

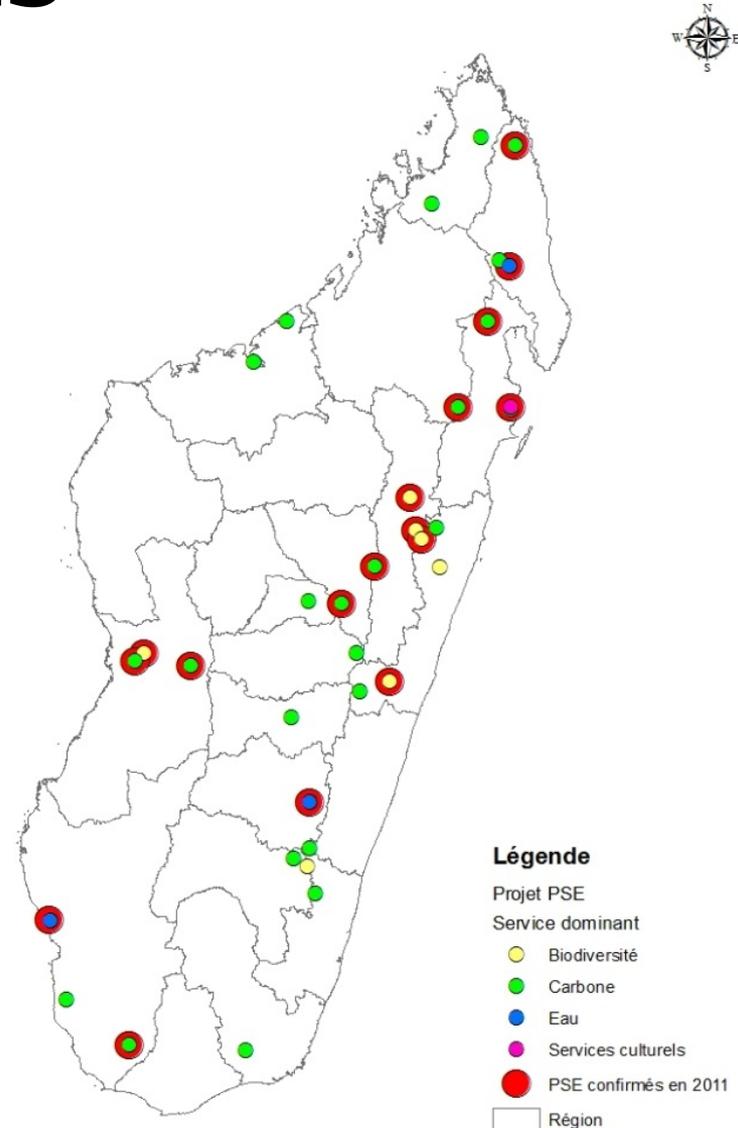
PSE et Service public :
Les modalités de l'intégration des
instruments de gestion des ressources
forestières à Madagascar

Aubert S., Rakotomavo N., Karpe P.,
Razafiarijaona J., Rainaivoson R., Gazull L.,
Lohanivo A. C., Desbureaux S., Ramananarivo
S., Ramananarivo R.

Constats

29 projets de PSE, implantés sur 39 sites et concernant plus de 79 communes (2009-2011)

- ⇒ Choix des terrains et développement des outils par les projets sans prise en compte des priorités des plans d'actions nationaux visant le développement durable (Ranaivoson et al., à paraître)
- ⇒ Pas de PSE au sens de Wunder (2005), mais un principe général d'action (payer un fournisseur de service environnemental)
- ⇒ Les populations les plus vulnérables (souvent les plus actives dans les processus de déforestation) non bénéficiaires des paiements.
- ⇒ Interventions souvent conduites dans un contexte dérogatoire au droit commun



Plan de l'exposé

□ Sans cadrage de politique nationale en la matière, comment promouvoir l'intégration des PSE dans le contexte institutionnel malgache ?

R1 : Intervenir en complémentarité des outils existants

R2 : Respecter des conditions de fonds et de forme permettant l'émergence d'un régime juridique spécifique aux contrats de PSE

=> Cas des services écosystémiques fournis par les forêts

R1 : Intervenir en complémentarité des outils existants

Le PSE, un appui à la réalisation d'une mission de service public

- La gestion durable des forêts, une mission de service public rendue par l'administration forestière
- L'existence de régimes de délégation de service public

Le service public de protection et gestion durable des ressources forestières à Madagascar : Loi cadre de la Politique forestière (1997)

ADMINISTRATION FORESTIERE

ENCADRE →

Définition fonctionnelle de la forêt (loi 97-017)

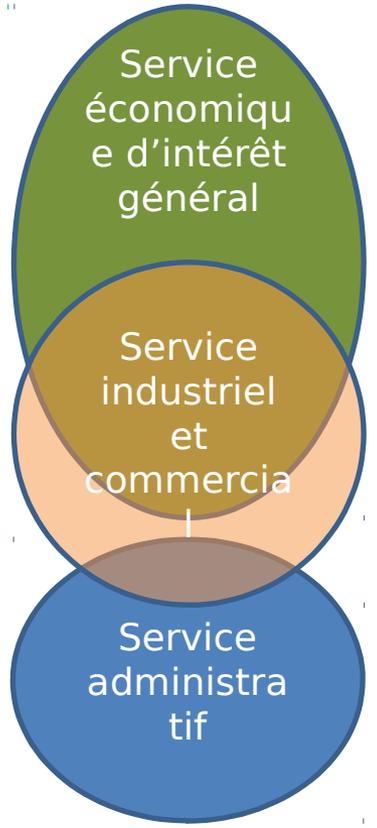
- Services d'approvisionnement
- Services culturels
- Services de régulation (cycles du carbone, de la fertilité des sols, conservation de la biodiversité, de l'eau)

- Autorisations administratives aux individus et aux sociétés
- Délégations aux communautés
- Délégations de base aux gestionnaires d'aires protégées

PSE ?

- Biens privés :**
- produits forestiers
 - produits écotouristiques
 - Crédits carbone

- Biens publics ou communs :**
- Services de régulation
 - Savoirs traditionnels ou locaux
 - Ressources génétiques des espèces endémiques reconnues dans le cadre d'ATM

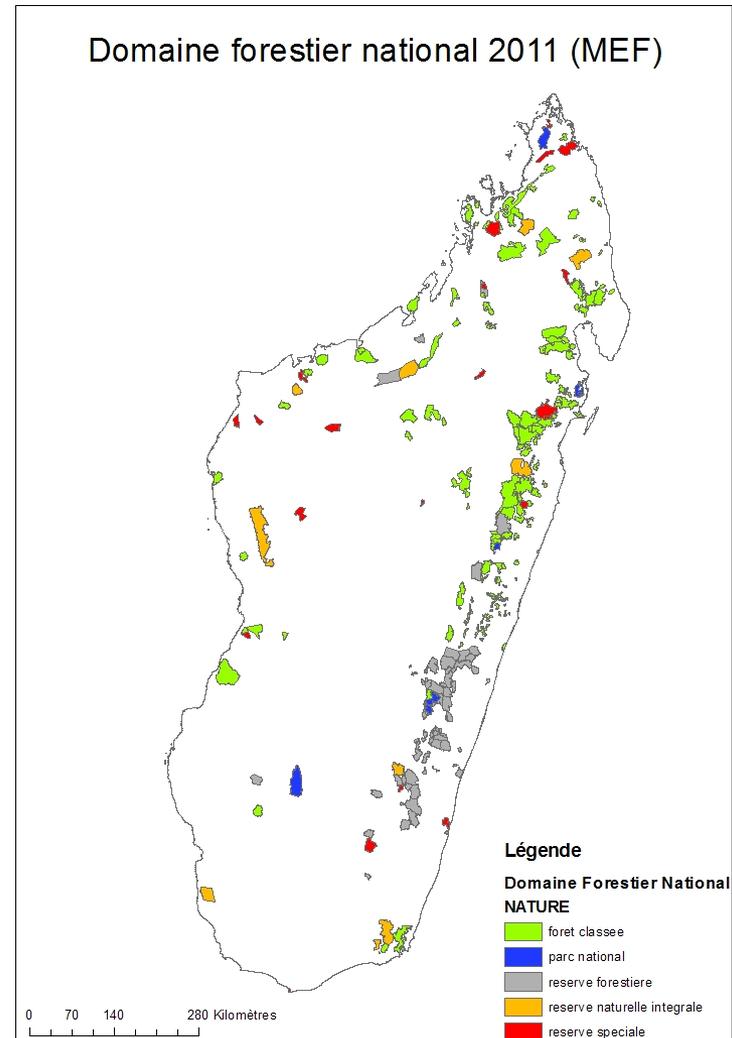


La gestion des services d'approvisionnement et des services culturels

Le domaine privé de l'Etat : un bien public à gestion privative

- Planification
 - Informations lacunaires sur les ressources
 - Autorisations de coupe et de transport accordées sur la table
- Concessions
 - Exploitation forestière
 - Ecotourisme
- Droits d'usages
 - limités à l'utilisation des ressources par les populations communales riveraines
 - L'épineuse question des « tavy »

Une mission économique d'intérêt général : la satisfaction des demandes locales, nationales et internationales de produits forestiers



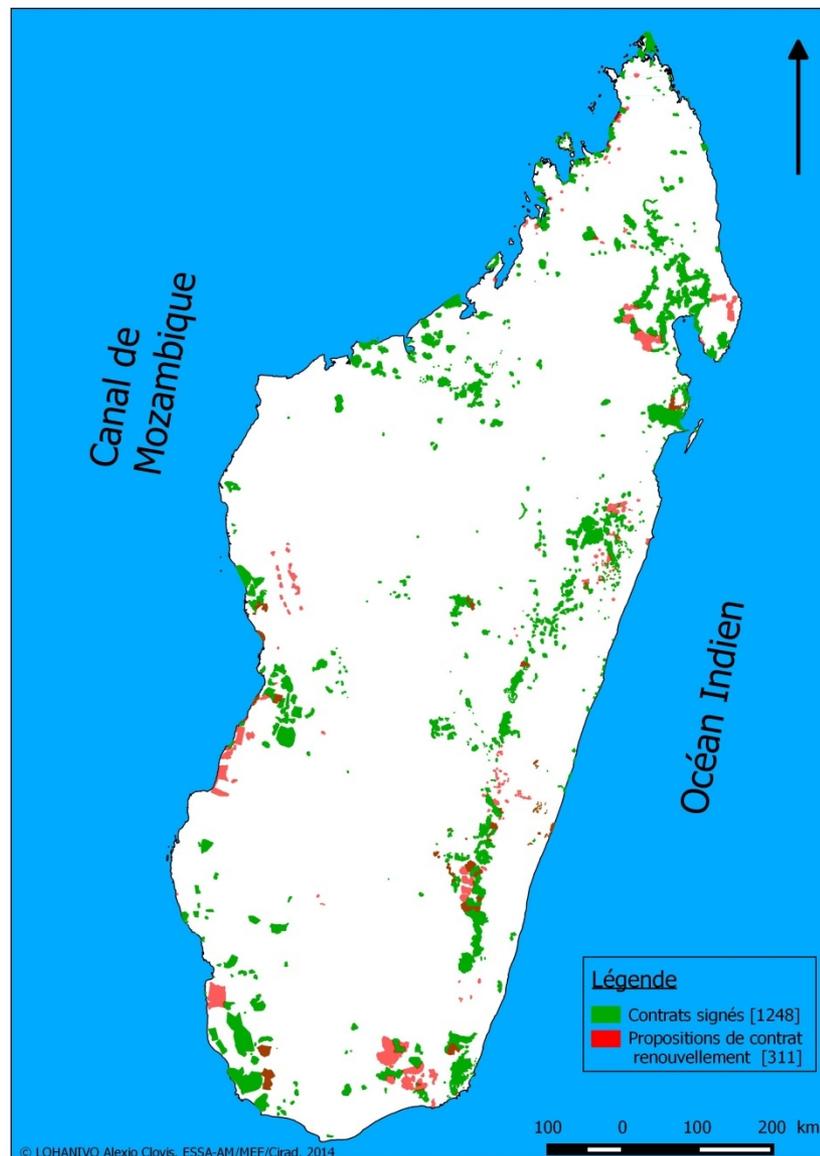
La gestion des services d'approvisionnement et des services culturels

Une délégation de service public au profit des communautés de base

Au 01.01.2014 :

- **1248 contrats de Transferts de gestion initiés en 15 ans**
- 449 contrats en cours de validité
- 2 447 917 ha concernés soit 4,2 % du territoire national
- Droits fonciers non explicites

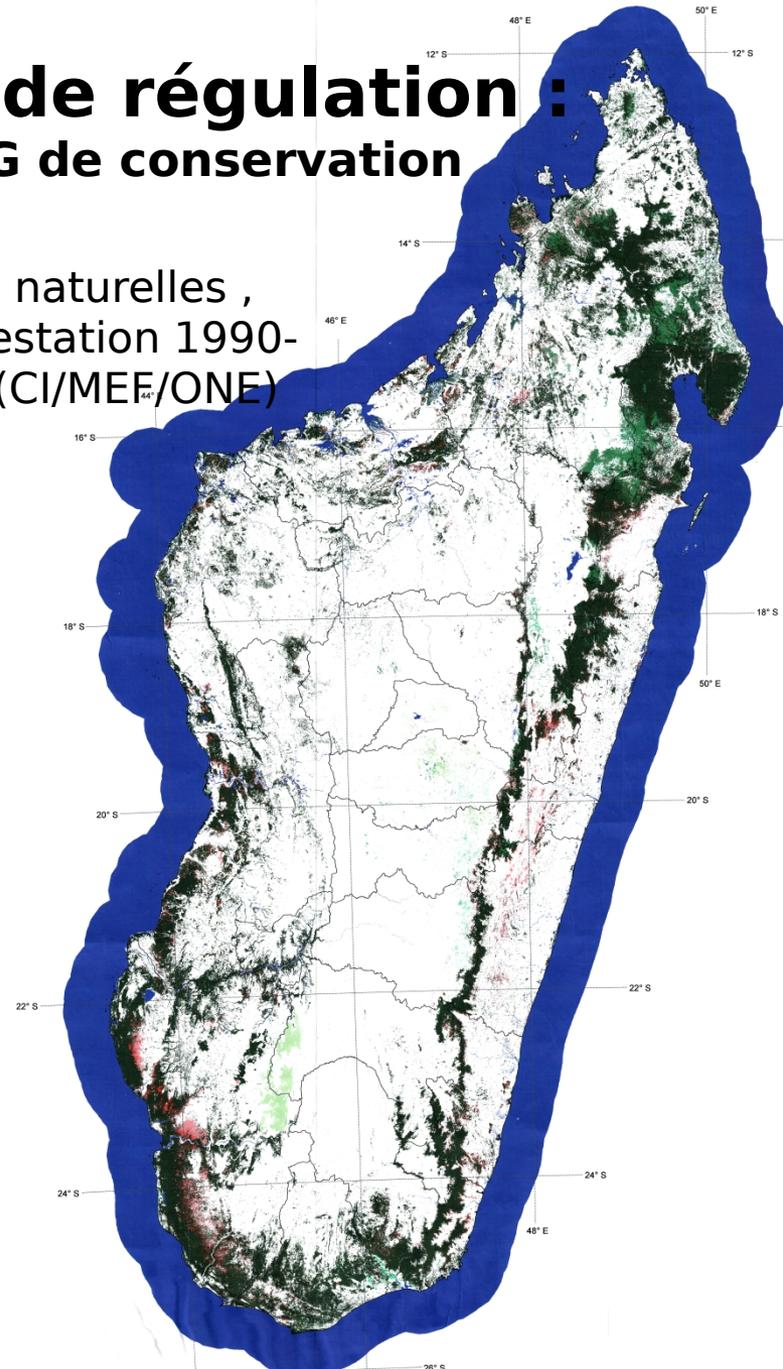
(A.C. Lohanivo, 2014)



La gestion des services de régulation : un lobbying important des ONG de conservation

- Accroissement des connaissances scientifiques sur la biodiversité (à 80% endémique)
- Identification des facteurs de déforestation et de dégradation des forêts
- Taux annuel de 0.88% sur la période 2000-2012 (S. Desbureaux à partir des données d'Hansen et al.)
- ***Une mission d'intérêt économique général (recherche de revenus pérennes pour la gestion des AP)***

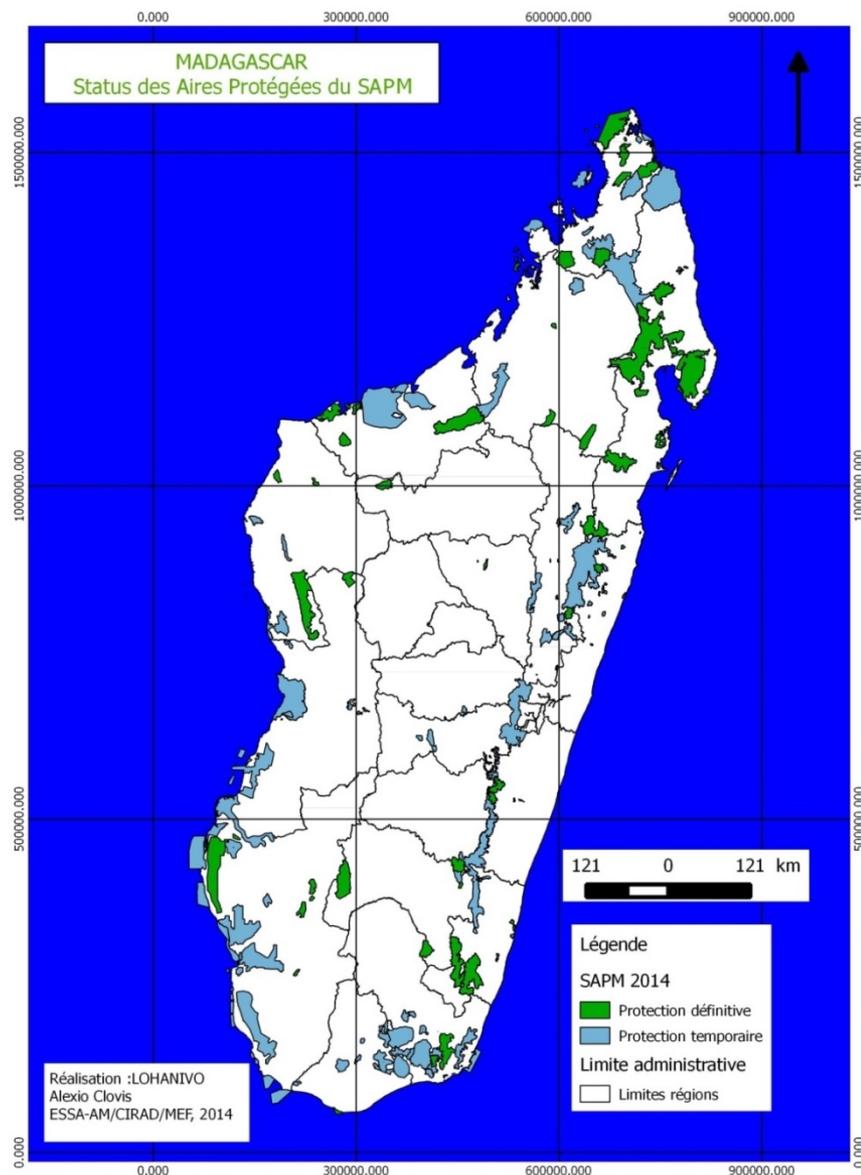
Forêts naturelles ,
Déforestation 1990-
2010 (CI/MEF/ONE)



La gestion des services de régulation : une délégation de service public aux ONG de conservation

Pour la conservation de la biodiversité (au 01.01.2014)

- 53 AP créées gérées par le MNP
- 96 AP placées en protection temporaire
- 6 délégations de gestion effectives à 5 ONG internationales
- 6 942 656 ha concernés par le SAPM soit 11,8 % du territoire national
- Droits fonciers non explicites
- Politique de compensation des restrictions d'accès aux populations locales exprimés dans les plans de sauvegarde



➤ **Une fiducie foncière
environnementale ? ... non**

La gestion des services de régulation : une délégation de service public aux ONG de conservation

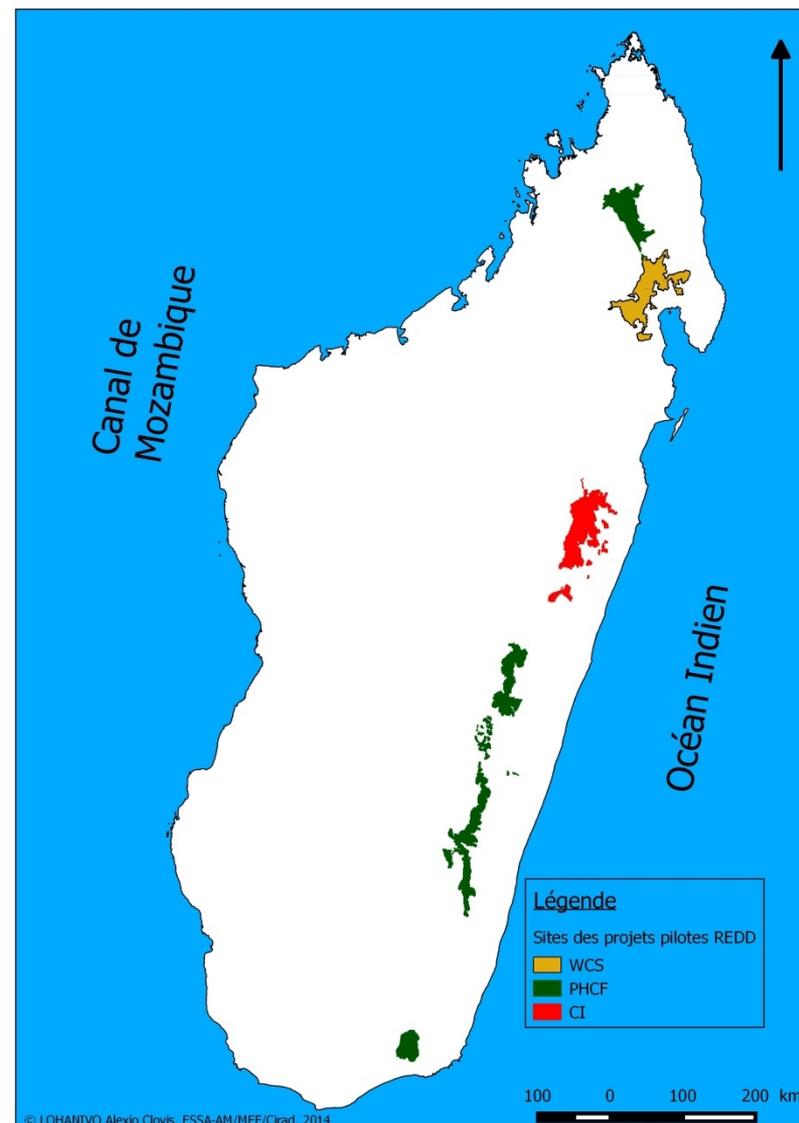
Pour la réduction des émissions de carbone / REED + (au 01.01.2014)

- 7 AP impliquées dans des projets de vente de carbone

Porteur	Périodes concernées	Surfaces concernées (ha)	Millions de tonnes de crédits carbone
WCS	2005-2035	360 060	38
CI	2007-2017	325 000	15,7
Ecterra	2008-2030	515 000	35

l'administration forestière

- Une clé de répartition concédant 50% des revenus de la vente aux populations locales



R2 : Respecter des conditions de fond et de forme permettant l'émergence d'un régime juridique spécifique aux contrats de PSE

- Pourquoi ?
- Comment ?
 - Conditions de fond
 - Conditions de forme



Pourquoi ?

- Droits réels sur la terre et les ressources non clarifiés
 - Les PSE interviennent dans une « chaîne » de contrats dont les termes doivent être cohérents
 - L'acceptation sociale des PSE et le respect de leur « conditionnalité » reposent sur une réactualisation des relations entre une pluralité d'acteurs (ayant-droits sur les ressources, acteurs du contrôle et de la mise en œuvre des sanctions)
- le contexte institutionnel ne facilite ni l'établissement de circuits financiers courts ni la sécurisation des contrats de droit privé

Comment ?

- Les PSE comme mesure incitative individuelle ou communautaire (+ privée ou publique ?) pour le maintien des services de régulation



Conditions de fond

- Le payeur de services environnementaux est dans la plupart des cas le délégataire de la gestion des AP, qui représente des acheteurs locaux, nationaux, internationaux
- Les fournisseurs de services environnementaux sont les personnes juridiques
 - impliquées dans la régulation de l'accès et la gestion des forêts **ET**
 - exerçant une pression sur les RNR (producteurs ou organisations de producteurs)
- Les services environnementaux sont des obligations contractuelles
 - de faire des activités et/ou des investissements explicitement définies dans un cahier des charges (type) **ET**
 - de respecter les lois et règlements en vigueur
- Le paiement prend selon le cas la forme d'une subvention ou d'une rémunération forfaitaire
- La conditionnalité repose sur un système de suivi-évaluation participatif déterminant chaque année les modalités de répartition des ressources financières disponibles

Conditions de forme

- Rappeler le cadre légal et réglementaire ainsi que l'emboîtement des contrats dans l'objectif de réalisation du service public
- Préférer le temps court pour la réalisation des contrats (1 an)
- Envisager, sur un même territoire, un ensemble de PSE différenciés pour
 - pouvoir approcher les populations les plus vulnérables
 - créer une réflexion/responsabilisation autour de « l'équité » de la redistribution des subventions et de la mise en œuvre d'une responsabilité partagée
 - dynamiser l'action collective en faveur du développement durable
 - Promouvoir l'intégration et la cohérence des ordres juridiques préexistants

Conclusion

- Pour les gestionnaires (délégants, délégataires et sub-délégataires) des forêts de Madagascar, les PSE comme **moyen** de réalisation des services publics :
 - Service public à caractère industriel et commercial (crédits carbone, ...)
 - Service public à caractère administratif lorsqu'il s'agit de vérifier, contrôler et sanctionner les atteintes à la satisfaction de l'intérêt général.
 - Nécessité d'un régime juridique spécifique aux contrats de PSE
 - Permettant de restituer le paiement dans cette démarche de reconstruction et de réalisation non seulement de la citoyenneté mais également de l'intérêt général;
 - Permettant de qualifier le paiement à partir de l'établissement d'un projet de société reposant sur des obligations contractuelles et réglementaires imbriquées de faire et de ne pas faire (non nécessairement fondé sur le coût d'opportunité d'un seul type d'acteur privé).
- Valeur ajoutée substantielle du Contrat

