



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



Au service  
des peuples  
et des nations

**ONU**  
environnement

PROGRAMME  
**ONU-REDD**

# FEUILLE DE ROUTE POUR LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS SUR L'AMÉLIORATION DU CADRE JURIDIQUE DU PROCESSUS REDD+ À MADAGASCAR

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

Soutien technique de la FAO







# **FEUILLE DE ROUTE POUR LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS SUR L'AMÉLIORATION DU CADRE JURIDIQUE DU PROCESSUS REDD+ À MADAGASCAR**

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

**Soutien technique de la FAO**

**Auteure:**

Élisabeth Théodore Rarivony

**Supervision technique:**

Saholy Raminintsatotra

Citation requise:

Rarivony, E.T. 2018. Feuille de route pour la mise en œuvre des recommandations sur l'amélioration du cadre juridique du processus REDD+ à Madagascar. Rome, FAO/PNUD/ONU-Environnement/Programme ONU/REDD. 24 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](http://www.fao.org/publications)) et peuvent être acquis par le biais du courriel suivant: [publications-sales@fao.org](mailto:publications-sales@fao.org). Les demandes pour usage commercial doivent être soumises à: [www.fao.org/contact-us/licence-request](http://www.fao.org/contact-us/licence-request). Les demandes relatives aux droits et aux licences doivent être adressées à: [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org).

Photographie de couverture: ©Unsplash

# TABLE DES MATIÈRES

|   |          |
|---|----------|
| Acronymes .....   | iv       |
| Introduction .....  | v        |
| <b>1. Rappel des recommandations sur l'amélioration du cadre juridique .....</b>                            | <b>1</b> |
| 1.1 Harmonisation de la terminologie de la REDD+ .....  | 1        |
| 1.2 Cadre politique .....   | 1        |
| 1.3 Engagement des parties prenantes .....  | 1        |
| 1.4 Partage des bénéfices .....   | 1        |
| <b>2. Pistes d'action pour l'amélioration du cadre juridique .....</b>                                      | <b>2</b> |
| 2.1 Définitions .....   | 2        |
| 2.2 Politiques affectant la REDD+ .....   | 2        |
| 2.3 Contrôles et suivis forestiers .....  | 3        |
| 2.4 Gouvernance forestière .....  | 4        |
| 2.5 Incitations à la gestion durable des forêts et à la REDD+ .....   | 5        |
| <b>Annexe. Recommandations juridiques .....</b>   | <b>9</b> |
| Thème 1. Harmonisation de la terminologie .....   | 9        |
| Thème 2. Politiques affectant la REDD+ .....  | 9        |
| Thème 3. Facteurs de déforestation et de dégradation de la forêt .....                                      | 10       |
| Thème 4. Contrôle et suivi forestiers .....   | 12       |
| Thème 5. Délégation de gestion des ressources naturelles .....  | 13       |
| Thème 6. Engagement des parties prenantes .....   | 13       |
| Thème 7. Règlements de conflits .....   | 13       |
| Thème 8. Canalisation des paiements basés sur les résultats et distribution des bénéfices de la REDD+ ..... | 14       |



# ACRONYMES

|                   |   |
|-------------------|---|
| <b>AP</b>         | Aire protégée   |
| <b>BNC-REDD+</b>  | Bureau national de coordination REDD+   |
| <b>CCNUCC</b>     | Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques  |
| <b>CLPE</b>       | Consentement libre, préalable et éclairé  |
| <b>CIME</b>       | Comité interministériel de l'environnement  |
| <b>CIMF</b>       | Comité interministériel des mines et des forêts   |
| <b>COAP</b>       | Code de gestion des aires protégées   |
| <b>COBA (VOI)</b> | Communauté de base (Vondron'Olonan Ifotony )  |
| <b>CODFOR</b>     | Code forestier  |
| <b>EIE</b>        | Étude d'impact sur l'environnement  |
| <b>GCF</b>        | Gestion contractualisée des forêts  |
| <b>FFN</b>        | Fonds forestier national  |
| <b>GELOSE</b>     | Gestion locale sécurisée  |
| <b>MECIE</b>      | Mise en compatibilité des investissements avec l'environnement  |
| <b>MEEMF</b>      | Ministère de l'environnement, de l'écologie, de la mer et des forêts  |
| <b>MFB</b>        | Ministère des finances et du budget   |
| <b>MID</b>        | Ministère de l'Intérieur et de la décentralisation  |
| <b>MNV</b>        | Mesure, notification et vérification  |
| <b>MRHP</b>       | Ministère des ressources halieutiques et de la pêche  |
| <b>ONE</b>        | Office national pour l'environnement  |
| <b>ONG</b>        | Organisation non gouvernementale  |
| <b>ONU</b>        | Organisation des Nations Unies  |
| <b>ONU-REDD</b>   | 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   |
| <b>OPJ</b>        | Officier de police judiciaire   |
| <b>PLR</b>        | Politiques, lois et règlements  |
| <b>POLFOR</b>     | Politique forestière  |
| <b>PSE</b>        | Paie pour services environnementaux   |
| <b>REDD+</b>      | Réduction des émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts et le rôle de la conservation, de la gestion durable des forêts et du renforcement des stocks de carbone forestier dans les pays en développement |
| <b>R-PP</b>       | Readiness Preparation Proposal (Proposition de mesures pour l'état de préparation)  |
| <b>SNAT</b>       | Schéma national d'aménagement du territoire   |

# INTRODUCTION

Le cadre juridique est le moyen par lequel s'effectue la transposition des exigences internationales découlant de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (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 Réduction des émissions liées à la déforestation et la dégradation des forêts et le rôle de la conservation, de la gestion durable des forêts et du renforcement des stocks de carbone forestier dans les pays en développement (REDD+). Il appartient aux pays adhérant à la REDD+, tels 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.

Un cadre juridique propice à la REDD+ est ainsi une condition au succès de sa mise en œuvre et de l'accès aux paiements basés sur les résultats. En outre, les pays cherchant à nouer un dialogue avec le secteur privé concernant le décalage actuel de financement en vue de la REDD+ pourraient en remédiant à leurs défaillances relatives à la gouvernance, se donner les moyens de réduire l'incertitude et le risque pour des investisseurs potentiels.

De plus, il s'avère important de souligner 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 politiques, lois et règlements (PLR) étant donné que les facteurs de déboisement et de dégradation des forêts se trouvent dans plusieurs secteurs.

Le travail de préparation juridique de la REDD+ visait 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 s'est donc faite en tenant compte des différents aspects que peut 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+.

L'analyse du cadre juridique de Madagascar a permis de relever certaines forces et faiblesses du système politique, législatif et réglementaire pour la 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 renforcer le cadre juridique existant sur tous les aspects prioritaires pour la REDD+. Ces recommandations ont été formulées sur la base d'un processus participatif, avec la tenue de deux ateliers de consultation et de réunions bilatérales avec les acteurs les plus concernés.

Les recommandations portent sur les aspects de la REDD+ qui ont été considérés prioritaires par les parties prenantes consultées. Pour faire suite à ces différentes recommandations, cette feuille de route vise à:

- préciser quels pourraient être les acteurs à consulter et impliquer dans la mise en œuvre de ces recommandations;
- conseiller 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.







## RAPPEL DES RECOMMANDATIONS SUR L'AMÉLIORATION DU CADRE JURIDIQUE

Cette section résume de manière succincte les recommandations liées aux différents thèmes. Celles-ci sont détaillées dans le Rapport d'évaluation des besoins liés à la vision et au dialogue intersectoriel autour de la REDD+ à Madagascar, et reprises en annexe de cette feuille de route.

### HARMONISATION DE LA TERMINOLOGIE DE LA REDD+

L'analyse soulève certaines contradictions entre la législation en vigueur et la proposition des mesures pour l'état de préparation (Readiness Preparation Proposal, R-PP). Elle suggère d'y remédier au travers d'amendements, et ce, une fois que l'entité responsable d'opérationnaliser la REDD+ fixera une définition de la forêt qui prenne en compte les spécificités des forêts malgaches.

### 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 la mise en œuvre de la REDD+;
- de dynamiser les dispositifs existants pour favoriser le dialogue.

L'analyse des enjeux juridiques liés aux facteurs de déboisement et de dégradation des forêts a fait ressortir certaines contradictions avec les objectifs REDD+, notamment dans la mise en œuvre 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 à la fois du dialogue interministériel et 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 également faites.

### 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 consentement libre, éclairé et préalable.

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 aient une bonne compréhension des enjeux REDD+. D'un point de vue institutionnel, il est fortement suggéré de mettre à jour et clarifier le rôle du Comité interministériel de l'environnement (CIME) dans sa fonction de gestion des conflits intersectoriels. 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.

### PARTAGE DES BÉNÉFICES

Comme aucun dispositif existant ne saurait prendre en compte les spécificités de la REDD+, il est recommandé 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 paiements pour services environnementaux (PSE) en se basant sur les dispositions de la Charte de l'environnement actualisée.



## PISTES D'ACTION POUR L'AMÉLIORATION DU CADRE JURIDIQUE

Dans le but de rendre opérationnelles les principales recommandations formulées afin d'améliorer le cadre juridique, des pistes d'action sont proposées aux différents acteurs. Celles-ci sont organisées autour des thématiques identiques à celles utilisées pour l'analyse et les recommandations, et regroupent des actions liées aux thématiques suivantes:

- définitions;
- politiques affectant la REDD+;
- contrôles et suivis forestiers;
- gouvernance forestière (incluant les thématiques d'engagement des parties prenantes et de règlement des conflits);
- incitations à la gestion durable des forêts et à la REDD+ (incluant les thématiques de délégation de gestion des ressources et la canalisation du financement basé sur les résultats).

### DÉFINITIONS

En vue de s'entendre sur une définition de la forêt qui tienne compte des spécificités des forêts de Madagascar: hauteur, densité de la superficie et taux de couverture, le Bureau national de coordination REDD+ (BNC-REDD+) devrait:

- convoquer une réunion technique représentant, notamment, les forestiers, les chercheurs ayant des qualifications pour définir les forêts des diverses régions de Madagascar, les techniciens expérimentés dans le processus REDD+ pour:
- harmoniser des standards pour tous les types de forêts et tenir compte de la diversité des forêts malgaches,
- déterminer les multiples avantages que peuvent bénéficier les populations locales (fonctions de production, de régulation et de signification);
- mettre en place des bases de données ou des informations de dates variées suivant les paramètres fixes selon la typologie ou la classification écorégionale des forêts existantes;

- consacrer les principes généraux d'une définition spécifique de la forêt liée à la REDD+ dans le projet de loi portant refonte de la loi forestière;
- inciter les juristes et techniciens chargés de faire l'examen de la refonte de la législation forestière, en collaboration avec les consultants chargés de l'élaboration de la politique forestière, à valoriser le résultat de la réunion technique pour l'intégration de la définition spécifique à la REDD+ dans le projet de refonte.

Concernant la déforestation ou la dégradation des forêts:

- les consultants chargés de la réforme de la législation forestière devront partager les réflexions en vue d'harmoniser des termes usités (souvent disparates) dans les différentes normes juridiques, par exemple dans le Code de gestion des aires protégées (COAP). Dans ce cadre, 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;
- les consultants chargés de la réforme de la législation forestière devront tenir compte du fait que les définitions (forêts, déforestations et dégradations) 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.

### POLITIQUES AFFECTANT LA REDD+

Dans le cadre de la révision de la politique forestière, et pour une mise en œuvre efficiente de la REDD+, il importe d'y intégrer les éléments suivants:

- la vision REDD+ tenant compte des préoccupations d'autres secteurs liés à ce processus, notamment foncier, agriculture, mine...;
- le respect du principe de partage juste et équitable des bénéfices générés par les ressources naturelles, surtout dans les aires protégées (AP);
- la nécessité de coordination institutionnelle pour assu-

rer le suivi de cohérence de l'exécution du plan d'action aux différents niveaux de gouvernance des zones côtières et marines pour les mangroves;

- l'importance de la politique foncière intégrant les droits des usagers coutumiers;
- l'intégration d'une vision pour prévoir l'optimisation de la filière bois-énergie et la définition 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;
- la nécessité de prévoir des cadres d'action pour une meilleure organisation spatiale et une cohérence des actions avec le Schéma national d'aménagement du territoire (SNAT), pour la prise en compte des enjeux territoriaux, économiques et environnementaux à tous les niveaux;
- la prévision 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;
- la valorisation des 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;
- la valorisation de 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.

## CONTRÔLES ET SUIVIS FORESTIERS

Les faiblesses des textes juridiques sur les contrôles et suivis forestiers sont marquées par:

- l'inflation normative (nombreuses règles qui s'entremêlent et rendent difficile le repérage de la norme applicable);
- la pollution normative qui indique des défauts et des erreurs qui entraînent une situation d'incertitude dans un système législatif (mauvaise rédaction due au manque du vocabulaire juridique, manque de cohérence des actions des départements ministériels touchés par le mécanisme, manque de coordination entre les services techniques qui produisent les règles juridiques et le service juridique);
- un manque de suivi et de publication des textes d'application.

Ces inflations et pollutions normatives suscitent un manque de confiance aux normes liées aux contrôles et suivis forestiers. Dans ce cadre, les actions suivantes sont proposées:

- la prise en compte, dans la refonte de la législation forestière, des problèmes d'effectivité de certains textes et des dispositions flous, incohérentes et illégales signalées par La préparation juridique de Madagascar à la REDD+: analyse du cadre juridique et réglementaire lié à la REDD+, notamment la révision du titre III de l'ordonnance n° 60.128 relatif à la transaction, en précisant la nécessité:
- de motiver la transaction pour qu'elle ne soit pas perçue comme une faveur,
- d'accorder la transaction seulement lorsque l'urgence d'une solution pratique et peu coûteuse se fait sentir (de nombreuses infractions ne présentant pas le caractère de gravité marqué ont été notées);
- 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,
  - la révision de l'article 38 de l'ordonnance n° 60.127 fixant le régime des défrichements et des feux de végétation, sur la responsabilité collective des communautés rurales en cas de non-identification des auteurs des feux,
  - la précision de l'affectation des produits de vente des bois précieux saisis, en application de l'article 7 de l'ordonnance n° 2011-01 portant répression des infractions relatives aux bois de rose et aux bois d'ébène,
  - la précision de la portée et du contenu des droits d'usage et les possibilités de vente des surplus à d'autres résidents du site; du décret n° 82-312 du 19 janvier 1982 réglementant la fabrication du charbon de bois et modèles indicatifs,
  - la révision du 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, pour le mettre en cohérence avec les dispositions du COAP et d'autres textes en vigueur relatifs aux forêts,
  - la révision du décret n° 2001-1123 du 28 décembre 2001 relatif aux modalités de gestion des Fonds forestiers national, provincial et régional...;
- un service chargé du contrôle des normes juridiques doit être mis en place au sein du Ministère de l'environnement, de l'écologie, de la mer et des forêts (MEEMF). Aucun texte ne doit émaner de ce Ministère sans le visa de ce service;
- pour le contrôle des normes, l'intervention du Secrétaire général du Gouvernement doit être faite dès



la production de celles-ci et non à la fin (souvent, le contrôle, s'il existe, vient tardivement dans la chaîne de production normative). Cette entité doit être associée dès l'examen du projet de texte normatif par les techniciens des diverses entités concernées pour validation dudit texte;

- 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 d'erreurs.

Pour éviter que les règles de droit soient inappliquées, il importe:

- de faire une analyse des moyens humains et financiers ainsi que de l'organisation administrative pour la mise en œuvre effective de la norme. Cette analyse devrait se faire à travers une étude de faisabilité des modifications nécessaires sur l'organisation administrative, le déploiement ou la formation des agents concernés par sa mise en œuvre effective;
- d'avoir une participation effective du citoyen et des parties prenantes lors de la validation du projet de texte;
- d'estimer les conséquences économiques, financières, sociales et environnementales du projet de texte. Pour les lois et règlements non appliqués ou non en vigueur faute de norme d'application:

- une analyse approfondie des dispositions des lois et règlements non encore en vigueur doit être menée. Deux options peuvent être issues de cette analyse:
- soit ces dispositions ont encore vocation à subsister dans le corpus juridique actuel et il convient donc de publier leurs textes d'application de façon urgente,
- soit il apparaît qu'elles n'ont plus leur place dans l'ordre juridique actuel et elles doivent, par conséquent, être abrogées;
- ce travail doit être permanent et mené, année après année, pour toutes les dispositions datant de plus de 4 ans par exemple, et non encore appliquées.

## GOUVERNANCE FORESTIÈRE

Pour le processus REDD+, ce concept de bonne gouvernance nécessite l'implication des parties prenantes, à tous les niveaux, à travers le droit à l'information, à la participation aux prises de décisions, et au recours (amiable et devant les tribunaux) en cas de non-respect de leurs droits. Dans ce cadre, et pour éviter l'inflation normative, il n'est pas indispensable d'élaborer un texte spécifique y afférent, mais il est proposé de réviser certaines dispositions du décret relatif à la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement (MECIE) et son texte d'application sur la participation du public à l'évaluation environnementale.



En outre, l'analyse des différents textes sur la gouvernance forestière a fait ressortir:

- un manque d'information sur le contenu et l'existence même des textes forestiers;
- des incohérences internes et entre les autres textes, des imprécisions des normes juridiques. Ces différentes faiblesses nécessitent l'adoption d'un droit plus simple. Rendre un droit plus simple n'a pas pour but de créer du droit nouveau mais de transformer un droit existant pour qu'il soit plus cohérent, accepté et effectif.

Il existe plusieurs critères de simplification du droit:

- suppression de doublon et harmonisation des règles forestières;
- allègement et cohérence de procédures;
- accessibilité aux normes juridiques et aux documents administratifs;
- précision apportée à un dispositif flou;
- amélioration du droit à l'information, à la participation aux prises de décisions, et droit aux recours amiables et juridiques pour le justiciable;
- formulation précise des normes juridiques afin de permettre aux personnes concernées de connaître leurs droits et obligations, et donner la possibilité aux juridictions d'en assurer le respect (formation des magistrats et des avocats en droit de l'environnement);

- valorisation des différentes plates-formes et structures de concertations existantes pour assurer la coordination des actions et éviter les conflits d'intérêts sectoriels;
- mobilisation des différents usagers et entités chargés de la mise en œuvre des normes et procédures relatives aux forêts, au plus près du terrain (composantes des sociétés civiles, autorités coutumières, communautés locales...), pour identifier les problèmes de mise en œuvre de la gouvernance rencontrés;
- collaboration étroite avec les administrations déconcentrées et reconnaissance de leur compétence à identifier les lourdeurs administratives, les processus inappropriés, les démarches redondantes ou inutiles.

## INCITATIONS À LA GESTION DURABLE DES FORÊTS ET À LA REDD+

L'étude des différents textes relatifs aux incitations pour la gestion durable des forêts a montré les faiblesses suivantes: soit ces textes ne sont pas en vigueur faute d'adoption de texte d'application (redevances forestières, valorisation forestière au profit des communautés de base [COBA, VOI : Vondron'Olona Ifotony] dans le cadre de la loi GELOSE [gestion locale sécurisée]), soit ce texte n'est pas effectif (Fonds forestiers national, provincial et régional).





Or, il importe de procéder à la clarification, à l'effectivité et à la publication de ces textes. En effet, ils peuvent servir de schéma standard et de réflexion par rapport à la distribution de bénéfices pour la REDD+. Notamment, ils sont pertinents pour le MEEMF aux niveaux central et déconcentrés - entre les collectivités décentralisées (communes, provinces, régions) et pour les COBA bénéficiaires de transfert de gestion locale des ressources forestières.

Afin d'activer les initiatives en ce sens, il importe que l'administration forestière procède aux actions suivantes:

- convocation d'un atelier de réflexion technique entre le ministère en charge des forêts et de l'environnement aux niveaux central et déconcentrés, le ministère en charge des finances et du budget, le ministère en charge de la décentralisation ainsi que des personnes-ressources spécialisées en fiscalité pour définir les facteurs de blocage et les meilleurs moyens permettant l'effectivité du texte sur le Fonds forestier national, provincial et régional et de l'article 54 de la loi GELOSE sur la valorisation forestière au profit des COBA;
- formation/partage des informations aux sociétés civiles, surtout COBA, sur leurs droits et les conditions à respecter pour qu'une association/organisation non gouvernementale (ONG) puisse exercer des activités lucratives dans le cadre de la valorisation et l'exploitation des ressources forestières.

Pour le cadre juridique propre à la REDD+, spécifiquement sur le partage des bénéfices:

- considération de la Charte de l'environnement actualisée (texte le plus récent) comme base du cadre juridique à adapter;

- regroupement dans ce seul texte de toutes les dispositions spécifiques à la REDD+ pour éviter l'inflation normative;
- intégration dans ce texte de la lutte anticorruption spécifique à la REDD+; par exemple, les 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, le partage des bénéfices ou bien les abus et conflits liés au processus REDD...;
- étude des mesures prises en droit comparé et adaptation au contexte national.

Ces pistes d'actions démontrent que, outre les recommandations visant à modifier certains textes juridiques détaillés dans le rapport juridique, des actions concrètes sont à entreprendre à quatre niveaux:

- actions à engager dans le cadre du projet de la politique forestière (POLFOR);
- actions à engager dans le cadre de la révision des législations et réglementations forestières;
- renforcement des capacités des entités concernées et impliquées;
- actions visant à éviter les incohérences, illégalités, inapplication des lois et règlements.

Le tableau 1 fournit plus de détail sur ces actions et les activités impliquées ; il suggère aussi un calendrier à court, moyen et long termes.





| Type d'action  | Activités   | Calendrier  |             |            |
|--|---|-------------|-------------|------------|
|  |   | Court terme | Moyen terme | Long terme |
| Actions à engager dans le cadre du projet POLFOR   | Collaborer avec les consultants POLFOR pour intégrer les concepts nouveaux liés à la REDD+, y compris le consentement libre, préalable et éclairé (CLPE) et échanger les réflexions sur la prise en compte des analyses juridiques identifiées par l'appui juridique ciblé  | X           |             |            |
|  | Intégrer la vision REDD+ tenant compte des préoccupations d'autres secteurs liés à ce processus, notamment foncier, agriculture, mine...  | X           |             |            |
|  | Prévoir des cadres d'action pour une meilleure organisation spatiale et une cohérence des actions avec le SNAT, pour la prise en compte des enjeux territoriaux, économiques et environnementaux à tous les niveaux   | X           |             |            |
|  | Intégrer une vision prévoyant 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   | X           |             |            |
|  | Prévoir des initiatives 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 aux petites mines artisanales en particulier   | X           |             |            |
|  | Mettre en cohérence les politiques sectorielles en lien avec la REDD+, en valorisant l'existence des différents comités et plates-formes de coordination institutionnelle et en associant la société civile   | X           |             |            |
| Actions à engager dans le cadre de la révision des législations et réglementations forestières | Faire un toilettage ou la mise à jour des textes signalés par l'appui ciblé juridique comme étant flous ou incohérents, abroger les textes désuets, illégaux ou redondants, harmoniser les termes utilisés (en associant techniciens forestiers, juristes, sociologues et sociétés civiles lors des validations)  | X           |             |            |
|  | Intégrer dans le projet de loi les définitions de forêts, déforestation, dégradation en tenant compte de la REDD+ et prendre en compte ces définitions dans les secteurs autres que forêt   | X           |             |            |
|  | Élaborer un projet de décret d'application de la Charte de l'environnement actualisé, rassemblant les éléments caractéristiques de la REDD+, particulièrement le partage des bénéfices, niveau de référence, définition, lutte anticorruption... et y intégrer toutes les dispositions spécifiques à la REDD+ pour éviter l'inflation normative (excepté les détails qui devront être figurés dans les arrêtés)   | X           | X           |            |
|  | Convoquer un atelier de réflexion technique entre le ministère en charge des forêts et de l'environnement aux niveaux central et déconcentrés, le ministère en charge des finances et du budget, le ministère en charge de la décentralisation, des personnes-ressources spécialisées en fiscalité pour définir les facteurs de blocage et les meilleurs moyens permettant l'effectivité du texte sur le FFN et FFR, et l'article 54 de la loi GELOSE sur la valorisation forestière au profit des COBA | X           |             |            |
|  | Formuler clairement les normes juridiques afin de permettre aux personnes concernées de connaître leurs droits et obligations   | X           |             |            |
|  |   |             |             |            |

| Type d'action   | Activites  | Calendrier  |             |            |
|---|--|-------------|-------------|------------|
|   |  | Court terme | Moyen terme | Long terme |
|   | Clarifier les rôles et attributions des acteurs potentiels, en intégrant la société civile parmi les membres du CIME, pour que l'aspect politique n'affecte pas la gestion et le partage des bénéfices REDD+   | X           |             |            |
| Renforcement des capacités des entités concernées et impliquées                             | Renforcer les capacités des agents de l'administration forestière et environnementale (notamment en termes de mise à niveau de compréhension et d'information en matière de REDD+)   | X           |             |            |
|   | Renforcer les capacités des membres des cellules environnementales au sein des ministères  | X           |             |            |
|   | Renforcer les capacités des responsables des communes et des artisans miniers en matière de gestion environnementale   |             | X           |            |
|   | Publier des manuels et guides sur la gouvernance forestière (en malgache et français) pour améliorer le droit à l'information, à la participation aux prises de décisions, et le droit aux recours amiables et juridiques pour le justiciable  |             | X           |            |
|   | Collaborer avec les administrations déconcentrées et reconnaître leur compétence sur l'identification des lourdeurs administratives, des processus inappropriés, des démarches redondantes ou inutiles   |             | X           |            |
|   | Organiser des ateliers pour mobiliser les différents usagers et entités chargés de la mise en œuvre des normes et procédures relatives aux forêts, au plus près du terrain (composantes des sociétés civiles, autorités coutumières, communautés locales...), pour sensibiliser, discuter, identifier les problèmes de mise en œuvre de la gouvernance rencontrés, et orienter vers l'action |             | X           |            |
|   | Renforcer les capacités des autorités coutumières, des COBA, ONG, sociétés civiles sur le processus REDD+ et leurs droits tenant compte du CLPE  |             | X           |            |
|   | Renforcer les capacités de ces mêmes entités sur les conditions à respecter pour qu'une association/ONG puisse exercer des activités lucratives dans le cadre de la valorisation et l'exploitation des ressources forestières  |             | X           |            |
| Actions visant à éviter les incohérences, illégalités, inapplication des lois et règlements | Étudier les critères de faisabilité des modifications nécessaires sur l'organisation administrative, le déploiement ou la formation des agents concernés par la mise en œuvre effective des règles   |             | X           |            |
|   | Créer un service chargé du contrôle des normes juridiques au sein du ministère en charge des forêts et de l'environnement. Aucun texte ne doit émaner de ce ministère sans le visa de ce service. Ce service devrait être chargé de faire une analyse approfondie des dispositions des lois et règlements non encore en vigueur  | X           |             |            |
|   | Associer le Secrétaire général du Gouvernement dès l'examen du projet de texte normatif (lors de la validation technique) et non à la fin  | X           |             |            |
|   | Doter le service juridique du ministère en charge de l'environnement et des forêts 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   |             | X           |            |

## ANNEXE. RECOMMANDATIONS JURIDIQUES

### THÈME 1. HARMONISATION DE LA TERMINOLOGIE

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.

### THÈME 2. POLITIQUES AFFECTANT LA REDD+

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 plateformes 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 MEEFM, 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+.

### THÈME 3. FACTEURS DE DÉFORESTATION ET DE DÉGRADATION DE LA FORÊT

#### PRATIQUES DU DÉFRICHEMENT 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 ministère en charge de l'environnement. 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 ministère en charge de l'environnement et des forêts afin qu'aucun texte n'émane de ce ministère sans le visa de ce service. Pour ce faire, le service juridique du ministère en charge des forêts 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 défrichement 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

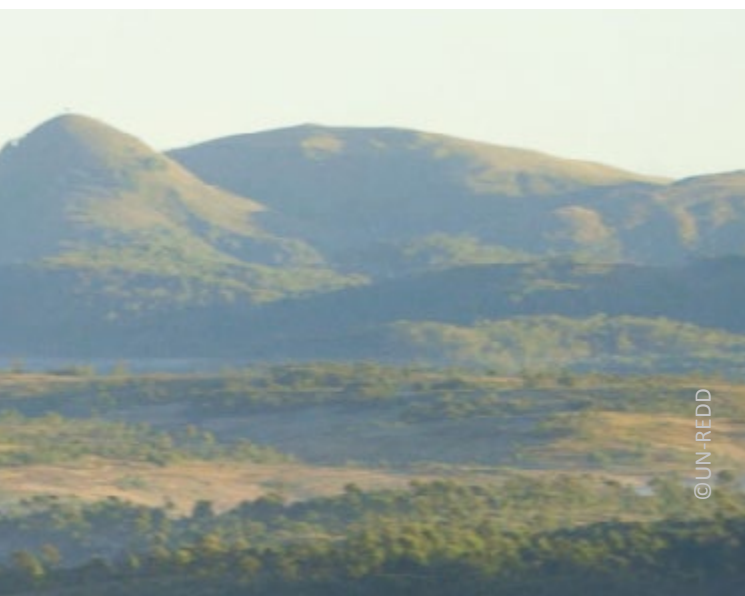
vie des populations, doit être considérée. À propos de cette gestion durable on peut s'inspirer de nombreux textes tels que la loi forestière, la loi sur les ressources halieutiques, le Code foncier, le COAP, le décret MECIE à travers l'arrêté sur la nécessité d'évaluation d'impact des zones sensibles.

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 dina 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 défrichement 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).

## THÈME 4. CONTRÔLE ET SUIVI FORESTIERS

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 ministère en charge des forêts, 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.

légation 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.

## THÈME 5. DÉLÉGATION DE GESTION DES RESSOURCES NATURELLES

- 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 dé-

## THÈME 6. ENGAGEMENT DES PARTIES PRENANTES

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.



## THÈME 7. RÈGLEMENTS DE CONFLITS

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.

Thème 8. Canalisation des paiements basés sur les résultats et distribution des bénéfices de la REDD+

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.

## THÈME 8. CANALISATION DES PAIEMENTS BASÉS SUR LES RÉSULTATS ET DISTRIBUTION DES BÉNÉFICES DE LA REDD+

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.



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.