

Loi n° 2004 - 015
modifiant et complétant certaines dispositions de l'annexe à la loi
n° 90-033 du 21 décembre 1990 portant Charte de l'Environnement
Malgache et de la loi n° 97- 012 du 06 juin 1997

EXPOSE DES MOTIFS

La Charte de l'Environnement Malgache, texte fondamental de la gestion de l'Environnement à Madagascar a donné les principales orientations, stratégies et objectifs à mettre en œuvre pour faire réussir le Plan d'actions environnemental.

Si les données fondamentales et historiques restent les mêmes, les avancées technologiques, la meilleure connaissance de la biodiversité, les progrès réalisés en matière de gestion et l'augmentation de la conscience environnementale nationale qui se traduit par une participation plus accrue des populations obligent à concevoir des programmes environnementaux qui tiennent compte de ces acquis.

Ainsi, les expériences et les leçons acquises lors des deux premières phases du Plan d'Actions Environnemental (PAE) constituent les principes de base de l'élaboration du PE3.

De même, les objectifs du DSRP, l'engagement de Durban, l'adhésion aux conventions diverses et l'ouverture de l'Administration au partenariat avec les secteurs privés, les ONG et les sociétés civiles ont fortement marqué les orientations de ce PE3.

En terme de défis dans la réduction de la pauvreté, la contribution de l'environnement consiste plus particulièrement en l'amélioration des conditions de vie des pauvres à travers l'utilisation durable des ressources naturelles et en l'internalisation des dimensions environnementales dans la politique globale et dans les politiques sectorielles de développement.

Sur le plan international et dans le cadre de la protection de l'Environnement, Madagascar a adhéré à plusieurs conventions dont entre autres

la convention de Kyoto sur le changement climatique et la convention sur la Biodiversité.

Par ailleurs, les exigences de la bonne gouvernance obligent actuellement l'Administration environnementale et forestière à se concentrer sur leurs rôles régaliens de régulation, et de contrôle et de laisser les activités opérationnelles à des agences d'exécutions mandatées.

Enfin, afin que l'action environnementale constitue un levier puissant du développement, il est nécessaire de mettre en place dans le cadre du PE3 :

un fonds destiné à recueillir les revenus générés par une bonne gestion nationale de l'environnement et à appuyer les communes pour qu'elles puissent améliorer sur le terrain leur environnement physique et permettre ainsi aux populations de bénéficier d'un cadre de vie meilleur;

une fondation pour la biodiversité et les aires protégées ainsi que le renforcement de l'intégration de l'environnement au niveau national, régional, local pour la recherche de la pérennisation de l'environnement.

Toutes ces contraintes qui signifient une meilleure adaptation du cadre législatif et réglementaire et une meilleure adéquation du cadre institutionnel avec les objectifs recherchés ont été intégrés dans ce PE3.

Tout ce qui précède justifie la nécessité de la modification de la charte de l'environnement.

Les modifications concernent :

- le Chapitre II du Titre IV intitulé le Projet Environnemental III

dans lequel, le PE3 décline :

ses généralités,
ses finalités et objectifs,
ses stratégies.

Le Titre V : Le cadre institutionnel qui précise :

en son chapitre premier :

les principes d'organisation,
l'administration du programme,
la coordination du programme du PE3.

en son chapitre quatre les agences ou organismes sous tutelle de protection de l'environnement ;

en son chapitre cinq le Fonds d'Appui a la Gestion Environnementale des Communes.

Tel est l'objet de la présente Loi.

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA
Tanindrazana-Fahafahana-Fandrosoana

Loi n° 2004 - 015
modifiant et complétant certaines dispositions de l'annexe à la loi
n° 90-033 du 21 décembre 1990 portant Charte de l'Environnement
Malgache et de la loi n° 97- 012 du 06 juin 1997

Le Sénat et l'Assemblée nationale ont adopté en leur séance respective en date du 14 juillet 2004 et du 19 juillet 2004, la Loi dont la teneur suit :

Article premier. -Les dispositions du chapitre III du titre IV, des chapitres I, IV et V du titre V de l'annexe de la loi n°90-033 du 21 décembre 1990 portant Charte de l'environnement malgache modifiée par la loi n° 97 012 du 6 juin 1997 sont modifiées comme suit:

TITRE IV
LES PROGRAMMES DU PLAN D' ACTION ENVIRONNEMENTALE

Chapitre III
Le Programme Environnement 3 (PE 3)

2.1. Généralités

Le souci de survie pour la population des zones d'intervention a toujours été la principale cause de pression sur les ressources naturelles. Certes, les programmes de développement actuels traitent des besoins priorités à l'échelle communale pour des investissements productifs, des infrastructures sociales et actions de désenclavement. Pourtant, il est tout aussi urgent de développer et de diffuser des alternatives moins destructrices de ressources naturelles et de la biodiversité dans ces zones. L'adoption du principe « gagnant-gagnant » impose la considération d'externalités et de bénéfices environnementaux qui ne sont pas toujours pris en compte dans l'approche classique de développement. Dans cette perspective, le PE 3 se propose de contribuer à la finalité suivante :

2.2. Finalité, objectifs

2.2.1 - La finalité :

La finalité du PE 3 est la conservation et la valorisation de l'importance et de la qualité des ressources naturelles pour permettre une croissance économique durable et une meilleure qualité de vie.

2.2.2 - Objectifs stratégiques :

Les objectifs stratégiques et finaux de la troisième phase sont :

L'adoption par les populations des modes de gestion durable des ressources naturelles renouvelables et de conservation de la biodiversité.

L'assurance de la pérennisation de la gestion des ressources naturelles et environnementales au niveau national.

Cette perspective a servi de références pour la définition des objectifs spécifiques des différentes composantes et des indicateurs permettant leur suivi et leur évaluation.

2.2.3 - Les objectifs spécifiques :

Les objectifs spécifiques du PE3 sont :

- des actions de développement durable sont mises en œuvre ;
- les écosystèmes forestiers (naturels et artificiels), les zones humides et les réserves d'eau sont gérés de manière durable ;
- les écosystèmes sensibles de Madagascar sont conservés et valorisés au niveau des aires protégées et sites de conservation ;
- les potentialités des écosystèmes marins et côtiers sont gérées de manière durable ;
- un changement de comportement positif vis-à-vis de l'environnement est observé ;
- les bases de financement durable d'actions de gestion rationnelle des ressources naturelles et de l'environnement sont établies ;
- une meilleure gouvernance environnementale est mise en place.

2.2.4 - Les résultats:

Les résultats du PE 3 sont :

- les plans communaux de développement et plans intercommunaux prennent en compte la dimension environnementale ;
- des alternatives de développement durable sont mises en œuvre dans le cadre des Plans communaux de développement et Plans Intercommunaux de Gestion Durable des Ressources Naturelles ;
- les filières de la biodiversité sont valorisées durablement ;
- les énergies alternatives sont promues ;
- la gestion de l'environnement urbain est améliorée ;
- les forêts sont gérées rationnellement ;
- la couverture des forêts artificielles est en augmentation ;

la gestion des combustibles ligneux est améliorée ;
les feux sauvages diminuent ;
les zones humides et réserves d'eau sont préservées durablement ;
la représentativité des écosystèmes est promue
le maintien de la biodiversité et des processus écologiques est assuré dans les aires protégées et sites de conservation ;
l'écotourisme au niveau des aires protégées et sites de conservation est développé et rentabilisé avec le secteur privé ;
le développement durable des activités de la zone côtière et marine est promu ;
les ressources côtières et marines sont valorisées et gérées de façon durable et équitable ;
la biodiversité et la fonction écologique des écosystèmes marins et côtiers sont maintenues ;
la prévention et la réduction des pollutions et dégradation en zones côtières et marines sont initiées ;
les informations et outils d'aide à la décision permettent la mise en oeuvre de la gestion durable de l'environnement;
les capacités nationales sont renforcées pour une gestion efficace et efficiente de l'environnement ;
des instruments spécifiques de pérennisation financière sont développés ;
un système fiable de gestion de fonds et de suivi est fonctionnel ;
des mécanismes de financement locaux sont en place ;
les politiques de développement du pays internalisent la dimension environnementale;
le dispositif institutionnel est amélioré ;
l'administration de l'environnement est renforcée ;
le service forestier est renforcé.

Les dispositions de ces objectifs ou résultats peuvent être complétées par décret pris en conseil de Gouvernement.

2.3- Stratégies

Les expériences tirées du Programme Environnemental phase 2 (PE2) ont montré que malgré de nombreuses réussites dans la gestion globale de l'environnement, il reste à conquérir l'adhésion du Malgache à cette gestion et créer en lui le réflexe de préservation de son environnement.

Pour ce faire, le PE3 a élaboré des stratégies de mise en oeuvre ainsi définies :

2.3.1 - Respecter des priorités nationales.

Afin d'avoir des résultats tangibles et palpables dans la gestion des actions environnementales et en particulier dans la résolution des problèmes cruciaux : protection des écosystèmes, gestion des feux, « Tavy », gestion et valorisation des ressources naturelles terrestres, côtières et marines, un minimum de coordination, d'organisation et d'entente est nécessaire. Dans ce sens, la reconnaissance et le respect des priorités nationales par toutes les parties prenantes dans le cadre de l'environnement sont indispensables.

2.3.2 - Assurer la pérennisation de la gestion de l'environnement

La pérennisation de la gestion de l'environnement repose sur deux bases essentielles:

- a) la mise en place d'un cadre institutionnel stable et répondant à des normes de gestion moderne de l'environnement ainsi qu'aux orientations définies par l'Etat ;
- b) le mécanisme de financement durable de la gestion de l'environnement repose sur la mise en œuvre de trois grands axes :
 - i) mise en place d'une fondation ;
 - ii) mise en place d'un mécanisme de redistribution équitable des bénéfices du tourisme ;
 - iii) paiement des services environnementaux.

A ces bases techniques s'ajoutent des considérations stratégiques comme l'ouverture à tous les acteurs de la préservation de l'environnement et au secteur privé, l'intégration des Collectivités Territoriales Décentralisées dans la gestion de proximité des ressources naturelles et dans le suivi environnemental des projets, la participation pleine et entière des populations dans l'élaboration, l'exécution et le suivi -évaluation des projets les concernant.

2.3.3 - Assurer la synergie entre les différentes composantes du Programme Environnemental.

Dans le but de générer des impacts significatifs tant au niveau de la population (augmentation des revenus) qu'au niveau de la gestion des ressources naturelles (meilleure conservation et valorisation des ressources), une recherche maximale d'efficacité sera une préoccupation majeure dans la mise en œuvre des composantes du programme.

Dans le souci de viser une meilleure complémentarité, la synergie interne entre les différentes composantes du Programme Environnemental doit se trouver à tous les niveaux de la mise en œuvre des activités.

2.3.4 - Développer de partenariat avec les autres programmes sectoriels.

L'intégration de la dimension environnementale dans les politiques et actions de développement sectoriel est nécessaire compte tenu du caractère transversal du problème de l'environnement. Elle implique la collaboration, la coordination et la synergie avec les autres Programmes sectoriels nationaux tels que les programmes de développement rural, les programmes routiers, les programmes de santé, d'éducation et de réalisation d'infrastructures.

Ce partenariat avec les autres programmes sectoriels doit se retrouver à plusieurs niveaux :

- au niveau des zones d'intervention notamment dans le cadre des Plans de développement communaux ;
- au niveau de la complémentarité des activités à mener ;
- au niveau du meilleur avantage comparatif présenté par chaque acteur (ratio coût/bénéfice le plus avantageux).

La mise en œuvre de ce principe nécessite une coordination forte et un niveau de décision très élevé. La démarche consiste à opérer une ouverture plus large en vue d'étoffer les synergies avec les différents secteurs, d'intégrer la dimension environnementale dans toutes les activités de développement et de valoriser la complémentarité des actions.

Il convient de souligner ici l'importance du partenariat avec les projets du secteur rural où des éléments de complémentarité et de synergie sont déjà identifiés et mis en œuvre au cours du PE-2 et qui méritent d'être poursuivis.

Le Programme Environnemental s'ouvre à d'autres intervenants dans la mise en œuvre des activités (associations, ONG). La valorisation des compétences de proximité est poursuivie, développée et capitalisée.

2.3.5 - Développer le partenariat avec les Collectivités Territoriales Décentralisées.

La Constitution dispose que « l'Etat avec la participation des provinces autonomes, assure la protection, la conservation et la valorisation de l'environnement par des mesures appropriées ». De même, la Loi n°94-007 relative aux pouvoirs, compétences et ressources des Collectivités Territoriales Décentralisées stipule que « les collectivités territoriales assurent avec le concours de l'Etat [...] la protection de l'environnement et l'amélioration du cadre de vie de la population ».

Le Programme Environnemental continue à entretenir une forte collaboration avec les Collectivités Territoriales Décentralisées dans l'élaboration de la programmation et l'exécution des interventions ainsi que le suivi-évaluation des actions environnementales de tous les niveaux.

Dans le cadre des Plans Communaux de Développement, la commune est le lieu d'ancrage de toutes les actions environnementales.

2.3.6 - Promouvoir la gestion participative et le transfert de gestion des ressources naturelles.

La gestion des ressources naturelles renouvelables en dehors des aires protégées, qu'il s'agisse des ressources de certaines formations forestières, de zones marines et côtières, de zones humides se fait de manière participative et implique les communautés riveraines, principales utilisatrices des ressources, aptes à mettre en œuvre des approches de gestion durable de proximité.

Concernant particulièrement les forêts, des sites de conservation dont la forme juridique et le mode de gestion sont précisés par voie réglementaire seront créés.

2.3.7 - Intervenir sur la base de contrat-programme et contrat à base de résultats.

Toutes les prestations dans le cadre des programmes environnementaux sont effectuées sous forme contractualisée soit à travers des contrats-programmes (cas des prestations ne pouvant être fractionnées en produits livrables), soit par des contrats à base de résultats (impacts facilement mesurables et quantifiables tant au niveau de la population cible qu'au niveau des ressources naturelles gérées).

La Loi n° 99-023 réglementant la Maîtrise d'Ouvrage Publique et la Maîtrise d'Ouvrage Privée (Loi MOP) sert de cadre de référence à ces contrats.

2.3.8 - Impliquer le secteur privé et la société civile

La participation du secteur privé et de la société civile (communautés locales de base, organisations paysannes, structures villageoises de concertation, communales, régionales et nationales, opérateurs économiques et autres catégories socio-professionnelles privées, ...) est recherchée car elle constitue une des bases de la pérennisation de la gestion environnementale à Madagascar. L'appropriation des actions environnementales doit se traduire par l'émergence de plus d'actions générées par les collectivités de base ainsi que les groupements non gouvernementaux par et pour eux-mêmes

TITRE V CADRE INSTITUTIONNEL

CHAPITRE premier Principe d'organisation

En tant que maître d'ouvrage de l'action environnementale à Madagascar, le Ministère chargé de l'Environnement élabore une lettre de politique dans laquelle il définit ses orientations en matière de gestion de l'environnement. Il est responsable de la mise en place du montage institutionnel de la gestion nationale de l'environnement tel que défini dans le Manuel d'Exécution du PE 3.

La gestion du PEIII est fondée sur certains principes de base :

1.1 - Une planification rigoureuse

L'atteinte des objectifs environnementaux tels que prescrits par la Charte de l'Environnement exige du Ministère un plan d'action souple mais rigoureux dans sa mise en œuvre et son suivi. Le Ministère de l'Environnement, des Eaux et Forêts exige :

- que tout projet, toute action entrant dans le cadre de la compétence du Ministère soit inscrit au Programme d'Investissements Publics (PIP) du Ministère, que ce projet ou cette action nécessite une contrepartie nationale ou non ;
- que tous ces projets ou activités fournissent des informations fiables permettant au Ministère de suivre l'évolution de leur mise en œuvre ;
- que tous ces projets travaillent en toute transparence (technique, financière, et notamment lorsqu'il s'agit d'activités de recherche) avec le Ministère.

1.2 - Une coordination forte.

L'élaboration du PE 3 a été l'occasion pour les divers partenaires d'exprimer une demande forte de coordination et de leadership de la part du Ministère. Il est apparu souhaitable que la protection et la gestion de l'environnement soit désormais confiée à une autorité ministérielle chef de file, dotée de moyens propres et chargée de poursuivre une action interministérielle.

En tout état de cause, le Ministère applique les principes de décentralisation, de désengagement des activités de production, de subsidiarité et respecte les grands principes de l'ingénierie.

1.3. Des procédures claires, efficaces et transparentes

Il ne peut y avoir de bonne gouvernance sans règles claires. Ces règles sous forme de manuel de procédures concerneront la gestion des fonds, la mise en œuvre et le suivi-évaluation des activités, des projets et du programme, des mesures d'atténuation des impacts environnementaux.

1.4. Les responsabilités institutionnelles

Les nouvelles responsabilités institutionnelles concernent :

L' ADMINISTRATION DU PROGRAMME

Tutelle financière

Le PE 3 est placé sous la tutelle financière du Ministère chargé des Finances qui signe les accords de financement avec les bailleurs de fonds au nom du Gouvernement.

Tutelle technique

Le PE 3 est placé sous la tutelle technique du Ministère chargé de l'Environnement.

En sa qualité de premier responsable de l'environnement à Madagascar, le Ministère de l'Environnement, des Eaux et Forêts définit la politique nationale en matière environnementale, assure sa mise en œuvre et son intégration dans la politique globale du pays.

A ce titre, le Ministère est responsable de la mise en œuvre des différents accords de financement en matière environnementale et assure le bon déroulement de tous programmes et projets oeuvrant dans le domaine de l'environnement et ce, quelles que soient les sources de financement.

Il représente le Gouvernement pour toutes les questions touchant l'environnement et est l'interlocuteur du Ministère chargé du Plan pour toutes les formalités concernant le Programme d'Investissement Public. Il s'assure de la contribution du secteur environnemental au développement du pays et en particulier, la participation effective de l'action environnementale à la réduction de la pauvreté à Madagascar.

Il négocie et coordonne les actions environnementales en relation avec les autres secteurs touchant la vie nationale en particulier la mise en synergie de la politique environnementale avec toutes les autres politiques sectorielles du pays.

Enfin, il veille à ce que la mise en conformité des politiques, programmes et projets nationaux par rapport aux préoccupations environnementales soit effective. Il sera consulté sur les projets de lois et décrets élaborés par les autres ministères ayant une incidence directe ou indirecte sur l'environnement. Le PE3 est placé sous la tutelle technique du Ministère de l'Environnement et des Eaux et Forêts.

LA COORDINATION DU PROGRAMME

La Coordination technique et financière relève de la responsabilité régaliennne du Ministère et ce d'autant plus si le mécanisme de financement prend la forme « d'aide budgétaire ». Cette coordination de la mise en œuvre, assurée par une structure opérationnelle rattachée au Ministère de l'Environnement, des Eaux et Forêts, dotée d'une autonomie de gestion administrative et financière, est précisée dans le manuel d'exécution du programme.

CHAPITRE IV

Les Agences ou Organismes sous Tutelle de Protection de l'Environnement

Le Ministère de l'Environnement, des Eaux et Forêts à travers la Direction Générale de l'Environnement (DGE) et la Direction Générale des Eaux et Forêts (DGEF) participe activement à la mise en œuvre du PE 3.

La volonté d'adapter les instruments de gestion de l'environnement a conduit à instituer des organes ou offices qui sont organisés sous forme d'établissements publics autonomes. Les services publics non administratifs en matière de gestion de l'environnement sont assurés par des «offices/agences» qui reçoivent un mandat clair et bien délimité et dont ils sont comptables sur le plan de leur exécution. Les « offices/agences » respectent les principes de la « maîtrise d'ouvrage » et du « multi acteurs » pour assurer les conditions de transparence et de bonne gouvernance.

4.1 L'Association Nationale pour la Gestion des Aires Protégées (ANGAP)

La délégation accordée à l'ANGAP pour la protection du patrimoine national de biodiversité est maintenue.

Ce mandat public comprend la gestion du réseau national des aires protégées, terrestres, aquatiques et maritimes. Toutefois, l'ANGAP n'intervient pas dans les forêts en dehors de aires protégées mais sa présence devrait

bénéficiaire d'une synergie avec les autres volets de la Politique environnementale.

4.2. L'Agence Nationale pour la Gestion des Forêts (ANGEF)

La préservation et la gestion durable des ressources forestières sont déléguées à l'Agence Nationale pour la Gestion des Forêts (ANGEF), organisme rattaché à la DGEF et des divers projets forestiers financés dans le cadre du PE 3.

Conformément à la législation et à la réglementation en vigueur, l'ANGEF prend en charge les forêts à vocation de préservation (conservation) et d'exploitation commerciale.

La mise en place de l'ANGEF peut être mise à profit pour restructurer certaines tutelles relevant du Ministère de l'Environnement et des eaux et Forêts et peut contribuer à la mise en œuvre du mandat de la nouvelle structure :

4.3. L'Office National pour l'Environnement (ONE)

L'Office National pour l'Environnement a vocation à s'occuper de la prévention des risques environnementaux dans les investissements publics et privés et de la lutte contre les pollutions. Il assure la mise en œuvre de la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement, en partenariat avec le secteur privé et plus particulièrement avec l'association des auditeurs ISO et l'association des professionnels de l'étude d'impact environnemental.

Il assure des missions d'intérêt public dont le suivi des Plans de Gestion Environnementale issus des études fournies par les promoteurs, la préparation des tableaux de bord environnementaux nationaux et régionaux.

4.4. Le Service d'Appui à la Gestion de l'Environnement (SAGE)

Le SAGE vise la promotion du développement durable par la bonne gouvernance et la gestion rationnelle des ressources naturelles. Il contribue à la mise en œuvre des politiques et programmes de Réduction de la Pauvreté, de la Décentralisation, de la Charte de l'Environnement (dont notamment la Stratégie Nationale de Gestion de la Diversité Biologique, la Gestion Intégrée des Zones côtières, la Mise en Compatibilité des Investissements avec l'Environnement,...) principalement à travers l'Association Nationale d'Actions Environnementales (ANAE).

4.5. L'Association Nationale d'Actions Environnementales (ANAE)

L'ANAE a pour vocation de promouvoir un développement humain durable. A cet effet, elle réalise des études et des travaux visant l'auto-promotion des communautés et / ou la protection de l'environnement sur tout le territoire malagasy et gère des financements pour des projets de développement et / ou de protection de l'environnement. Elle développe et assure la diffusion de différentes techniques liées à la conservation des eaux et des sols, à la protection des bassins versants, aux techniques du semi direct, aux alternatives aux

pressions sur les aires protégées et les forêts.

Chapitre V

Le Fonds d'Appui à la Gestion Environnementale des Communes

La gestion environnementale décentralisée et participative s'appuie sur le dispositif communal, les communes étant la structure de base de la décentralisation prévue par la Constitution.

L'implication des communes dans cette gestion participative est fondée sur une convention tripartite passée entre la commune, le Ministère chargé de l'Environnement et le Fonds d'appui à la gestion environnementale au niveau des communes (FAGEC).

Le FAGEC est une structure professionnelle légère administrant la totalité des fonds destinés à des actions environnementales pour la mise en œuvre du Programme Environnemental. La mission de ce fonds est de s'assurer d'un comportement compatible avec l'Environnement et le Développement Durable au niveau de la population et des collectivités de base.

L'organe de coordination du Programme est déterminé par voie réglementaire.

Article 2.-L'exécution du Programme Environnemental III est confiée à des maîtres d'œuvre dont les modalités de nomination seront fixées par voie réglementaire.

Article 3.-Toutes dispositions contraires à celles de la présente loi sont abrogées notamment celles du chapitre III du titre IV, des chapitres I, IV et V du titre V de l'annexe de la loi modifiée n°90-033 du 21 décembre 1990.

Article 4.-La présente loi sera publiée au Journal officiel de la République. Elle sera exécutée comme loi de l'Etat.

Antananarivo, le 19 juillet 2004

**LE PRESIDENT DE L'ASSEMBLEE
NATIONALE p.i.**

LE PRESIDENT DU SENAT

LECHAT RAMAMPY Marie Zénaïde

RAJEMISON RAKOTOMAHARO

