

**DROIT FORESTIER**

**Les communautés de base, partenaires privilégiés  
de l'administration forestière à Madagascar : le  
droit en question**

**Sigrid AUBERT**

*Chercheur en anthropologie du droit, Dr/HDR, UPR GREEN, CIRAD*

**Philippe KARPE**

*Chercheur en droit, Dr/HDR, UPR BSEF, CIRAD*

**Georg JASTER**

*Docteur en droit, responsable juridique de l'Alliance Voahary Gasy*

**Saholy RAMBININTSAOTRA**

*Maître de conférences, Université d'Antananarivo, Faculté de Droit*

**Pierre MONTAGNE**

*Chercheur en économie, UPR BSEF, CIRAD*

Résumé :

*Les dispositions légales et réglementaires relatives à la gestion communautaire des forêts à Madagascar font l'objet d'un état des lieux. Cette analyse est enrichie par le recensement de pratiques normatives élaborées dans le cadre de plusieurs projets de développement. Diverses propositions sont faites afin de promouvoir l'établissement d'un droit clarifié qui puisse permettre :*

- d'accorder des avantages particuliers et justifiés aux communautés de base afin de protéger et de valoriser les activités licites qu'elles encadrent (1),*
- de mieux les impliquer dans le contrôle des filières de produits forestiers afin de réduire, voire d'éliminer la concurrence déloyale des activités non déclarées ou illicites (2).*

*La plupart de ces propositions d'amélioration institutionnelles, réglementaires et fiscales renvoient simplement au respect des normes existantes dans leur forme et leur contenu actuels. Le manque d'effectivité du droit à Madagascar semble en effet relever davantage de difficultés d'application, d'interprétation, voire de compréhension des textes existants dans un contexte où les crises politiques et économiques se succèdent.*

Summary :

The article gives a survey of the legal and regulatory provisions referring to the community-based management of the forests in Madagascar. The analyse is enhanced by a census of normative practice gathered within the scope of several development projects. Different suggestions are made how to establish a clarified legislation which would :

- grant the local communities specific and justified advantages in order to protect and reevaluate permitted activities (1)

- better involve the local communities in the control of the sector of forest products for the purpose of reducing or even eliminating unfair concurrence of non-declared or illicit activities (2)

The majority of these suggestions concerning institutional, regulatory and fiscal improvements simply point to a better respect of existing regulations in both form and content. Against the background of alternating political and economic crises, the lacking effectiveness of Madagascar's legislation actually seems to increase the difficulties in adapting, interpreting and even comprehension of existing texts.

« Le constat général porté sur la situation de la forêt à Madagascar mentionne le fait qu'elle constitue un potentiel économique insuffisamment mis en valeur. Plusieurs facteurs sont reconnus à l'origine de cet état de fait parmi lesquels figure le peu de développement des activités de transformation, faute d'investissements ; les problèmes structurels qui gênent le bon fonctionnement des circuits de commercialisation ainsi que la concurrence déloyale à laquelle se trouve confronté le secteur formel »<sup>1</sup>. Ce constat est toujours d'actualité, quoi que l'insuffisance de la mise en valeur semble également relever de l'iniquité de la répartition des revenus issus de l'exploitation et de la commercialisation des produits forestiers<sup>2</sup> et s'explique en partie aussi par des choix politiques donnant la priorité à la conservation stricte plutôt qu'à l'exploitation durable des forêts<sup>3</sup>.

La conservation des ressources naturelles renouvelables doit être articulée avec leur valorisation, car, sans alternatives viables, la demande de produits

<sup>1</sup> Note de présentation du projet de décret portant réorganisation de la Fiscalité forestière et du système de suivi et de contrôle du secteur forestier rédigé suite à une étude sur les possibilités pratiques d'une réforme de la fiscalité forestière dirigée par la Direction générale des Eaux et forêts entre septembre 2000 et décembre 2002. V. L. RAHARIMANIRAKA, et P. MONTAGNE, Rapport final de l'étude sur la révision de la fiscalité de dix produits forestiers et propositions d'axes méthodologiques futurs, 2003, Antananarivo, MEF-CIRAD.

<sup>2</sup> P. MONTAGNE et A. BERTRAND (dir.), *Kajiala, tattali, djekabaara, Valoriser les produits pour mieux conserver les forêts*, Tome 1 : les expériences nationales, volume 1 : Madagascar, CITE, Antananarivo, 2012 ; P. MONTAGNE et F. RIVES (dir.), *Kajiala, tattali, djekabaara, Valoriser les produits pour mieux conserver les forêts*, Tome 2 : Comparaisons Madagascar, Niger et Mali, CITE, Antananarivo, 2012.

<sup>3</sup> S. AUBERT, 2012, « Les enjeux de la sécurisation du foncier forestier à Madagascar : état des lieux et perspectives », in E. MARI et D. TAURISSON-MOURET (dir.), *L'impact environnemental de la norme en milieu contraint : exemples de droit colonial et analogies contemporaines*, Paris, Éditions Victoires, 2012, p. 41-66 ; A. BERTRAND, S. AUBERT, P. MONTAGNE, A. C. LOHANIVO, M. H. RAZAFINTSALAMA, « Madagascar, politique forestière : bilan et propositions », *Madagascar Conservation and development*, vol. 9, issue 1, 2014, p. 20-30 (<http://dx.doi.org/10.4314/mcd.v9i1.4>).

forestiers ne décroîtra pas lors des décennies à venir<sup>4</sup>. Pour faire face à cette situation, nous proposons que le rôle des Communautés de base délégataires de la gestion des ressources naturelles renouvelables (RNR) soit réaffirmé autour d'une finalité explicite : la structuration des filières de produits forestiers. Celles-ci doivent en effet fonctionner au profit de l'amont et non, comme actuellement, de l'aval et du secteur commerçant. Cette évolution est seule à même de permettre l'exercice d'une gestion durable des RNR par les populations locales et l'intégration du droit forestier aux autres politiques publiques.

Le point 101 du décret 97-1200 du 2 octobre 1997 portant adoption de la politique forestière énonce qu'un « *statut particulier de gestion forestière communautaire sera élaboré pour servir de base au transfert de gestion de certaines catégories de forêts* »<sup>5</sup>. C'est ainsi que l'administration forestière établit une délégation de gestion spéciale au bénéfice des Communautés de base (Cobas) : selon la loi 96-025 du 30 septembre 1996 (dite loi GELOSE), la conservation durable des RNR constitue l'objectif ultime de l'établissement des contrats de transferts de gestion (art. 1)<sup>6</sup>. Pour atteindre cet objectif, des droits spéciaux sont accordés aux Cobas en vue de l'exploitation rationnelle des ressources forestières transférées. Cependant, l'exercice de ces droits est limité par l'existence d'une certaine opacité légale et réglementaire qui entrave la capacité des acteurs à investir la gestion rationnelle et durable des ressources forestières<sup>7</sup>.

La littérature et les cadres normatifs institués par des projets pilotes nous permettent aujourd'hui d'interroger les dispositions légales et réglementaires qui prolongent la loi GELOSE pour promouvoir l'établissement d'un droit clarifié qui puisse explicitement viser à accorder des avantages particuliers et justifiés aux Cobas afin de protéger et de valoriser les activités licites qu'elles encadrent (I), et impliquer les Cobas dans le contrôle des filières de produits forestiers afin de réduire, voire d'éliminer la concurrence déloyale des activités non déclarées ou illicites (II).

Cet article entend ainsi proposer les différents éléments de droit susceptibles d'asseoir une vision de long terme dont l'absence de formalisation nuit aujourd'hui à l'effectivité des normes et à la bonne gouvernance forestière à Madagascar<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> P. MONTAGNE, S. RAZAFIMAHATRATRA, A. RASAMIDISA, et R. CREHAY (dir.), *Arina, le charbon de bois à Madagascar entre demande urbaine et gestion durable*, Antananarivo, 2010, CITE/CIRAD.

<sup>5</sup> Décret n° 97-1200 du 2 octobre 1997 portant adoption de la politique forestière malagasy : J.O.R.M. n° 2467 du 01.12.97, p. 2324.

<sup>6</sup> Loi 96-025 du 30 septembre 1996 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables : J.O.R.M. n° 2390 du 14.10.1996, p. 2377.

<sup>7</sup> P. MONTAGNE et B. RAMAMONJISOA, « Politiques forestières à Madagascar entre répression et autonomie des acteurs », *Économie rurale*, juillet-octobre 2006, p. 294-295 2006. Consulter <http://economierurale.revues.org/894>. V. aussi P. KARPE, M. RANDRIANARISON, G. FELTZ, et S. AUBERT, « La gestion intégrée des ressources naturelles renouvelables à Madagascar », CITE, Antananarivo, 2012.

<sup>8</sup> P. RAONINTSOA, J. N. RAKOTOARISOA, et J. GRÄBENER, *État des lieux de la gouvernance forestière à Madagascar, Rapport de l'atelier du 18 et 19 octobre 2012*, Antananarivo, Alliance Voahary Gasy :

## **I.- Des avantages aux Communautés de base explicitement reconnus par les administrations centrales et territoriales**

### **A.- Le contrat de transfert de gestion : un contrat administratif fondé sur une identification clarifiée des terrains forestiers**

Jusqu'à récemment, il ne semblait pas utile (voire réducteur) de s'interroger sur la nature juridique des communautés de base (Cobas) ou du contrat de transfert de gestion des RNR envisagé dans le cadre de la loi GELOSE, car ce n'était un obstacle ni à son fonctionnement ni à son amélioration.

En ce qui concerne la nature juridique des Cobas, la loi GELOSE stipule dans son article 3 : « *La communauté de base est constituée par tout groupement volontaire d'individus unis par les mêmes intérêts et obéissant à des règles de vie commune. Elle regroupe selon le cas, les habitants d'un hameau, d'un village ou d'un groupe de villages. La communauté de base est dotée de la personnalité morale et fonctionne comme une ONG selon les réglementations en vigueur* ». Le décret d'application de loi GELOSE du 13 janvier 2000 (décret n° 2000-027) reprend cette définition en abandonnant toutefois la référence explicite aux réglementations sur les ONG et sans pour autant donner plus de précisions sur la nature juridique des Cobas. Le modèle de règlement intérieur prévu en annexe du décret apparaît en outre spécifique et ne peut être assimilé ni à la structure des ONG ni à celle des associations. Compte tenu des objectifs particuliers des Cobas<sup>9</sup> et de leurs relations étroites tant avec le secteur public, le secteur privé, et la société civile, nous proposons de considérer les communautés de base en tant qu'institution *sui generis*, que nous qualifions de « partenaire privilégié de l'administration forestière ».

Dès lors la question de la qualification juridique des contrats de transfert de gestion s'impose. Elle permet en effet de confirmer et d'approfondir ce « statut » particulier. Cette qualification correspond tout à la fois à un constat et à une construction volontaire. Elle se situe clairement dans le prolongement des dispositions du droit positif<sup>10</sup>.

---

<http://www.profor.info/sites/profor.info/files/docs/ETAT%20DE%20LA%20GOUVERNANCE%20FOR%20ESTIERE%202012.pdf>.

<sup>9</sup> L'objectif des communautés de base est défini dans l'article 43 de la loi GELOSE et est ciblé sur : « (...) *la gestion de l'accès, de la conservation, de l'exploitation et de la valorisation des ressources objet du transfert* ». Ils ne semblent pas pouvoir être assimilés avec les buts et vocations des ONG définis par la loi 96-030 dans son art. 1 : « (...) *but non lucratif à vocation humanitaire, exerçant de façon professionnelle et permanente des activités à caractère caritatif, socio-économique, socio-éducatif et culturel sous forme de prestations de services en vue du développement humain durable, de l'auto promotion de la communauté ainsi que de la protection de l'environnement* ».

<sup>10</sup> S. AUBERT et P. KARPE, « États du droit et des pratiques pour la valorisation des produits forestiers par les communautés de base (VOI) de Madagascar. Leçons acquises des actions de projets de développement

Le contrat de transfert de gestion peut être considéré comme un contrat de droit public : authentifié par la Commune, il met en relation une entité privée (la Cobra) et un organisme exerçant le pouvoir public (l'administration déconcentrée en charge des forêts).

L'intérêt de cette qualification de la gestion déléguée des ressources forestières aux Cobas est qu'elle implique :

- Un lien de subordination de la Cobra à l'administration forestière ;
- Une inégalité, mais également une complémentarité de droits entre l'administration forestière (détentriche de la puissance publique) et la Cobra, investie d'une démarche citoyenne ;
- Le relai, au travers du contrat de transfert de gestion, de normes « impératives », s'appliquant à tous relativement à la gestion durable des ressources forestières ;
- Une sécurité juridique fondée sur le principe de légalité vis-à-vis de l'exercice des droits des Communautés locales accordés par un organisme compétent régissant les matières se trouvant sous sa juridiction (explicitement inscrites dans le droit forestier intégré aux autres politiques publiques) ;
- Elle offre aux Cobas des droits supplémentaires spéciaux et une protection particulière dont ne bénéficient pas les autres exploitants ;
- Et surtout, elle repose sur un impératif ultime de satisfaction de l'intérêt général.

Pourtant, pour que l'administration forestière puisse légitimement et légalement déléguer sa mission de service public au travers d'une activité contractuelle avec une institution privée (les Cobas), il est nécessaire de réédifier le statut des terrains et des ressources qu'ils supportent. Les Cobas sont en effet amenées à gérer certaines RNR comprises dans les limites de leur « terroir »<sup>11</sup> et qui s'établissent sur le Domaine de l'Etat ou des Collectivités territoriales<sup>12</sup>.

Cependant, la loi 2008-014 sur le domaine privé de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics impose que les terrains concernés soient immatriculés<sup>13</sup>. Or rares sont les forêts du domaine forestier national, provincial, régional ou communal qui, malgré les textes en vigueur, ont fait l'objet d'une

---

sur 4 filières de produits forestiers (Bois d'œuvre, charbon, raphia et huiles essentielles) et Proposition d'un cadre légal et réglementaire », Rapport de synthèse, GESFORCOM/PESMIX, 2012, 61 p.

<sup>11</sup> Le terme, non défini, se retrouve dans les articles 1<sup>er</sup> et 54 de la loi GELOSE. Le flou sémantique qui existe sur la notion permet de multiples interprétations qui renforcent le caractère hétérogène des contrats de transferts de gestion, mais facilite aussi peut être leur adaptation aux multiples pratiques rencontrées tant auprès des populations locales influencées par la Coutume, qu'auprès des organismes les appuyant.

<sup>12</sup> Articles 1 et 2 de la loi GELOSE.

<sup>13</sup> Loi n° 2008-014 du 23 juillet 2008 sur le Domaine privé de l'État, des Collectivités Décentralisées et des personnes morales de Droit public : J.O.R.M. n° 3218 du 27.10.2008, p.7686.

immatriculation<sup>14</sup>. En outre, la propriété privée non titrée peut être attribuée aux occupants des terrains par les commissions foncières communales dans la mesure où ces terrains ne s'établissent pas sur le domaine public ou ne font pas l'objet d'un titre foncier<sup>15</sup>. Dans ce contexte, au regard du renversement de la preuve en matière de présomption de domanialité, il n'est pas évident que les ressources forestières puissent faire systématiquement l'objet d'un transfert de gestion de l'Etat (ou des Collectivités territoriales) aux Cobas...

L'administration forestière propose de son côté de déléguer la gestion des forêts aux Cobas dans les « *forêts domaniales, les forêts classées, les stations forestières, les peuplements artificiels, et, dans les aires protégées, dans les zones d'occupation contrôlées, les zones d'utilisation contrôlée ou les zones périphériques* » (article 5 du décret 2001-122), soit les forêts soumises de fait au régime forestier.

Cependant, l'arrêté portant inventaire de toutes les forêts de l'Etat existantes sur le territoire national<sup>16</sup> n'a pas encore été publié. En outre, le fonctionnement des commissions forestières<sup>17</sup> a été négligé est les procédures susceptibles de faire reconnaître la nature forestière des terrains n'ont, la plupart du temps, pas été engagées. Il est dans ce contexte souvent malaisé d'identifier le propriétaire des forêts qui, soumises de fait au régime forestier, pourraient faire l'objet d'un contrat de transfert de gestion.

Cette insécurité foncière de l'administration, des Cobas et de l'ensemble des exploitants forestiers est problématique pour l'organisation des filières, car elle place l'exploitation légale des produits forestiers dans une situation particulièrement floue : les obligations des exploitants (reboisement, paiement des redevances,...) peuvent difficilement être mises en œuvre. Ainsi, l'identification de droits réels exclusifs explicitement répartis dans le patrimoine des acteurs impliqués dans la gestion des forêts est une garantie de durabilité de conservation des RNR, y compris dans un contexte de valorisation<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> S. AUBERT, « Les enjeux de la sécurisation du foncier forestier à Madagascar : état des lieux et perspectives », in E. MARI et D. TAURISSON-MOURET (dir.), « L'impact environnemental de la norme en milieu contraint : exemples de droit colonial et analogies contemporaines », Paris, Victoires Editions, 2012, p. 41-66.

<sup>15</sup> S. AUBERT, S. RAMBININTSAOTRA, et J. RAZAFIARIJAONA, « Quel statut foncier spécifique pour les Aires Protégées de Madagascar en vue d'un aménagement coordonné des territoires ? », *Revue Développement durable et territoires*, vol. 4, n° 1, 2013, p. 1-19 (<http://dx.doi.org/10.4000/developpementdurable.9661>).

<sup>16</sup> Loi n° 97-017 du 8 août 1997 portant révision de la législation forestière : J.O.R.M. n° 2449 du 25.08.94, p. 1717, article 35.

<sup>17</sup> Décret n° 2005-849 du 13 décembre 2005 portant refonte des conditions générales d'application de la loi n° 97-017 du 8 août 1997 portant révision de la Législation forestière : J.O.R.M. n° 3024 du 17/04/2006 p. 2099.

<sup>18</sup> B. LABAT (dir.), *Droits réels au profit de la biodiversité : comment le droit peut-il contribuer à la mise en œuvre des paiements pour services environnementaux ?*, Paris, Humanité et biodiversité/Mission économie de la biodiversité/fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'Homme, 2014 ; E. LEROY, *La terre et l'homme : Espace et ressources convoités, entre le local et le global*,

Les dispositions légales mises en place par la réforme foncière posent l'existence d'un régime foncier spécifique pour les terrains relevant du droit forestier, des conventions de gestion des ressources naturelles renouvelables, et des aires protégées<sup>19</sup>. Or ce régime n'a pas encore fait l'objet d'une loi et reste à ce jour non défini.

Il est impératif que les textes sur les régimes fonciers spécifiques soient élaborés en conformité avec les dispositions de la politique forestière, conformément aux dispositions de la Charte de l'environnement qui pose explicitement les enjeux de la gestion viable des ressources communes<sup>20</sup>. Cet enjeu est important dans le contexte de la mise en place du Système des aires protégées de Madagascar : la possibilité de pouvoir recourir à des contrats GELOSE dans les aires protégées doit être réaffirmée, notamment au regard de la nomenclature des zonages adoptés par les nouvelles aires protégées dans lesquelles les activités d'exploitation durable sont autorisées<sup>21</sup>. Cet enjeu est également important relativement à la constitution de réserves foncières forestières affectées au reboisement au profit de personnes privées.

Cependant, en attendant de préciser ce ou ces régimes fonciers spécifiques, la loi GELOSE pourrait être révisée dans son article 2 et offrir aux Cobas la possibilité d'investir la gestion locale sécurisée des RNR dans tous les cas où elles l'estimeraient nécessaire, quel que soit le statut foncier du terrain, pourvu que ce soit dans une perspective de développement durable et d'aménagement forestier.

Cette perspective aurait d'une part l'intérêt de soumettre de fait les terrains concernés au régime forestier, et d'autre part, de faire des transferts de gestion un outil de mise en sécurité des acteurs vis-à-vis de leurs droits respectifs sur les RNR sur la base d'un objectif de gestion explicitement partagé et formalisé (mise en

---

Actes du Congrès d'ISAIDAT-SIRD, Paris, Karthala, 2013 ; A. TOILLIER, G. SERPANTIE, D. HERVE et S. LARDON, 2011, « Livelihood Strategies and Land Use Changes in Response to Conservation: Pitfalls of Community-Based Forest Management in Madagascar », *Journal of Sustainable Forestry*, 30:1-2, 20-56, DOI : 10.1080/10 549 811 003 742 357 ; <http://dx.doi.org/10.1080/10549811003742357>.

<sup>19</sup> Loi n° 2005-019 du 17 octobre 2005 fixant les principes régissant les différents statuts des terres à Madagascar : J.O.R.M. n° 3007 du 02.01.2006 p. 4, article 38.

<sup>20</sup> Loi n° 90-033 du 21 décembre 1990 modifiée par les lois n° 97-012 du 06 juin 1997 et n° 2004-015 du 19 août 2004 portant Charte de l'environnement). Dans le chapitre III du titre II de l'annexe 1 de la loi relative à la Charte de l'environnement malagasy (loi 90-033 modifiée), relatif aux conditions de réussite de la politique environnementale, le septième point vise l'assainissement « *des relations entre l'homme et son espace* » et la « *résolution des problèmes fonciers* ». « *Cet assainissement qui consiste à rapprocher un environnement riche et prometteur et des populations pauvres et vivant dans des conditions de survie passe nécessairement par une régulation des relations homme/environnement donc par la résolution du binôme besoin/conservation. La nécessité de régler les problèmes de sécurisation foncière par les méthodes traditionnelles et non-aliénation de la terre, mais à jouissance "éternelle" de celle-ci mérite un approfondissement de la question tant sur le plan institutionnel que méthodologique* ».

<sup>21</sup> Décret 2005-848 du 13 décembre 2005 appliquant les articles 2 alinéas 2, 4, 17, 20 et 28 de la loi 2001-005 portant Code de gestion des Aires protégées (non publié au J.O.R.M.).

place de reboisements, exercice encadré de droits d'usages et de droits d'exploitation...). Ainsi, le régime foncier spécifique des transferts de gestion devrait reposer sur une refonte du décret sur la sécurisation foncière relative<sup>22</sup> harmonisé avec l'esprit de la réforme foncière, et proposant différentes options de sécurisation foncière<sup>23</sup>.

Dans tous les cas, une coopération accrue entre les services de l'Etat (administrations foncière et forestière) et les collectivités décentralisées (communes, voire régions) doit être envisagée.

### **B.- La Communauté de base : une institution habilitée à commercialiser les produits forestiers ligneux et non ligneux**

La loi 2005-018 du 17 octobre 2005 sur le commerce international de faune et de flore sauvage institue à Madagascar une quatrième annexe permettant de soumettre au régime de la Convention internationale l'ensemble des espèces de faune et de flore sauvages de la Grande île<sup>24</sup>. Ces dispositions traduisent la volonté de l'Etat d'assurer le contrôle de tout commerce international des espèces de faune et de flore sauvages de Madagascar.

Dans ce contexte, c'est la Direction de la valorisation des ressources naturelles (DVRN) du Ministère chargé de l'Environnement et Forêts qui « *est l'unique interlocuteur des opérateurs économiques et, [qui,] en tant que point focal, assure la liaison avec le secrétariat CITES et les autres Ministères concernés* ». À ce titre, elle est chargée de :

- Délivrer les permis, certificats et autorisations (de chasse, de collecte ou de capture), et de sortie ;
- Attacher à tout permis ou certificat toutes les conditions qu'il juge nécessaires ;
- Coopérer avec les autres autorités compétentes pour l'application de la législation nationale concernant la conservation des espèces de faune et de flore sauvages<sup>25</sup>.

C'est également cette direction qui se charge de l'établissement des permis d'exploitation des forêts soumises au régime forestier : sous réserve de l'exercice

---

<sup>22</sup> Décret n° 98-610 du 13 août 1998 réglementant les modalités de la mise en œuvre de la Sécurisation Foncière Relative, application de la loi n° 90-012 du 6 juin 1997 modifiant et complétant la loi n° 90-033 du 21 octobre 1990 portant Charte de l'Environnement : J.O.R.M. n° 2545 du 30 novembre 1998, p. 3379.

<sup>23</sup> P. MONTAGNE, R. MAAFAKA, S. AUBERT, D. ANDRIAMBOLANORO, et G. RANDRIANARIVELO, 2009, « Sécurisation Foncière relative du kijana de Beririnina : contraintes et modes de développement », in F. SANDRON. (dir.), *Population rurale et enjeux fonciers à Madagascar*, CITE/Karthala, p. 209-228.

<sup>24</sup> Loi 2005-018 du 17 octobre 2005 sur le commerce international de faune et de flore sauvage : J.O.R.M. n° 3123 du 13/08/07, p. 4535.

<sup>25</sup> Décret n° 2006-097 du 31 janvier 2006 fixant les modalités d'application de la loi sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages : J.O.R.M. n° 3 123 du 13/08/07, p. 4588, articles 5 et 6.

des droits d'usages, « *nul ne peut s'approprier aucun produit des forêts soumises au régime forestier sans y être autorisé par une convention d'exploitation, un permis d'exploitation, un permis de coupe, un permis de collecte ou un contrat de gestion passé en application de la loi 96-025* »<sup>26</sup>.

Ainsi, dans les forêts de l'Etat ou des collectivités territoriales décentralisées le principe de l'exploitation<sup>27</sup> des produits forestiers est celui de coupes régulières définies par les plans d'aménagement. Ce principe s'étend à toutes « *les forêts situées sur les terrains d'argile latéritique en pente, et exploitées principalement en vue de la production de bois de chauffage et du charbon* »<sup>28</sup>. Dans ce contexte, l'assiette des coupes devrait être fixée par voie réglementaire. Cependant, faute de moyens (et d'appuis), l'administration n'a pu valider qu'un nombre très restreint de plans d'aménagement forestiers à vocation de valorisation. L'alternative pour l'exploitation des forêts repose alors sur la délivrance de permis d'exploitation, attribués sur la base d'un dossier constitué par l'exploitant, conditionnée par une obligation de reboisement, ou, à défaut, de compensation financière équivalente<sup>29</sup>.

Dans le cadre de la loi GELOSE, les Cobas signent directement avec les Directions régionales de l'environnement et des forêts (DREF) les contrats de délégation de gestion qui permettent la valorisation des produits forestiers. Ces contrats sont systématiquement accompagnés de plans d'aménagement forestiers assortis de cahiers des charges posant explicitement les règles de conservation, d'usages et d'exploitation des RNR à respecter. Dans ces conditions, les Cobas peuvent « *soit assurer directement l'exploitation forestière, soit la confier en totalité ou en partie pour une période déterminée à un exploitant forestier agréé* »<sup>30</sup>. La durée des conventions d'exploitation varie dans ce contexte 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<sup>31</sup>. En cas de sous-traitance, c'est la Cobra, appuyée par l'administration forestière qui procède à l'adjudication<sup>32</sup>.

Ainsi, la Cobra, en s'investissant dans une gestion rationnelle des RNR, contribue à la mission d'intérêt général de l'administration forestière qui l'a agréé explicitement au moyen d'un acte officiel<sup>33</sup>. Il n'en reste pas moins que ces activités doivent être rentable et assurer notamment l'affectation des revenus tirés

---

<sup>26</sup> Décret interministériel n° 98-782 du 15 septembre 1998 relatif au régime de l'exploitation forestière : JORM n° 2600 du 27.09. 1999, p. 2207, article 5.

<sup>27</sup> Dans les forêts soumises au régime forestier, on entend par exploitation forestière « *tout prélèvement à but commercial, soit des produits forestiers, soit de tout autre produit que les forêts et les terrains [forestiers] peuvent fournir* » (article 2 du décret 98-782, préc.).

<sup>28</sup> Article 28 de la loi 97-017, préc.

<sup>29</sup> Articles 29 et 30 de la loi 97-017, préc.

<sup>30</sup> Article 31 du décret 98-782, préc.

<sup>31</sup> Décret 2001-122 du 14 février 2001 fixant les conditions de mise en œuvre de la gestion contractualisée des forêts de l'État (non publié au J.O.R.M.), article 22.

<sup>32</sup> Article 20 du décret 2001-122, préc.

<sup>33</sup> Articles 4 et 5 de la loi GELOSE, préc.

de la valorisation des ressources forestières à la création, le maintien et l'amélioration des biens communs. Cette vocation pose avec acuité les enjeux de la représentativité des Cobas vis-à-vis des communautés de vie et d'intérêts établies sur le terroir d'une part et ceux de la transparence de leurs activités d'autre part.

Les Cobas peuvent ainsi prendre le rôle d'exploitant défini par l'article 2 du décret 98-782 : « *toute personne physique ou morale exerçant les activités d'exploitation et/ou de valorisation des produits forestiers* »<sup>34</sup>. Elles doivent cependant attester de leurs compétences en vue de la réalisation de l'exploitation (formation par un organisme agréé des membres ou d'un groupement professionnel)<sup>35</sup>.

Ainsi l'administration forestière autorise les Cobas à commercialiser les produits issus des prélèvements régulièrement effectués dans le cadre des conventions d'exploitation (pour les produits ligneux). Il devrait de la même manière être envisagé des conventions de collecte relativement aux produits non ligneux dont l'exploitation est envisagée dans le cadre du cahier des charges annexé au plan d'aménagement des forêts transférées. Dans les deux cas, des certificats d'origine pro-forma doivent être délivrés par les Cobas et visés par les communes et l'administration forestière locale après paiement des taxes dues<sup>36</sup>. Leur uniformisation sur le territoire de Madagascar apparaît en outre un enjeu de taille.

Cependant, afin de rendre compatibles les dispositions du droit forestier, du droit commercial et du droit fiscal, le statut des Cobas doit encore être précisé au regard des modalités de leur inscription (ou non) au registre du commerce. Les acheteurs des produits forestiers mis sur le marché par les Cobas (collecteurs ou commerçants) pourront alors justifier qu'ils ont acheté régulièrement leurs produits à des personnes agréées (par l'administration forestière) et pour lesquelles une activité commerciale a légalement été autorisée (par le Ministère du Commerce) en toute transparence avec l'administration fiscale.

Ces dispositions devraient faire l'objet d'un texte particulier permettant de préciser la nature et les modalités d'attribution des avantages concédés aux Cobas, mais les textes afférents n'ont à ce jour pas encore été publiés. Ces avantages, délivrés « *sur la base des certificats d'origine des ressources ou produits dérivés* », sont de caractère essentiellement économique et reposent en particulier sur des outils de parafiscalité. Institués par voie législative, ils sont ajustables par voie réglementaire « *de façon différentielle selon chacune des ressources*

---

<sup>34</sup> Article 2 du décret 98-782, préc.

<sup>35</sup> Article 4 du décret 98-782, préc. Les charbonniers doivent disposer d'une carte professionnelle attribuée à l'issue d'une formation dont les modalités d'exécution sont prévues par voie d'arrêté. L'arrêté en question n'est pas encore disponible à ce jour. V. S. RAMBININTSAOTRA et M. ANDRIANANTENANA, *Étude pour le recueil et l'analyse des textes forestiers*, Antananarivo, Alliance Voahary Gasy (AVG)/Observatoire national de l'environnement et du secteur forestier (ONESF), 2010.

<sup>36</sup> Article 54 de la loi 96-025, préc.

*concernées et leur mode de gestion* », ceci dans un souci « *de saine gestion économique et d'adaptation continue aux conditions de l'économie de marché* »<sup>37</sup>. Ces avantages devraient en outre être suffisamment incitatifs pour motiver les Cobas non encore agréées à solliciter un transfert de gestion.

Outre la motivation effective que les Cobas pourraient trouver dans de telles dispositions, ces démarches permettraient à l'administration forestière d'avoir une visibilité accrue sur la commercialisation (et l'exportation) de nombre de produits forestiers ligneux et non ligneux qui, malgré leur statut de « ressource sauvage », échappent aujourd'hui encore au contrôle du MEF et de ses délégataires, et donc souvent à toute tentative de gestion durable.

## **II.- L'implication des Communautés de base : principe de la structuration des filières de produits forestiers**

### **A.-Le contrôle forestier décentralisé : une garantie pour le recouvrement d'impôts incitatifs et différenciés**

Le prélèvement et la circulation des produits forestiers implique la détention par les personnes concernées d'autorisations de prélèvements, d'autorisations de transport, de laissez-passer réglementaires et des quittances de paiement des taxes délivrées par les autorités en charge des territoires sur lesquels les ressources ont été prélevées<sup>38</sup>.

En effet, les prélèvements fiscaux et parafiscaux réalisés par les Cobas<sup>39</sup>, les collectivités territoriales décentralisées<sup>40</sup>, et l'administration forestière<sup>41</sup> constituent une source de revenus indispensable au bon fonctionnement des systèmes de contrôle et de traçabilité des produits forestiers. En ce sens, la mise en œuvre d'une politique fiscale adaptée aux contextes locaux et appropriée par l'ensemble des acteurs s'impose pour appréhender, réduire voire éliminer les activités illicites.

---

<sup>37</sup> Article 54 de la loi GELOSE, préc.

<sup>38</sup> Notons cependant les lacunes légales en matière de contrôle des marchés de produits forestiers...

<sup>39</sup> Les Cobas sont habilitées à taxer les produits forestiers issus du terroir dont la gestion leur est déléguée selon les modalités posées par un arrêté du Ministère chargé des forêts (article 25 du décret 2001-122).

<sup>40</sup> Les ristournes attribuées aux Collectivités territoriales décentralisées dues au titre des produits forestiers relèvent des dispositions de la loi 94-007 du 26 avril 1995 relative aux pouvoirs, compétences et ressources des Collectivités territoriales décentralisées : J.O.R.M. n° 2304, p. 1241. Ce sont les organes délibérants des régions, des départements et des communes qui fixent annuellement leurs taux (article 37 de la loi 97-017).

<sup>41</sup> Les taux des redevances et leurs conditions d'application sont fixés par voie réglementaire (article 33 de la loi 97-017 précisé par le décret 98-782, articles 46 à 49).

Il revient à l'administration forestière de réaliser les contrôles visant à vérifier si les producteurs, transporteurs, commerçants et exportateurs disposent des autorisations permettant d'établir la licéité de l'exploitation des produits forestiers. En outre, seuls les agents habilités à exercer la fonction de police judiciaire peuvent constater et sanctionner les infractions au droit forestier commises sur les terroirs dont les RNR font l'objet d'un transfert de gestion. La poursuite judiciaire est en effet régie par l'ordonnance 60-128 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<sup>42</sup>.

La rédaction des procès-verbaux de constatation des infractions est laissée au soin des agents verbalisateurs<sup>43</sup> (sans être soumise à l'affirmation des présumés auteurs des infractions selon les principes du code de procédure pénale moderne). La mise en œuvre de l'action publique est laissée au seul soin de l'administration forestière (la DREF, et dans certains cas, les chefs de cantonnement, selon la situation du tribunal).

Les transactions demandées par le délinquant<sup>44</sup> peuvent être acceptées par l'administration forestière et la restitution des produits d'infraction peut être envisagée.

### **Une fiscalité incitative et différenciée**

Cependant, le manque de moyens matériels, humains et financiers de l'administration forestière centrale et déconcentrée ne permet pas la mise en œuvre correcte et effective de ces réglementations. Bien que les « *autorités civiles et les représentants de la force publique prêtent aide et assistance aux agents habilités à la recherche des infractions dans l'exercice de leurs fonctions toutes les fois qu'ils en sont requis* »<sup>45</sup>, cette faiblesse n'est pas pleinement compensée par l'investissement des collectivités décentralisées et des Cobas qui disposent également de peu de moyens pour agir. En outre, en matière fiscale également, de nombreux textes réglementaires sont inadaptés ou manquants (montants des taxes inadaptés aux objectifs de valorisation durable, non contribution réelle au financement des activités des autorités locales, Fonds forestiers régionaux non institués, etc). Il s'en suit une généralisation des comportements de « passagers clandestins » qui ne peut être maîtrisée par l'autorité des personnes représentant les pouvoirs publics nationaux et locaux<sup>46</sup> (Ballet, 2008), et donc, une situation de

---

<sup>42</sup> Ordonnance 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 : J.O.R.M. n° 127, p. 2072, 15 octobre 1960.

<sup>43</sup> « *Les agents contrôleurs et les agents de constatation des infractions forestières prévus par la législation en vigueur ont droit à des primes sur les amendes recouvrées. La proportion de ces primes et les modalités de paiement sont fixées par décret pris en conseil de Gouvernement* » (article 36 de la loi 97-017).

<sup>44</sup> Articles 40 à 43 de l'ordonnance 60-128, préc.

<sup>45</sup> Article 38 de la loi 2005-018.

<sup>46</sup> J. BALLET, « Propriété, bien publics mondiaux et bien(s) commun(s) : une lecture des concepts économiques », *Développement durable et territoires*, Dossier 10, 2008, 2008, mis en ligne le 7 mars 2008,

domination parfois outrageuse des commerçants de produits forestiers situés en fin de chaîne. Cela crée un état général partagé de lassitude et de découragement.

Afin d'envisager des politiques fiscales qui puissent avoir un caractère incitatif, des procédures techniques et des dispositifs réglementaires permettant de différencier les modalités de la fixation des taux de prélèvements au titre des redevances et des ristournes ont été proposés par la Direction Générale des Eaux et Forêts en 2003<sup>47</sup>. Cette démarche, élaborée en réponse aux orientations de la politique forestière, mais à ce jour non généralisée, propose un dispositif de taxation différenciée et incitative par Région et par produit : les prélèvements fiscaux et la répartition des recettes sont liés au trafic et affectés à chaque niveau de contrôle (services déconcentrés de l'administration forestière, collectivités territoriales décentralisées et communautés locales de base) en fonction d'une répartition des produits forestiers en quatre grandes catégories élaborées selon des critères de mobilité géographique (locale, régionale, nationale et internationale).

### **Le contrôle forestier Décentralisé (CFD)**

C'est dans cet esprit que le CFD a été envisagé par des projets pilotes dans les régions Boeny et Alaotra Mangoro afin de permettre aux Cobas et aux Communes d'appuyer l'administration forestière dans son rôle de contrôle des activités d'exploitation des ressources ligneuses pour la production de bois énergie, de bois d'œuvre et d'ébénisterie.

Le CFD a fait l'objet d'une proposition de réglementation spécifique au charbon<sup>48</sup> qui, en l'absence de réglementation nationale a toutefois été introduite par l'arrêté régional 21-12/REG.B/CR/SG/DDR portant réglementation de la filière charbon de bois dans la Région Boeny<sup>49</sup>. Cet arrêté dispose en particulier que les Cobas soient informées de tous les délits constatés sur leur terroir, et les contraints à veiller au bon fonctionnement de leur système de contrôle. Ceci oblige implicitement l'Etat à créer, développer ou maintenir tous les outils, y compris fiscaux, indispensables à la réalisation de cette mission<sup>50</sup>. En effet, il ne peut y avoir de contrôle local ou décentralisé efficace sans un minimum de moyens financiers : chaque acteur de la filière doit être en mesure d'être correctement rémunéré pour cette tâche. La fiscalité forestière joue en conséquence un rôle

---

consulté le 4 février 2014 (<http://developpementdurable.revues.org/5553> ; DOI : 10.4000/developpementdurable.5553).

<sup>47</sup> Projet de décret portant réorganisation de la fiscalité forestière et du système de suivi et de contrôle du secteur forestier susmentionné.

<sup>48</sup> P. KARPE, « Les nouveaux outils contractuels de régulation publique de la filière charbon », in P. MONTAGNE, S. RAZAFIMAHATRATRA, A. RASAMINDISA et R. CREHAY (dir.), *Arina. Le charbon de bois à Madagascar entre demande urbaine et gestion durable*, Cite, Antananarivo, 2010, p. 53-62.

<sup>49</sup> Arrêté régional 21-12/REG.B/CR/SG/DDR du 24 septembre 2012 portant réglementation de la filière charbon de bois dans la Région Boeny.

<sup>50</sup> Article 32.

essentiel dans le fonctionnement de ce processus qui s'insère dans la décentralisation administrative et politique de l'Etat<sup>51</sup>.

En conséquence, l'arrêté régional 21-12/REG.B/CR/SG/DDR organise le financement du CFD. Il reconnaît le pouvoir des Cobas de prélever des « droits de gestion » et des « frais de contrôle » sur les exploitants et lie clairement ce pouvoir aux fins de la gestion durable de la forêt et du reboisement, en offrant aux Cobas une opportunité orientée d'utilisation de ces ressources financières. Si les « droits de gestion » reposent sur une application de l'article 54 de la loi GELOSE, les « frais de contrôle » constituent une création de l'arrêté. Ils peuvent néanmoins se déduire de l'obligation qu'ont les Cobas d'assurer la bonne gestion de la forêt et donc le contrôle des activités forestières.

Le texte ajoute en outre une procédure de régularisation des contrevenants avant toute saisie et poursuite engagées seulement si le contrevenant ne souhaite pas régulariser sa situation<sup>52</sup>. Cette procédure n'apparaît pas dans le droit pénal forestier et semble compléter la procédure de transaction. Cette innovation vise à inciter les exploitants illicites à devenir licites<sup>53</sup>.

Le CFD a également été mis en œuvre dans la commune de Didy, relativement à la production de bois d'œuvre et d'ébénisterie<sup>54</sup>. Les produits issus de l'exploitation forestière (plateaux ou traverses) sont déposés dans des dépôts communaux où ils trouvent aisément des acheteurs compte tenu des difficultés et du coût engendré par l'achat du bois illicite.

Un système d'achat d'étiquettes par l'Union des Cobas enregistrée en tant qu'association auprès de la commune a été mis en place à partir des taxes versées par les exploitants. Ce fond est versé auprès d'une institution mutualiste de micro-finance au nom de l'Union. Sur cette base, la traçabilité des produits ligneux est effective : les informations relatives aux produits sont enregistrées au niveau du centre de triage avec l'appui des agents communaux et de ceux des Cobas nommés par la commune (réception des produits au niveau des dépôts et barrière routières).

La généralisation du CFD peut être envisagée sur la base du décret 2001-122 fixant les conditions de mise en œuvre de la gestion contractualisée des forêts de l'Etat (qui devrait cependant être publié au JORM, et autant que faire se peut, harmonisé avec l'ensemble des dispositions de la loi GELOSE...). Il institue en effet la possibilité pour les contrôleurs communaux et les présidents des comités exécutifs des Cobas de procéder à la saisie des produits délictueux dans le cadre de

---

<sup>51</sup> ANDRIATSIMISTRA et RAZAFINDRATOVO, « Bilan et perspective d'extension du système de suivi-accompagnement permanent des TG auto-financé mis en place à Ambondromamy », Rapport d'études, Partage, 2006, 43 p.

<sup>52</sup> Articles 34 et 35.

<sup>53</sup> P. KARPE, « Les nouveaux outils contractuels de régulation publique de la filière charbon », préc.

<sup>54</sup> P. MONTAGNE (dir.), 2012, préc.

l'exercice de leurs fonctions de contrôle sur les concessionnaires et les tiers<sup>55</sup>, et de procéder au séquestre des produits saisis<sup>56</sup>. C'est cependant toujours le chef de l'administration forestière compétent ou l'officier de police judiciaire qui établit le procès-verbal de saisie et de confiscation, mais a posteriori<sup>57</sup>. De ce seul fait, le décret 2001-122 est entaché d'illégalité. Ce régime est effectivement contraire à l'Ordonnance 60-128 : seuls le personnel du service forestier et les autres fonctionnaires de l'Etat sont habilités à saisir et mettre sous séquestre les produits, plantes ou animaux objet de l'infraction. [...]. Selon les dispositions de l'article 15 de la même Ordonnance, seul le rôle de gardien séquestre peut être attribué à la collectivité rurale coutumière<sup>58</sup>. La révision de cette Ordonnance participe donc également de l'institutionnalisation du CFD.

Sur la base des projets de décret de 2003 et de 2009 et compte tenu des résultats concluants obtenus dans les projets pilote, le décret d'application de l'article 54 de la loi GELOSE précisant la nature et les modalités d'attribution des avantages concédés aux Cobas agréées pourrait reposer sur l'articulation entre CTD, fiscalité et la création d'un signe distinctif des produits forestiers commercialisés par les Cobas.

### **Le recours à des signes distinctifs**

Les signes distinctifs, permettant la traçabilité des produits forestiers en accroissant leur valeur, constituent en effet *a priori* des incitations pour l'exploitation durable des forêts<sup>59</sup>. Ils peuvent contribuer à la promotion des produits forestiers licites commercialisés par les Cobas<sup>60</sup>.

Dans la perspective de la révision des textes relatifs à la propriété intellectuelle à Madagascar, le statut de « partenaire privilégié de l'Administration » adopté par les Cobas pourrait constituer la base de l'établissement d'un « signe officiel ». Institués par le régime *sui generis* utilisé notamment par l'Union Européenne, ces derniers ont l'intérêt d'informer les consommateurs « *sur des conditions précises de production qui s'appuient sur un cahier des charges validé par les pouvoirs publics, (et sur) un contrôle interne et externe par des organismes agréés par l'Etat. Les pouvoirs publics supervisent également la mise en œuvre du dispositif* ». Les indications géographiques (IG) en sont des exemples. L'utilisation des IG pour promouvoir les « produits forestiers

---

<sup>55</sup> Article 30.

<sup>56</sup> Article 31.

<sup>57</sup> Article 32.

<sup>58</sup> S. RAMBININTSAOTRA et M. Andrianantenana, préc., p. 47.

<sup>59</sup> P. KARPE, « Mission d'appui à l'étude juridique de la possibilité de certification de l'aménagement forestier sous contrats de transfert de gestion avec les VOI appuyés par le projet COGESFOR dans la commune de Didy-Ambatondrazaka dans le cadre de la gestion locale sécurisée des RNR », FFEM/COGESFOR, 2010, 6 p. et 263 p.

<sup>60</sup> L'article 45 du décret 98-782 envisage que les produits forestiers puissent faire l'objet d'une certification dont les modalités seront fixées par arrêté. Cet arrêté n'a pas encore été publié.

issus de terroirs objets de transfert de gestion à Madagascar » pourrait être envisagée tant sur le marché national qu'international<sup>61</sup>. Ce régime de norme volontaire endogène serait certainement plus adapté que la norme Forest Stewardship Council (FSC)<sup>62</sup>.

Cependant, au regard du cadre juridique de la propriété intellectuelle actuellement en vigueur à Madagascar, la marque collective, qui repose sur l'élaboration d'un signe distinctif volontaire, reste un outil pertinent, d'autant plus que depuis 2008, le pays adhère au système de Madrid pour l'enregistrement et la protection des marques collectives au niveau international.

Dans tous les cas, le recours à des labels pour valoriser les pratiques des populations locales exploitant durablement les ressources naturelles de leur terroir, repose sur une stratégie explicite impliquant un nombre important d'acteurs volontaires et coordonnés<sup>63</sup>.

### **B.- La planification de l'exploitation des forêts : le recours au contrat pour la professionnalisation des acteurs**

Il apparaît fondamental d'envisager systématiquement la valorisation des produits forestiers par les Cobas non seulement sur la base de la capacité et de la vocation des écosystèmes à supporter une offre de produits forestiers, mais également sur la base d'une stratégie locale, régionale et nationale de satisfaction de la demande. Dans l'esprit de la loi GELOSE, cette explicitation du rôle des Cobas participe de leur consentement préalable donné librement et en connaissance de cause de s'engager de manière réaliste dans la gestion des RNR de leur terroir. Pour ce faire, il est nécessaire de reconsidérer les modes de participation sur lesquels reposent actuellement l'institution de nombreux contrats de transferts de gestion, et peut être de reconsidérer le rôle du médiateur environnemental institué par la loi GELOSE<sup>64</sup>.

La planification de l'exploitation forestière est quant à elle théoriquement envisagée par les textes à trois niveaux d'organisation (national, régional et local).

---

<sup>61</sup> D. MARIE-VIVIEN, *Compte rendu de mission pour évaluer la situation du cadre juridique des indications géographiques (IG) à Madagascar*, du 19 au 26 mars 2012, Projet Qualireg ([www.qualireg.org](http://www.qualireg.org)) ; D. MARIE-VIVIEN, *La protection des indications géographiques, France, Europe, Inde*, Versailles, Quae, 2012.

<sup>62</sup> La Certification de légalité et de qualité de la commercialisation des produits forestiers à l'échelle régionale, nationale et internationale (FSC) a cependant l'avantage d'être une norme internationale ouvrant l'accès aux exportations de bois en Europe. Sa mise en place est cependant coûteuse, et il n'est pas certain que les Cobas puissent assumer ces coûts sur le long terme, sauf à considérer que les filières internationales soient suffisamment solides pour entretenir de manière pérenne des relations directes avec les Cobas.

<sup>63</sup> S. AUBERT et P. KARPE, préc.

<sup>64</sup> W. P. HANSON, « Toward a more transformative participation in the conservation of Madagascar's natural resources », *Geoforum*, vol. 43, Issue 6, 2012, p. 1182-1193.

À l'échelle nationale, les forêts de l'Etat et des collectivités décentralisées doivent être gérées « conformément aux orientations de la politique forestière et aux objectifs de gestion durable des ressources forestières fixés par le plan directeur forestier national élaboré de manière participative et publié par arrêté du Ministre chargé des Forêts »<sup>65</sup>. Un Plan Directeur Forestier National<sup>66</sup> et des Plans Directeurs Forestiers Régionaux (Antsiranana, Toamasina, Mahajanga, Toliara, Antananarivo et Fianarantsoa) ont été élaborés à la fin des années 90. Cependant, malgré certaines tentatives initiées dans la première décennie des années 2000, ils n'ont depuis pas été remis à jour. Pourtant, entre temps, de nombreux espaces de forêts ont récemment été soustraits de l'exploitation forestière par une protection temporaire ou définitive pour atteindre les objectifs de conservation fixés à Durban<sup>67</sup>. Dans ce contexte, la planification locale de l'exploitation (identification des espaces concernés, inventaires, établissement de plans d'aménagement) a, dans la pratique, été dévolue aux exploitants avec les effets pervers que l'on connaît<sup>68</sup>. Les coûts conséquents engendrés par cette pratique ne sont cependant pas supportables par les petits entrepreneurs privés qui ne disposent ni des moyens ni des compétences nécessaires pour s'engager dans une exploitation licite. L'exploitation illicite des produits forestiers perdure donc sur le territoire national, encore renforcée par l'institution de régimes d'exception (telle la possibilité de commercialiser des stocks « élastiques » de produits ligneux théoriquement constitués par l'entretien des forêts dévastées par les cyclones<sup>69</sup>).

Bien que les contrats de délégation de la gestion des forêts de l'Etat aux Cobas aient, de manière détournée<sup>70</sup>, justifié l'établissement de contrats de

---

<sup>65</sup> Article 23 de la loi 97-017, préc.

<sup>66</sup> Le plan directeur forestier national 1997-2001 est un document de 250 pages rédigé par la Direction des Eaux et forêts en 1995 et ayant fait l'objet de l'arrêté 5790/98 du 17-07-98 portant adoption du Plan directeur forestier national : J.O.R.M. 2530 du 07-11-98, p. 2563).

<sup>67</sup> « En effet, les données sur le système des aires protégées de Madagascar – SAPM- nous montre que [...] 72 % des superficies forestières existantes seront classées dans les aires protégées, tandis que seulement 28 % de la couverture forestière vont être attribués pour les autres utilisations » (P. RAONINTSOA, J. N. RAKOTOARISOA et J. GRÄBENER, « État des lieux de la gouvernance forestière à Madagascar », Rapport de l'atelier du 18 et 19 octobre 2012, Antananarivo, Alliance Voahary Gasy : <http://www.profor.info/sites/profor.info/files/docs/ETAT%20DE%20LA%20GOUVERNANCE%20FOR%20ESTIERE%202012.pdf>, p. 10 de l'annexe VIII).

<sup>68</sup> A. BERTRAND, A. KARSENTY et P. MONTAGNE, *L'État et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar*, Paris, l'Harmattan, 2006 ; A. BERTRAND, S. AUBERT, P. MONTAGNE, A.C. LOHANIVO et M. H. RAZAFINTSALAMA, préc.

<sup>69</sup> H. RANDRIAMALALA et Z. LIU, « Rosewood of Madagascar : between democracy and conservation », *Madagascar Conservation and development*, vol. 5, issue 1, 2010, p. 11-22.

<sup>70</sup> C. BLANC-PAMARD et H. RAKOTO RAMIARANTSOA, « Normes environnementales, transferts de gestion et recompositions territoriales en pays betsileo (Madagascar) », *Natures Sciences Sociétés* 3/2007 (vol. 15), 2007, p. 253-268. Consulter sur [www.cairn.info/revue-natures-sciences-societes-2007-3-page-253.htm](http://www.cairn.info/revue-natures-sciences-societes-2007-3-page-253.htm) ; A. BERTRAND, N. RABESAHALA HORNING et P. MONTAGNE, « Gestion communautaire ou préservation des ressources renouvelables : Histoire inachevée d'une évolution majeure de la politique environnementale à Madagascar », *Vertigo*, vol. 9, n° 3, décembre 2009 (<http://vertigo.revues.org/9231> ; DOI : 10.4000/vertigo.9231).

conservation<sup>71</sup>, certains opérateurs du développement (GIZ - Ambatolampy, Intercoopération Suisse – Manompana, et CIRAD Didy et Boeny notamment) ont respecté « l'esprit de la loi » GELOSE en appuyant la valorisation des produits forestiers par les populations locales responsables de la gestion durable des RNR de leur terroir. Dans ce contexte, différents outils de planification territoriale de l'exploitation forestière ont été investis et pourraient aujourd'hui être dupliqués. Ainsi, des Schémas d'Aménagement Forestier Communaux (ou Inter-Communaux) (SAFC) ont été élaborés afin de permettre aux communes (ou intercommunalités) d'organiser la gestion raisonnée de leurs ressources dans le cadre de contrats de transfert de gestion. Par l'identification des RNR, selon les possibilités physiques et économiques de valorisation, il a été mis en place des cadres de gestion décentralisés où l'administration forestière déconcentrée (DREF et démembrements locaux), les communes (ou les intercommunalités) et les Cobas s'organisent soit pour un meilleur approvisionnement de centres urbains en énergie domestique (ressource ligneuse bois – énergie), soit pour une meilleure gestion des scieries (ressource ligneuse bois d'œuvre), soit pour une meilleure gestion des ressources non ligneuses (raphières ou espèces productrices d'huiles essentielles). Les SAFC sont des outils techniques d'orientation des exploitations qui s'appuient sur un bilan offre/demande de produits forestiers, l'observation des fonctionnements des filières d'approvisionnement, et un document de politique définissant les orientations d'une gestion équilibrée des ressources pour répondre à une demande des marchés (Montagne et *al.*, 2010). Concernant l'approvisionnement en énergie domestique des villes, des Comités de bassin ont été institués afin de mettre en relation les différents acteurs des filières pour éviter le « face à face » tragique de l'administration et des exploitants, source potentielle de corruption<sup>72</sup>. Organe consultatif et prospectif, le Comité de bassin n'a cependant pas pour but de se substituer ni aux élus ni aux services déconcentrés de l'Etat, qui restent les maîtres et responsables des actions à leurs niveaux (arrêté régional 21-12/REG.B/CR/SG/DDR) : l'objectif global de ces outils de planification territoriale imbriqués est de mettre en place un modèle de gouvernance décentralisée des forêts, fondé sur la gestion durable et la valorisation économique des ressources forestières par les communes et les Cobas, contribuant à la réduction de la pauvreté de la population rurale, dans une démarche participative. Compte tenu du nombre et de l'emprise spatiale des transferts de gestion, les Cobas pourraient, dans certaines conditions<sup>73</sup> contribuer substantiellement à la production et à la mise à jour d'informations sur la

---

<sup>71</sup> M. RANDRIANARISON et P. KARPE, « Efficacité et équité des contrats de conservation à Madagascar », *Mondes en développement* 3/2010 (n° 151), p. 83-97. Consulter sur [www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2010-3-page-83.htm](http://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2010-3-page-83.htm).

<sup>72</sup> F. MUTTENZER, « La mise en œuvre de l'aménagement forestier négocié, ou l'introuvable gouvernance de la biodiversité à Madagascar », *Bulletin du LAJP*, 2001, 26, p. 91-129.

<sup>73</sup> X. AMELOT, « Cartographie participative pour le développement local et la gestion de l'environnement à Madagascar : empowerment, Impérialisme numérique ou illusion participative ? », *L'Information géographique*, 2013/4, vol. 77, p. 47-67. DOI : 10.3917/lig.774.0047.

localisation et l'état des ressources tout en participant à l'organisation et au contrôle des filières de produits forestiers.

### **Le recours systématique au contrat**

*In fine*, le contrat constitue un outil systématique de réalisation des actions initiées et permet l'établissement d'une interdépendance entre acteurs susceptibles d'initier une dynamique fondée sur l'expression acceptée de pouvoirs et des contre-pouvoirs pré-existants, et institués.

L'implication de l'administration forestière dans les activités de valorisation des RNR est un préalable à la réalisation de toute action. Cette posture relève d'un constat, celui de ne pouvoir envisager le développement durable de Madagascar sans le renforcement des capacités et la clarification du rôle d'un Etat particulièrement précaire<sup>74</sup>. Celui-ci reste, malgré les nombreuses dérives et/ou défaillances observées, le seul acteur susceptible de promouvoir la satisfaction de l'intérêt général compte tenu des pouvoirs et de l'autorité que le Droit (notamment international) lui reconnaît. Il est donc essentiel que les opérateurs du développement, bien que bénéficiaires de financements subséquents des bailleurs internationaux, respectent les principes de transparence et de respect de l'ordre régalien et participent de ce fait, à leur échelle, à l'établissement d'un Etat de droit.

Dans le contexte de la mise en œuvre des politiques de déconcentration et de décentralisation initiées à Madagascar, la coopération effective entre les services déconcentrés de l'Etat et les collectivités territoriales décentralisées (communes et région) permet de renforcer les actions entreprises en faveur du développement durable auxquelles participent les transferts de gestion. Sur la base de conventions de coopérations cette collaboration est particulièrement intéressante en matière de planification, de suivi-évaluation et de contrôle de la gestion durable des forêts.

Par ailleurs, au-delà de l'établissement des Cobas, des organisations de producteurs doivent être formalisées afin de mieux distribuer les avantages (formation, subventions d'investissement,...) et les responsabilités dans la gestion et l'exploitation durable des ressources forestières (Union de bûcherons, Associations de producteurs...). La reconnaissance de collectifs ainsi structurés pourvus de la personnalité morale permettent l'établissement de conventions (Contrats d'approvisionnement, Convention de sous délégation de gestion, Convention de partenariat privilégié...) avec les autres acteurs de la filière (administration forestière, collectivité territoriale, opérateurs économiques) tout en assurant la diffusion d'itinéraires techniques améliorés<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup> Banque Mondiale, 2010, Madagascar : revue de la gouvernance et de l'efficacité du développement. Analyse d'économie politique de la gouvernance à Madagascar, Synthèse. Rapport n° 54277-MG. AFTPR, Région Afrique.

<sup>75</sup> Sur la base de matériels ou de méthodes ayant déjà été mis en place dans d'autres contextes plusieurs itinéraires techniques améliorés ont été placés dans le cadre du projet GESFORCOM :

Enfin, les difficultés liées au manque de disponibilité des ressources financières nécessaires au lancement des activités d'exploitation durable des ressources forestières peuvent être appréhendées à la lumière des théories développées autour de la promotion des contrats de paiements pour services environnementaux (PSE)<sup>76</sup>. La question se pose cependant de savoir si le modèle économique des PSE pourrait être utilement mobilisé pour faire face à un ensemble élargi de situations visant au démarrage d'activités de valorisation et de gestion durable des ressources forestières par les Cobas<sup>77</sup>.

- 
- centrales thermoélectriques biomasse – vapeur pour l'électrification rurale décentralisée,
  - amélioration des procédés de carbonisation pour augmenter substantiellement les rendements de la fabrication du charbon ;
  - amélioration des procédés d'exploitation forestière par l'utilisation de matériels d'abattage et de sciage en forêt réduisant l'impact de l'activité
  - rapprochement géographique des villes comme Antananarivo vers les campagnes des activités de première transformation du bois soit de sciage et de séchage, mais aussi de deuxième transformation soit rabotage et in fine de fabrication de meubles notamment par l'installation dans la commune d'Andaingo,
  - amélioration des processus de collecte adaptés à la gestion durable des ressources permettant la production de PFNL (huile essentielle et Raphia...) comme la technique de grimpage pour la collecte de feuilles de *Ravensara aromatica*.

<sup>76</sup> M. RANDRIANARISON, *Les paiements pour services environnementaux pour la protection de la biodiversité à Madagascar. Évaluation des contrats de conservation et des autres incitations directes à la conservation*, Paris, L'harmattan, 2011, 472 p.

<sup>77</sup> A. KARSNTY, 2011, « Coupler incitation à la conservation et investissement », *Perspective Politique de l'environnement*, n° 7, 2011, CIRAD.

## Conclusion

Les pratiques normatives recensées dans cette étude ont été envisagées à partir des problèmes particuliers rencontrés dans la réalisation concrète des activités de conservation et de valorisation des contrats de transfert de gestion. Les finalités de la gestion décentralisée ont été adaptées à la nature des produits forestiers et des zones d'interventions concernées et ont systématiquement été formulées sur la base d'une participation contractuelle des acteurs à une gestion durable des RNR.

Dans certains cas, les textes en vigueur exigent des adaptations et des compléments aux règles actuelles, voire des innovations (sécurisation foncière, contrôle des flux et des prélèvements fiscaux en sortie des massifs forestiers en relation avec les communes...). Mais la plupart des propositions d'amélioration institutionnelles, réglementaires et fiscales recensées dans cet article renvoient, nonobstant le renforcement de la formation professionnelle, simplement au respect des normes existantes dans leur forme et leur contenu actuels (respect des quotas et des techniques d'exploitation durable...).

En effet le décret 97-1200 « portant adoption de la politique forestière Malagasy » décrit les grandes lignes d'une politique forestière adaptée à la situation de 1997, aussi bien qu'au défis d'aujourd'hui<sup>78</sup>. Le manque d'effectivité du Droit semble relever davantage de difficultés d'application, d'interprétation, voire de compréhension des textes existants dans un contexte où l'appropriation des concepts de démocratisation, déconcentration et décentralisation s'inscrit dans un processus d'apprentissage malmené par les crises politiques et économiques successives qui affectent le pays<sup>79</sup>.

C'est pourquoi il paraît aujourd'hui indispensable d'engager avec une participation active de l'administration forestière un rassemblement des textes légaux et réglementaires relatifs aux forêts, notamment au regard du rôle des Communautés de base, de les mettre en cohérence dans le respect des ordres juridiques, et de les simplifier autour de principes généraux réactualisés du droit

---

<sup>78</sup> Pour ne que citer quelques titres, le décret énonce « *une forte dégradation des ressources forestières* » (2.1.), un « *recul de l'autorité de l'administration publique* » (2.2.), « *des acteurs non responsabilisés* » (2.3) et encore un « *potentiel économique insuffisamment mis en valeur* » (2.4.)

<sup>79</sup> « *Une telle incompréhension totale de ces concepts fondamentaux de démocratisation et de décentralisation, c'est-à-dire de responsabilisation des collectivités de base et de développement autocentré s'est soldée par un délabrement de la morale publique et par une désaffection de l'application des lois existantes, laquelle s'est traduite par l'inopérationalité des Responsables, complètement dépassés par la dégradation en spirale de l'Environnement* » (Loi n° 90-033, préc.).

forestier<sup>80</sup>. De cette étude succincte, quelques-uns de ces principes peuvent d'ores et déjà être réaffirmés :

L'affirmation du rôle de partenaire privilégié de l'administration forestière pour les Communautés de base ; le principe de leur participation à la structuration des filières de produits forestiers, et le principe d'adaptabilité de la gestion décentralisée des forêts.

Reste que le droit régissant la gestion décentralisée des forêts n'a pas vocation à être uniforme : le décret 97-1200 énonce clairement à cet égard que les contrats GELOSE « *devront s'adapter aux situations locales par la prise en compte des motivations et des pratiques des acteurs locaux, notamment des modes de gestion traditionnels ou des us et coutumes qui s'inscrivent dans la perspective d'une gestion durable des ressources naturelles. Ils pourront prendre au besoin des formes techniques et juridiques différentes selon les lieux* » (§ 101). Cette collaboration entre l'administration forestière et les communautés, avec l'implication des Communes, revêt trois avantages majeurs : (i) elle permet de mieux planifier l'exploitation des forêts, (ii) d'envisager une redistribution plus équitable des revenus liés à l'exploitation des produits forestiers, notamment grâce à une augmentation de la valeur sur pied de l'arbre, et des autres produits forestiers, et (iii) de mieux contrôler les activités forestières sur le terrain.

---

<sup>80</sup> P. KARPE, « L'accès au droit dans les pays du Sud : l'exemple du code de l'environnement malgache », *Bois et Forêts des tropiques*, 2005, n° 286 (4) ; S. RAMBININSTRATRA, « Régime juridique des forêts : analyses, réflexions et critiques », *Annales Droit Nouvelle série*, vol. 1, 2012, Université d'Antananarivo, Faculté de droit, d'économie de gestion et de Sociologie, Département Droit, p. 57-79.