

## **Propositions pour la contribution à la conférence sur les communs de l'AFD (Paris 1-2 décembre 2016) (28 8980 signes)**

### **ACRONYME : FOREMADA**

### ***Réflexions portant sur une amélioration du cadre légal régissant les forêts au Sud. Quatre propositions pour introduire les communs dans le droit forestier à Madagascar***

Georg JASTER<sup>1</sup>, Saholy RAMBININTSAOTRA<sup>2</sup>, Stefana RAHARIJAONA<sup>3</sup>, Fara RAKOTOMALALA<sup>4</sup>, Sigrid AUBERT<sup>5</sup>

## **Introduction**

Un groupe de juristes issus de plusieurs institutions a proposé dans le cadre du processus de la révision de la politique forestière malgache un appui dans la rédaction de l'avant-projet de loi forestière. Implicitement, cet avant-projet de loi vise à promouvoir l'établissement de communs.

Quatre propositions constituent le point de départ des réflexions initiées pour trouver les moyens d'une meilleure prise en considération du droit forestier par les différentes parties prenantes.

1. L'administration forestière, qu'il s'agisse de l'administration centrale ou de l'administration déconcentrée, ne possède pas les ressources nécessaires pour gérer et superviser les forêts et mettre en œuvre la politique forestière. Une approche partenariale visant l'intégration et la responsabilisation des acteurs locaux (collectivités territoriales décentralisées, communautés locales, société civile et opérateurs économiques) dans la gestion des forêts s'impose.
2. L'absence de prise en compte de la spécificité des forêts par le droit foncier encourage les individus à défricher et n'incite pas à reboiser ou à conserver une surface forestière. Pour faire face à cette situation, il est proposé d'établir un régime forestier détaché et indépendant du régime foncier.
3. La viabilité du reboisement ou de la conservation des surfaces forestières dans le contexte social et économique d'un pays tel que Madagascar ne peut fonctionner qu'à condition qu'il y ait des retombés économiques et écologiques palpables à court terme pour les populations locales.
4. Vu les faiblesses des institutions de répression et les suites données à la constatation des infractions au droit forestier, il apparaît pertinent de mobiliser différents régimes de sanction, notamment issus des conventions locales, pour promouvoir l'application du droit forestier

L'approche par les communs (Bollier, 2015) se pose dans ce contexte comme une opportunité en matière de production, d'interprétation et d'application des normes de droit forestier en donnant

---

<sup>1</sup> Alliance Voahary Gasy

<sup>2</sup> Université d'Antananarivo, Département de Droit

<sup>3</sup> Université d'Antananarivo, Ecole Supérieure de Sciences Agronomiques, Département des forêts

<sup>4</sup> Office National de l'Environnement

<sup>5</sup> Centre International de Recherche agronomique pour le développement, UPR 47 GREEN

à l'action collective les moyens de porter des initiatives adaptées aux contextes écologiques, sociaux, économiques et politiques très diversifiés de la Grande île.

Chacune de ces quatre propositions fait l'objet d'un chapitre dans lequel seront successivement abordés les problèmes liés à la production, l'interprétation et l'application du droit forestier, les solutions et la justification de l'approche proposée.

## **1. La délégation de mission de service public comme expression de l'intérêt commun entre intérêt général et intérêts individuels**

Les bienfaits et les services que procurent les forêts aux populations Malagasy fait de sa conservation et de sa gestion durable un besoin d'intérêt général<sup>6</sup>. L'administration forestière est ainsi investie d'une mission de service public. A défaut de pouvoir assurer seule la satisfaction de cette mission, elle peut déléguer certaines de ses attributions aux différentes parties prenantes au secteur forestier.

### **1.1. Un manque de moyens humains et financiers structurel de l'administration forestière l'empêchant d'assurer sa mission de service public**

L'administration forestière aussi bien au niveau central que déconcentré ne peut assurer seule la conservation et la gestion durable des ressources forestières. La faiblesse de sa présence au niveau local et des moyens qui lui sont alloués la rendent peu opérationnelle (Bertrand et al., 2014).

La déforestation et la dégradation des forêts représentent pourtant une menace importante pour l'approvisionnement en bois du pays, le bien-être de la population, la productivité des terres, la fourniture et la distribution d'eau, l'accès à l'énergie, l'exercice des droits d'usage, la conservation des habitats et de la biodiversité.

Idéalement l'administration forestière devrait assurer la présence physique des forestiers jusqu'au massif forestier et l'effectif des agents déployés au niveau des cantonnements et des triages forestiers devrait être défini en fonction du potentiel forestier. Mais dû à la faiblesse des moyens de l'Etat et à la forte centralisation du budget<sup>7</sup>, cela reste peu vraisemblable. Les capacités de l'Etat restent très limitées<sup>8</sup>. La perspective de nouveaux recrutements et formation de nouveaux techniciens forestiers ne s'accompagneront vraisemblablement pas d'une augmentation substantielle des fonds alloués aux moyens matériels nécessaires à l'exercice de leur mission.

---

<sup>6</sup> Cette affirmation résulte de la situation écologique et socio-économique particulière de Madagascar.

<sup>7</sup> 86% du budget ont été exécutés au niveau de l'Etat central et 14% au niveau des Régions en 2013 (Ministère des Finances et du Budget, 2013).

<sup>8</sup> En 2008, les crédits budgétaires alloués à la masse salariale des fonctionnaires représentaient 877 millions Ariary soit 22, 42% du budget général. Ils ont été augmentés à 1506 millions Ariary soit un peu moins de 50% du budget général en 2014 (La fonction publique et la gestion des finances publiques).

## 1.2. La délégation de mission de service public aux parties prenantes au secteur forestier

Pour pallier à ces faiblesses, une approche multi-parties visant la responsabilisation et la coopération des acteurs, tels que les collectivités territoriales décentralisées, les services techniques déconcentrés, les communautés locales, la société civile et les opérateurs économiques s'impose sur le terrain, notamment en matière de surveillance des forêts et de respect des normes d'aménagement et d'exploitation des forêts. Les entraves à la conservation et la gestion durable des ressources forestières doivent être solutionnées au niveau le plus proche et le plus approprié pour répondre aux besoins et réalités propres à chaque communauté d'acteurs concernée.

Concernant spécifiquement les compétences des collectivités territoriales décentralisées, celles-ci disposent légalement de la possibilité de concourir à la conservation et à la gestion durable des forêts<sup>9</sup> par l'aménagement concerté de leur territoire, la sécurisation foncière, la vérification de l'origine des produits forestiers et de la légalité de leurs modalités d'exploitation, ceci au moyen de la perception des prélèvements et des ristournes et de la mise en place d'une fiscalité incitative décentralisée. Les Communes<sup>10</sup> peuvent ainsi garantir la légitimité de l'établissement des délégations de services publics forestiers et de la régularité de leur mise en œuvre, participer à la procédure d'homologation des *dina*, instituer les structures locales chargées de la surveillance des forêts et de l'assistance aux usagers et exploitants des forêts, prévenir et lutter contre les feux et la déforestation, aider et assister les agents habilités dans la recherche des infractions.

De la même manière, les lois et règlements en vigueur font des contrats administratifs de délégations de gestion de tout ou partie des massifs forestiers des instruments privilégiés de la formalisation des droits et obligations des communautés de base, des gestionnaires d'aires protégées, des exploitants ou des collecteurs de produits forestiers.

## 1.3. Des droits et obligations sur les forêts et les produits forestiers déterminés par l'intérêt commun

Les forêts ne sont pas des réservoirs de matières premières et les produits forestiers, de simples biens économiques aliénables à souhait. Ils participent au maintien des équilibres écologiques et aux bénéfices qu'ils procurent.

Le concept de biens communs désigne ces biens comme une richesse commune, sans propriété exclusive, devant être gérés dans l'intérêt de la communauté des ayants droits présents et à venir (Rocheffeld, 2014). Il véhicule une régulation équitable d'accès, le partage, la participation, la collaboration de pair à pair, l'intérêt général, le respect, la valorisation des différences. Le bien commun fait primer l'intérêt général sur l'intérêt particulier, le collectif sur l'individu, la coopération sur la compétition, l'usage sur la possession (Montialoux, 2007). Pour certains « *la catégorie des biens communs est appelée à remplir cette nouvelle fonction constitutionnelle de protection du public face à l'Etat néolibéral et au pouvoir privé.* » (Mattei, 2011)

---

<sup>9</sup> Art 141 de la Constitution « Les Collectivités Territoriales Décentralisées assurent avec le concours de l'Etat la préservation de l'environnement ».

<sup>10</sup> Art 149 de la Constitution « Les Communes concourent au développement environnemental de leur ressort territorial ».

Ainsi, la forêt constitue un bien d'intérêt commun. La gestion durable des massifs et produits forestiers est déterminée par l'intérêt commun et repose donc sur une participation des usagers à la gouvernance et aux prises de décisions notamment en vue de définir les règles d'utilisation, afin d'assurer la fourniture durable de biens et services de multiple nature.

Dans cette perspective, l'Administration forestière est soumise à une obligation de moyens en vue de l'institutionnalisation d'une gestion viable et appropriée des ressources forestières. Le service public n'est plus pensé « en termes de nationalisation étatique, mais comme des services communs co-gouvernés par les différents acteurs privés et publics producteurs ou (et) consommateurs » (Thomé, 2016, p. 108).

Les forêts sont donc objets d'un service public et non moyens de services publics (Perron Daniel, 2011). Ainsi, ceux qui sont investis de ces missions, directement ou par délégation, sont tenus de poursuivre et d'atteindre ces buts de services publics. Tous actes faits par eux en contradiction avec ce but excédant leur pouvoir, peuvent être nuls ou entraîner leur responsabilité.

## **2. La conservation et la gestion durable des forêts au delà de la propriété des sols**

Il s'agit de poser une définition fonctionnelle de la forêt s'imposant aux régimes de propriété et d'usage du fond de terre et des ressources qu'elle porte en attendant l'élaboration du régime foncier spécifique des forêts annoncé en 2005.

### **2.1. L'absence de prise en compte de la spécificité des forêts dans le droit foncier**

Le défrichement et la culture sur brûlis sont traditionnellement et légalement selon le droit foncier malgache associés à une mise en valeur permettant de revendiquer la propriété d'un terrain. D'un autre côté, le vide juridique concernant le régime foncier des forêts<sup>11</sup> décourage tant l'administration publique que les communautés ou les opérateurs privés à développer des activités de reboisement, de reforestation ou même de conservation des forêts.

### **2.2. Une définition fonctionnelle de la forêt justifiant l'établissement d'une servitude d'utilité publique**

Une dissociation du régime forestier du régime foncier a été justifiée par l'introduction d'une servitude forestière mettant en avant une définition fonctionnelle et non propriétaire de la forêt.

La définition de la forêt adoptée est fonctionnelle et élaborée en référence aux services environnementaux définis dans la Charte de l'environnement<sup>12</sup> : la forêt est un « *écosystème assurant ou ayant vocation à assurer des services de production, des services de régulation, des services de support et des services culturels tels que définis par la Charte de l'environnement, et fournis par une végétation ligneuse.* »

---

<sup>11</sup> Art 38 Loi 2005-019 du 17 octobre 2005 Fixant les principes régissant les statuts des terres

<sup>12</sup> L'article 4 de la loi 2015-003 du 19 février 2015 Portant Charte de l'environnement malagasy actualisée définit les services environnementaux comme « l'ensemble des services fournis naturellement par l'Environnement pour l'humanité ».

La destination principale des forêts est quant à elle définie dans le cadre de l'élaboration des schémas nationaux régionaux et communaux d'aménagement du territoire avec lesquels les outils de planification territoriale de mise en œuvre de la politique forestière s'articulent.

On peut distinguer : 1° **la forêt de production** dont la destination principale est la production durable de produits ligneux et non-ligneux à des fins d'exploitation ; 2° **la forêt de conservation** dont la destination principale est la conservation de la biodiversité et qui est soumise au code des aires protégées<sup>13</sup> selon les procédures définies par le même code ; 3° **la forêt de protection** dont la destination principale est d'assurer un service de régulation en raison de la fragilité de l'écosystème, notamment les forêts assurant la protection des bassins versants, la protection du système hydrique, la protection des berges et des cours d'eau, la protection des sols et les mangroves ; 4° **la forêt de bien-être culturel et d'équité sociale** dont la destination principale est d'assurer l'aspect culturel et social conférée à l'écosystème par une communauté dont les connaissances traditionnelles et locales participent à l'aménagement forestier et à la gestion durable de la biodiversité<sup>14</sup>.

**La servitude forestière est une** servitude d'utilité publique établie afin de conserver les ressources forestières et d'assurer leur gestion durable, ainsi que la limitation des risques écologiques dans les forêts. La servitude forestière établit des limites au droit de propriété et d'usage du sol dont la principale consiste en l'interdiction de défricher la forêt primaire.

La servitude forestière, est établie sur le domaine forestier au profit du Ministère en charge des forêts. Elle autorise l'établissement d'un régime forestier opérationnel permettant d'encadrer les activités humaines relatives aux forêts sans préjudice de l'incertitude inhérente à l'application du droit foncier.

Les droits fonciers sur le domaine forestier s'acquièrent et se perdent en effet selon les dispositions qui seront envisagées par le régime spécifique introduit par l'article 38 de la loi 2005-019. Néanmoins, le droit forestier introduit trois orientations principales vis à vis de l'application des lois foncières régissant les terrains privés et le domaine privé et public de l'Etat et des collectivités territoriales : (1) le défrichement ne constitue pas une mise en valeur des terrains et ne peut être qualifié d'occupation au sens de la loi 2005-019. (2) Le boisement et le reboisement attestés par le Ministère chargé des forêts constituent une mise en valeur des terrains et peuvent être qualifiés d'occupation au sens de la loi 2005-019. (3) Les forêts dont les délimitations sont reportées dans des textes réglementaires établis par l'administration forestière appartiennent à l'Etat et peuvent être gérées en régie ou en commun selon les dispositions des conventions établissant des délégations de mission de service public.

### **2.3. Harmoniser les mécanismes d'incitations pour initier la lutte contre l'insécurité du foncier forestier**

La servitude forestière permet d'une part, de protéger le domaine forestier de la menace d'appropriation des terrains par les particuliers par quelque moyen officiel que ce soit, et d'autre

---

<sup>13</sup> Loi 2015-005 du 26 Février 2015 portant refonte du code de gestion des aires protégées.

<sup>14</sup> La complémentarité entre les savoirs scientifiques modernes et les connaissances traditionnelles et locales permet de concilier les intérêts multiples dans la gestion des forêts et responsabilise les populations.

part, de mettre en place des mécanismes incitatifs effectifs permettant de récompenser ou de compenser les individus qui adoptent des changements effectifs de comportement.

Pour certains auteurs, qualifier les forêts de biens communs constitue « *un moyen de démembrer le droit de propriété en accordant à la collectivité la maîtrise de la forêt sans porter atteinte à propriété du sol forestier* » (Martin, 1984). En ce sens, Michel Prieur écrit que « *le sol forestier pourrait rester objet de propriété mais la forêt elle-même serait un patrimoine collectif, une richesse nationale* » (Prieur, 1984). Ainsi le propriétaire conserve des droits sur les produits et revenus de son sol, mais le pouvoir de décision pour la protection durable du site est transmis à la communauté pour « une intervention protectrice » (Jansujwicz et al, 2010).

L'insécurisation du foncier forestier constituant respectivement une menace pour l'administration forestière, les populations locales et les opérateurs forestiers face aux menaces liées au défrichement et à l'exploitation illicite, notamment dans le contexte d'une absence de maîtrise des flux migratoires, il reste urgent d'investir de manière globale et concertée le régime spécifique du foncier des forêts, mais de manière dissociée par rapport à la loi forestière proposée (Aubert et al, 2015).

### **3. Un partage équitable des ressources fondée sur une approche multiscalair des produits forestiers**

Il s'agit de promouvoir l'organisation des filières de produits forestiers à partir d'un ensemble de règles explicitement partagées par des acteurs identifiés susceptibles de se constituer en groupements professionnels et de mettre en place des mesures incitatives et des avantages palpables pour les opérateurs économiques qui acceptent de formaliser leurs activités.

#### **3.1. Une économie forestière reposant sur des filières illicites, informelles ou monopolistiques**

L'économie des populations rurales riveraines des forêts dépend directement de l'accès aux ressources forestières pour assurer les besoins quotidiens et leur survie. Actuellement une grande partie des activités économiques dans les forêts sont illégales et anarchiques. Une gestion équitable des forêts et des mesures incitatives pour le reboisement et la restauration forestière reposent sur un cadre réglementaire créant des opportunités d'exploitation durable et légale des produits forestiers.

#### **3.2. Responsabilisation et professionnalisation des opérateurs forestiers susceptibles de se constituer en groupements professionnels**

**La responsabilisation des parties prenantes au secteur forestier** est envisagée au moyen d'une mobilisation coordonnée et plus systématique des financements directs et indirects alloués à la conservation et à la gestion durable des forêts.

Le secteur forestier est un secteur qui pourrait s'autofinancer compte tenu des recettes qu'il génère, il contribuerait entre 4 à 7% du PIB (DVRF/DGF/MEEF, 2015). Pourtant, jusqu'à aujourd'hui et malgré la possibilité légale de constitution de fonds forestiers national et régionaux,

l'Administration forestière reste financièrement entièrement dépendante des lois annuelles de finances et des appuis des bailleurs internationaux pour assurer son fonctionnement et les investissements nécessaires à la réalisation de sa mission de service public. De nombreuses lois prévoient, la création de Fonds Nationaux (Fonds National de l'Electricité, Fonds d'Aménagement du Territoire, Fonds National pour le Développement Industriel ...). Une négociation est actuellement en cours avec le Ministère des finances pour opérationnaliser l'ensemble de ces dispositifs, et permettre la mise en place de systèmes de gestion pérennes et adaptés aux réalités de terrain.

En complément de ces **financements directs, des financements indirects** sont également envisagés pour compenser ou rémunérer les parties prenantes au secteur forestier qui investissent dans des activités de maintien des services écologiques rendus par les forêts. Des perspectives sont ouvertes par la production effective ou en cours de cadres légaux et réglementaires relatifs :

- à l'établissement d'avantages en nature et d'avantages financiers aux reboiseurs.
- à l'établissement d'avantages économiques et parafiscaux pour les communautés de base engagées dans l'exploitation durable de produits forestiers<sup>15</sup> (Aubert et al, 2015 b).
- au partage juste et équitable des avantages issus de l'accès aux ressources génétiques et des connaissances traditionnelles associées (APA) (Rambinitsoatra et al , 2014).
- à la redistribution des revenus issus des ventes de carbone réalisées dans le cadre de la REDD+ conditionnés sur « des paiements basés sur les résultats » ;
- à la mise en place de mécanismes tels le paiement pour services environnementaux (PSE) ou les revenus minimums garantis (Rakatondrabe et al. 2014).

Concernant la compensation des dommages causés aux forêts par les activités industrielles, et en application des principes de **responsabilité sociétale et environnementale des entreprises**, il est également recommandé de promouvoir le développement d'incitations vis-à-vis du secteur privé, notamment vis-à-vis les entreprises non directement impliquées dans le secteur forestier, de manière à ce que des investissements dans des activités de reboisement soit reconnus comme un avantage dans le cadre des lois et règlements concernés, notamment ceux relatifs à l'organisation des marchés publics.

Quels qu'ils soient, aucun de ces mécanismes ne constitueront des panacées à eux seuls. Ces pistes méritent cependant d'être investies en complément des outils existants dans une perspective d'intégration effective dans les politiques publiques mobilisées sur le territoire national. Ils devront contribuer aux investissements induits par la nécessaire transition agricole dont dépend l'avenir des populations rurales de Madagascar. Pour ce faire, ils devront être compris et appropriés par les communautés concernées sur la base de leur consentement libre et éclairé explicite et de leur participation aux prises de décision.

La **professionnalisation** et la formalisation des opérateurs forestiers constituent également un objectif essentiel de la politique forestière dans la mesure où l'exploitation durable des forêts et des produits forestiers repose sur un renforcement des capacités des acteurs et une transparence accrue de leurs activités.

---

<sup>15</sup> Loi n° 96-025 du 30 septembre 1996 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables

Ainsi, tout exploitant forestier doit être titulaire d'une carte professionnelle délivrée par l'Administration forestière. Nul ne peut se livrer à l'exploitation ou à la collecte de produits forestiers sans disposer d'une convention d'exploitation définissant la nature et la quantité des produits forestiers dont l'exploitation est autorisée ainsi que les techniques de prélèvements utilisées, le lieu, la période et la durée de l'exploitation. La convention d'exploitations est soumise aux dispositions fiscales et parafiscales en vigueur et comporte une obligation de reboisement sur une parcelle du domaine forestier prévue à cet effet ou à défaut, de compensation financière équivalente.

Un observatoire chargé de la mercuriale des prix des produits forestiers devra garantir une **transparence des prix**. Les parties prenantes au secteur forestier participeront à la production de l'information relative à l'évolution des cours des produits forestiers aux différents niveaux d'organisation des filières. La mise à disposition de cette information constitue un enjeu majeur de l'organisation des filières de produits forestiers dans la mesure où elle facilite l'établissement des d'achat et vente tout au long de la chaîne de valeur ainsi que la fixation des taux de redevances et de ristournes.

**L'encouragement de la transformation des produits forestiers sur place** implique pour sa réussite un transfert de technologie important, des incitations douanières et fiscales, un fort soutien à la formation professionnelle pour la création de nouveaux emplois dans le secteur forestier ainsi qu'une formalisation des métiers forestiers. Ainsi, tout transformateur de produit forestier de premier degré est soumis à une déclaration auprès de l'Administration forestière qui lui délivre une carte professionnelle. Ces transformateurs ont en outre l'obligation de vérifier l'origine des produits utilisés et la légalité de leurs modalités de production. Ils participent à leur traçabilité.

**La commercialisation des produits forestiers** peut être exercée par des personnes morales ou physiques de droit privé ayant le statut de commerçant selon les dispositions régissant le droit du commerce ou par des personnes morales de droit privé ou de droit public selon les dispositions régissant respectivement le droit des Associations, le droit des Organisations Non Gouvernementales, le droit des établissements publics, pour ce qui concerne l'exploitation en régie des forêts de l'Etat ou des Collectivités territoriales décentralisées.

La commercialisation des produits forestiers s'effectue dans le respect des dispositions relatives au droit fiscal et les personnes privées ou publiques commercialisant des produits forestiers ont l'obligation de vérifier l'origine des produits utilisés et participent à leur traçabilité.

Toute personne désireuse d'exporter et d'importer les produits forestiers conformément à la législation en vigueur doit préalablement en être autorisée par l'Administration forestière. La nomenclature des produits forestiers pouvant faire l'objet d'exportation et d'importation est fixée par l'Administration des douanes selon les lois et règlements en vigueur.

### **3.3. Harmonisation et intégration des droits d'usages dans le droit forestier pour la production de règles explicitement partagées**

La responsabilité de chaque opérateur forestier tout au long de la filière de production et de commercialisation des produits forestiers de vérifier l'origine légale des produits vise également à permettre l'exercice durable des droits d'usages des populations locales.



En effet, les populations locales exercent leurs droits d'usage dans les forêts de production, de protection, de conservation et de bien être culturel et d'équité sociale sous réserve le cas échéant du respect du plan d'aménagement de la forêt concernée et/ou des clauses restrictives à l'accès à la propriété privée.

Ces droits d'usage concernent la possibilité de se servir de choses :

- le ramassage de bois de chauffage ;
- la cueillette de fruits, de plantes alimentaires ou médicinales, des racines et des feuilles ;
- la récolte du miel, des gommes, résines, champignons et autres produits forestiers ;
- le prélèvement en vertu d'une autorisation de coupe du bois destiné à la construction ou la réhabilitation d'habitations individuelles et communautaires, de pirogues, de parc pour cheptels, de cercueils et à l'artisanat non lucratif ;
- au prélèvement d'eau de consommation ;
- au prélèvement d'animaux et insectes non protégés en vue de leur consommation ;
- à l'accès aux sites sacrés.

Dans ce contexte, droits d'usage s'exercent gratuitement et ne donnent lieu à aucun paiement. Ils peuvent donner lieu à des transactions non commerciales ou des trocs au sein des membres de la population locale.

Au delà de l'action de se servir d'une chose, la reconnaissance des droits d'usages dans le cadre de l'intérêt commun est aussi considéré comme garde et préservation d'un commun (Dardot et Laval, 2014) et justifie l'implication des populations riveraines dans le contrôle des activités forestières.

#### **4. Coordonner les capacités de contrôle en articulant différents régimes de sanction**

Il s'agit d'une part de mobiliser les capacités de contrôle et de sanction existantes au sein des communautés comme régimes de prévention aux infractions forestières, et d'autre part de faciliter le suivi des procédures pénales par l'ensemble des personnes disposant, avec l'administration forestière, d'un intérêt à agir.

##### **4.1. Un droit pénal inopérant en matière forestière**

Malgré une interdiction séculaire du défrichement et des feux de végétation dans les forêts, malgré les interdictions d'exploitation des espèces de faune et de flore protégées, malgré des tentatives récurrentes d'assainissement du secteur forestier, les activités illégales font légion dans les forêts de Madagascar.

La répression forestière comprend pourtant un tableau relativement complet de sanctions, mais dans la pratique, les sanctions lourdes telles que l'emprisonnement ou les sanctions financières restent exceptionnellement prononcées. Cette situation peut s'expliquer par le fait que la délinquance forestière est difficile à découvrir et échappe aux pouvoirs d'investigation des agents verbalisateurs. Ce phénomène est illustrée par le fait que la procédure pénale forestière dans l'ancienne législation reflète l'emprise de l'Administration forestière, et accepte des formes de transactions pénales, qui ne sont pas suffisamment transparentes et qui négligent le principe de la séparation des pouvoirs. Les modalités de traitement de ces transactions sont contraires à la

Constitution et la législation en vigueur et constituent un terrain favorable à la fraude, au détournement de pouvoir et à la corruption.

#### **4.2. L'intégration de la gestion des ressources communes, dont les forêts, dans des projets de territoire et coordination intersectorielle**

La lutte contre l'agriculture itinérante sur brûlis forestier est parmi les principaux défis qui doivent relever d'une coordination intersectorielle. Au lieu d'une interdiction catégorique (fort souhaitable, mais non-réalisable depuis des décennies) nous proposons un régime d'autorisations de défrichement collectives et nominatives accordées par l'Administration forestière au cas par cas en dehors des forêts de conservation sur la base d'une demande annuelle établie au niveau de chaque *Fokontany* (subdivision administrative de base malgache). Cette disposition vise à établir les bases d'un contrôle effectif des défrichements par les parties prenantes au secteur forestier et offre la possibilité de cumuler le régime des infractions forestières à d'autres régimes de sanctions établies localement dans le cadre des politiques de développement territoriales promues.

Cette recherche systématique de mobilisation des dispositifs de sanction territoriaux existants à Madagascar est envisagée dans le cadre de la responsabilisation des parties prenantes au secteur forestier en amont de l'ensemble du panel des infractions forestières susceptibles d'être pénalement sanctionnées à partir du moment où elles sont saisies par l'administration forestière.

#### **4.3 La production et l'application des *dina* en amont du lancement des poursuites judiciaires**

Traditionnellement, les *dina* sont des normes sociales ou codes de conduite qui régissent les relations au sein des ou entre communautés. Ce sont des règles volontaires, élaborées et appliquées par la communauté elle-même. Ces *dina* sont légitimes au niveau local car ils émanent de la population locale, et sont donc généralement respectés. Le *dina* institue à la fois une justice de proximité et un contrat social.

L'Etat Malagasy a adopté le *dina* comme outil de gouvernance légalement reconnu à travers un processus d'homologation auprès du Tribunal. Pour gérer durablement des ressources naturelles, le *dina* a été consacré juridiquement par la loi sur la GELOSE (Gestion Locale Sécurisé) en 1996 et la loi n° 2001-004 du 25 octobre 2001 portant réglementation générale des *dina* en matière de sécurité publique.

L'article 1er de la loi n° 2001-004 portant réglementation générale des *dina* en matière de sécurité publique le définit comme « *une convention collective présentée sous forme écrite, librement adoptée par la majorité des Fokonolona âgés de dix-huit ans révolus ou selon le cas, des représentants d'un hameau, d'un village ou d'un Fokontany* ». Le *Fokonolona* est quant à lui défini à la fois comme une « communauté humaine, spatiale et entité administrative ».

Dans le cadre du développement durable où la participation de la population locale dans la prise de décision est fondamentale, le *dina* a un rôle important. C'est un instrument assurant la responsabilisation des communautés de base appuyées à la fois par les quartiers mobiles qui assistent les chefs de *Fokontany* et par la police municipale mobilisée sous l'autorité du maire.

En outre, le *dina* renforce la confiance dans les institutions communautaires et territoriales car des mécanismes de rétrocontrôle sur les représentants sont facilement accessibles et permettent aux groupes marginalisés de s'ériger en contre-pouvoirs face à la domination de l'individualisme de certains.

En cas de transgression des règles, le *dina* impose des sanctions sous forme de *vonodina*. Pour être efficace, les instruments et les procédures d'application des sanctions doivent être adaptés aux réalités locales (Andriamalala et Gardner 2010). Sous conditions d'une participation réelle des communautés locales, lors de la création du *dina*, cet instrument en même temps traditionnel et juridique peut nettement améliorer le niveau d'application des règles régissant les ressources communes.

Parallèlement, la transaction pénale initiée par l'Administration forestière nécessite un recadrage. La principale réforme qui s'impose sera l'obligation d'homologation du Procureur de la République sur la proposition d'amende transactionnelle faite par l'Officier de Police Judiciaire et la suppression de la transaction après jugement définitif.

## Conclusion

A une vision lointaine, propriétaire et désincarnée de la forêt, l'avant-projet de loi forestière oppose une réalité plus locale ancrée dans les territoires et le quotidien des parties prenantes au secteur forestier. Ces dernières sont saisies par une définition inclusive des personnes, tant privées que publiques qui acceptent la dévolution de la mission de service public pour la réalisation d'intérêts communs localisés. Ainsi, les dispositions sont plus subjectives que prescriptives : les parties prenantes pourraient poursuivre leurs activités antérieures sans envisager de changements notoires de comportement, mais elles pourraient également investir leurs prérogatives de production, d'interprétation et d'application des normes du droit forestier autorisées par ce nouveau cadre légal. Les communs ne se décrètent pas, mais leur viabilité est fortement dépendante de leur reconnaissance explicite. C'est l'esprit de la rédaction de cet avant-projet de loi forestière malgache aujourd'hui soutenu par le gouvernement de Madagascar et dont l'adoption devrait être discutée lors de la prochaine session parlementaire, en 2017.

## Bibliographie

Alain BERTRAND, Sigrid AUBERT, et al : Madagascar, politique forestière : Bilan 1990 – 2013 et propositions, *Madagascar conservation & development*, vol 9, issue 1, 2014.

Alexandra RAZAFINBDRABE : Politique forestières et « bonne gestion » des ressources : le cas de Madagascar, *Ethique publique*, vo. 17 n° 2, 2015

Charlie ANDRIAMALALA, J. GARDNER, L'utilisation du *dina* comme outil de gouvernance des ressources naturelles : leçons tirées de Velondriake, sud-ouest de Madagascar, *Mongabay.com Open Access Journal – Tropical Conservation Science* Vol. 3 (4) : 447-472, 2010.

Claire MONTIALOUX, Service public et intérêt général, Regards croisés sur l'économie 2/2007 (n° 2) , p. 25-26, 2007.

Daniel PERRON, De l'inaliénabilité du domaine forestier : Au-delà de l'absence de base légale d'une opération de cession du domaine forestier, *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger*, 01 septembre 2011 n° 5, P. 1137, 2011.

David BOLLIER, *La renaissance des communs, pour une société de coopération et de partage*, Paris, Editions Charles Léopold Mayer, col. Vecam, 2015.

Jessica Spelke JANSUJWICZ, Aram CALHOUN , Protecting Natural Resources on Private Lands: The Role of Collaboration in Land/Use Planning. In S. C. Trombulak, R.F. Baldwin (réd.), *Landscape-scale Conservation Planning* (chap. 10, p. 205/233), New York, Springer Science + Business Media, 2010.

Judith ROCHEFELD, Quel modèle pour construire les communs ?, in Parance Béatrice, Saint Victor Jacques de (sous la dir. de), 2014, *Repenser les biens communs*, Paris, CNRS éditions, 2014

Manohisoa RAKOTONDRABE, Sigrid AUBERT, Jules RAZAFIARIJAONA, Sylvain RAMANANARIVO, Romaine RAMANANARIVO, Martine ANTONA, « Les paiements pour services environnementaux ; un moyen de contenir les cultures sur brûlis forestier à Madagascar ? », *Bois et Forêts des tropiques*, n°322, pp. 55-68, 2014.

Michel PRIEUR, Les forêts et l'environnement en droit français, in *Forêt et environnement en droit comparé et international*, Centre International de Droit Comparé de l'Environnement, PUF, pp.61-87, p. 303, 1984.

Pierre DARDOT, Christian LAVAL, *Commun, essai sur la révolution au XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris, Le Découverte, 2014

Pierre THOME, (Biens) communs, quel avenir ? Un enjeu stratégique pour l'économie sociale et solidaire, Yves Michel editions, Camecy, France, 2016

Saholy RAMBININTSAOTRA et al, Enjeux et défis pour la mise en place du dispositif APA à Madagascar : les droits locaux et les contrats de bioprospection, *Revue Africaine de Droit de l'Environnement*, N° 2, 2014, pp. 123-144.

Sigrid AUBERT, Alexio Clovis LOHANIVO, Manohisoa RAJOTONDRABE, Francia RAHAJASON, Frabrice RANDIAMANARIVONTSOA, Analyse de la situation foncière des forêts et feuille de route pour la mise en place de la REDD+ à Madagascar, Cirad, Evaluation des besoins pour le développement d'une approche nationale REDD+ à Madagascar, MEEMF/UN-REDD/FAO/UNDP/UNEP, 2015 a

Sigrid AUBERT, Philippe KARPE, Georg JASTER, Saholy RAMBININTSAOTRA, Pierre MONTAGNE, Les communautés de base partenaires privilégiées de l'administration forestière à Madagascar : le droit en question, *Revue juridique de l'Océan Indien* n°20, pp. 227-248, 2015 b

Ugo MATTEI, 2011, Rendre inaliénables les biens communs, *Le Monde diplomatique*, décembre 2011, p. 3. <https://www.monde-diplomatique.fr/2011/12/MATTEI/47058>

IMBIKI Anaclet, 2011, « *Le Fokonolona et le Dina. Institutions traditionnelles modernisées au service de la sécurité publique et de la Justice populaire à Madagascar* », JURID'IKA, 200 pages.

Textes juridiques cités :

Constitution malgache de la Quatrième République du 11 décembre 2010

Loi n° 2015-005 du 26 février 2015 portant refonte du code de gestion des aires protégées  
(*J.O.R.M n° 3610 du 23 mars 2015, p. 1337*)

Loi n° 2015-003 du 19 Février 2015 portant Charte de l'Environnement Malagasy actualisée  
(*J.O.R.M n° 3612 du 06 avril 2015, p. 1449*)

Loi n° 2005-019 du 17 octobre 2005 fixant les principes régissant les statuts des terres (*J.O.R.M n° 3007 du 02 janvier 2006, p. 4*)

Loi n° 2001-004 du 25 octobre 2001 portant réglementation générale des Dina en matière de sécurité publique (*J.O.R.M n° 2746 du 19 novembre 2001, p. 3047*)

Loi n° 96-025 du 30 septembre 1996 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables (*J.O.R.M n° 2939 du 14 octobre 1996, p. 2377*)