRADATION

- Ordonnance n° 60-127 du 3 septembre 1960 modifiée et textes subséquents, fixant le régime des défrichements et des feux de végétation.
- Ordonnance n° 60-128 du 3 octobre 1960 fixant la procédure applicable à la répression des infractions, à la législation forestière, de la chasse, de la pêche et de la protection de la nature.
- Ordonnance n° 62-023 du 19 septembre 1962 sur l'expropriation d'utilité publique.
- Ordonnance n° 62-123 du 1er octobre 1962 sur le classement en zones à vocation forestière, pastorale ou agricole sur les terres de Madagascar.
- Loi GELOSE n° 96-025 du 30 septembre 1996 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables et décret d'application n° 2000-027 du 13 janvier 2000.
- Loi sur la législation forestière et textes subséquents (la loi n° 97-017 portant révision de la législation forestière).
- Code minier et textes subséquents (la loi n° 99-022 du 30 juillet 1999 portant Code minier modifiée par la loi n° 2005-021 du 17 octobre 2005, le décret n° 2006-910 du 19 décembre 2006 fixant les modalités d'application du Code minier)
- Loi n° 2001-004 du 25 octobre 2001 portant réglementation générale des dina en matière de sécurité publique
- Loi n° 2001-020 du 12 décembre 2001 portant développement d'une aquaculture de crevettes responsable et durable.
- Loi n° 2005-019 du 17 octobre 2005 fixant les principes régissant les statuts des terres.
- Loi n° 2001-031 du 8 octobre 2002 sur les grands investissements miniers.
- Ordonnance n° 2011-01 du 8 août 2011 portant réglementation et répression des infractions relatives aux bois de rose et aux bois d'ébène.
- Loi n° 2015-005 du 26 février 2015 portant refonte du COAP.
- Décret n° 82-312 du 19 janvier 1982 règlementant la fabrication du charbon de bois.
- Décret n° 82-313 du 19 juillet 1982 instituant la tenue de cahier des charges des pâturages.
- Décret n° 98-782 du 16 septembre 1998 relatif au régime de l'exploitation forestière et son arrêté d'application n° 13855/2001 du 13 novembre 2001 portant approbation de cahier des charges de prescription générales relatives à l'octroi de permis par voie d'adjudication
- Décret n° 2004-167 du 3 février 2004 relatif à la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement (MECIE).
- Décret n° 2010-137 du 23 mars 2010 portant réglementation de la gestion intégrée des zones côtières et marines de Madagascar.
- Décret n° 2006-910 du 19 décembre 2006 fixant les modalités d'application du Code minier.
- Décret n° 2001-122 du 14 février 2001 fixant les conditions de mise en œuvre de la gestion contractualisée des forêts de l'État.
- Arrêté n° 32100 du 24 octobre 2014 portant interdiction d'exploitation de bois de mangroves au niveau du territoire national.
- Arrêté n° 058 du 7 janvier 1961 portant autorisation des feux de pâturage.
- Ordonnance n° 76-030 du 2 août 1976 édictant des mesures exceptionnelles pour la poursuite des auteurs de feux sauvages.
- Loi n° 2014-020 du 20 août 2014 relative aux ressources des collectivités territoriales décentralisées, aux modalités d'élections ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes.
- Décret n° 2005-849 du 13 décembre 2005 portant refonte des conditions générales de la loi n° 97-017 du 8 août 1997 portant révision de la législation forestière
- Arrêté interministériel n° 52005/2010 du 20 décembre 2010 modifiant l'arrêté interministériel mine-forêts n° 18633 du 17 octobre 2008 portant mise en protection temporaire globale des sites visés par l'arrêté n° 17914 du 18 octobre 2006 et levant la suspension de l'octroi des permis miniers et forestiers pour certains sites.

THÈME 4: CONTRÔLE ET SUIVI DES FORÊTS

- Loi n° 2015-005 du 26 février 2015 portant refonte du COAP.
- Loi n° 2005-018 du 17 octobre 2005 sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages.
- Loi n° 97-017 du 8 août 1997 portant révision de la législation forestière.
- Ordonnance n° 2011-01 du 8 août 2011 portant réglementation et répression des infractions relatives aux bois de rose et aux bois d'ébène.
- Ordonnance n° 60-128 du 3 octobre 1960 fixant la procédure applicable à la répression des infractions à la législation forestière, de la chasse, de la pêche et de la protection de la nature et ses modificatifs.
- Décret n° 2001-122 du 14 février 2001 fixant les conditions de mise en œuvre de la gestion contractualisée des forêts de l'État.
- Arrêté n° 4615/85 du 29 octobre 1986 portant conduite de l'exploitation forestière.
- Arrêté interministériel n° 4613/80 du 3 novembre 1980 portant implantation de barrage de contrôle des produits forestiers.

THÈME 5: DÉLÉGATION DE GESTION DES RESSOURCES NATURELLES

- Ordonnance n° 60-128 du 3 octobre 1960 fixant la procédure applicable à la répression des infractions à la législation forestière.
- Loi n° 2015-005 du 26 février 2015 portant refonte du COAP.
- Loi n° 2005-019 du 17 octobre 2005 fixant les principes régissant les statuts des terres.
- Loi n° 96-025 du 30 septembre 1996 sur la gestion locale des ressources naturelles renouvelables (GELOSE).
- Décret n° 2000-027 du 13 janvier 2000 relatif aux communautés de base (COBA) chargées de la gestion locale des ressources naturelles renouvelables (GELOSE).
- Décret n° 98-782 du 16 septembre 1998 relatif au régime de l'exploitation forestière.
- Décret n° 2001-122 du 14 février 2001 fixant les conditions de mise en œuvre de la gestion contractualisée des forêts de l'État
- Décret n° 2013-785 du 22 octobre 2013 relatif aux modalités de gestion déléguée des forêts de l'État.

THÈME 6: ENGAGEMENT DES PARTIES PRENANTES

- Article 11 de la Constitution.
- Loi n° 2015-003 du 20 janvier 2015 portant Charte de l'environnement malgasy actualisée.
- Loi n° 2001-004 du 25 octobre 2001 portant réglementation générale des dina en matière de sécurité publique.
- Ordonnance 62-041 du 19 septembre 1962 relative aux dispositions générales de droit interne et de droit international privé.
- Décret n° 99-954 relatif à la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement et ses textes d'application.
- Arrêté n° 6830/2001 du 28 juin 2001 fixant les modalités et les procédures de participation du public à l'évaluation environnementale.
- Arrêté n° 8090/2014 du 3 février 2014 portant création du Bureau national de coordination REDD+.
- Charte relative à l'accès à l'information et au partage de connaissances de 2013.

THÈME 7: RÈGLEMENT DES CONFLITS

- Loi n° 2001-004 du 25 octobre 2001 portant réglementation générale des dina en matière de sécurité publique.
- Décret n° 99-954 relatif à la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement et ses textes d'application.
- Décret n° 97-823 du 12 juin 1997 portant création, organisation et fonctionnement du Comité interministériel de l'environnement (CIME).
- Décret n° 2003-439 du 27 mars 2003 instituant une cellule environnement au sein de chaque ministère.
- Arrêté n° 8090/2014 du 3 février 2014 portant création du Bureau national de coordination REDD+ (BNC-REDD+).
- Charte relative à l'accès à l'information et au partage de connaissances de 2013.

THÈME 8: CANALISATION DES PAIEMENTS BASES SUR LES RÉSULTATS ET DISTRIBUTION DES BÉNÉFICES DE LA REDD+

- Loi n° 2015-003 du 20 janvier 2015 portant Charte de l'environnement malgasy actualisée.
- Loi n° 2014-020 du 20 août 2014 sur la décentralisation.
- Loi n° 97-017 du 8 août 1997 portant révision de la législation forestière.
- Loi n° 96-025 du 30 septembre 1996 sur la gestion locale des ressources naturelles renouvelables (GELOSE).

ANNEXE 2. RÉCAPITULATIF DES DISPOSITIONS RELATIVES AUX INFRACTIONS FORESTIÈRES

N°	ORDONNANCE N° 60-127 DU 3 OCTOBRE 1960 MODIFIÉE		AUTRES RÉFÉRENCES ET OBSERVATIONS
	NATURE DE L'INFRACTION	MESURES DE RÉPRESSION	
1	<p>Allumage d'un feu sauvage: intentionnellement ou provoqué</p> <p>Art. 11: fait caractérisé de délit</p>	Art. 34: sanction: emprisonnement de cinq à dix ans	<p>Nouveau COAP- Art. 55-57: Tout (quelle que soit la nature) intentionnellement allumé, provoqué ou par communication est caractérisé de crime.</p> <p>Art. 57 Répression: travaux forcés à temps et d'une amende de 100 000 000 Ar à 2 000 000 000 Ar.</p> <p>Art. 58: Les infractions commises dans l'une des circonstances ci-après sur toute l'étendue de toute aire protégée sont également qualifiées de crime: 1: la nuit; 2: par groupe; 3: à l'aide des matériels sophistiqués ou motorisés; 4: avec violence, avec armes apparentes ou cachées.</p> <p>Répression: travaux forcés à temps et d'une amende de 100 000 000 à 2 000 000 000 Ar.</p> <p>OBS: Par rapport au montant de l'amende indiqué par ordonnance n° 60-127 pour infraction n°4, l'écart est exorbitant.</p> <p>Art. 63: En cas d'insolvabilité dûment constatée de l'auteur de l'infraction, la juridiction de jugement, peut convertir les amendes, la réparation civile et les frais en travaux d'intérêt général ou de réparation du site non rémunérés au bénéfice de l'aire protégée où les infractions ont été commises. Le nombre de jours de travail est déterminé en fonction du montant des sommes dues et la valeur de la journée de travail calculée sur la base du salaire minimum garanti.</p> <p>Les dispositions de cet article 63 sont probablement applicables à l'endroit des auteurs issus des populations locales.</p>
2	Allumage d'un feu de végétation à l'intérieur du domaine forestier national (DFN) ou d'une parcelle artificiellement reboisée (art. 7)	Art. 36: sanction: peine d'emprisonnement de cinq à dix ans	<p>Modalités des défrichements et des feux de végétation (décret n° 87-143)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Autorisation préalable. Le chef <i>fokontany</i> vérifie les détails de la demande du requérant. - Demande d'autorisation pour faire des feux de renouvellement des pâturages. - Responsabilités respectives des responsables locaux: <ul style="list-style-type: none"> • contrôle et rapports: Comité des forêts et de l'environnement, Commission des forêts, • sensibilisation: personnel des services des forêts et de l'environnement, <i>fokontany</i>, et Comité des forêts et de l'environnement, • leadership dans les luttes contre les feux: <i>fokontany</i>, Comité des forêts et de l'environnement, • recherche des criminels: <i>fokontany</i>, Comité des forêts et de l'environnement, • application de la loi: <i>fokontany</i> (par le biais du système juridique communautaire: <i>dina</i>), Communes (par le biais des <i>dina</i>), les forces de l'ordre (lois)
3	Allumage d'un feu de végétation en dehors du domaine forestier national mais artificiellement boisé (art. 09)	Art. 35: sanction: peine de prison de deux à cinq ans	

N°	ORDONNANCE N° 60-127 DU 3 OCTOBRE 1960 MODIFIÉE		AUTRES RÉFÉRENCES ET OBSERVATIONS
	NATURE DE L'INFRACTION	MESURES DE RÉPRESSION	
4	Allumage d'un feu de pâturage sans autorisation ou en dehors des périodes autorisées	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 09: non-respect des périodes fixées par province, par arrêté du Ministre chargé de l'administration des eaux et forêts, ou sans autorisation préalable - Art. 34 bis: infliger aux délinquants, à la place de l'emprisonnement, la prestation d'un certain nombre de journées de travail au profit de l'administration chargée des eaux et forêts, en corrélation avec l'amende encourue (soit en l'espèce 15 000 à 300 000 francs) et calculés sur la base du SMIG dans la zone où l'infraction a été commise, sauf toutefois quand il s'agira de défrichement 	<p>Responsabilités intersectorielles À propos des autorisations pour les feux de pâturage: <i>(Arrêté n° 058 du 7 janvier 1961)</i> Les autorisations spéciales pour les feux de pâturage sont limitées pour la période de pluie entre janvier et mars.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le chef de district a autorité pour: enquêter, contrôler et suspendre l'autorisation, - Décider de la période et des zones d'interdiction pour les feux de pâturage.
5	Pâturage des troupeaux sur des terrains incendiés sans autorisation	Art. 37: sanction: amende de cent francs par animal paissant en délit	<p>Instauration de la tenue des cahiers de charges des pâturages pour le bétail <i>(Décret n° 82-313 du 19 juillet 1982)</i> La Direction du développement rural élabore:</p> <ul style="list-style-type: none"> - le calendrier d'alternance des feux de pâturage à approuver par le président du Comité exécutif du district (le district définit à l'avance les terrains à autoriser pour les feux de pâturage et l'organisation est mise en place pour le planning des terrains à brûler de manière à les alterner); - le cahier des charges: approuvé par le président du Comité exécutif de la province et la décision revient aux districts (<i>Fivondronana</i>).
6	Défrichement sans autorisation en dehors du DFN	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 4: autorisation des agents du service des eaux et forêts habilités - Art. 31: exigeant en sus le droit d'occupation temporaire - Art. 30: sanction: expulsion à la requête du service des eaux et forêts - Art. 34bis: à la place de l'emprisonnement, prestation d'un certain nombre de journées de travail au profit de l'administration chargée des eaux et forêts, en corrélation avec l'amende encourue (soit en l'espèce 15 000 à 300 000 francs) et calculés sur la base du SMIG dans la zone où l'infraction a été commise, sauf toutefois quand il s'agira de défrichement; durée de peine d'emprisonnement non fixée 	<ul style="list-style-type: none"> - Nouveau COAP. Article 55: fait caractérisé de crime - Mesures de répression: voir art. 57 et 58 (ligne n° 1) - Divergence avec l'ordonnance n° 60-127 du 3 octobre 1960
7	Défrichement commis à l'intérieur du DFN ou d'un périmètre de reboisement	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 3, art. 7, art. 29: confiscation ou destruction par le fonctionnaire du service des eaux et forêts qui constatera ce défrichement illicite - Art. 36: emprisonnement de cinq à dix ans 	
8	Défrichement d'un terrain artificiellement reboisé mais faisant partie du DFN	Art. 3, art. 7, art. 35: peine de prison de deux à cinq ans	
9	Défrichement par le propriétaire sans autorisation ou par toute autre personne dans sa propriété privée	Art. 34bis mentionné ci-dessus	

INFRACTIONS POUR EXPLOITATION ILLICITE DES FORÊTS

NATURE DE L'INFRACTION	RÉFÉRENCES
1 Exploitation de produits forestiers sans autorisation ou sans droits d'usage	Art. 5 du décret n° 98-782 du 16 septembre 1998
2 Non-respect des clauses des cahiers de charges	Art. 23 du décret n° 98-782 du 16 septembre 1998
3 Extraction de ressources ligneuses dans les zones sensibles	Art. 1 et 4 de l'arrêté n° 12704/2000 du 20 novembre 2000
4 Exploitation d'une forêt privée soumise au régime forestier, sans avis préalable au responsable de l'administration forestière	Art. 36 du décret n° 98-782 du 16 septembre 1998
5 Mutilation ou écorchage d'arbres	
6 Mise en circulation et vente de produits exploités sans autorisation	Art. 30 de l'arrêté n° 13855/2001 du 13 novembre 2001
7 Transport de produits forestiers sans laissez-passer	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 49 du décret n° 98-782 du 16 septembre 1998 - Art. 30 de l'arrêté n° 13855/2001 du 13 novembre 2001
8 Transport de nuit des produits forestiers	<ul style="list-style-type: none"> - Art. 5 de l'arrêté n° 3883 du 26 septembre 1974 - Art. 30 de l'arrêté n° 13855/2001 du 13 novembre 2001

INFRACTION DANS DIFFÉRENTES CATÉGORIES D'AP

NATURE DE L'INFRACTION	COAP
1 Sur toute l'étendue d'une réserve naturelle intégrale, accès et utilisation des ressources naturelles, sauf à des fins de recherche ou des fins rituelles très spécifiques agréés dans le Plan d'aménagement et de gestion	Article 12
2 Sur toute l'étendue d'un parc national ou d'un parc naturel: abattage, chasse et capture d'animaux et destruction ou collecte de plantes, sauf pour des raisons scientifiques ou pour les besoins de l'aménagement ou de l'ordre public	Article 14
3 Sur l'étendue d'une réserve spéciale, non-respect de la réglementation concernant la chasse, la pêche, l'abattage ou la capture d'animaux, le prélèvement de coraux et coquillages et la collecte de produits forestiers ligneux et non ligneux au profit des communautés locales à des fins commerciales	Article 16
4 Sur toute l'étendue d'un monument naturel, toute intervention susceptible de transformer les écosystèmes ou les paysages et tout prélèvement de ressources naturelles à but commercial, sauf celui prévu dans le Plan d'aménagement et de gestion	Article 18
5 Dans un paysage harmonieux protégé, non-respect de la réglementation concernant les prélèvements de ressources naturelles non renouvelables et renouvelables, y compris la pêche traditionnelle et artisanale, selon un système de zonage permettant l'exploitation par rotation	Article 20
6 Sur toute l'étendue d'une réserve de ressources naturelles, toute forme d'utilisation du feu et tout défrichement, exceptés ceux décidés et autorisés conformément aux objectifs de gestion et aux dispositions légales en vigueur	Article 22
7 Dans une réserve de ressources naturelles, non-respect de la réglementation concernant les prélèvements de ressources naturelles selon les prescriptions du Plan d'aménagement et de gestion qui intègrent les règles traditionnelles de gestion et celles de la gestion durable	Article 23

INFRACTIONS RELATIVES À LA CITES

NATURE DE L'INFRACTION	RÉFÉRENCES
1 Exportation, réexportation ou introduction en provenance de la mer, sans permis ou certificat valable ou à l'aide d'un permis ou d'un certificat faux ou falsifié ou non approprié ou obtenu à l'aide de fausse déclaration	Art. 29 et 30 de la loi n° 2005-018 du 17 octobre 2005
2 Fausse déclaration ayant pour but ou pour effet d'éluider l'application des mesures prévues par la présente loi, ainsi que le fait d'avoir obtenu ou tenté d'obtenir la délivrance d'un permis, certificat ou autres documents officiels prévus par la législation en vigueur	Art. 29 et 30 de la loi n° 2005-018 du 17 octobre 2005
3 Usage d'un permis ou certificat faux ou non valable ou modifié sans autorisation, en vue d'obtenir un certificat ou toute autre autorisation au sens de la loi et de ses textes d'application	Art. 29 et 30 de la loi n° 2005-018 du 17 octobre 2005
4 Transport de spécimens vers ou à partir de Madagascar, et le transit de spécimens <i>via</i> le territoire national, sans le permis ou le certificat réglementaire délivré conformément aux dispositions de la loi et de ses textes d'application, et, dans le cas de l'exportation ou de la réexportation en provenance d'un pays tiers à la Convention, conformément aux dispositions de ladite Convention, ou sans fournir la preuve de l'existence d'un tel permis ou certificat	Art. 29 et 30 de la loi n° 2005-018 du 17 octobre 2005
5 Utilisation des spécimens d'espèces inscrites à l'Annexe I à des fins autres que celles figurant sur un permis d'importation lors de sa délivrance ou ultérieurement	Art. 29 et 31 de la loi n° 2005-018 du 17 octobre 2005
6 Usage d'un permis ou d'un certificat pour un spécimen différent de celui pour lequel il a été délivré	Art. 29 et 31 de la loi n° 2005-018 du 17 octobre 2005
7 Possession, achat, offre d'achat, acquisition à des fins commerciales, utilisation dans un but lucratif, exposition au public à des fins commerciales, vente, détention pour la vente, mise en vente et transport pour vente de tout spécimen appartenant à une espèce inscrite aux Annexes I, II, III ou relevant de l'Annexe IV en violation des dispositions de la loi et de ses textes d'application	Art. 29 et 32 de la loi n° 2005-018 du 17 octobre 2005
8 Entrave à l'action de l'Organe de gestion ou des personnes qui agissent en son nom ou sous son autorité dans l'exercice des pouvoirs et fonctions qui lui sont conférés en vertu de la loi et de ses textes d'application	Art. 29 et 32 de la loi n° 2005-018 du 17 octobre 2005
9 Altération ou faire disparaître une marque ou étiquette d'identification des spécimens d'espèces utilisée par l'Organe de gestion afin de les distinguer facilement	Art. 29 et 32 de la loi n° 2005-018 du 17 octobre 2005
10 Omission du signalement du rejet d'une demande de permis ou de certificat en vue d'une importation de spécimens	Art. 29 et 32 de la loi n° 2005-018 du 17 octobre 2005
11 Inobservation des conditions attachées à un permis ou à un certificat délivré au titre de la loi et de ses textes d'application	Art. 29 et 32 de la loi n° 2005-018 du 17 octobre 2005
12 Préparation des spécimens vivants pour le transport qui ne permet pas de minimiser les risques de blessures, de maladies ou de traitement rigoureux	Art. 29 et 32 de la loi n° 2005-018 du 17 octobre 2005





Cette publication a été rendue possible grâce au soutien du Danemark, du Japon, du Luxembourg, de la Norvège, de l'Espagne, de la Suisse et de l'Union européenne.