

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/303403816>

# TANTEZA\* – Le trasnfert de gestion a Madagascar – 10 ans d'efforts (\* Tantanana mba hateze = Developpement durable).

Book · January 2007

CITATIONS

3

READS

2,843

1 author:



[Andrew Cooke](#)

Resolve SARL

9 PUBLICATIONS 182 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Artisanal & small scale mining and biodiversity [View project](#)





# **TANTEZA<sup>(1)</sup>**

**LE TRANSFERT DE GESTION À MADAGASCAR  
DIX ANS D'EFFORTS**

*<sup>(1)</sup> Tantanana mba hateza : Gestion durable*

CITE  
site web  
adresse mail

© CITE  
ISBN

CIRAD  
[www.cirad.mg](http://www.cirad.mg)

**RESOLVE Conseil :**

Villa Njakalalao, Annexe WCS Soavimbahoaka Antananarivo Madagascar  
BP 8352 - Tél. :  
E-mail : [resolve@simicro.mg](mailto:resolve@simicro.mg)

Citation : .....

**Les auteurs sont pleinement et individuellement responsables du contenu des articles de cet ouvrage  
qui ne sauraient nécessairement recouvrir les opinions des institutions éditrices ou financières.**

**Pierre Montagne, Zo Razanamaharo, Andrew Cooke**  
Editeurs scientifiques

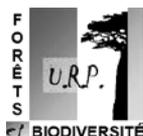
Pierre Montagne, Zo Razanamaharo, Andrew Cooke  
Editeurs scientifiques

# TANTEZA<sup>(1)</sup>

## LE TRANSFERT DE GESTION À MADAGASCAR DIX ANS D'EFFORTS

*(1) Tantanana mba hateza : Gestion durable*

### UNITÉ DE RECHERCHE EN PARTENARIAT



**RESOLVE** Conseil



Ouvrage de synthèse édité à partir des résultats des études :

« **Evaluation et Perspectives des Transferts de Gestion des Ressources Naturelles Renouvelables dans le cadre du Programme Environnemental 3** »

(Cabinet RESOLVE Conseil, Pôle de Compétence en Partenariat Forêts et Biodiversité et IRD / Sciences sociales du développement)

et :

« **Détermination d'Indicateurs Economiques pour l'évaluation des transferts de Gestion** »

(Centre d'économie et d'éthique pour l'environnement et le développement à Madagascar – C3EDM Université d'Antananarivo)



# Dédicace à Mme Fleurette Andriatsilavo

Cet ouvrage est dédié à la mémoire de Mme Fleurette Andriatsilavo ancien Directeur Général des Eaux et Forêts puis Secrétaire Général du Ministère de l'Environnement, des Eaux et Forêts de Madagascar.

Sans avoir elle-même contribué à cet ouvrage, elle nous a permis de réaliser les travaux tout au long de l'année 2004 et a participé à l'atelier final de présentation des résultats le 4 février 2005.

Par sa volonté, elle a été un acteur essentiel du secteur forestier et de la Nouvelle Politique Forestière dont elle fut un des concepteurs, donnant ainsi au secteur forestier de nouveaux axes de développement au profit des populations riveraines des massifs.

Nous garderons d'elle l'image d'une femme exigeante mais humaine avec ses partenaires à même de diriger un secteur forestier contraint pour de multiples raisons à évoluer pas à pas...

# Remerciements des éditeurs

Le présent ouvrage n'aurait pu voir le jour sans l'appui, souvent déterminant, à différents moments, des personnes qu'il convient ici de remercier.

Nous voulons tout d'abord exprimer notre gratitude à l'ensemble des bailleurs de fonds qui ont pris l'initiative de regrouper leurs moyens pour mettre en place l'étude « Evaluation et Perspectives des Transferts de Gestion des Ressources Naturelles Renouvelables dans le cadre du Programme Environnemental 3 » qui s'est déroulée tout au long de l'année 2004. Ainsi, nous faut-il remercier le Service de Coopération et d'Action Culturelle de l'Ambassade de France, le programme Inter-Coopération/SAHA de la Coopération Suisse, la représentation de la FAO à Madagascar, Conservation International, le WWF Madagascar et l'USAID Madagascar. Tous ont accepté que les principaux éléments de cette étude soient repris dans cet ouvrage.

Une mention particulière doit être faite à l'attention de M. Eric Belvaux, assistant technique, chef de projet du Fonds de Solidarité Prioritaire « Gestion Décentralisée des Ressources Naturelles » qui a animé le groupement de bailleurs dès le début et qui a assuré la coordination du financement de l'étude « Evaluation et Perspectives des Transferts de Gestion des Ressources Naturelles Renouvelables dans le cadre du Programme Environnemental 3 » en relation avec les différents bailleurs et le cabinet RESOLVE Conseil, responsable opérationnel. Sans son dynamisme, l'étude TGRNR et cet ouvrage n'auraient pu être réalisés. Le FSP GDRN a aussi assuré le financement d'une part de l'étude C3EDM et d'autre part de l'édition et de la diffusion de l'ouvrage dont les travaux de mise en page ont été pris en charge par le CITE, Centre d'Information Technique et Economique.

Au niveau des autres bailleurs de fonds, nous voulons remercier les personnes qui ont suivi particulièrement l'étude principale. Ainsi, faut-il mentionner Vololoniaina Rasoarimanana, Herman Mulders, Estelle Raharinaivosoa et Jean-Laurent Pfund (Intercoopération Suisse/Projet SAHA), Martin Smith, Honoré Razafimbelo et Patricia Djivadjee (FAO), Léon Rajaobelina, Frank Hawkins et Pierrot Rakotoniaina (Conservation International), Jean-Paul Paddack, Georges Rakotonarivo, Liva Rakotovao et John Andrianjatovo (WWF Madagascar), Lisa Gaylord et Ndranto Razakamanarina (USAID), Jean-Robert Estimé et Domoina Raveloarinjaka (Projet PTE/USAID) et Jean Solo Ratsisompatrarivo (Projet ERI/USAID).

Nous devons remercier aussi tous nos collègues de l'Administration et des diverses institutions directement concernées par le TGRNR qui ont suivi le processus ou participé activement aux présentations et à la restitution finale des travaux de l'étude qui s'est déroulée les 3 et 4 février 2005. Sans pouvoir tous les citer, nous voulons mentionner particulièrement Côme Ramakararo (Coordinateur) et les membres du Réseau « TGRNR » (Paulette Razanatsoa, Adolphe Rakotoharimanana, Jean Joachim Ledioly, Hajanirina Razafindrainibe, Veromanitra Razozielomanana, Claude Arthur Rakotomalala et Léon Randriamahafaly) qui ont suivi l'étude dès le début. Au niveau de l'Administration nous tenons à remercier Rodin Rajaonahsoa, Olivier Rakotonjanahary, Mamitiana Andriamanjato, Angeline Rabary, Hanta Ranisajaona, Liva Rajaonarisoa, Aimé Joseph Rakotonirina, Lydie Raharimaniraka et Volatiana Rahanitraniaina de la DGEF, Zo Lalaina Razafiarison et Herintsitohaina Razakamanarivo de la DGE. Guy Razafindralambo (CELCO/PE3), Jean Chrysostôme Rakotoary, Solofo Andriantsarafara, Jean-Roger Rakotoarijaona et Andriamandimbisoa Razafimpamanana (ONE), Etienne Rasarely (OSF), Mamy Ramanantsoa et Mme Marine de la Direction des Pêches, Socrate Ranaivoson (CNRE), Chantal Andrianarivo et Herijaona Randriamanantenasoa (ANGAP), Claudine Ramiarison et Heritiana Randriamiarana (SAGE), Jacques Pollini (FSP-GPRN), Joanna Durbin de DWCT, Masahiro Otsuka et Olivier Arisoa Ranaivoson (JICA).

Enfin, nous remercions très sincèrement l'ensemble de nos collègues ingénieurs, chercheurs, étudiants et consultants qui ont pu, à des degrés divers, apporter leur contribution à cette tâche. Du côté de l'équipe RESOLVE il faut citer Soava Rakotoarisoa, Valérie Rabesahala, Hasina Ravonoarimanga, Ony Rasoloarison et Yolanda Raharilantsoa. De l'ESSA, il faut mentionner Sylvain Ramananarivo, Romaine Ramananarivo, Jules Razafiarijaona, Julliard Ralihalizara et Denis Raobelison ainsi que les étudiants Haritiana Ranaivoson et Hasimboahirana Randrianasolo. De l'équipe FOFIFA, Martin-Fidèle Rakotondrasata, Rolland Razafindraibe,

Daniel Andriambolanoro, Norbert Razafindrianalana et Jean-Fidèle Randrianjatovo nous ont accompagné le long de l'étude. Du CIRAD, il faut surtout mentionner nos collègues Philippe Collas de Chatelperron, Philippe Karpe, Pascal Danthu et Alain Bertrand. L'équipe de l'IRD a largement enrichi l'aspect socio-culturel de l'étude – il faut citer François Jarrige (Représentant de l'IRD à Madagascar), Sophie Goedfroît et Gaëtan Feltz ainsi que les chercheurs Hery Ravelomanantsoa, Gérard Andriamandimby et Zoé Randriamparany. Pour leur contribution aux analyses juridiques, il faut remercier Fara Rakotomalala (ONE) et Saholy Raminintsotra (CNRE). Il faut aussi remercier nos consultants indépendants Mamy Rabarimanana (SIG/base de données), Pascal Rakotondrainibe et Roland Raharison (évaluations socio-économiques).

Enfin, nous voulons remercier tous les autres contributeurs à cet ouvrage, de près ou de loin, à savoir Guy Razafindralambo, Nadia Rabesahala-Horning, Solohery Rakotovo Andriankova, Rivo Ratsimbarison, Victoire Andriathiana, Vestalys Herimandimby, Aimée Randrianarisoa, Joelisoa Ratsirarson, Jeannin Ranaivonasy, Holy Raharinjanahary et Adolphe Rakotoharimanana. Si quelqu'un a été omis, c'est parce que l'importance et la diversité des contributions dépassent nos mémoires – nommé ou non, la richesse de cet ouvrage vous est redevable.

**Pierre Montagne, Zo Razanamaharo, Andrew Cooke**  
Editeurs scientifiques



# Avertissement des éditeurs

Le présent ouvrage est consacré au transfert de gestion des ressources naturelles à Madagascar. Il tente de faire un premier bilan des actions qui ont été engagées depuis les années 1990 et la promulgation de la Charte de l'Environnement Malgache.

Dix ans après la loi relative à la Gestion Locale des Ressources Naturelles Renouvelables promulguée le 10 septembre 1996 et ses textes d'application mais aussi après les textes relatifs aux secteurs forestier (loi 97-017 du 8 août 1997 et ses textes d'application dont le décret 2001-122 fixant les conditions de mise en œuvre de la gestion contractualisée des forêts de l'Etat), aux secteurs pêche et pisciculture et élevage, de nombreuses initiatives ont été prises par des communautés, des services techniques, des projets, des organismes d'appui, des collectivités territoriales décentralisées etc... pour appliquer, sur le terrain, ces nouvelles orientations. Celle-ci tournent résolument le dos aux politiques anciennes issues notamment des textes coloniaux dont le décret du 15 janvier 1930 réorganisant le régime forestier à Madagascar et Dépendances.

Après quelques années, il apparaissait que, malgré la volonté des acteurs et en particulier de l'Etat au travers de son Ministère de l'Environnement, des Eaux et Forêts qui a fait un important travail de mise au point méthodologique et de formation, on en restait encore souvent à un stade d'expérimentation et surtout à une dispersion géographique nuisant terriblement au suivi et donc au pilotage national voire régional.

Les travaux de l'étude « Evaluation et Perspectives des Transferts de Gestion des Ressources Naturelles Renouvelables dans le cadre du Programme Environnemental 3 » devaient donner à tous ces acteurs un état des lieux des sites qui avaient, entre les années 1996 et 2004, fait l'objet de transferts de gestion de l'Etat en direction des communautés.

C'est donc un bref aperçu, qui ne saurait remplacer les rapports principaux, bases de données etc..., que nous donnerons ci-après par une quinzaine d'articles que nous avons voulu courts (entre 5 et 10 pages) et rédigés pour la plupart par des consultants qui ont directement participé aux travaux. Quelques articles complémentaires viennent apporter des éclairages importants qui ne sauraient être absents et n'avaient pas été pris en compte par les travaux de l'étude.

Malgré tout notre soin, les articles qui vont suivre sont loin d'être parfaits. Notre objectif était avant tout de mettre à la disposition de tous les acteurs impliqués dans des activités de transfert de gestion des ressources naturelles un document qui puisse leur permettre d'identifier leurs propres interventions relativement aux constats faits par l'étude.

**Pierre Montagne, Zo Razanamaharo, Andrew Cooke**  
Editeurs scientifiques



# Sommaire

ARTICLES	TITRES	AUTEURS	PAGES
	Dédicace		7
	Remerciements des éditeurs		8 - 9
	Avertissement des éditeurs		11
<b>Préface</b>	Les nouvelles idées de gestion locale des ressources renouvelables et le processus de promulgation de la loi 96-025. Histoire du cheminement d'une évolution majeure de la politique environnementale à Madagascar	Alain Bertrand, Nadia Rabesahala Horning, Solohery Rakotovoao Andriankova, Rivo Ratsimbarison, Victoire andriatahiana	21 - 28
<b>Article 1</b>	Présentation méthodologique générale	Pierre Montagne, Zo Razanamaharo, Andrew Cooke	29 - 38
<b>Article 2</b>	Les politiques forestières et environnementales : brève revue historique	Pierre Montagne, Pascal Rakotondrainibe	39 - 46
<b>Article 3</b>	L'état des lieux du transfert de gestion à fin 2003	Philippe Collas de Chatelperron	47 - 54
<b>Article 4</b>	De la mise en œuvre des normes législatives en général et du rapport Gelose / Gcf	Philippe Karpe, Fara V. Rakotomalala, Saholy R. Raminintsaoatra	55 - 62
<b>Article 5</b>	L'état du transfert de gestion des ressources autres que forestières	Zo Razanamaharo, Adolphe Rakotoharimanana	63 - 70
<b>Article 6</b>	Le TGRNR, le PNAE et les autres cadres politiques	Andrew Cooke, Pierre Montagne	71 - 85
<b>Article 7</b>	Transfert de gestion et remaniements sociaux au sein des communautés de base	Gaëtan Feltz, Gérard Andriamandimby	87 - 98
<b>Article 8</b>	De la représentativité des CLB. Adhésion sociale et représentation des usagers des ressources naturelles	Pascal Rakotondrainibe, Pierre Montagne	99 - 104
<b>Article 9</b>	La question foncière et le transfert de gestion.	Rolland Razafindraibe, Daniel Andriambolanoro, Martin Rakotondrasata	105 - 110
<b>Article 10</b>	La décentralisation et le transfert de gestion	Jules Razafiarjoana,	111 - 118
<b>Article 11</b>	Synthèse des aspects économiques	Sylvain Ramananarivo, Julliard Ralihalizara	119 - 127
<b>Article 12</b>	Impacts environnementaux des transferts de gestion	Philippe Collas de Chatelperron, Norbert Razafindrianilana	129 - 135
<b>Article 13</b>	Proposition d'un système de suivi-évaluation des transferts de gestion.	Philippe Collas de Chatelperron, Zo Razanamaharo	137 - 148
<b>Article 14</b>	Quels indicateurs pour l'évaluation économique des transferts de gestion ?	Vestaly Herimandimby, Philippe Méral	149 - 161
<b>Article 15</b>	Un "Réseau" pour mieux coordonner le transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables à Madagascar	Eric Belvaux, Aimée Randrianarisoa	163 - 174
<b>Article 16</b>	Le transfert de gestion et les défis de son application	Andrew Cooke, Pierre Montagne	175 - 187
<b>Article 17</b>	Le transfert de gestion dans le cadre du PE3 Quels indicateurs de réalisation retenir ?	Guy Razafindralambo	189 - 198
<b>Article 18</b>	Mise en œuvre des transferts de gestion des ressources naturelles dans la Région d'Analanjorofo (Est de Madagascar) : opportunités et contraintes	Joelisoa Ratsirarson, Jeannin Ranaivonasy, Holy Raharinjanahary	199 - 205
<b>Postface</b>	Le transfert de gestion à Madagascar : une politique à poursuivre ?	Pierre Montagne, Zo Razanamaharo, Andrew Cooke	207

# Encadrés, tableaux, figures, schémas, cartes

ARTICLE	INTITULÉ	PAGE
Article 1 Présentation méthodologique générale	Tableau sur l'évaluation qualitative des TGNR	34
Article 3 L'état des lieux du transfert de gestion à fin 2003	<i>Figure 1</i> : Localisation des 453 transferts de gestion à fin 2003 par province et par zone de végétation	48
	<i>Tableau 1</i> : Répartition des transferts de gestion par province	49
	<i>Figure 2</i> : Evolution dans le temps des signatures de 294 transferts de gestion	49
	<i>Tableau 2</i> : Types de ressources transférées sur 440 cas de transferts de gestion	50
	<i>Figure 3</i> : Parts en surfaces transférées des différents types de ressources	51
	<i>Figure 4</i> : Proposition de carte d'identité d'un transfert de gestion	52
Article 4 De la mise en œuvre des normes législatives en général et du rapport Gelose/Gcf en particulier	<i>Figure 5</i> : Proposition de formulaire d'enregistrement d'un transfert de gestion dans la base de données nationale	54
	L'incertitude du système juridique	56
	La place du droit français dans le droit malgache	57
	Le principe de légalité administrative	58
	La conséquence du principe de légalité administrative	59
Article 5 L'Etat du transfert de gestion des ressources autres que forestières	La légistique	60
	<i>Tableau 1</i> : Situation actuelle du transfert de gestion des ressources halieutiques continentales	65
	<i>Tableau 2</i> : Situation actuelle du transfert de gestion des ressources halieutiques marines	65
	<i>Tableau 3</i> : Situation actuelle du transfert de gestion des mangroves	68
Article 6 Le TGNR, le PNAE et les autres cadres politiques	<i>Tableau 4</i> : Situation actuelle du transfert des ressources pastorales	69
	<i>Tableau 1</i> : Loi 96-025 mise en forme de cadre logique simplifié	82
	<i>Tableau 2</i> : Le TGNR en relation à la politique environnementale	83
Article 7 Transfert de gestion et remaniements sociaux au sein des communautés de base	<i>Tableau 3</i> : Le TGNR en relation aux principaux cadres politiques nationaux	84
	<i>Encadré 1</i> : Le transfert de gestion d'Analasoa	91
	<i>Encadré 2</i> : Témoignages	94
Article 8 De la représentativité des CLB Adhésion sociale et représentation des usagers des ressources naturelles	<i>Encadré 3</i> : Echec d'un transfert de gestion atypique : celui de la langouste à Analapatsy (Fort-Dauphin)	96-98
	A Angalampona . . .	101
	A Soavahiny . . .	102
	Le <i>dina</i>	102
Article 10 La décentralisation et le transfert de gestion	Le <i>dina</i> dans la loi 96-025	103
	Les sites de la zone sud (Toliara)	115-116

Article 11 Synthèse des aspects économiques	La valorisation économique des ressources transférées	121
	<i>Tableau 1</i> : Fianarantsoa, le site de Vohitsaoka	122-123
	<i>Tableau 2</i> : Fianarantsoa, le site de Tolongoina	123
	<i>Tableau 3</i> : Fianarantsoa, le site de Miarinarivo	123
	<i>Tableau 4</i> : Fianarantsoa, le site d'Anja	124
	<i>Tableau 5</i> : Majunga, le site d'Ambalakida	124
	<i>Tableau 6</i> : Majunga, le site d'Andavadrere	124
	<i>Tableau 7</i> : Majunga, le site de Marosely	125
	<i>Figures</i> : Circularité fermée : Andavadrere - Linéarité : Marosely	126
<i>Schémas</i>	127	
Article 13 Proposition d'un système de suivi-évaluation des transferts de gestion	<i>Figure 1</i> : Fiche de signalement de l'initialisation d'un transfert de gestion	140
	<i>Figure 2</i> : Feuille d'évaluation d'un transfert de gestion avant sa signature	141
	<i>Figure 3</i> : Fiche de recensement d'un transfert de gestion	142
	<i>Figure 4</i> : Proposition d'attestations d'enregistrement dans la base de données nationale du transfert de gestion	143
	<i>Figure 5</i> : Proposition d'une fiche mensuelle d'information pour le suivi	144
	<i>Figure 6</i> : Proposition de grille d'appréciation périodique d'un transfert de gestion	145
	<i>Figure 7</i> : Schéma récapitulatif du système de suivi-évaluation	146
	<i>Figure 8</i> : Exemples de produits d'aides à la décision pour le pilotage du processus de transfert de gestion	147
Article 14 Quels indicateurs pour l'évaluation économique des transferts de gestion ?	<i>Encadré 1</i> : Quelques rappels sur l'ACA	151
	<i>Schéma 1</i> : Arborescence de la démarche ACA définis par SAGE (2003 a,b) et repris dans Intrag	152
	<i>Tableau 1</i> : Eléments récapitulatifs des critères du pôle ACA selon le type d'acteurs	154
	<i>Schéma 2</i> : Représentation de l'articulation entre les différents indicateurs, les critères et les pôles	156
	<i>Schéma 3</i> : Visualisation de l'évaluation multicritère du site pilote	158
	<i>Annexe</i> : les indicateurs retenus dans la méthodologie INTRAG	161
Article 16 Le transfert de gestion et les défis de son application	<i>Tableau 1</i> : Série optimale de mesures opérationnelles, réglementaires et autres	184
Article 17 Le transfert de gestion dans le cadre du PE3 Quels indicateurs de réalisation retenir ?	La problématique du SAPM	190
	Les indicateurs du PE3	192
	<i>Annexe 1</i> : L'importance et la qualité des ressources naturelles sont conservées et valorisées pour permettre une croissance économique durable et une meilleure qualité de vie	198
Article 18 Mise en œuvre des transferts de gestion des ressources naturelles dans la région d'Analanjirifo (Est de Madagascar) : opportunités et contraintes	<i>Carte 1</i> : Localisation des sites étudiés	201

# Acronymes

AFD	Agence Française de Développement
ANGAP	Association Nationale de Gestion des Aires Protégées
C3EDM	Centre d'économie et d'éthique pour l'environnement et le développement à Madagascar
CELCO	Cellule de Coordination du PE3
CERG2R	Centre d'Etudes et de Recherches sur la Gestion des Ressources Renouvelables
CFSIGE	Centre de Formation en Système d'Information Géographique de l'Environnement
CIRAD	Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement
CIRAD – Forêt	Département Forêts du Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement
CIREEF	Circonscription de l'Environnement, des Eaux et Forêts
CITE	Centre d'Information Technique et Economique
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species
CLB (ou VOI ou COBA)	Communautés Locales de Base (ou Vondron'olona Ifotony ou Communautés de Base)
COGE	Comité de Gestion
CTD	Collectivité Territoriale Décentralisée
DGEF	Direction Générale des Eaux et Forêts
DGE	Direction Générale de l'Environnement
DRD	Département Recherche – Développement (FOFIFA)
DRFP	Département des Recherches Forestières et Piscicoles (FOFIFA)
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
DVRF	Direction de la Valorisation des Ressources Forestières
DWCT	Durrell Wildlife Conservation Trust
E & F	Eaux et Forêts
ERI	EcoRegional Initiatives
ESSA	Ecole Supérieure des Sciences Agronomiques
FAO	Food & Agriculture Organisation of the United Nations
FFEM	Fonds Français pour l'Environnement Mondial
FOFIFA	Centre National de la Recherche Appliquée au Développement Rural
FSP	Fonds de Solidarité Prioritaire
GCF	Gestion Contractualisée des Forêts
GPF	Gestion et Protection des Forêts
GDRN	Gestion et Développement des Ressources Naturelles
GELOSE	Gestion Locale Sécurisée (ou loi 96-025)
GPS	Global Positioning System – (Système de localisation par satellite)
IRD / SSD	Institut de Recherche pour le Développement / Sciences Sociales du Développement, Département d'Histoire Université d'Antananarivo
JICA	Japanese International Cooperation Agency
MAEP	Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et des Pêches
MARP	Méthode Accélérée de Recherche Participative (devenue Méthode Active de Recherche et de Planification Participative)

MINENVEF	Ministère de l'Environnement, des Eaux et Forêts
ONE	Office National de l'Environnement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OPCI	Organisme Public de Coopération Intercommunale
OSF	Observatoire du Secteur Forestier
PADR	Programme d'Action de Développement Rural
PAE	Plan d'Actions Environnementales
PAG	Plan d'Aménagement et de Gestion
PAGS	Plan d'Aménagement et de Gestion Simplifié
PCD	Plan Communal de Développement
PCP (URP)	Pôle de Compétence en Partenariat (devenu Unité de Recherches en Partenariat en 2004) qui regroupe le département forêts (devenu département environnements et sociétés en 2007) du CIRAD, l'Université d'Antananarivo et le FOFIFA
PDFN	Plan de Développement Forestier National
PDFR	Plans de Développement Forestiers Régionaux
PE3	Programme Environnemental 3 (2004 – 2009)
PFNL	Produits Forestiers Non Ligneux
PPIM/PEDM	Projet Pilote Intégré de Mahajanga – Projet Energie Domestique de Mahajanga
PRD	Plan Régional de Développement
PSDR	Projet de Soutien au Développement Rural
r-TGRNR	Réseau Intersectoriel sur le Transfert de Gestion des Ressources Naturelles Renouvelables
RNR	Ressources Naturelles Renouvelables
SAGE	Service d'Appui à la Gestion de l'Environnement
SAHA	Sahan'Asa Hampandrosoana ny Ambanivohitra (Programme de Développement Rural Suisse – Madagascar)
SCAC	Service de Coopération et d'Action Culturelle de l'Ambassade de France
SDA	Schéma Directeur d'Approvisionnement
SFO	Sécurisation Foncière Optimale
SFR	Sécurisation Foncière Relative
SRPRH	Service Régional de la Pêche et des Ressources Halieutiques
TANTEZA	Tantanana mba hateza (= Gestion Durable)
TGRNR	Transfert de Gestion des Ressources Naturelles Renouvelables
USAID	Agence des Etats-Unis pour le Développement International
WWF	Fonds Mondial pour la Nature
WCS	Wildlife Conservation Society

# Coordonnées des principaux auteurs

NOM ET PRENOMS	INSTITUTION, FONCTIONS ET RESPONSABILITÉS	ADRESSE POSTALE ET TELEPHONIQUE	ADRESSE ELECTRONIQUE
<b>ANDRIATAHIANA Victoire</b>	Avocat Général à la Cour Suprême de Madagascar. Palais de Justice, Anosy		
<b>ANDRIAMANDIMBY Gérard</b>	Assistant vacataire Section Sciences sociales du Développement (SSD), Département d'Histoire Université d'Antananarivo	BP 907 Antananarivo 101 Tél : 032 42 631 55	landri_gerard@yahoo.fr
<b>ANDRIAMBOLANORO Daniel</b>	Chercheur, Ingénieur Agronome, Formateur projet Pilote Protection et Valorisation Biodiversité Département Recherche - Développement FOFIFA	FOFIFA - DRD BP 868 Antananarivo 101 Tél : 20 22 594 74	ffem-biodiversite@wanadoo.mg
<b>BELVAUX Eric</b>	Conseiller technique au Ministère de l'Environnement, des Eaux et Forêts, Coordonnateur du projet du Fonds de Solidarité Prioritaire « Gestion décentralisée des Ressources Naturelles »	Ambassade de France / SCAC, B.P. 834, Antananarivo 101 Tél : 20 22 398 18	ebelvaux@club-internet.fr
<b>BERTRAND Alain</b>	Chercheur, socio-économiste forestier travaillant sur les politiques forestières et foncières, le transfert de gestion des ressources renouvelables CIRAD	CIRAD Département Forêts BP 853 Antananarivo 101 Tél : 032 07 23 522	alain.bertrand@cirad.fr
<b>COLLAS DE CHATELPERRON Philippe</b>	Chercheur en aménagement forestier CIRAD	CIRAD Département Forêts BP 853 Antananarivo 101 Tel : 032 07 23 509	philippe.collas@cirad.fr
<b>COOKE Andrew</b>	Conseiller Technique/Co-gérant, coordonnateur de l'étude « Evaluation et Perspectives des Transferts de Gestion des Ressources Naturelles Renouvelables dans le cadre du Programme Environnemental 3 » RESOLVE sarl	RESOLVE sarl Soavimbahoaka BP8352 Antananarivo 101 Tél: 033 11 333 45	andrew@simicro.mg
<b>FELTZ Gaëtan</b>	Maître de Conférences, chargé de cours au Département d'Histoire, Section Sciences sociales du Développement (SSD), Département d'Histoire Université d'Antananarivo	BP 3799 Antananarivo 101 Tel : 032 04 471 35	feltzg2005@yahoo.fr
<b>HERIMANDIMBY Vestalys</b>	Agro Economiste, Enseignant Chercheur à ESSA, Chercheur au C3ED Madagascar Université d'Antananarivo	BP 905 Antananarivo 101 Tél : 20 22 557 88	vestalys@univ- antananarivo.mg
<b>KARPE Philippe</b>	Chercheur en droit travaillant sur le droit en tant qu'instrument de règlement des conflits, les droits locaux (traditionnels et autres) et l'apport/ incidence du droit international à la réalisation des politiques environnementales nationales CIRAD	CIRAD Département Forêts BP 853 Antananarivo 101 Tél : 032 07 84 229	karpe@cirad.fr
<b>MERAL Philippe</b>	Economiste, Chargé de recherches à l'IRD, Unité Mixte de Recherche C3ED (IRD et Université de Versailles) et C3ED Madagascar (Université d'Antananarivo)		philippe.meral@c3ed. uvsq.fr

<b>MONTAGNE Pierre</b>	Chercheur agro-économiste travaillant sur les thématiques foncier, économie des filières, transfert de gestion et fiscalité forestière CIRAD	CIRAD département forêts BP 853 Antananarivo 101 Tél : 032 07 169 60	pierre.montagne@cirad.fr
<b>RABESAHALA HORNING Nadia</b>	Visiting Assistant Professor of Political Science	Visiting Assistant Professor of Political Science Middlebury College Robert A. Jones House 111 Middlebury, VT 05753 Etats-Unis	nhorning@middlebury.edu
<b>RAHARINJANAHARY Holy</b>	Assistante, DEA en Foresterie et Environnement Département des Eaux et Forêts Ecole Supérieure des Sciences Agronomiques Université d'Antananarivo	BP 175 Antananarivo 101	holy-rahari@yahoo.fr
<b>RALIHALIZARA Julliard</b>	Chercheur informaticien Département Agromanagement Ecole Supérieure des Sciences Agronomiques Université d'Antananarivo	BP 175 Antananarivo 101 Tel : 020 22 279 75	
<b>RAMANANARIVO Sylvain</b>	Enseignant-chercheur économiste Département Agromanagement, Ecole Supérieure des Sciences Agronomiques Université d'Antananarivo	BP 175 Antananarivo 101 Tel : 020 22 279 75	agromanagement1@yahoo.fr
<b>RAKOTONDRAINIBE Pascal</b>	Sociologue	Lot II E 41 ter Soarano Antananarivo 101	prakotondrainibe@yahoo.fr
<b>RAKOTOHARIMANANA Adolphe</b>	Ingénieur d'élevage	Cellule environnementale MAEP (secteur Elevage) Tel. : 033 12 583 68 Antananarivo 101	adolphe@yahoo.fr
<b>RAKOTOMALALA Fara V.</b>	Juriste Office National de l'Environnement	BP 822 Antananarivo 101 Tel : 22 259 99	fara@pnae.mg
<b>RAKOTOVAO ANDRIANKOVA Solohery</b>	Consultant, (1992-1996, Directeur des Politiques environnementales à l'Office National de l'Environnement)	BP 378 Antananarivo 101	s.andriankova@wanadoo.mg
<b>RAMBININTSAOTRA Saholy R.</b>	Chercheur en droit Centre National de Recherche sur l'Environnement	BP 1739 Fiadanana Antananarivo 101 Tel : 032 02 594 10	rabelisoarojo@yahoo.fr
<b>RANAIVONASY Jeannin</b>	Chercheur, DEA en Foresterie et Environnement Département des Eaux et Forêts Ecole Supérieure des Sciences Agronomiques Université d'Antananarivo	BP 175 Antananarivo 101	j.ranaivonasy@univ-antananarivo.mg
<b>RANDRIANARISOA Aimée</b>	SAHA / InterCoopération Conseillère Thématique en Gestion des Ressources Naturelles	SAHA – Coordination Nationale BP : 4052 Antananarivo 101 Tél : 20 22 681 66 Fax : 20 22 611 72	saha.gdrn@iris.mg
<b>RATSIMBARISON Rivo</b>	Exploitant agricole (1995-2002, responsable de la Cellule d'appui à la GELOSE au sein de l'Office National de l'Environnement)	Lot IIE Près 46 BB Ampanotokana Antananarivo 101 Tél : 033 12 724 18	rrratsimba@yahoo.fr

<b>RATSIRARSON Joelisoa</b>	Maitre de Conférences, Ph.D. en Ecologie et Environnement Université d'Antananarivo Secrétaire Général du Ministère de l'Environnement des Eaux et Forêts	Ministère de l'Environnement des Eaux et Forêts BP 561 Ampanandrianomby Antananarivo 101	j.ratsirarson@simicro.mg
<b>RAZAFIARIJOANA Jules</b>	Enseignant-chercheur juriste Département Agromanagement, Ecole Supérieure des Sciences Agronomiques Université d'Antananarivo	BP 175 Antananarivo 101 Tel : 032 02 326 98	razafarijaonaj@yahoo.fr
<b>RAZAFINDRAIBE Rolland</b>	Chercheur travaillant sur les aspects foncier Département Recherche – Développement FOFIFA	FOFIFA Ampanandrianomby Antananarivo 101 Tel : 032 07 560 44	rdrazafy@yahoo.fr
<b>RAZAFINDRALAMBO Guy</b>	CELCO, Coordonnateur National	CELCO, lot II W 20 B Villa Soa Ambaranjana Antananarivo 101 Tel.: 22 265 41	celco_pe3@celco.mg
<b>RAZANAMAHARO Zo Nirina</b>	Ingénieur Agro-Halieuete, Directeur Gérant du Cabinet d'Etudes RESOLVE Conseil	RESOLVE sarl Soavimbahoaka, Antananarivo 101 Tel: 033 14 530 89	zorazanamaharo@yahoo.fr
<b>RAZAFINDRIANILANA Norbert</b>	Chercheur en aménagement forestier Département des Recherches Forestières et Piscicoles FOFIFA	FOFIFA Ampanandrianomby Antananarivo 101 Tel : 032 07 560 44	

# Les nouvelles idées de gestion locale des ressources renouvelables et le processus de promulgation de la loi 96-025

## HISTOIRE DU CHEMINEMENT D'UNE ÉVOLUTION MAJEURE DE LA POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE À MADAGASCAR

Alain Bertrand, Nadia Rabesahala Horning, Solohery Rakotovoao Andriankova,  
Rivo Ratsimbarison et Victoire Andriatahiana

### Résumé

---

A Madagascar, la gestion locale des ressources renouvelables plonge ses racines au plus profond de l'histoire. La politique coloniale répressive et exclusive de gestion autoritaire de ces ressources par l'administration au bénéfice exclusif de l'Etat apparaît donc comme un intermède, certes séculaire, mais finalement temporaire depuis la loi 96-025 instituant la gestion locale des ressources renouvelables. Le présent texte montre la continuité profonde qui existe entre la gestion locale au temps de la royauté et celle instituée à la suite de l'atelier international d'Antsirabe en mai 1995. Cette référence commune à des valeurs coutumières remontant aux origines de la société malgache devrait favoriser le développement rapide du transfert de gestion à Madagascar concrétisant la réappropriation par les communautés locales de base de la légitimité de leur gestion locale des ressources.

La loi 96-025 apparaît comme le résultat de travaux convergents qui sont opportunément entrés en conjonction avec une demande sociale vigoureuse des communautés locales de base qui ont trouvé l'occasion de s'exprimer lors de l'atelier international d'Antsirabe.

Les idées qui ont prévalu à son élaboration étaient principalement les suivantes :

- Il existe des capacités locales de gestion durable des ressources renouvelables sur la majorité du territoire de Madagascar et les communautés locales de base expriment une forte demande sociale dans ce sens au moment où se met en place la décentralisation.
- Concevoir une loi cadre d'application souple à l'ensemble des ressources renouvelables, des forêts aux ressources marines, sur tout le territoire de Madagascar (1100 communes et 13000 communautés de base environ).

- Donc organiser et préparer la mise en oeuvre de longue haleine d'une politique nationale à long terme sur plusieurs décennies. De ce fait, il fut choisi de ne pas engager d'actions pilotes et de ne pas s'inscrire dans un cadre de projet.
- Inscrire le transfert de gestion aux communautés locales de base dans une contractualisation basée sur une négociation patrimoniale.
- S'inscrire d'emblée en cohérence et en complémentarité avec la décentralisation et avec la mise en place des communes.
- Répartir la réalisation des actions à réaliser de façon cohérente entre différents acteurs complémentaires publics et privés : administrations, médiateurs environnementaux, bureaux d'études, etc.
- (Re)Mettre en cohérence les pratiques coutumières et les textes réglementaires pour réduire la séparation et l'opposition du "légal et du légitime".

### A LA MÉMOIRE DE MAMINIAINA RAZAFINDRABE, †

Les auteurs de ce texte le dédient à la mémoire de Maminaina Razafindrabe, sociologue et enseignant à l'Université d'Antananarivo. Mamy était jusqu'à sa disparition brutale en juin 1998, l'animateur de l'équipe des rédacteurs qui a conçu et soutenu le projet de voir Madagascar s'engager dans le transfert de la gestion locale des ressources renouvelables aux communautés de base. Il était aussi le fédérateur du réseau informel plus large des bonnes volontés qui a permis l'adoption de la 96-025. Il fut aussi le fondateur du CERG2R, Centre d'Etudes et de Recherche sur la Gestion des Ressources Renouvelables à l'ESSA, Ecole des Sciences Agronomiques de l'Université d'Antananarivo.

## Introduction

A Madagascar, la gestion locale des ressources renouvelables plonge ses racines au plus profond de l'histoire. La politique coloniale répressive et exclusive de gestion autoritaire de ces ressources par l'administration au bénéfice exclusif de l'Etat apparaît donc comme un intermède, certes séculaire, mais finalement temporaire depuis la loi 96-025 instituant la gestion locale des ressources renouvelables. L'impact de la politique coloniale ne peut être négligé ; néanmoins, l'Etat colonial n'avait pas (déjà) les moyens d'une politique effectivement répressive partout sur le terrain. La gestion locale a largement perduré pendant un siècle de façon cachée et discrète perdant dans certaines zones limitées<sup>1</sup> une large part de sa légitimité locale et de son efficacité, mais les conservant à des degrés divers dans d'autres finalement de beaucoup les plus nombreuses<sup>2</sup>. Le présent texte montre la continuité profonde qui existe entre la gestion locale au temps de la royauté et celle instituée à la suite de l'atelier international d'Antsirabe en mai 1995. Cette référence commune à des valeurs coutumières remontant aux origines de la société malgache devrait favoriser le développement rapide du transfert de gestion à Madagascar concrétisant la réappropriation par les communautés locales de base de la légitimité de leur gestion locale des ressources et en particulier de la principale d'entre elles la forêt.

<sup>1</sup> Par exemple au tour du Lac Alaotra où les structures coutumières ont de facto disparu dès le règne de Radama. De même dans les périmètres de colonisation agricole comme la Sakay.

<sup>2</sup> Un exemple particulièrement caractéristique concerne la commune de Didy, mais on aurait pu citer beaucoup d'autres lieux dans la plupart des provinces.

# La gestion locale des ressources sous la royauté malgache

Plusieurs auteurs soulignent que la royauté malgache avait à la fois fait de la forêt son domaine inaliénable mais avait, dans le même temps, laissé une grande latitude aux populations locales pour gérer directement ce domaine, les interdits étant peu nombreux.

*“Bien avant nous, des sages de ce pays ont pris à coeur la conservation de la forêt. Il en était ainsi du sage roi Andrianampoinimerina (1710-1790) ... (dont) l'un des soucis était la conservation de la forêt.” (Fanony, 1988 <sup>i</sup>).*

*“Voici la forêt dit le Roi, j'en fais le grand héritage indivis, le moyen de subsistance des orphelins, des femmes seules et de tous les malheureux ... je décide que nul ne pourra les empêcher de venir dans la forêt dont je fais le moyen de subsistance de tous les pauvres et de toutes les femmes. ... Je vous charge de veiller sur la forêt” La politique d'Andrianampoinimerina était donc fondée sur : 1/ la dissuasion par la menace ; 2/ la gestion participative ; 3/ la sensibilisation des uns et des autres, en montrant que la forêt est finalement le dernier recours des pauvres.” (Sourdat, 1998 <sup>ii</sup>)*

*“A l'exception de quelques concessions à long terme accordées suivant contrat à des européens ou à des créoles installés dans la région de la baie d'Antongil, il semble que la monarchie Hova n'ait tiré aucun revenu du vaste domaine boisé dont elle se reconnaissait l'entière propriété et qu'elle en ait abandonné la jouissance aux indigènes. ... (Thiry, 1903 <sup>iii</sup>)*

Dès avant la colonisation directe et avant même le protectorat, le règne de Ranavalona II fut marqué par une inflexion plus autoritaire de la politique forestière avec le code des 305 articles en 1881 qui réaffirmait la propriété du souverain sur les forêts.

## La politique coloniale de répression et d'exclusion des populations de la gestion locale des ressources

### Les nouvelles orientations de la politique forestière coloniale et leur mise en pratique sur le terrain

La politique coloniale de répression et d'exclusion des populations de la gestion locale des ressources trouve son origine au début de la colonisation, dans la création du service forestier en 1896 et dès 1897 une circulaire gouvernementale interdisait les feux de pâturages et un décret réglementait l'exploitation des produits de la forêt. Les tavy sont interdits par décret dès 1900. Après 1904 commence jusqu'en 1907 une courte période de retour à moins de répression. De 1907 à 1917, les textes renforçant l'arsenal répressif se succèdent et le service forestier s'étoffe jusqu'en 1930 où le décret de 1930 élaboré par Lavauden introduit des primes de rendement aux agents forestiers sur les procès-verbaux. La politique coloniale était justifiée par le souci de préserver les forêts des destructions irrémédiables qui les menaçaient (Lavauden, 1931<sup>iv</sup>) mais dans le même temps les surfaces concédées en exploitation forestière de bois d'oeuvre passaient entre 1897 et 1901 de 700 à 101 630 ha dont 43% concernaient la seule forêt de Manjakandriana (Bertrand, 2004<sup>v</sup>). Cette politique était clairement assumée comme répressive :

- *“En matière forestière où seul le spécialiste peut distinguer nettement où cesse l'usage et où commence l'abus, cela est particulièrement inévitable. C'est même au nombre et à la violence des protestations que soulève la réglementation forestière que l'on peut le mieux juger de sa pertinence et de son efficacité.” (Lavauden, 1934 <sup>vi</sup>).*
- *“La méthode employée depuis l'occupation française, ... est une méthode répressive les moyens en sont : 1/ une réglementation ; 2/ l'emploi d'un personnel spécial, chargé de constater les infractions à cette réglementation, et de verbaliser à l'encontre des coupables ; 3/ l'application d'une peine, par voie de justice, aux coupables d'infractions.” (Coudreau, 1937 <sup>vii</sup>).*

Mais dès 1937, il était clair que cette politique répressive conduisait à une impasse (Coudreau, 1937).

## **Les propositions d'une politique forestière alternative de gestion locale : Abel Parrot 1925**

Pourtant dès 1925, le fond du problème de la politique forestière avait été posé par deux articles courts d'Abel Parrot, missionnaire à Antsirabe. Ces deux textes restent comme l'image du carrefour vers une autre voie que l'administration forestière (qui venait avec tant de difficultés de faire reprendre le virage vers plus de répression) a délibérément négligée (Bertrand, 1998<sup>viii</sup>). Parrot écrivait :

*"Pour qui connaît la manière évasive et elliptique de s'exprimer des malgaches, cela voulait dire : les forêts étant devenues propriété du fanjakana, nous n'avons pas à nous occuper de ce qui n'est plus à nous. ... Je pense donc que, dans certains cas, il aurait été bon de tenir compte des droits réels ou supposés des Malgaches sur les rares forêts du centre de l'île. Dans les deux cas que je viens de citer, les villageois tenaient à "leur forêt"; ils en tiraient des ressources appréciables, ils les protégeaient contre les feux de brousse." (Parrot, 1925a<sup>ix</sup>).*

Mais surtout Abel Parrot introduit dès 1925 la question nouvelle (et impensable à l'époque) de la gestion décentralisée des forêts par les collectivités locales.

*"Je voudrais en un mot que l'on introduisit à Madagascar le régime des forêts communales de France. ... que l'administration donne gratuitement et en toute propriété aux fokon'olona la plus mauvaise partie du domaine public des hauts plateaux ; la nature fera le reste. ... le paysan malgache, chez qui le sens et le sentiment de la collectivité sont très aiguisés, finira, comme le paysan français par se prendre d'amour pour sa forêt ; car hélas, l'homme est ainsi fait qu'il ne montre de soin et de sollicitude que pour les choses qui lui appartiennent." (Parrot, 1925b<sup>x</sup>).*

## **Le programme d'action environnementale malgache et l'émergence de la politique de transfert de gestion des ressources aux communautés de base**

Il faudra, malgré l'indépendance, attendre la fin de la décennie quatre-vingt pour que les orientations de la politique forestière répressive et exclusive soient remises en cause.

### **Les propositions du projet GPF et les orientations initiales du PAE**

A partir de 1986, Madagascar a commencé à préparer une réorientation majeure de sa politique environnementale et a préparé avec les différents bailleurs de fonds extérieurs la mise en place d'un Plan d'Action Environnemental.

Dans le même temps des propositions dans le même sens étaient élaborées. Ainsi, dans le cadre du projet GPF, Gestion et protection des forêts, financé par la Banque Mondiale, il fut dès 1989 proposé de : *"faire de la forêt un moyen d'accumulation économique et de développement des activités forestières. ... faire de l'arbre et de la forêt des investissements rentables. ... c'est au niveau des 11 393 Fokontany que se gagnera ou se perdra la bataille de l'intégration de l'arbre dans l'économie rurale et de la gestion et de la préservation des ressources naturelles en particulier forestières." (Bertrand, 1989<sup>xi</sup>).* Dès cette époque il était donc proposé de rompre avec la politique d'exclusion et d'engager le processus de réorientation de la politique forestière et de réforme de la réglementation et de la fiscalité forestière qui devait aboutir en 1997, près de dix ans plus tard.

Ces efforts convergents ont abouti, dans un premier temps, à la loi 90-033 du 21 décembre 1990 complétée par la loi 97-012 du 6 juin 1997 portant Charte de l'Environnement dont en particulier le dernier alinéa (aider à la résolution des problèmes fonciers) de l'article 6 souligne que *"l'objectif essentiel est de réconcilier la population avec son environnement en vue d'un développement durable "*.

## **Les prémisses de la loi Gelose<sup>3</sup> : Les ateliers de Mantasoa puis de Mahajanga et l'identification des capacités locales de gestion**

La loi 96-025 du 26 septembre 1996, dite loi Gelose s'inscrit dans le contexte général de la décentralisation, concept qui vit le jour (politiquement) lors de la proclamation de la Troisième République en 1992. Concernant la gestion des ressources naturelles, trois ateliers nationaux et internationaux ont contribué à changer la mentalité des décideurs politiques jusque là très méfiants des intentions et des capacités des communautés rurales en matière de gestion des ressources :

- Un premier atelier national s'est tenu du 7 au 9 septembre 1994 à Mantasoa. Cet atelier portait sur les capacités locales (ou communautaires) de gestion et sur les modes et droits d'accès aux ressources, (Rabesahala et al. 1994 <sup>xii</sup> ; Leisz et al. 1995 <sup>xiii</sup>) dont le foncier. L'atelier a mis en exergue la nécessité de reconnaître légalement les structures locales de gestion des ressources naturelles, d'une part, et de les renforcer, d'autre part. Il convient de noter qu'à cette époque, les décideurs présents à l'atelier accueillirent mal le concept de dévolution des compétences de gestion des ressources.
- Deux mois plus tard, à l'issu du colloque international sur l'occupation humaine des aires protégées qui s'est tenu à Mahajanga du 21 au 25 novembre, le même concept (Weber, 1994) a été mieux reçu par les mêmes décideurs, lesquels se trouvèrent en présence, cette fois-ci, de quelques représentants de communautés rurales. Parmi les dix points de la Déclaration de Mahajanga (ONE - ANGAP - DEF, 1994), le plus important fut celui de la démarche contractuelle faisant de l'Etat et des communautés rurales des partenaires de gestion.

## **Les prémisses de la loi Gelose : Lors de l'atelier d'Antsirabe, l'expression d'une demande sociale forte**

En 1995, du 8 au 12 mai à Antsirabe, un deuxième colloque international, celui-ci plus médiatisé que les deux précédents et cofinancé par la Banque Mondiale, par l'USAID et par la Coopération française, vit la participation de décideurs administratifs et politiques, **d'une majorité de représentants des communautés rurales**<sup>4</sup> et des bailleurs de fonds. Ce colloque avait pour objet de discuter et valider un document publié par l'Office National de l'Environnement (ONE) dont le titre était : *Vers la Gestion Locale Communautaire des Ressources Renouvelables : Propositions d'une Politique de Décentralisation de la Gestion des Ressources Renouvelables*.

A l'issue de ce colloque, une déclaration comprenant quatorze points reprit les concepts présentés à Mantasoa et à Mahajanga, inscrivant notamment la gestion communautaire des ressources naturelles dans le cadre légal. En moins de deux ans, l'existence d'une capacité communautaire (c'est-à-dire hors du domaine étatique) et la nécessité de permettre aux communautés locales de co-gérer les ressources devinrent un impératif, auparavant difficile à simplement envisager. Les ateliers sus mentionnés ont en fait constitué une plateforme historique pour discuter des modalités de décentralisation de la gestion des ressources naturelles à Madagascar. Comment et pourquoi cette notion de gestion locale des ressources a été acceptée aussi rapidement par les décideurs politiques et tous ceux concernés par l'utilisation durable des ressources ? Parce que ces trois ateliers avaient progressivement révélé à la fois les blocages de la situation, l'ampleur des attentes des populations et la force de leur demande sociale au moment où se mettait en place la décentralisation.

---

<sup>3</sup> Gelose pour acronyme de Gestion locale sécurisée

<sup>4</sup> Ceci obligea les organisateurs de l'atelier de conduire la totalité de l'atelier en langue malgache ce qui eut pour effet de libérer les possibilités d'expression des représentants des communautés locales en les remplaçant dans leurs fonctions coutumières de "maîtres de la parole".

## LA PRESSION DE LA DEMANDE SOCIALE

Lors de l'atelier d'Antsirabe qui compte tenu du nombre des représentants de communautés locales se tenait en malgache<sup>5</sup>, un animateur, feu Maminiana Razafindrabe rappela qu'en 1925 Abel Parrot avait déjà émis des propositions en faveur de la gestion locale. Il n'avait pas terminé de parler qu'un vieux Raiamandreny se leva et dit "*Efa tamin'ny taona 1925 izany ny fanjakana no nahita an'io vaha-olana io ; fa na izany na tsy izany dia tsy nanao na inona na inona ianareo* : Mais alors le Fanjakana connaissait la solution depuis 1925 et vous n'avez rien fait" Cet épisode traduit bien la pression de la demande des communautés. Un responsable forestier déclara à la fin de l'atelier "On a le couteau dans le dos et on n'a pas droit à l'erreur". Dès juillet 1995, se tenait la Conférence nationale sur la politique forestière et moins de huit mois plus tard, précédant la promulgation de la loi 96-025 dite loi Gelose, un nouvel atelier national définissait, en décembre 1995, au terme d'un débat décentralisé les orientations de la Nouvelle Politique Forestière malgache (Kwang-Kai-Hong, 1996).

## La préparation de la loi gelose et l'élaboration des textes d'application : une loi cadre et une politique à long terme

Dans la foulée de l'Atelier d'Antsirabe, la préparation du texte de la loi Gelose fut confiée à une équipe restreinte appuyée par une commission interministérielle. Le rythme soutenu (de une à deux réunions de la commission par semaine) et la richesse des débats témoignent de la conscience des instances politiques de l'ampleur de la demande sociale du monde rural. Un an et demi après Antsirabé, la loi était votée et promulguée. Dans le même temps d'autres travaux importants avaient été engagés dès avant la promulgation de la loi :

- Une étude de faisabilité de la politique de transfert de gestion fut confiée à un bureau d'études international sur financement de la Coopération française. Cette étude (Madon, 1996<sup>xvii</sup>) permit d'esquisser puis de définir les modalités pratiques et procédurales d'inscription du transfert de gestion aux communautés de base dans le cadre de la décentralisation en donnant un rôle central aux communes.
- A la suite des débats tenus à Antsirabe, la loi Gelose définissait l'obligation de recourir pour le contrat initial de transfert de gestion à une communauté locale de base, aux services d'un médiateur environnemental. Une autre étude encore financée par la Coopération française permit de définir le cadre possible et les modalités de la médiation environnementale (Montgolfier & al. 1996<sup>xviii</sup>).
- Les débats préparatoires à la loi Gelose furent intenses et même parfois passionnés. Un des thèmes en débat fut celui de la place des dina et autres règles locales en particulier pour la gestion locale des feux. Pour fournir aux rédacteurs des futurs textes d'application de la loi Gelose non encore publiée des éléments de réflexion, une étude juridique permit de clarifier un certain nombre de points essentiels (Imbiky, 1996<sup>xix</sup>) préalables à la préparation des décrets d'application de la loi Gelose.

<sup>5</sup> Les ateliers de Mantsoa et de Mahajanga s'étaient tenus en français ce qui avait limité l'expression des représentants des communautés locales.

La préparation des décrets d'application de la loi Gelose fut lancée par la Composante GELOSE du PE II, Programme environnemental II, mise en place au sein de l'ONE, Office national de l'Environnement et chargée d'organiser la mise en application de la loi Gelose et le déploiement des activités identifiées lors de l'étude de faisabilité de la politique de gestion locale des ressources renouvelables. La Composante GELOSE confia la préparation des projets de textes d'application à une équipe de consultants nationaux pilotée par la juriste qui avait participé à la rédaction du projet de la loi 96-025. Ce ne fut qu'en 1998 que ces textes furent examinés et validés lors d'un atelier tenu à Antananarivo.

Les principales conceptions de base qui ont prévalu pour l'élaboration de ces propositions ont été fondamentalement les suivantes :

- Concevoir une loi cadre d'application souple à l'ensemble des ressources renouvelables, des forêts aux ressources marines, sur tout le territoire de Madagascar (1100 communes et 13000 communautés de base environ).
- Donc organiser et préparer la mise en oeuvre de longue haleine d'une politique nationale à long terme sur plusieurs décennies. De ce fait, il fut choisi de ne pas engager d'actions pilotes et de ne pas s'inscrire dans un cadre de projet <sup>6</sup>.
- Inscrire le transfert de gestion aux communautés locales de base dans une contractualisation basée sur une négociation patrimoniale
- S'inscrire d'emblée en cohérence et en complémentarité avec la décentralisation et avec la mise en place des communes.
- Répartir la réalisation des actions à réaliser de façon cohérente entre différents acteurs complémentaires publics et privés : administrations, médiateurs environnementaux, bureaux d'études, etc.
- (Re)Mettre en cohérence les pratiques coutumières et les textes réglementaires pour réduire la séparation et l'opposition du "légal et du légitime" (CERG2R - Cirad, 1997<sup>xx</sup>).

### **La loi Gelose et le processus de la loi forestière**

Les deux processus de la définition et de la promulgation de la loi Gelose et d'élaboration concertée des orientations de la Nouvelle Politique Forestière (NPF) furent largement parallèles et interactifs. La NPF fut validée par un atelier national quelques mois après la promulgation de la loi Gelose. Cette loi fut donc prise en compte par la loi forestière N° 97-017 et par un certain nombre de ses textes d'application en particulier le décret n° 98-782 réglementant l'exploitation forestière.

### **La loi Gelose et la sécurisation foncière relative**

Fin 1996, un peu plus d'un an après la promulgation de la loi Gelose, un nouvel atelier international sur "La gestion locale sécurisée des ressources naturelles renouvelables" organisé dans le cadre du Programme Environnemental et financé par la Banque Mondiale organisait la mise en cohérence entre la politique de gestion locale des ressources renouvelables et la sécurisation foncière qui apparaissait nécessaire à une gestion durable des ressources renouvelables. C'est en application de ces orientations que fut promulgué le décret 98-610 relatif à la Sécurisation Foncière Relative qui prévoit la réalisation systématique d'une action de sécurisation foncière relative lors de tout transfert de gestion à une communauté locale de base.

---

<sup>6</sup>Ce qui cadrerait assez mal avec la logique interne du PE II

# Bibliographie

---

- i Fanony, M. F., 1988 ; Un modèle de conservation de la forêt à Madagascar. L'exemple d'Andrianampoinimerina ; Actes du séminaire international sur la gestion de l'environnement - zone africaine de l'Océan Indien ; UNESCO-PNUD-MAB ; Tamatave ; 25 septembre - 30 octobre 1988.
- ii Sourdat, M., 1998 ; Revue bibliographique et commentaires critiques ; in Bertrand, A. & Sourdat, M., 1998 ; Feux et déforestation à Madagascar ; revues bibliographiques ; Cirad-ORSTOM-CITE éditeurs, Antananarivo.
- iii Thiry, 1903 ; Rapport sur la situation forestière en 1903 ; in Bulletin économique ; 3<sup>ème</sup> année, 4<sup>ème</sup> trimestre 1903 ; Gouvernement général de Madagascar et dépendances éditeur ; Antananarivo.
- iv Lavauden, L., 1931 ; Le déboisement et la végétation à Madagascar ; in Revue de botanique appliquée et d'agriculture comparée ; bulletin N° 122, octobre 1931 ; Laboratoire d'agronomie tropicale, Paris.
- v Bertrand, A., 2004 ; The spread of the Merina people in Madagascar and natural forest and eucalyptus stand dynamics ; in Babin, D., 2004 ; Beyond Tropical Deforestation ; From Tropical Deforestation to Forest Cover Dynamics and Forest Development ; UNESCO & Cirad ed. Paris.
- vi Lavauden, L., 1934 ; Histoire de la législation et de l'administration forestière à Madagascar ; in Revue des Eaux et Forêts ; Paris.
- vii Coudreau, J., 1937 ; La forêt malgache ; son rôle dans l'économie générale du pays ; sa conservation ; son amélioration ; in Bulletin économique du Gouvernement général de Madagascar et dépendances ; 1<sup>er</sup> trimestre 1937, Imprimerie officielle éditeur, Antananarivo.
- viii Bertrand, A., 1998 ; Revue documentaire préalable à l'élaboration d'une politique et d'une stratégie de gestion des feux de végétation à Madagascar ; in Bertrand, A. & Sourdat, M., 1998 ; Feux et déforestation à Madagascar ; revues bibliographiques ; Cirad-ORSTOM-CITE éditeurs, Antananarivo.
- ix Parrot, A., 1925a ; Le reboisement à Madagascar par le moyen des forêts du "Fokon'olona" ; in Bulletin économique ; N° spécial, 1925 ; Gouvernement général de Madagascar et dépendances ; Imprimerie officielle éditeur, Antananarivo.
- x Parrot, A., 1925b ; Déboisement et reboisement à Madagascar ; in Bulletin économique ; N° spécial, 1925 ; Gouvernement général de Madagascar et dépendances ; Imprimerie officielle éditeur, Antananarivo.
- xi Bertrand, A., 1989 ; Analyse économique de l'approvisionnement d'Antananarivo en produits forestiers et propositions de réforme de la réglementation et des redevances forestières ; tome III, Politique, réglementation et taxation forestières ; Direction des Eaux et Forêts, projet GPF/Cirad-CTFT.
- xii Rabesahala, N, H Rakotoarisoa, H Ramambasoa, F Rasamison and J E Rasolofonjatovo (1994) Research Report on Local Governance in Madagascar. Prepared for USAID/Madagascar, KEPEM Project. Decentralization : Finance and Management Project. Burlington, VT : Associates in Rural Development, Inc.
- xiii Leisz, S., & al. (1995) Land and Natural Resource Tenure Security in Madagascar. Final draft. Madison : Land Tenure Center, University of Wisconsin-Madison, 1995. 90/7 : 60-61.
- xiiii Weber, J., 1994 ; L'occupation humaines des aires protégées à Madagascar ; Diagnostic et éléments pour une gestion viable ; Cirad/ONE-ANGAP-DEF ; Mahajanga.
- xv ONE-ANGAP-DEF, 1994 ; Déclaration de Mahajanga du Colloque international sur l'occupation humaine des aires protégées ; Mahajanga.
- xvi Kwang-Kai-Hong, P., 1996 ; Appui à la formulation de la politique forestière malgache ; Intercoopération - ESSA-Forêts/DEF ; Antananarivo.
- xvii Madon, G., 1996 ; Gestion locale sécurisée des ressources renouvelables et du foncier (GELOSE) ; Etude de faisabilité ; MARGE/ONE Antananarivo.
- xviii de Montgolfier, J., Razafindrabe, M., Andriatahiana, V., Rakotomandimby, B, 1996 ; Les médiateurs environnementaux de Madagascar. Cadre institutionnel, système de formation et conditions réglementaires d'exercice professionnel ; ONE, Antananarivo.
- xix Imbiky, A., 1996 ; Les conditions et possibilités d'utilisation des dina pour la gestion locale des feux de végétation ; ONE
- xx CERG2R-Cirad, 1997 ; Ce qu'il faut savoir sur la Gelose, Gestion locale sécurisée des ressources renouvelables ; publié par l'ONE en 1999 ; Antananarivo.

# Présentation méthodologique générale

Andrew Cooke, Zo Razanamaharo et Pierre Montagne

## Contexte général

---

La loi 96-025 sur la gestion locale des ressources naturelles renouvelables (loi « GELOSE ») est directement issue des travaux du Programme National d'Action Environnementale (PNAE) et plus particulièrement de sa première phase qui s'est déroulée de 1991 à 1996. Après sa promulgation en septembre 1996, la mise en œuvre de la loi 96-025 a été préparée par la cellule GELOSE de l'Office National de l'Environnement et largement appliquée de 1997 à 2004 dans le cadre de différents projets et à un rythme croissant au fur et à mesure de l'appropriation de ce nouveau concept de développement et de conservation des ressources naturelles renouvelables par les acteurs locaux (les communautés locales de base), communaux (les maires et conseils communaux) ou techniques (services déconcentrés chargés des forêts, des ressources pastorales ou halieutiques). Suite à l'élaboration des textes sectoriels dont la loi 97-017 relative aux forêts, d'autres textes ont été promulgués dont le décret relatif à la gestion contractualisée des forêts de l'Etat (décret 2001-122). Ces textes permettent de donner un cadre légal au transfert de gestion des ressources, quelque soit le secteur, de l'Etat aux communautés villageoises. Dans la suite de cet ouvrage, il sera fait de façon indifférenciée référence au TGRNR pour Transfert de Gestion des Ressources Naturelles Renouvelables que les travaux de terrain se soient déroulés selon les étapes et règles préconisées par la loi 96-025 ou par le décret 2001-122 (pour des ressources forestières).

Dans le cadre de la troisième phase du PNAE (PE3, 2004-2009), il est prévu d'intensifier et d'améliorer les conditions de transfert de gestion afin de garantir, à la fin de ce grand programme, la gestion locale durable des ressources naturelles sur environ 2 000 000 ha (3 % du territoire national) y compris au moins 1 000 000 ha de forêts, 400 000 ha de zones humides et lacustres et 100 000 ha de zones marines et côtières.

En complément au TGRNR, la « Vision Durban » est un nouvel élément de la politique environnementale décidé, à l'initiative du Président de la République, en septembre 2003 lors du Congrès International des Aires Protégées à Durban (Afrique du sud). L'objectif est de tripler la surface nationale des aires protégées (quelque soit le statut) pour passer de 2 300 000 ha (3,8 % de la surface nationale) à 6 000 000 ha (10 %) avant 2015.

Le TGRNR figure également dans le cadre des politiques nationales de réduction de la pauvreté (DSRP), du développement rural (PADR), de la décentralisation (aspect fondamental du DSRP et du PADR) et dans le cadre des politiques sectorielles (forêts, pêche, élevage).

Enfin, le Plan d'Action pour Madagascar (2007-2012) (MAP) a récemment réaffirmé le rôle des communautés de base dans la conservation des ressources naturelles renouvelables ainsi que l'intensification du transfert de gestion sur le territoire national.

## Etudes sur le transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables

### L'ÉTUDE PRINCIPALE ET LES TRAVAUX ASSOCIÉS

À la fin 2003, avant le démarrage de la troisième phase du PAE, le transfert de gestion avait fait l'objet de plusieurs études, évaluations, conférences et ateliers dont l'atelier sur le TGRNR tenu à Mahajanga en 2002. Il manquait néanmoins une évaluation générale des contrats effectivement signés pour permettre une meilleure évaluation de la contribution du TGRNR aux objectifs du PE3. Cette volonté a conduit, à la fin 2003, à l'initiative du Projet du Fonds de Solidarité Prioritaire Gestion Décentralisée des Ressources Naturelles (FSP GDRN) de la Coopération Française, un consortium de six bailleurs de fonds<sup>1</sup>, à formuler des termes de référence pour une étude dont l'objectif général était d'évaluer, à l'échelle de la Grande Île, l'ensemble des actions développées en application des textes relatifs au transfert de gestion.

Le FSP GDRN assura le financement parallèle d'une deuxième étude centrée sur l'identification des indicateurs économiques des TGRNR afin de permettre un suivi plus fin des TGRNR à vocation de valorisation économique. Il appuya enfin le processus d'élaboration des projets de textes d'application sectoriels de la loi 96-025 pour les ressources halieutiques et pastorales.

L'étude principale intitulée « Evaluation et perspectives des transferts de gestion des ressources naturelles renouvelables dans le cadre du programme Environnemental 3 » a été effectuée, suite à un appel à proposition et à une réponse technique et financière, par le Cabinet RESOLVE Conseil associé au Pôle de Compétence en Partenariat Forêts et Biodiversité<sup>2</sup> (PCP FB) et à l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD). Elle avait pour objectifs :

- de disposer d'un état des lieux reposant sur un inventaire exhaustif de tous les transferts existants sur le territoire national, intégré dans une base de données (localisation, type de ressource transférée, superficie...) et de rassembler toute la bibliographie disponible sur le sujet ;
- de procéder à une analyse qualitative globale, tous types de TGRNR et de secteurs d'activités confondus, sur les plans juridiques, administratifs, politiques, économiques et sociaux et environnementaux ;
- de mettre à la disposition des autorités compétentes un système de suivi et d'évaluation permettant d'obtenir, de façon régulière, une appréciation qualitative de chaque transfert de gestion et de son évolution dans le temps et enfin ;
- d'élaborer un outil d'aide à la décision (tableau de bord, grille d'analyse...), permettant de suivre et d'orienter la politique nationale en matière de TGRNR.

Mis à part la recommandation générale de retenir le TGRNR comme étant un des piliers de développement durable à Madagascar, la mise en place rapide d'un système de suivi-évaluation se trouve parmi les principales recommandations de l'atelier de restitution de l'étude principale qui s'est tenu en février 2005 à l'hôtel Panorama à Antananarivo.

<sup>1</sup> Inter-Coopération / SAHA pour la coopération suisse, FAO (PNUD/GEF), WWF Madagascar, USAID, Conservation International et donc Coopération Française.

<sup>2</sup> Qui regroupe le département forêts du CIRAD, l'Université d'Antananarivo (représenté dans l'étude par son département AgroManagement de l'École Supérieure des Sciences Agronomiques) et le FOFIFA (représenté dans l'étude par son département de Recherche-Développement).

Le système de suivi-évaluation proposé intègre des recommandations pour situer les étapes de développement des contrats de transfert de gestion qui nécessitent un suivi ou une évaluation et d'autre part les indicateurs particuliers à intégrer dans ce système, les niveaux de collecte et le circuit des informations. Un tableau de bord et une ébauche de grille multi niveaux / multifonctions ont été déterminés dans le cadre de cette étude.

L'étude relative à « la définition d'indicateurs économiques pour l'évaluation des transferts de gestion » a été menée par le C3EDM<sup>3</sup>. Elle avait pour but de réfléchir à la pertinence de l'amélioration des méthodes utilisées au niveau international sur le plan économique et à leur application au transfert de gestion et plus particulièrement, de mettre l'accent sur les informations économiques nécessaires à l'obtention d'une analyse fine et détaillée dans le cadre du TGRNR. L'article 14 de cet ouvrage en donne les principaux résultats.

## **BUT, ENJEU ET STRUCTURATION DE L'OUVRAGE**

Le but de cet ouvrage de synthèse, au travers des auteurs de différentes origines mais qui ont tous plus ou moins été intervenants de ces travaux, est de mettre les principaux résultats obtenus à la disposition des acteurs, quel que soit leur niveau d'intervention c'est-à-dire populations utilisatrices des ressources et bénéficiaires des contrats, responsables des collectivités territoriales décentralisées communes rurales ou régions, agents des services techniques de l'Etat chargés des forêts, des ressources pastorales ou halieutiques, organisations non gouvernementales, bureaux d'études et autres acteurs. L'enjeu est de faire une analyse synthétique des résultats obtenus pour que les principales recommandations et idées ressorties soient partagées d'une façon plus large que ce qui a pu être organisé lors de l'atelier final de février 2005.

L'ouvrage reprend donc les résultats obtenus par l'étude principale en tant que structure de base en y insérant les résultats de travaux associés et en apportant un éclairage historique qui permet de situer les origines de ce concept de transfert de gestion (préface de Bertrand, Rabesahala, Rakotovo, Ratsimbarison et Andriatahiana et art. 2 de Montagne et Rakotondrainibe). L'article 3 donne les résultats des travaux d'analyses bibliographiques qui ont permis d'établir un état des lieux (Collas). Plusieurs articles font ensuite le point des études réalisées par thématiques soit Karpe, Rakotomalala et Raminintsaoatra pour la thématique juridique (art. 4), Razanamaharo et Rakotoharimanana (art. 5) pour les aspects concernant les ressources autres que forestières, Ramanarivo et Ralihalizara (art. 11) pour les aspects économiques, Razafiarjoana (art. 10) pour les aspects liés à la décentralisation ou enfin Razafindraibe, Andriambolanoro et Rakotondrasata (art. 9) pour les aspects liés au foncier. D'autres articles traitent des questions plus larges et largement discutées lors de l'étude notamment la question de la représentativité des communautés par Rakotondrainibe et Montagne (art. 8) auquel peut-être associé l'article 7 de Feltz et Andriamandimby relatif aux remaniements sociaux au sein des communautés. La question des impacts environnementaux des transferts de gestion est traité dans l'article 12 par Collas et Razafindrianilana. L'article 13 de Collas et Razanamaharo explicite les grandes lignes d'un système de suivi-évaluation tel qu'il peut-être imaginé après les constats faits au cours de l'évaluation en recherchant quelque chose de pragmatique qui soit à la portée des acteurs qui pourront être chargés de cette tâche capitale. Meral et Herimandimby (art. 14) nous donnent les résultats de leurs travaux relatifs aux indicateurs économiques. L'article 6 précise les conditions de développement du transfert de gestion en application des textes fondateurs (Cooke et Montagne), Belvaux et Randrianarisoa traitent de l'importance de la mise en « réseau » des conditions de ce développement (art. 15) et enfin deux articles de portée plus générale essayent de mettre le transfert de gestion dans une optique courte ou moyen terme comme Razafindralambo (art. 17) et Cooke et Montagne (art. 6 et 16). Ratsirarson, Ranaivonasy et Raherinjanahary analysent dans l'article 18 le cas particulier des TGRNR de l'Analanjorofo

---

<sup>3</sup> Centre d'Economie et d'Ethique pour l'Environnement et le Développement à Madagascar, Université d'Antananarivo et Institut de Recherche pour le Développement.

# Principales questions posées à l'étude principale

## LE NOMBRE ET LA LOCALISATION DES TGRNR SONT INCONNUS

De nombreux intervenants sur le terrain appuyaient les communautés de base dans le processus de négociation et de conclusion des contrats de transfert de gestion dans de nombreuses régions de Madagascar sans aucune base commune d'enregistrement des données. Par conséquent, le nombre, la localisation et le type de ressources transférées n'étaient pas connus avec précision. Cette situation imposait au préalable l'inventaire exhaustif des TGRNR existants.

## LA QUALITÉ DES TGRNR EST VARIABLE

La diversité des approches et pratiques et le manque d'évaluation systématique avaient conduit à une qualité variable et inconnue des contrats. Ce manque d'appréciation qualitative s'avérait d'être renforcée par certaines incohérences juridiques en matière de la politique et par le manque d'intégration au niveau d'autres politiques de développement (notamment la décentralisation, le développement rural et les politiques sectoriels). En outre, le PE3 envisageait, parmi d'autres objectifs, la valorisation économique des filières de la biodiversité à travers le TGRNR, alors qu'aucune évaluation économique des TGRNR n'avait été réalisée.

Il a été donc proposé de réaliser une évaluation qualitative d'un échantillon représentatif de contrats selon leurs aspects juridiques, politiques, administratifs, sociaux, économiques et environnementaux ainsi que de réexaminer le statut de la politique globale de TGRNR et d'analyser la cohérence des textes relatifs au TGRNR.

## IL N'EXISTE PAS D'OUTIL DE SUIVI-ÉVALUATION DES TGRNR

Selon la loi 96-025, les contrats de gestion sont initialement conclus pour une durée de trois ans. Ils peuvent être renouvelés par période de dix ans. Au seuil du PE3, de nombreux contrats arrivaient ou dépassaient ce terme de trois ans et se posait donc la question de leur renouvellement. En outre, quelques contrats avaient été identifiés comme « posant des problèmes » de gouvernance, de respect des critères de gestion environnementaux ou encore de fonctionnement économique. De fortes critiques se faisaient jour quant à la « capacité des acteurs ruraux » de respecter les nouveaux droits de gestion concédés par l'Etat. Or, aucun système de suivi-évaluation qualitative n'avait été mis en place après la mise en œuvre des textes. L'appréciation des autorités compétentes (sur la réussite ou l'échec du processus par rapport aux objectifs et aux efforts développés pour expliciter les termes de ces contrats à des populations souvent analphabètes et dont les conditions de pauvreté ne leur permettaient pas de mettre la question de la conservation de la biodiversité en tête de leurs priorités) était de ce fait rendue subjective et non étayée, au moins à l'échelle de la région ou du pays.

# Méthodologie et déroulement de l'étude principale

L'étude a donc procédé en deux grandes phases : 1) évaluation globale des TGRNR et 2) identification des perspectives des TGRNR ci-dessous détaillées :

## Phase 1 - Evaluation des TGRNR

**Objectif 0 - « Historique des TGRNR »** - Disposer d'un aperçu de l'historique des TGRNR qui permet de situer les actions développées par site dans un contexte temporel plus large ;

**Objectif 1 - « Etat des lieux »** : Disposer d'un état des lieux reposant sur un inventaire exhaustif de tous les transferts existants sur le territoire national (localisation, type de ressource transférée, superficie...) ainsi qu'un inventaire des travaux bibliographiques sur les TGRNR ;

**Objectif 2 - « Evaluation des TGRNR »** : Procéder à une analyse qualitative globale et par transfert, tous types de TGRNR et de secteurs d'activités confondus, dans les domaines suivants : juridiques, politiques, administratifs, économiques, sociaux et environnementaux.

## **Phase 2 - Perspectives des TGRNR**

**Objectif 3 - « Système de suivi - évaluation des TGRNR »** : Mettre à la disposition des autorités compétentes un système de suivi et d'évaluation permettant d'obtenir, de façon régulière, une appréciation quantitative et qualitative de chaque transfert de gestion et de son évolution dans le temps.

**Objectif 4 - « Outil d'aide à la décision »** : Elaborer un outil d'aide à la décision (document de synthèse, tableau de bord, grille d'analyse...), permettant d'orienter et piloter la politique nationale en matière de TGRNR, surtout lors du PE3.

## **TRAVAUX EFFECTUÉS**

Les travaux ont été effectués en plusieurs étapes correspondant aux objectifs principaux ainsi qu'aux phases de financement de l'étude (les bailleurs coordonnant leur financement par étape). Dans la pratique, chaque étape d'adressait à plusieurs objectifs principaux de l'étude. Ainsi, la première étape (état des lieux) intégrait des éléments des objectifs deux (évaluation pilote de huit sites proposés par le projet Intercoopération-SAHA) et trois (définition d'une carte d'identité d'un TGRNR et une série d'indicateurs déterminants de la qualité des TRGNR). La deuxième étape (évaluation qualitative) permettait de poser des bases pour l'objectif quatre (outil d'aide à la décision) pour ce qui concerne l'état de la politique de développement du transfert de gestion. Enfin, la quatrième étape était une synthèse des travaux antérieurs pour en déduire des propositions de tableau de bord et d'orientation de la politique.

### **Etape zéro - Fournir l'historique des TGRNR**

Au début de l'étude, il a été constaté qu'une évaluation nationale des TGRNR ne serait pas complète sans l'accompagnement d'une revue historique, visant à tracer les origines du TGRNR afin d'apporter une meilleure appréciation à l'analyse des résultats de l'étude principale. Ce travail a été coordonné par le département forêts du CIRAD, membre du PCP en parallèle à l'étude principale. La réalisation de l'historique des TGRNR comprenait les étapes suivantes :

- Recherche bibliographique des TGRNR ;
- Analyse de l'état des lieux par période (avant 1990, 1990-1996, 1995-2005) ;
- Etat des lieux au début de l'année 2005 ;
- Conclusion.

Les résultats de l'étude historique ont été présentés de façon définitive dans le travail de synthèse (étape 4) de l'étude principale et ont contribué à la réalisation de l'article deux de cet ouvrage (Montagne et Rakotondrainibe).

### **Etape 1 - Etat des lieux des TGRNR**

La réalisation d'un état des lieux des TGRNR commençait avec une ardoise blanche et dépendait fortement des travaux de recherche des informations dispersées sur l'ensemble du territoire national (dans les organismes d'appui, services techniques, administrations décentralisées etc.). L'équipe en charge de cette tâche a été appelée à formuler et diffuser des questionnaires, à faire des missions d'enquêtes dans plusieurs régions, à consulter documents et archives de plusieurs organismes et enfin à suivre la saisie des informations collectées dans des bases de données spécialement construites. Ce travail a représenté une partie importante de l'effort humain de l'étude (345 hommes/jours ou 28% du total) et s'est écoulé sur près de six mois). La mise à jour de la base de données géo référencées s'est poursuivie jusqu'à la veille de l'atelier final de restitution de l'étude au début février 2005 (soit treize mois après le démarrage des travaux).

L'état des lieux comprenait les éléments suivants :

- Programme d'enquêtes afin de recenser tous les TGRNR existants à Madagascar (conception, diffusion et suivi des questionnaires, missions de vérification sur terrain, consultation des documents et archives auprès des organismes) ;
- Inventaire bibliographique relatif aux TGRNR - identification et saisi de tout ouvrage identifié sur les TGRNR (rapports, évaluations, revues, synthèses etc.) ;
- Capitalisation des études et des analyses principales sur le TGRNR (lecture des documents, saisi des éléments dans une base de métadonnées) ;
- Elaboration et mise à jour continue d'une base de données géo référencées exhaustive (conception de la base de données, saisie continue des données, affinage continu de la structure de la base de données au cours de l'étude) ;
- Description de l'ensemble des opérations de TGRNR connues à ce jour (aperçu global à travers l'analyse des informations rassemblées) ;
- Cartographie des TGRNR à l'échelle nationale (élaboration d'une série des cartes sous Système d'Information Géographique afin de visualiser les TGRNR recensés) ;
- Identification des paramètres fondamentaux des TGRNR (« carte d'identité ») ;
- Analyse, rédaction et restitutions (administration, r-TGRNR, bailleurs de fonds et organismes d'appui).

### **Etape 2 - Evaluation qualitative des TGRNR**

L'évaluation qualitative s'est déroulée en deux étapes parallèles soit 1) une évaluation globale des aspects politiques, juridiques et administratifs des TGRNR et 2) l'évaluation qualitative rapide d'un échantillon représentatif des TGRNR sur le terrain. L'évaluation politique et juridique a nécessité la mobilisation d'un groupe de juristes et fait l'objet de réflexions approfondies.

Les évaluations de terrain spécifiques aux sites de transferts de gestion identifiés dans l'étape d'inventaire ont nécessité la conception d'un canevas d'évaluation rapide qui a été testé sur huit sites sélectionnés par les bailleurs de fonds de la première étape (projet Intercoopération-SAHA). A la suite de cette phase test, le canevas a été amélioré pour être appliqué sur l'échantillon représentatif des sites.

La sélection des sites à évaluer a été effectuée après de longs échanges et application d'une série de critères issus des informations de la base de données géo référencée et synthétisée comme suit :

CRITÈRES	NOMBRE RESTANT
Transferts recensés au total	500 (approximativement)
Le mode de transfert est connu (GELOSE ou GCF)	382
Les types des ressources sont connus (forêt, pastorale, halieutique etc. . . )	380
Les TGRNR qui ont plus de 3 ans	38
La localisation est connue	34
L'organisme d'appui est connu	30

Cette étape a mobilisé une trentaine d'évaluateurs sur tout le territoire national à des endroits parfois éloignés d'accessibilités difficiles. Cette étape représentait la plus grande phase de l'étude en termes d'effort humain (528 hommes jours ou 42%) engagé de façon intensive dans une période relativement courte (3 mois). Toutefois, les travaux d'évaluation politique, juridique et administrative de TGRNR ont été affinés de façon continue jusqu'à la veille de l'atelier de restitution et ont fait l'objet de réflexion supplémentaire pour la préparation de cet ouvrage.

L'évaluation qualitative globale comprenait les éléments suivants :

- Analyse juridico-politique et administrative globale des TGRNR ;
- Proposition de solution aux incohérences juridiques (loi 96-025 et décret 2000-122) ;
- Evaluation multi-thématique rapide semi-qualitative d'un échantillon de 25 TGRNR réalisée par les équipes d'enquêteur FOFIFA et ESSA Agromanagement ;
- Evaluation socio-anthropologique approfondie de 6 sites réalisée par les équipes d'enquêteur IRD ;
- Evaluation préliminaire socio-anthropologique de 3 sites réalisée par les équipes d'enquêteur IRD ;
- Synthèse des résultats, rédaction et restitutions (auprès de l'administration, du r-TGRNR, des bailleurs de fonds et des organismes d'appui).

L'évaluation multi-thématique rapide des 25 TGRNR sur le terrain comprenait les éléments suivants :

- Elaboration et test d'un canevas d'évaluation rapide des TGRNR sur 8 sites (3 jours par site) ;
- Analyse des résultats des évaluations test (réalisée lors de l'étape 1 « état des lieux ») ;
- Amélioration du canevas de questionnaire selon les résultats du test ;
- Formulation des critères d'une sélection représentative de 18 sites à évaluer ;
- Réalisation des évaluations (17) en 4 à 5 jours par site ;
- Analyse et synthèse des résultats des 25 sites ;
- Rédaction et restitution (administration, r-TGRNR, bailleurs de fonds, organismes d'appui).

L'évaluation socio-anthropologique approfondie comprenait les étapes suivantes :

- Elaboration de la méthodologie d'enquête ;
- Evaluation préliminaire de 9 sites ;
- Abandon de trois sites inadaptés / dysfonctionnels ;
- Evaluation approfondie des 6 sites retenus ;
- Réalisation des missions d'encadrement technique (9 missions au total) ;
- Analyse et synthèse des résultats des 9 sites ;
- Rédaction et restitution (administration, r-TGRNR, bailleurs, organismes d'appui).

### ***Etape 3 - Système de suivi-évaluation***

L'élaboration du système de suivi-évaluation a suivi les étapes suivantes :

- Analyse des politiques pertinentes au TGRNR (recherche des objectifs et indicateurs) ;
- Consultation centrale auprès des acteurs (administration, r-TGRNR, bailleurs de fonds, organismes d'appui) ;
- Revue des résultats de l'état des lieux (phase 1) ;
- Revue des résultats des évaluations des TGRNR (phase 2) ;
- Analyse des contraintes de constitution et d'acheminement des informations ;
- Analyse synoptique de la collecte des informations ;
- Analyse du circuit logique des informations ;
- Rédaction du rapport préliminaire ;
- Elaboration du système de suivi évaluation (concept, fiches de suivi, grille) ;
- Synthèse, rédaction et restitutions (administration, r-TGRNR, bailleurs, organismes d'appui).

#### **Etape 4 - Elaboration de l'outil d'aide à la décision**

L'élaboration de l'outil d'aide à la décision a suivi procédé les étapes suivantes :

- Revue et analyse de l'ensemble des résultats de l'étude (phases 1 à 3) ;
- Revue et analyse historique des TGRNR à Madagascar ;
- Synthèse des impacts des TGRNR (sociaux, économiques, environnementaux) ;
- Synthèse sur le processus TGRNR (aspects juridique, administratif et d'intégration) ;
- Synthèse du système de suivi-évaluation & visualisation du tableau de bord ;
- Elaboration d'un cadre logique politique et juridique du TGRNR ;
- Revue et analyse de l'état politique et juridique (lacunes et incohérences) ;
- Formulation collective des recommandations ;
- Synthèse, rédactions et restitutions (administration, r-TGRNR, bailleurs, organismes d'appui).

## **Le renforcement des compétences humaines d'études**

Le travail d'étude a permis la constitution d'une équipe multidisciplinaire associant des consultants de différentes institutions nationales et internationales. Ce regroupement de compétences, fondé sur un partenariat public-privé rassemblant un bureau d'études privé de droit malgache (Resolve Conseil sarl), des instituts nationaux d'enseignement (département agromanagement de l'ESSA Université d'Antananarivo) et de recherche (département de recherche développement du FOFIFA) et des missions nationales permanentes des instituts étrangers (CIRAD et IRD) a permis un échange d'expériences et de méthodologie d'interventions complémentaires.

D'une équipe de 28 consultants, 22 sont des nationaux dont un est maintenant directeur gérant de Resolve Conseil sarl. Des six consultants internationaux, cinq sont encore résidents à Madagascar et actifs pour le renforcement des actions de transfert de gestion. Parmi les jeunes consultants nationaux impliqués dans l'étude, deux ont été recrutés depuis par des organismes d'appui en TGRNR.

Les résultats de l'étude ont été diffusés largement sur CD-ROM (100 exemplaires) aux participants de l'atelier national et sont gardés dans les archives des membres du consortium. La base de données TGRNR est installée au niveau de la DGEF et des copies ont été mises à la disposition de tous les organismes d'appui. L'atelier final avait conduit à la formulation synthétique des recommandations en coopération avec le Réseau-TGRNR, structure nationale permanente de suivi des TGRNR. Cet ouvrage, destiné à être publié en 700 exemplaires, renforce encore la durabilité des acquis de l'étude.

## **Conclusion**

Les travaux réalisés au cours de cette étude ont permis d'obtenir à l'instant *t* fin 2004, un état des lieux quantitatif (nombre de transferts de gestion créés, actifs ou inactifs) mais aussi qualitatif (sur la base d'un échantillonnage représentatif). Ils ont aussi permis de faire des propositions pragmatiques quant à la mise en place d'un dispositif de suivi-évaluation à même de donner aux services techniques la possibilité de suivre le fonctionnement des contrats et aussi de les renouveler après les trois premières années. Ces recommandations sont actuellement suivies d'effet dans la région Boeny.

# Bibliographie

---

Consortium RESOLVE-PCP-IRD. Evaluation et perspectives des Transferts de Gestion des Ressources Naturelles Renouvelables dans le Cadre du Programme Environnemental 3. Offre Technique Révisée bis. 20 décembre 2003. 39 pages.

Consortium RESOLVE-PCP-IRD. Evaluation et perspectives des Transferts de Gestion des Ressources Naturelles Renouvelables dans le Cadre du Programme Environnemental 3. Phase 1 - Etat des Lieux - Rapport intermédiaire. 24 mai 2004. 41 pages.

Consortium RESOLVE-PCP-IRD. Evaluation et perspectives des TGRNR dans le Cadre du PE 3. Phase 1 - Etat des Lieux - Rapport Final. 29 juin 2004. 46 pages.

Consortium RESOLVE-PCP-IRD. Evaluation et perspectives des TGRNR dans le Cadre du PE 3. Phase 1 - Etat des Lieux - Rapport Final - Annexes. 29 juin 2004. 58 pages.

Consortium RESOLVE-PCP-IRD. Evaluation et perspectives des TGRNR dans le Cadre du PE 3. Note Explicative Concernant le Choix des Sites pour la Phase 2 de l'Evaluation et Perspectives des TGRNR dans le Cadre du PE 3 - VERSION FINALE 14 mai 2004. 13 pages.

S Ramanarivo, R Razafindrainbe & P Collas. Rapport de mission de Mahajanga Trois transferts de gestion analysés. PCP (ESSA/FOFIFA/CIRAD). Juillet 2004. 21 pages.

J Razafiarjaona & M-F Rakotondrasata. Rapport de Mission des Sites de Tuléar. 21 pages. Juillet 2004.

Consortium RESOLVE-PCP-IRD. Evaluation et perspectives des TGRNR dans le Cadre du PE 3. Phase 2 - Evaluation des TGRNR - Rapport Intermédiaire. Août 2004. 37 pages.

H Ravononarimanga, S Rakotoarisoa & Z Razanamaharo. Evaluation Qualitative de TGRNR d'Antsiranana (Phase 2). Rapport de Mission. Septembre 2004. 31 pages.

Consortium RESOLVE-PCP-IRD. Evaluation et perspectives des TGRNR dans le Cadre du PE 3. Phase 2 - Evaluation des TGRNR - Rapport Intermédiaire Juridique au SCAC. Octobre 2004. 27 pages.

Consortium RESOLVE-PCP-IRD. Evaluation et perspectives des TGRNR dans le Cadre du PE 3. Rapport Final Phase 2 - Analyse Qualitative. Octobre 2004. 129 pages.

Consortium RESOLVE-PCP-IRD. Evaluation et perspectives des TGRNR dans le Cadre du PE 3. Rapport Final Phase 2 - Analyse Qualitative : Annexes. Octobre 2004. 140 pages.

Feltz, G & Goedefroit, S. (avec la participation de H.R. Ravelomanantsoa, G. Andriamandimby & Z. Randriamparany). Contribution à l'étude « Evaluation et perspectives des transferts de gestion des ressources naturelles dans le cadre du programme environnemental 3 ». Rapport de synthèse. IRD/FLSH, 26 Septembre 2004. 33 pages.

Feltz, G & Goedefroit, S. (avec la participation de H.R. Ravelomanantsoa, G. Andriamandimby & Z. Randriamparany). Contribution à l'étude « Evaluation et perspectives des transferts de gestion des ressources naturelles dans le cadre du programme environnemental 3 ». Etudes de cas. IRD/FLSH, 26 Septembre 2004. 92 pages.

Feltz, G & Goedefroit, S. (avec la participation de H.R. Ravelomanantsoa, G. Andriamandimby & Z. Randriamparany). Contribution à l'étude « Evaluation et perspectives des transferts de gestion des ressources naturelles dans le cadre du programme environnemental 3 ». Rapports de Mission. IRD/FLSH, 26 Septembre 2004. 58 pages.

Consortium RESOLVE-PCP-IRD. Evaluation et perspectives des TGRNR dans le Cadre du PE 3. Phase 3 - Système de Suivi Evaluation. Rapport No. 1 (soumis au Projet PTE). 12 octobre 2004. 26 pages.

Consortium RESOLVE-PCP-IRD. Evaluation et perspectives des TGRNR dans le Cadre du PE 3. Phase 3 - Système de Suivi Evaluation. Rapport No. 1 - Annexes (soumis au Projet PTE). 12 octobre 2004. 26 pages.

Consortium RESOLVE-PCP-IRD. Evaluation et perspectives des TGRNR dans le Cadre du PE 3. Mise en Place d'un Système de Suivi Evaluation du TGRNR (Phase 3). 30 novembre 2004. 40 pages.

Documents disponibles de TGRNR sur les sites suivants :

- Tsitakabasia (contrat, cahier des charges, plan d'aménagement, *dina*, statut, règlement intérieur)
- Mangily (contrat, cahiers des charges, plans d'aménagement simplifié, *dina* et règlement intérieur, statut)
- Farafara (contrats, cahiers des charges, règlement intérieur, procès verbal du remplacement d'un membre du comité de gestion, procès verbal du rajout d'article dans le *dina* de gestion du VOI)
- Fiherana Masaï (Manombo) (agrément du transfert de gestion des ressources naturelles marines, agrément du transfert de gestion des ressources naturelles forestières, contrats, *dina*, cahier des charges, plan d'aménagement et de gestion, statut)
- Bekorakaka (contrat, délimitation parcellaire du périmètre à GELOSER, *dina*, plan d'aménagement, cahier des charges, statut, règlement intérieur)
- Besariaka (contrat, délimitation parcellaire du périmètre à GELOSER, *dina*, plan d'aménagement, cahier des charges, statut, règlement intérieur)
- Andrangazaha (contrat, cahier des charges, *dina*)
- Antiskafoka (contrat, cahier des charges, *dina*, plan d'aménagement et de gestion)
- Besariaka (contrat, cahier des charges, *dina*, plan d'aménagement et de gestion, plan opérationnel annuel)
- Fierenana (contrats de TGRNR en instance, appartenant à d'autres VOI)
- Tolongoïna (contrats, procès verbal du COGE, cahiers des charges, *dina*)
- Anjà (contrat, *dina*, PAG, PTA)

- Vohitsaoka (contrat, *dina*, PAG)
- Ambalakida (contrat, cahier des charges, livre journal, monographie de la commune, rapport annuel d'activités CANTFORET Mahajanga)
- Andavadrere (contrat, cahier des charges, livre journal, monographie de la commune)
- Marosely (plan d'aménagement, document de travail GREEN, rapport d'activités TGRNR CANFORET)
- Navetsy (cahier des charges, *dina*, contrat de gestion, PCD)
- Sadjoavato (cahier des charges, plan d'aménagement, *dina*, contrat, PCD, PTA)
- Belambo Lokoho (plan d'aménagement, PTA, cahier des charges, contrat, PCD)
- Andasibe Kobahina (plan d'aménagement, PTA, plan de repérage, cahier des charges, *dina*)

# Les politiques forestières et environnementales : brève revue historique

Pierre Montagne et Pascal Rakotondrainibe

## Résumé

---

Si, dès la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, le code des 305 articles de la reine Ranavalona II, traitait des questions environnementales notamment pour condamner la pratique des tavy, il faudra attendre la fin du XX<sup>ème</sup> siècle pour voir l'Etat malgache, après une longue période de politique répressive notamment en application du décret de 1930, engager une politique environnementale marquée en 1990 par la promulgation de la Charte Environnementale. Ce texte fut suivi par l'adoption de la loi 96-025, loi de conception nouvelle engageant l'Etat dans une politique de gestion contractuelle avec les populations riveraines des massifs et les communes rurales. Parallèlement à la mise en place de ce cadre législatif transversal du secteur environnemental, l'Etat mettait en place les mêmes outils propres aux différents secteurs, dont le secteur forestier. La loi 97-017 et ses textes d'application venaient compléter ce dispositif.

## Introduction

---

Au vu des constats récurrents de dégradation des écosystèmes forestiers malgaches<sup>i</sup>, l'inefficacité des politiques forestières conduites en application des textes anciens tous fondamentalement issus du décret de 1930<sup>1</sup> a décidé l'Etat malgache à mettre en place un nouveau cadre politique de gestion des ressources naturelles renouvelables. Cette démarche a commencé par l'élaboration de la charte de l'environnement<sup>ii</sup> et s'est poursuivie jusqu'en 2002 par la rédaction des textes législatifs et réglementaires conséquents.

---

<sup>1</sup> décret du 25 janvier 1930 réorganisant le régime forestier applicable à la colonie de Madagascar et dépendances

Ces quelques pages, rédigées à partir du rapport Analyse rétrospective du transfert de gestion à Madagascar<sup>iii</sup>, visent à montrer à partir de quelles bases conceptuelles le dispositif relatif au transfert de gestion tel qu'il existe actuellement s'est développé, de 1990 à 2001 avec l'adoption de la loi relative à la GEstion LOcale SEcurisée de 1996, véritable tournant historique de ces 15 dernières années, et ses décrets d'application (tel que le décret 2001 - 122 relatif à la Gestion Contractuelle des Forêts)..

## Quelques éléments antérieurs aux années 1990

Le concept de transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables à Madagascar a pour origine (voir aussi Bertrand et al, 2006)<sup>iv</sup> la volonté de l'Etat, au début des années 1990, de définir une politique de gestion des feux de forêt. Si le code des 305 articles édicté au XIX<sup>ème</sup> siècle par Ranavalona II traite largement des feux en forêt, de la déforestation et de la pratique des tavy<sup>v</sup> et vise à leur disparition, ceux-ci demeurent une réalité face à laquelle le discours reste catastrophiste et toujours de nature répressive. On ne peut que constater l'échec de la politique suivie depuis les années 1930 d'interdiction des feux et l'aggravation des processus de dégradation des ressources et de déforestation qui lui sont liées.

Dès 1937, il apparaissait<sup>vi</sup> que l'administration notamment celle chargée des forêts, n'était pas en mesure de faire respecter les textes répressifs du fait de l'insuffisance de ses effectifs (80 personnes) et qu'il était nécessaire d'inscrire la politique de répression dans un cadre général de développement où les populations disposeraient de suffisamment de terres pour subvenir à leurs besoins alimentaires ou pour leurs troupeaux. Il était proposé *de rendre le chef de district responsable de la conservation de la forêt située sur son territoire*. En fait cette proposition revenait à suggérer l'idée d'élargir la base de contrôle et de surveillance à d'autres personnels que ceux de l'administration technique : « *la police des forêts n'a pas besoin, pour être appliquée dans la plupart des cas, d'agents spécialistes ....* ».

## 1990 à 1996 : de la gestion des aires protégées à l'élaboration du concept de transfert de gestion

A partir de 1990 et de la promulgation de la charte de l'Environnement, l'Etat malgache et ses partenaires techniques et financiers se sont engagées dans une réflexion qui visait à la mise en place d'une nouvelle politique de gestion des ressources naturelles renouvelables.

Pour ce faire, à partir des résultats des travaux de recherche menés auprès des communautés rurales malgaches, trois ateliers furent organisés, sur la base d'une série d'études, pour amener à un changement de la mentalité des décideurs politiques jusque là très méfiants des intentions et des capacités de ces communautés rurales en matière de gestion de ces ressources.

La première étude, financée par l'USAID<sup>2</sup>, portait sur les initiatives locales dans les régions de la Montagne d'Ambre (nord), Zahamena (est), Andohahela (sud-est) et Andasibe (centre-est) et retenait l'hypothèse que « *les actions de l'Etat et la législation en cours affaiblissent les initiatives locales de gestion des ressources et l'insécurité foncière exacerbe les pressions sur la biodiversité* » (Rabesahala et al. 1994<sup>vii</sup> ; Leisz et al. 1995<sup>viii</sup>). Validés lors d'un atelier régional tenu à Fort Dauphin, en présence de représentants de communautés rurales de cette région, ces travaux confirmaient l'hypothèse qu'il existait des capacités de gestion locale des ressources<sup>3</sup>. Il était également reconnu l'existence des modes coutumiers de tenure foncière. Ces études ont mis l'accent sur la nécessité de commencer, dans un premier temps, par quelques cas d'expériences positives pour, à plus long terme, permettre à des pratiques de gestion durable de se répandre (Rabesahala et al. 1995<sup>ix</sup>).

<sup>2</sup> US Agency for International Development

<sup>3</sup> Atelier de Mantasoa organisé en octobre 1994 avec l'appui de l'USAID

La deuxième étude, qui portait sur l'occupation humaine des aires protégées<sup>4</sup> et fut menée dans plusieurs régions (en particulier Fianarantsoa et Mahajanga) pendant près de trois mois. L'hypothèse de travail était que les relations entre acteurs connaissent de tels dysfonctionnements qu'une situation d'accès libre perdurait aux alentours des aires protégées (Weber, 1994<sup>ix</sup>). Le colloque de Mahajanga en novembre 1994<sup>xi</sup>, centré sur la problématique des aires protégées et des populations riveraines insistait dans ses recommandations sur la nécessité de la participation des populations dans la gestion des ressources naturelles renouvelables à travers une approche contractuelle et selon une démarche patrimoniale. La conclusion générale fut que la gestion des ressources devait se faire conjointement dans un cadre contractuel impliquant différents partenaires de gestion avec l'assistance, notamment, de médiateurs. Une telle co-gestion était censée mettre fin à la situation d'accès libre (aux aires protégées).

La troisième étude, demandée par l'ONE, et financée par la Banque Mondiale en 1994<sup>xii</sup> et 1995, concernait l'élaboration de propositions pour une politique novatrice de gestion des feux de végétation après un siècle d'interdiction manifestement inefficace. Le constat de la persistance des feux de brousse et de la dégradation continue des formations naturelles malgaches devait amener l'Etat à rechercher d'autres solutions. Il s'agissait d'aller au-delà du simplisme des discours de la « diabolisation » des feux et du catastrophisme récurrent de la déforestation de Madagascar. C'est ainsi que, dès septembre 1990<sup>xiii</sup> et en application de la loi 90-033 qui fixe le cadre général d'exécution de la politique de l'environnement, fut lancée une première réflexion sur cette difficile question des feux de brousse. Au-delà de cette première réflexion l'ONE chargeait en 1994 une équipe de consultants afin d'élaborer des propositions pour une politique de gestion des feux de végétation. Il s'agissait donc bien d'une rupture avec la politique antérieure de répression et d'éradication des feux. L'équipe de consultants de l'ONE, après des travaux de terrain<sup>5</sup> conduits dans quatre régions (Tuléar, Fianarantsoa, Toamasina et Mahajanga), analysa la pratique des feux comme une pratique sociale et agraire qu'elle identifia comme essentiellement locale. Elle a permis de conclure, au bout de quatre mois de recherches, que le problème de la gestion des feux posait en fait la question préalable d'une politique de gestion locale des ressources renouvelables (Rajaonson et al., 1990<sup>xiv</sup>). L'équipe des consultants fut alors chargée d'élaborer des propositions dans ce sens. Contrairement aux recommandations de l'étude sur les initiatives locales, cette équipe proposa l'établissement d'une politique globale de décentralisation de la gestion des ressources couvrant l'ensemble du territoire plutôt que quelques noyaux de succès (Rajaonson et al., 1995).

Un des principaux constats fait de façon récurrente par ces études préliminaires avait été que, malgré la politique de protection centrée sur des interventions d'agents de l'Etat, les réglementations officiellement en vigueur n'étaient pas ou peu respectées par les populations et les communautés locales. Ces dernières continuaient à se référer à leurs pratiques<sup>6</sup> et à leurs institutions locales en matière de gestion et d'utilisation des ressources. On était souvent dans une situation de libre accès aux ressources face à des actions et à des stratégies individuelles en opposition aux règles de l'Etat et celles d'institutions locales ou traditionnelles. Devant ces conflits il était naturel de proposer une responsabilisation des populations pour la gestion des ressources de leurs terroirs.

Ce sont donc trois chemins différents qui ont abouti tant bien que mal à un constat commun, à savoir qu'il est nécessaire que l'Etat malgache délègue l'autorité et la responsabilité de gestion des ressources dont elles dépendent aux communautés rurales (*fokonolona*)<sup>7</sup>.

Les propositions issues de ces travaux, débattues lors de l'atelier international «Vers la gestion locale des ressources renouvelables à Madagascar » d'Antsirabe en mai 1995, conduisirent et à l'élaboration de la loi 96-025 sur la gestion communautaire locale des ressources renouvelables. Ce texte devait être la base d'une politique environnementale novatrice à même d'apporter des solutions aux problèmes de dégradation et de conservation des écosystèmes naturels, non résolus par les politiques d'exclusion des années 1930 à 1990<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> en partie financée par l'USAID

<sup>5</sup> La problématique retenue consistait à analyser les feux comme une pratique sociale et un instrument en particulier agricole entre les mains des populations rurales. Il apparut clairement que c'était toujours une pratique adaptée à une situation locale spécifique.

<sup>6</sup> A leurs yeux pas forcément destructrices !

<sup>7</sup> dont les compétences en matière de défense de leur propre environnement sont reconnues par l'article 35 de la constitution malgache.

L'enjeu des choix politiques faits au milieu des années 1990 était donc bien de mettre en place de nouvelles conditions contractuelles légales qui tiennent compte de la légitimité des acteurs locaux pour faire face à cette situation de libre accès. La question foncière avait également été retenue comme une contrainte majeure de la gestion durable des ressources et de ce fait incluse dans les propositions réglementaires complémentaires au transfert de gestion proprement dit.

Tout ce processus fut consacré en tant que politique officielle de l'Etat lors du Colloque International sur la Gestion Locale Sécurisée qui s'est tenu à Antananarivo en novembre 1996. Lors de ce colloque il fut admis que le transfert de la gestion des ressources naturelles renouvelables aux communautés de base locales, accompagné de la sécurisation foncière relative devait constituer un instrument essentiel de la nouvelle politique environnementale à Madagascar. Le processus de décentralisation, mené parallèlement, devait également offrir un cadre favorable.

La loi 96-025 qui fut adoptée en moins de trois mois soit le 10 septembre 1996. Celle-ci, très concrètement, visait entre autre à *permettre la participation effective des populations rurales à la conservation durable des ressources naturelles renouvelables* (article 1).

Le plan d'actions environnementales (PAE) mis en place à partir de 1992 a été le cadre organisationnel d'application de ce texte. Les expériences des Projets de Conservation et de Développement Intégré (PCDI) antérieures à la loi 96-025, ont montré clairement que la création de quelques dizaines d'aires protégées, si elle permettait de sauvegarder sur de petites surfaces des ressources menacées, n'était pas une solution efficace et suffisante pour assurer à long terme une véritable sauvegarde de la biodiversité et de l'environnement malgache.

Ces propositions et réflexions stratégiques pour une gestion communautaire locale des ressources renouvelables en alternative au dilemme protection autoritaire/accès libre était également entérinée par l'évolution des approches environnementales au niveau international dont la conférence de Rio (1992). Les politiques nationales rejoignaient celles retenues à l'échelle internationale.

## **De 1995 à 2000 : développement d'une nouvelle politique forestière et mise en œuvre de la politique inter-sectorielle de gestion des ressources**

Concomitamment à ce processus législatif intersectoriel porté par la loi 96-025 sur la Gestion Locale Sécurisée, le secteur forestier, le plus riche en matière de biodiversité, évoluait lui aussi pour définir les grands axes d'une Nouvelle Politique Forestière. Les premières expériences de Gestion Participatives des Forêts (basées sur le cantonnement des droits d'usage) initiées par le programme Cap Menabe en 1994<sup>xv</sup> ont été le point de départ aux travaux de révision des textes forestiers.

Lors de la Conférence Nationale sur la Politique Forestière en juillet 1995, il avait notamment été retenu qu'il était nécessaire de « responsabiliser les acteurs » et d'être en « *cohérence avec les politiques nationales de développement rural, d'environnement et de décentralisation* ». Le séminaire national sur la planification et la législation forestière de décembre 1995 à Antananarivo permit l'adoption d'une nouvelle politique forestière<sup>9</sup> prenant en compte la dimension environnementale et donnant une place nouvelle aux communautés locales, aux collectivités locales et au secteur privé. L'aboutissement de ce processus fut l'adoption du décret 97-1200 portant adoption de la politique forestière malagasy lui même suivi de la promulgation de la loi spéciale forestière 97-017. Tous ces textes ont permis d'apporter au

<sup>8</sup> en présence de l'ensemble des représentants des bailleurs de fonds (notamment ceux plus particulièrement impliqués pour la définition de politiques nationales soit la Coopération française, l'USAID et la Banque Mondiale), de l'administration, des agences d'exécution du PE1 et des communautés locales de base

<sup>9</sup> élaborée par la Direction des Eaux et Forêts en partenariat avec le groupement Intercoopération / ESSA-Forêt

secteur forestier, dans la continuité de textes environnementaux, les éléments législatifs et réglementaires spécifiques à ce secteur qui tiennent compte de la dégradation des ressources forestières, du recul de l'autorité de l'administration publique, d'une mise en valeur insuffisante du potentiel économique, tous constats déjà faits lors des réflexions pour une nouvelle politique environnementale. En ce sens, la nouvelle politique forestière s'insère parfaitement dans le cadre plus large arrêté par la charte de l'environnement.

Cet effort particulier du secteur forestier est souligné par la préparation et l'adoption du Plan directeur forestier national (PDFN)<sup>10</sup> et de ses composantes régionales, les Plans de développement forestiers régionaux (PDFR) et la réalisation de l'inventaire écologique forestier national.

Dans le même temps, la loi 96-025 fut complétée de plusieurs décrets d'application dont ceux relatifs aux médiateurs environnementaux (décret 2000-028), aux communautés locales de base (décret 2000-027) et à la sécurisation foncière relative (décret 98-610).

A la fin de l'année 2000, alors que les efforts de développement des contrats de transfert de gestion sous loi 96-025 commençaient et que la mise au point des textes relatifs au secteur forestier se poursuivaient (voir infra), la question de l'aménagement des formations forestières se posait avec acuité notamment du fait des difficultés des projets d'aménagement des forêts naturelles à Madagascar (Hagen et al, 2000)<sup>xvi</sup>.

## **A partir de 2001 : le développement parallèle des contrats de transfert de gestion sous loi GELOSE et sous décret GCF**

Il apparut, au début de l'année 2001, que si la valeur juridique des contrats sous loi 96-025 était bien établie et que la sécurisation foncière relative (SFR) du terroir et des ressources naturelles renouvelables à gérer était un élément essentiel de la gestion communautaire, la question du médiateur et de son caractère obligatoire se posait. Les contrats de transfert de gestion sous loi Gelose concernant des ressources forestières suivaient, outre les textes d'application de ce texte, des règles conformes à la loi spéciale 97-017 et à son décret d'application 98-782<sup>11</sup>.

En complément aux textes inter-sectoriels, fut donc élaboré un texte relatif à une modalité particulière de transfert de gestion qui soit spécifique au secteur forestier. Le décret 2001-122 relatif à la gestion contractualisée des forêts de l'Etat permettait d'offrir une alternative aux contrats GELOSE présentés comme trop compliqués à développer du fait de l'obligation (pour la première demande dans le ressort d'une commune) de recourir à des médiateurs environnementaux, de l'implication obligatoire de la commune et de l'option de la sécurisation foncière. La « simplicité » des procédures GCF relativement aux procédures sous loi 96-025 devait permettre d'aller plus vite dans l'extension spatiale des contrats de transfert de gestion. Ces contrats, spécifiques aux ressources forestières, seraient aussi plus facilement acceptés par le service technique chargé des forêts.

Dans les deux cas de figure, pour des contrats sous loi 96-025 et décret 2001-122, des guides spécifiques ont été élaborés et diffusés en 2002 (CGF) et 2003 (GELOSE) pour préciser les cheminements techniques à suivre depuis la demande de la communauté de base jusqu'à la signature effective du contrat... dans le respect des cadres réglementaires des deux principaux textes... et donc avec des différences significatives :

- Ainsi, alors que le décret 2001-122 se réfère à la loi 96-025, il n'implique plus la commune comme signataire et ne retient pas l'utilisation de médiateurs environnementaux comme une obligation (ou même une option) ;
- La reconnaissance du *dina* est néanmoins un point de recoupement majeur...

<sup>10</sup> approuvé par arrêté n° 5790/98 du 17/07/98

<sup>11</sup> En outre, l'article 12 du décret 98-782 semble stipuler que seul le contrat sous loi GELOSE serait valable pour le transfert si on vise l'exploitation forestière des ressources forestières : ... l'exploitation des forêts de l'Etat... peut être fait soit en régie, soit par délégation à des exploitants agréés dans le cadre de conventions d'exploitation, soit dans le cadre des contrats de gestion aux communautés rurales en application de la loi n° 96-025. »

Dans le cadre GCF, le problème foncier n'est pas identifié comme étant une condition nécessaire à la gestion durable des ressources et la sécurisation foncière de l'espace n'est plus encouragée. La loi 96-025 ne traite pas non plus du foncier et l'application du décret relatif à la SFR est optionnelle (mais recommandée de façon systématique depuis le colloque de 1996).

Soulignons enfin qu'alors que le secteur forestier a pu développer ses propres réflexions pour le transfert de gestion des ressources forestières conformément aux textes environnementaux, le même effort n'a pas été réalisé pour les secteurs halieutique et élevage. Toutefois, des projets de textes d'application de la loi 96-025 pour les secteurs halieutique et élevage ont été récemment élaborés.

Tous ces textes et projets de texte ont été conçus dans le long terme et devaient (doivent) à terme toucher la majeure partie des 1100 communes et 13000 communautés de Madagascar. Il ne s'agissait pas, à l'époque de réussir en 5 ans là où 70 ans de politique centralisée avait échoué. L'idée était bien de se donner une bonne vingtaine d'années pour développer, tester et évaluer les résultats obtenus et selon ces résultats d'apporter les correctifs indispensables.

Ainsi les dernières années du PE2 ont montré un très lent démarrage du développement du processus de transfert de gestion. En 5 ans, soit de 1996 à 2001, seuls une centaine de contrats avaient été signés. Le développement quantitatif a été ensuite plus rapide puisqu'en 2002 ce sont près de 70 contrats qui étaient signés. A la fin 2004 nous en étions à plus de 450 contrats signés.

Nous retiendrons enfin que si, jusqu'en 1998, une cohérence certaine avait été établie entre les textes de nature inter-sectorielle sous loi 96-025 et les textes sectoriels notamment forestiers sous loi spéciale 97-017, les évolutions des années 1999 et 2001 pour une simplification des procédures (avec élaboration de textes réglementaires spécifiques dont le décret GCF) ainsi qu'une accélération généralisée de la mise en place des contrats n'ont pas donné de résultats significatifs, entraînant plutôt des confusions locales et mêmes nationales des agents, notamment en charge du secteur forestier, chargés de les appliquer. Cette « course aux contrats » a en outre amené les acteurs de développement à négliger l'importance du niveau de qualité des contrats signés et à obérer parfois de façon rédhibitoire leur durabilité.

Comme nous venons de le voir, les textes relatifs au transfert de gestion environnementaux et forestiers sont similaires dans leurs fondements mais sont apparus significativement différents aux acteurs de développement pour que l'on en soit amené à parler de « contrats de transfert de gestion GELOSE ou GCF ? » comme s'ils étaient fondamentalement différents... Mais a-t-on laissé du temps au temps ? N'a-t-on pas pêché par excès de précipitation en voulant à tout prix « simplifier » les procédures oubliant que le processus de développement voulait d'abord que les rôles de chaque acteur qu'il soit opérateur de développement, acteur rural ou des administrations décentralisées ou encore partenaire financier international<sup>12</sup> devaient avant tout être explicités ? N'était-ce pas aussi oublier que la simplification des procédures pouvait résulter de façon beaucoup plus efficace d'opérateurs privés locaux qualifiés qui au départ n'existaient pas et qu'il fallait bien susciter, aider et former au lieu de laisser chaque projet ou opérateur de développement bricoler dans son coin ?

## Où en est-on en 2005 ?

---

L'étude chargée de l'évaluation et des perspectives des contrats de transfert de gestion à Madagascar a établi un bilan quantitatif et qualitatif des contrats actuellement recensés, ainsi qu'une analyse juridique. Les conclusions seront donc tirées ultérieurement.

Il faut retenir que, sur le plan des conditions d'application de la politique de TGRNR, on se trouve dans une dynamique qui oscille entre le caractère intersectoriel et décentralisateur de la loi 96-025 et la tendance sectorielle et centraliste de l'administration. Toutefois, la loi 96-025 reste en parfait accord avec les grandes politiques de l'état (DSRP, PADR, PNAE) (voir Cooke et al. 2006).

L'absence de campagne nationale d'information (qui était prévue à l'origine), a nui au développement normal des contrats de transfert de gestion en dépit de la toujours forte demande rurale pour le TGRNR et la SFR.

La réalisation d'une telle campagne est aujourd'hui une des priorités du Réseau-TGRNR et une activité spécifique du PE3.

Aucune disposition n'est encore prise pour conférer des avantages fiscaux aux CLB (art. 54 de la loi 96-025).

Dans le processus de mise en œuvre de la nouvelle politique forestière (et environnementale), l'ensemble des textes relatifs au transfert de gestion et à la mise en place d'aménagement forestiers pour une gestion durable des ressources sont maintenant disponibles (même si tous ne sont pas appliqués). Il ne manque plus que le cadre général de financement de ce dispositif qui avait, dès 1998, été reconnu par la DGEF qui se proposait d'analyser :

- les procédures administratives d'attribution des permis, de suivi et de contrôle (donc aussi organisation et fonctionnement des services forestiers sur le terrain) ;
- le système actuel de fiscalité forestière ;
- et enfin le dispositif de contrôle et de répression des infractions.

Ces travaux ont eu lieu au cours des années 2000 à 2002 même s'ils ne sont pas encore finalisés et doivent être approfondis pour s'insérer dans les textes relatifs notamment aux fonds forestiers. Il s'agit de mettre en place un véritable outil de financement local et communal du contrôle forestier, du fonctionnement des principales filières commerciales, objets ou non de transfert de gestion, qu'elles soient locales, régionales, nationales et internationales.

## Conclusion

---

Dans ce premier article de rappels historiques et d'analyse globale du processus de mise en place des contrats de transfert de gestion au cours des années 1996 à 2004, nous avons essayé de montrer comment cette dynamique de transfert de gestion s'était développée et surtout avait été validée par les plus hautes autorités de l'Etat. A partir d'études basées sur les grands problèmes environnementaux qui touchent Madagascar, la question des feux de brousse et des *tavy* est ici essentielle, le législateur a mis en place une panoplie de textes destinés à mettre en place les conditions d'application de ce concept de transfert de gestion dont on a pu constater le caractère complémentaire.

En 1994 le principal constat était fait de l'insuffisance des moyens permettant d'assumer une politique d'exclusion des populations riveraines des massifs. En début 2005, nous sommes toujours dans ce schéma, près de 9 ans après la promulgation de la loi GELOSE.

---

<sup>12</sup> Comment doit-on comprendre le PV des conclusions communes sur les orientations stratégiques du PE2 qui, le 23 mars 2001 pouvait écrire : « pour rendre plus simple la mise en œuvre de la GELOSE, il a été décidé de ne plus rendre obligatoire la SFR lors des transferts de gestion » d'une part et priorité devrait être donnée dans un premier temps à des actions légères de type GCF, afin de toucher rapidement des surfaces importantes ; des actions plus profondes portant sur une partie seulement de tels massifs pourraient ensuite être développées de façon progressive (plans d'aménagement, transfert de type GELOSE) »

<sup>13</sup> Atelier des 17, 18 et 19 décembre 2002 à l'hôtel Hintsy Antananarivo

# Bibliographie

---

- i ONE, INS, PNUD, Banque Mondiale, 1995. Rapport sur l'état de l'environnement à Madagascar. Antananarivo, Madagascar. 50 p.
- ii Charte de l'environnement et ses modificatifs. 1998. Loi 90-033 du 21 décembre 1990 et loi 97-012 du 6 juin 1997. 76 p.
- iii Montagne P., 2004. Analyse rétrospective du transfert de gestion à Madagascar et aperçu comparatif des axes méthodologiques des transferts de gestion sous loi 96-025 et sous décret 2001-122. Contribution à l'étude « Evaluation et perspectives des transferts de gestion des ressources naturelles dans le cadre du programme environnemental 3 » URP Forêts et Biodiversité. Antananarivo. 53 p.
- iv Bertrand A., Rabesahala-Horning N., Rakotovo Andriankova S., Ratsimbarison R., Andrian Tahiana V. 2006. Les nouvelles idées de gestion locale des ressources renouvelables et le processus de promulgation de la loi 96-025. Histoire du cheminement d'une évolution majeure de la politique environnementale à Madagascar.
- v Bertrand A., Aubert S., Razafiarison S. 2004. Déforestation et systèmes agraires à Madagascar. Les dynamiques des tavy sur la côte orientale. CIRAD, CITE, FOFIFA ed. Antananarivo, Madagascar. 210 p.
- vi Coudreau J., 1937. La forêt malgache : son rôle dans l'économie générale du pays, sa conservation, son amélioration. Bulletin Economique de Madagascar. Antananarivo, Madagascar.
- vii Rabesahala, N, H Rakotoarisoa, H Ramambasoa, F Rasamison and J E Rasolofonjatovo (1994) Research Report on Local Governance in Madagascar. Prepared for USAID/Madagascar, KEPEM Project. Decentralization : Finance and Management Project. Burlington, VT : Associates in Rural Development, Inc.
- viii Leisz, S., & al. (1995) Land and Natural Resource Tenure Security in Madagascar. Final draft. Madison : Land Tenure Center, University of Wisconsin-Madison, 1995. 90/7 : 60-61.
- ix Rabesahala, N, M Gauthier, B Rakotoarisoa (1995) "Conception and Development of a Contract Agreement for the Sustainable Use of Natural Resources (Zahamena, Madagascar)". Prepared for ANGAP (Association Nationale pour la Gestion des Aires Protégées) and USAID/Madagascar, SAVEM Project.
- x Weber, J., 1994 ; L'occupation humaine des aires protégées à Madagascar ; Diagnostic et éléments pour une gestion viable ; Cirad/ONE-ANGAP-DEF ; Mahajanga.
- xi Déclaration de Mahajanga : une ère nouvelle pour les aires protégées ?, 1995. Bois et forêts des tropiques n°244.
- xii Rajaonson, B., Randriamarolaza, L.P., Randrianaivo, D., Ratsimbazafy, E., Rejo Tsiresy, V., Bertrand, A., 1994. Proposition d'une politique de décentralisation de la gestion des ressources renouvelables et des feux de végétation. Antananarivo. Madagascar. OSIPD
- xiii Rabefaritra A., Rakotoarison L., Rajaonson B., Rakotonarivo G., 1990. Contribution à l'amélioration de la stratégie nationale de lutte contre les feux de végétation à Madagascar. Quelques éléments de réflexion. 8 p.
- xiv Rajaonson, B., Randriamarolaza, L.P., Randrianaivo, D., Ratsimbazafy, E., Rejo Tsiresy, V., Bertrand, A., 1995 ; Elaboration d'une politique et d'une stratégie de gestion des feux de végétation à Madagascar ; OSIPD/ONE ; Antananarivo.
- xv Razafindrakoto B., 2002. Capitalisation des expériences. Gestion contractualisée des forêts. DGEF. POLFOR. PDFIV
- xvi Hagen R., Raharison R., Rarivomanana P., Rajaonson B. 2000. L'évaluation des projets pilotes d'aménagement des forêts naturelles à Madagascar. DGEF. 55 p.
- xvii DGEF, Miray. 2002. Guide du transfert de gestion des ressources forestières. 21 p. plus annexes
- xviii Ministère de l'Environnement, des Eaux et Forêts, 2003. Guide pour l'élaboration d'un plan d'aménagement et de gestion simplifié (PAGS). Service d'Appui à la Gestion de l'Environnement (SAGE). 51 p.

# L'état des lieux du transfert de gestion à fin 2003

Philippe Collas de Chatelperron

## Résumé

---

Pour quantifier l'ensemble des 453 transferts de gestion établis à Madagascar à fin 2003, il a fallu recueillir auprès de chacun des organismes d'appui les caractéristiques des transferts qu'ils avaient encadré. Ces données, rassemblées non sans difficulté, restent incomplètes en ce sens que tous les transferts recensés n'ont pas les mêmes descriptifs. La base de données néanmoins constituée permet de dresser un état des lieux plutôt d'ordre quantitatif dont les traits majeurs sont les suivants.

La mise en place des transferts de gestion a démarré en 1999 selon un rythme modéré de l'ordre de 30 à 40 signatures/an. A fin 2004, le rythme de signatures est de l'ordre de 150/an.

Ce sont les transferts de gestion de ressources forestières qui dominent, que ce soit en nombre ou en surfaces transférées. Viennent ensuite les transferts de ressources halieutiques.

La surface totale transférée à fin 2003 peut être estimée à 500 000 ha. La surface moyenne d'un transfert varie beaucoup entre quelques hectares et plus de 15 000 ha, ceci étant notamment fonction du type de ressource transférée. On peut estimer la surface moyenne d'un transfert de gestion à un peu plus de 1 000 ha.

Les populations impliquées dans les transferts de gestion peuvent être estimées à 44 000 membres dans 700 villages et plus de 200 communes différentes.

## Constitution d'une base de données sur le transfert de gestion

---

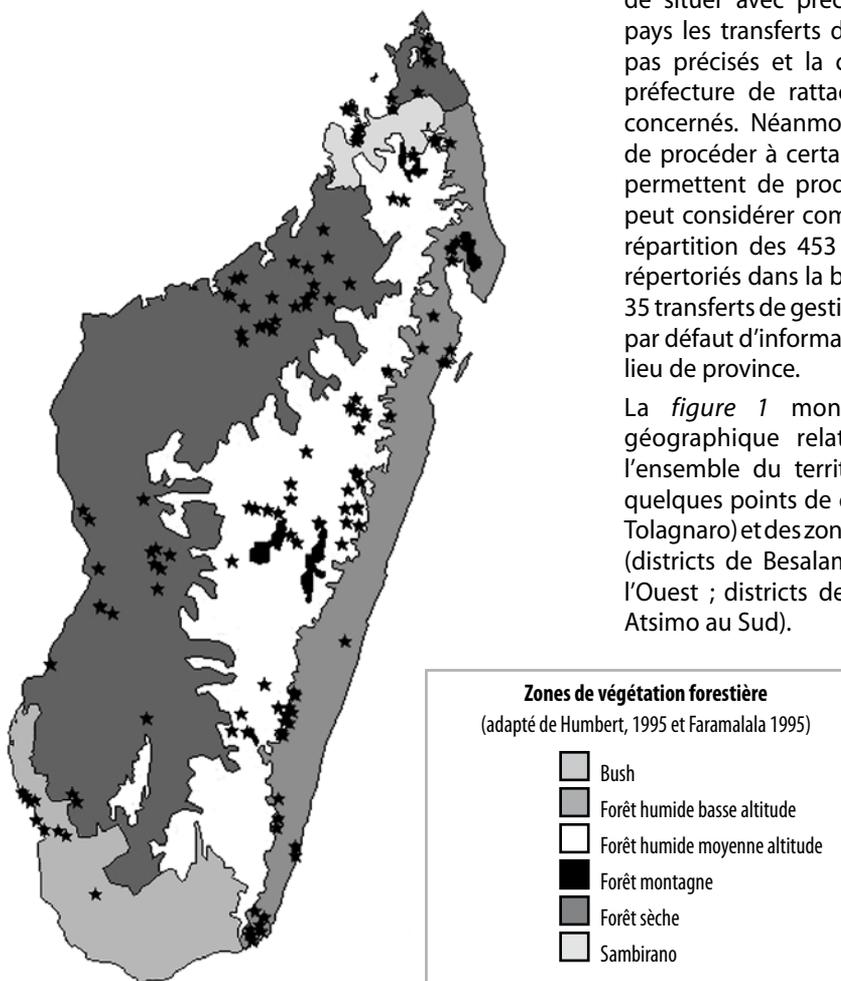
En cinq années, depuis 1999, près de 450 transferts de gestion ont été établis sur l'ensemble du pays. Plus d'une trentaine d'opérateurs tels que des projets, des ONG ou des institutions nationales ont appuyé la mise en place de ces transferts de gestion (Resolve, 2005).

Pour arriver à ce dénombrement, il a fallu durant l'année 2003 recueillir auprès de chacun de ces opérateurs toutes les informations descriptives des transferts de gestion qu'ils avaient appuyé. Il n'existait effectivement aucun endroit où pouvaient être centralisées les données sur les transferts de gestion. Une base de données a alors été constituée puis remise au Ministère de l'Environnement, des Eaux et Forêts.

L'exploitation de cette base permet de produire un état des lieux du transfert de gestion au niveau national selon plusieurs angles de vue. Cependant les informations de base recueillies auprès des organismes d'appui n'ont pas toutes les mêmes formats ou n'ont pas toujours le même niveau de précision. Il reste malheureusement fréquent qu'un certain nombre d'informations essentielles manquent telle que la localisation, la surface, la date de signature, le type de ressources transférées. Si bien que les différents traits de l'état des lieux présenté ici sont davantage à considérer comme des tendances ou des ordres de grandeur que dans leurs valeurs absolues.

## Localisation des transferts

**FIGURE 1 : LOCALISATION DES 453 TRANSFERT DE GESTION À FIN 2003 PAR PROVINCE ET PAR ZONE DE VÉGÉTATION**



En raison du nombre important de lieux qui portent le même nom, il est très difficile de situer avec précision sur la carte du pays les transferts de gestion où ne sont pas précisés et la commune et la sous-préfecture de rattachement des villages concernés. Néanmoins, il a été possible de procéder à certains recoupements qui permettent de produire une carte qu'on peut considérer comme assez fidèle de la répartition des 453 transferts de gestion répertoriés dans la base de données. Seuls 35 transferts de gestion ont été positionnés par défaut d'information au niveau du chef lieu de province.

La *figure 1* montre une répartition géographique relativement diffuse sur l'ensemble du territoire avec cependant quelques points de concentration (Toliary, Tolagnaro) et des zones sans aucun transfert (districts de Besalampy à Tsiromandidy à l'Ouest ; districts de Ihosy à Amboasary-Atsimo au Sud).

Au-delà de la situation administrative, la *figure 1* montre que des transferts de gestion sont présents dans tous les grands types de formations végétales. Sont donc objets de transfert de gestion autant les ressources naturelles de milieux littoraux ou d'altitude que les ressources naturelles de milieux humides, secs voir sub désertiques.

Le *tableau 1* récapitule pour chaque province le nombre et la proportion de transferts de gestion indiquant une ampleur du phénomène du même ordre de grandeur d'une province à l'autre, même si la province de Toamiasana se présente bien en tête.

**TABEAU 1 : RÉPARTITION DES TRANSFERTS DE GESTION PAR PROVINCE**

PROVINCE	NOMBRE TG	%
Antananarivo	47	10
Antsiranana	56	12
Fianarantsoa	59	13
Mahajanga	85	19
Toamasina	116	26
Toliara	90	20
TOTAL	453	100

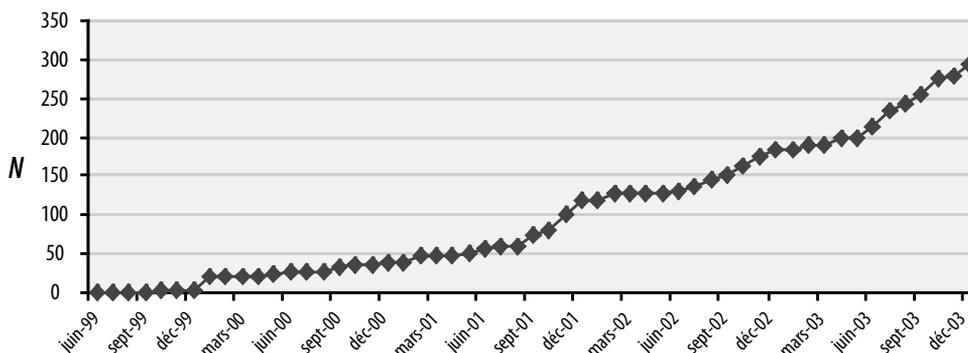
On peut donc retenir que le transfert de gestion touche l'ensemble du pays et dans pratiquement toute sa diversité.

## Dynamique de constitution

Pour 159 transferts de gestion la date de signature ne figure pas dans les données recueillies auprès des organismes d'appui. On ne sait donc pas quel est l'âge d'un transfert de gestion sur trois.

La *figure 2* a été construite à partir des dates de signature connues pour 294 transferts de gestion. Elle illustre l'évolution dans le temps de la constitution des ces transferts de gestion. On remarque une progression modérée pendant deux années de juin 1999 à septembre 2001. Ensuite, le rythme de constitution augmente pendant deux années. Le dernier semestre de 2003 semble montrer une accélération du rythme. La dynamique du transfert de gestion serait donc encore en phase d'accroissement.

**FIGURE 2 : EVOLUTION DANS LE TEMPS DES SIGNATURES DE 294 TRANSFERTS DE GESTION**



Si on extrapole la tendance de constitution des deux dernières années illustrée dans la figure 2 aux 453 transferts recensés à fin 2003, on peut estimer un rythme annuel de l'ordre de 150 nouveaux transferts de gestion par an. Il ne s'agit que d'une projection qu'il faudrait confronter à la capacité d'appui effectivement disponible à Madagascar pour réaliser concrètement et dans de bonnes conditions la mise en place de ces transferts de gestion.

Par ailleurs, toujours en extrapolant les données sur les transferts dont on connaît la date de signature, il faut remarquer qu'un peu plus de 200 transferts de gestion devraient avoir atteint l'âge de trois ans qui marque en principe la fin de la période probatoire des contrats et requiert une évaluation pour une prolongation de dix ans. Cela pose la question de la faisabilité de ces évaluations et l'augmentation de son ampleur qui devrait suivre décalée dans le temps l'augmentation du rythme des constitutions des transferts de gestion.

## Types de ressources et surfaces transférées

### Types de ressources transférées

Sur les 453 enregistrements de la base de données, le type de ressource transférée est précisé dans 440 cas. Le *tableau 2* montre que la majorité des transferts de gestion concernent des ressources forestières (70% des cas), le transfert de ressources halieutiques marines ou continentales représente 20 % des cas. Les autres transferts concernent des ressources pastorales (3% des cas) ou des combinaisons de plusieurs types de ressources naturelles.

**TABLEAU 2 : TYPES DE RESSOURCES TRANSFÉRÉES SUR 440 CAS DE TRANSFERTS DE GESTION**

TYPE DE RESSOURCE	NOMBRE TG	%
Forêt	309	70
Forêt + halieutique continentale	6	1
Forêt + halieutique marine	21	5
Forêt + pâturage	3	1
Halieutique continentale	65	15
Halieutique marine	24	5
Pâturage	12	3
<b>TOTAL</b>	<b>440</b>	<b>100</b>

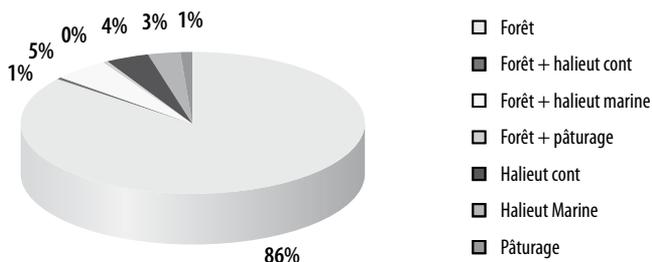
Si la localisation géographique des transferts de gestion recensés était figurée sur la carte forestière de Madagascar, la prédominance des transferts de forêts apparaîtrait facilement.

### Surfaces transférées

Sans autre forme de précision, les surfaces transférées correspondent généralement aux surfaces des terroirs sur lesquels s'appliquent les transferts. A l'intérieur de ces terroirs, un zonage est en principe proposé avec assez souvent des parties vouées à la conservation, des parties à l'exercice de droits d'usage et d'autres à de la valorisation.

Comme pour les aspects précédents, il y a des données manquantes sur les 453 transferts de gestion répertoriés. On ne trouve l'indication de la surface transférée que sur 243 transferts, soit un peu plus d'un transfert sur deux. La *figure 3* confirme la prédominance des transferts de surfaces forestières.

**FIGURE 3 : PARTS EN SURFACES TRANSFÉRÉES DES DIFFÉRENTS TYPES DE RESSOURCES**



Sur les 243 cas où la surface transférée est indiquée, on remarque que l'éventail des surfaces est assez étendu : de quelques hectares à plus de 15 000 ha. Néanmoins, dans 90% des cas, la surface transférée est inférieure à 3 000 ha. En excluant les extrêmes, on peut estimer la surface moyenne transférée à un peu plus de mille hectares. Ce qui, appliqué aux 453 transferts de gestion répertoriés à fin 2003, donne un ordre de grandeur de la surface totale concernée par le transfert de gestion de 500 000 ha.

## Populations concernées

Les informations concernant le nombre de membres des communautés de base ayant reçu un transfert de gestion, le nombre de villages concernés et les communes de rattachement ne sont pas toutes disponibles dans les fiches recueillies auprès des organismes d'appui. Il est néanmoins possible de faire ressortir des ordres de grandeur à partir des cas où ces types de données figurent.

Même si les effectifs des VOI recevant les transferts de gestion peuvent varier au cours de la vie de l'association, le nombre de membres au moment de la signature peut avoir un sens. D'après les données disponibles, on peut estimer qu'en moyenne les VOI comptent 90 membres. Ce qui, appliqué aux 453 transferts de gestion, donne un ordre de grandeur de 44 000 personnes impliquées dans l'ensemble des transferts de gestion. Le niveau d'implication de chacune de ces personnes est évidemment très variable, mais en principe tous les membres des VOI ont été au moins une fois informés du sens et du contenu des transferts de gestion. Qu'ils aient véritablement assimilé et correctement mis en pratique ces notions constitue un autre aspect des choses qui sera traité dans l'évaluation qualitative.

Les informations sur la composition en genre ou sur la proportion de natifs ou de migrants à l'intérieur des VOI sont trop peu nombreuses pour tirer des valeurs moyennes ou même des tendances qui aient un sens.

Les transferts de gestion peuvent concerner de un à plusieurs villages dans une ou plusieurs communes. Certains transferts de gestion ont été mis en place sur de grandes zones telles les marais du Lac Alaotra en transfert de gestion de ressources halieutiques ou des zones de pâturage dans la Haute Matsiatra. Dans ces cas plusieurs dizaines de villages peuvent être concernés du moins partiellement. Sur l'ensemble des 453 transferts, ces cas sont néanmoins rares et 80% des transferts concernent de un à quatre villages. On peut donc estimer que l'ensemble des transferts de gestion implique de l'ordre de 700 villages sur tout le pays.

La carte de répartition des transferts de gestion à la figure 1 montre quelques points de concentration. On peut alors se demander si certaines communes ou districts sont plus concernés par le transfert de gestion à ce jour. L'analyse des données montre qu'en moyenne il y a de l'ordre de deux transferts de gestion par commune déjà concernée. Ce qui semblerait indiquer que les efforts de mise en place des transferts suivent des logiques d'implantation géographique de proche en proche. Il n'est donc pas improbable que les futurs autres transferts de gestion viennent en renforcement ou en complément de ceux déjà mis en place. L'ensemble des communes qui seraient à ce jour (fin 2003) concernées par le transfert de gestion s'établirait un peu au-delà de 200.

# Proposition d'une carte d'identité d'un transfert de gestion

Pour éviter que ne perdurent à l'avenir les problèmes de manque de données sur certains transferts, pour remédier à la dispersion des données et pour permettre à l'administration de suivre l'évolution du processus de transfert de gestion, il est proposé ci-après une carte d'identité qui devrait caractériser chaque transfert de gestion au moment de sa signature. Après quoi, cette carte d'identité irait abonder une base de données gérée au niveau national.

Un transfert de gestion ne devrait avoir son identité propre qu'à partir du moment où sont fournies les informations indispensables contenues dans la proposition de fiche de la figure 4.

**FIGURE 4 : PROPOSITION DE CARTE D'IDENTITÉ D'UN TRANSFERT DE GESTION**

<b><u>CARTE D'IDENTITÉ D'UN TRANSFERT DE GESTION</u></b>				
<b>Localisation</b>				
Localisation par coordonnées géographiques du <b>lieu principal</b>			LATITUDE	LONGITUDE
Localisation par nom du <b>lieu principal</b>				
VILLAGE	COMMUNE	DISTRICT	RÉGION	PROVINCE
Plusieurs villages		<input type="checkbox"/> OUI/NON	Plusieurs communes	
		<input type="checkbox"/> OUI/NON		
<b>VOI</b>				
Nom du VOI : <input style="width: 100%;" type="text"/>				
Constitué le :		<input style="width: 150px;" type="text"/>	N° récépissé délivré par la commune :	
		<input style="width: 150px;" type="text"/>	<input style="width: 150px;" type="text"/>	
Nombre de ménages concernés :		<input style="width: 150px;" type="text"/>		
Nombre de villages concernés :		<input style="width: 150px;" type="text"/>		
Nombre de communes concernées :		<input style="width: 150px;" type="text"/>		
<b>Transfert</b>				
Date de signature :		<input style="width: 250px;" type="text"/>		
Objectif de gestion :		<input style="width: 550px;" type="text"/>		
Type de ressource transférée :		<input style="width: 200px;" type="text"/>	Détail : <input style="width: 150px;" type="text"/>	
Surface transférée (ha) :		<input style="width: 150px;" type="text"/>	Surface du terroir (ha) : <input style="width: 150px;" type="text"/>	
Organisme d'appui ayant encadré le TG :		<input style="width: 450px;" type="text"/>		
Lieu de disponibilité pour compléments de données :		<input style="width: 450px;" type="text"/>		
<b>Date, signatures et cachets</b>				
<b>Services Technique</b>	<b>VOI</b>	<b>Commune</b>		

## LOCALISATION

Elle doit être renseignée au moyen de coordonnées géographiques en latitude et longitude Laborde du lieu principal et par les dénominations complètes des villages, commune, district, région et province concernées. Ceci permettant un géo-référencement exact. On doit mentionner s'il y a plusieurs villages ou plusieurs communes pour un même transfert.

## DESCRIPTION DE LA COMMUNAUTÉ DE BASE CONTRACTANTE

Doivent être indiqués obligatoirement le nom de l'association, sa date de constitution, le récépissé délivré par la commune, le nombre de ménages constituant l'association et les nombres de villages et/ou de communes concernées par l'opération de transfert.

## DESCRIPTION DU TRANSFERT

Doivent figurer la date de signature du contrat, le type de ressource transférée (selon une liste à normaliser, mais avec une possibilité d'indiquer plus de détail), la surface concernée par la gestion de ces ressources transférées (avec en complément la surface du terroir objet du contrat de gestion), l'objectif de gestion, le nom de l'organisme d'appui (c'est à dire l'organisme qui met en œuvre soit en régie directe, soit par des sous-traitances quel que soit son bailleur de fonds) et le lieu de disponibilité pour des compléments de données.

## NÉCESSITÉ D'UNE BASE DE DONNÉES NATIONALE SUR LE TRANSFERT DE GESTION

De manière à disposer d'un état des lieux régulièrement mis à jour et le plus fidèle possible, le niveau national devrait disposer d'une base de données à l'image de celle qui a été remise au Ministère de l'Environnement à l'issue des travaux d'évaluation. Aux niveaux régional ou provincial, une telle base de données pourrait également être mise en place et entretenue.

Les bases de données seraient alimentées par la fiche d'identité représentée par la *figure 4* précédente. De manière à forcer la remontée de ces fiches, peut être proposé le système suivant : au moment de la signature des contrats de transfert de gestion, les parties signataires remplissent et cosignent la fiche d'identité. Elle est ensuite transmise au niveau national qui administre la base de données. Après enregistrement des informations, l'administrateur attribue un numéro unique d'identité et produit une attestation d'enregistrement du transfert de gestion selon le modèle de la *figure 5*. Cette attestation sera adressée aux services techniques signataires qui en fera copie aux autres parties concernées (VOI, communes).

Ainsi, le processus de transfert de gestion dans son ensemble peut être suivi selon les différents aspects présentés précédemment : nombre, répartition géographique, types de ressources et surfaces transférées, personnes impliquées, etc. Une analyse de ces différents aspects permet de nourrir des orientations stratégiques pour encourager, encadrer et optimiser la mise en œuvre des transferts de gestion.

**FIGURE 5 : PROPOSITION DE FORMULAIRE D'ENREGISTREMENT  
D'UN TRANSFERT DE GESTION DANS LA BASE DE DONNÉES NATIONALE**

**ATTESTATION D'ENREGISTREMENT D'UN TRANSFERT DE GESTION**

Le transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables en application de la loi n° 96-025 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables et de ses décrets d'application régi par un contrat respectant le cahier de charges spécifiques aux types de ressources : [halieutiques, pastorales, forestières]

signé le : **[Date de signature du contrat]**

Entre : le VOI **[Nom du VOI]**, constitué le : **[Date de constitution du VOI]**

la commune de **[Nom de la commune]**

et le service technique représenté par **[Fonction du signataire concerné]** ;

portant sur la gestion des ressources suivantes **[Type de ressource transférée]** ;

localisées selon les coordonnées géographiques **[Latitude et longitude du lieu principal]** ;

s'étendant sur une surface de **[Surface (ha)]**

incluse dans un terroir de **[Surface du terroir (ha)]** ;

avec pour objectif de gestion **[Objectif de transfert de gestion]** ;

et ceci pour une durée de 3 années à partir de la signature du contrat sous réserve du respect des prescriptions et des règles d'exploitation définies dans le contrat de gestion,

a bien été enregistré dans la liste des transferts de gestion reconnus au niveau national et porte le numéro unique

**[Numéro d'identification]**.

**Fait à Antananarivo, le .....**

**L'administrateur de la base de données**

## **Bibliographie**

---

<sup>1</sup> Resolve-PCP-IRD, 2005. Rapport final de synthèse de l'évaluation et perspectives des transferts de gestion des ressources naturelles dans le cadre du programme environnemental 3.

# De la mise en œuvre des normes législatives en général et du rapport Gelose / Gcf en particulier

Philippe Karpe, Fara V. Rakotomalala et Saholy R. Raminintsaoatra

## Résumé

---

Le corpus juris forestier malgache est lui-même un des obstacles à la réalisation des objectifs de la politique forestière de Madagascar. En effet, il est en beaucoup de ses règles encore lacunaire, flou et incohérent. Il est ainsi difficile de connaître les droits et les obligations de l'ensemble des acteurs. Cela se vérifie en particulier à l'analyse du statut de la gestion décentralisée des ressources naturelles. Il y apparaît en particulier qu'un des textes spécifiques aux ressources forestières, le décret n° 2001-122 fixant les conditions de mise en œuvre de la gestion contractualisée des forêts de l'Etat (Gcf), est en contradiction avec les textes antérieurs ou supérieurs y compris la loi n° 96-025 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables (Gelose). Cette fâcheuse situation n'est pas irrémédiable. A cet égard, il convient certes d'améliorer la qualité rédactionnelle des normes forestières incriminées Il est surtout opportun de recourir à des outils complémentaires (circulaires, directives, etc.) et alternatifs (administrations déconcentrées, magistrats, etc.).

## Introduction

---

Il y a plus d'une décennie, sur la base du constat d'échec des politiques jusqu'alors poursuivies, Madagascar s'est engagé dans la rénovation de sa politique forestière. Dorénavant, la politique forestière malgache n'est plus axée sur une gestion publique, centralisée et répressive ayant recours à des mesures générales et impersonnelles. Tout en maintenant une cohérence et une dynamique entre les diverses mesures, normes et actions, le choix est à présent d'associer à la gestion de la forêt différents partenaires privés (spécialement aux fins du développement des activités écotouristiques) et locaux (fondamentalement l'administration

déconcentrée, les collectivités décentralisées et les communautés rurales de base). En outre, est aujourd'hui admis le besoin d'adapter et de diversifier la nature et/ou la teneur des normes et des outils juridiques aux diverses situations rencontrées et à leur évolution.

La poursuite utile de cette nouvelle politique forestière suppose entre autres un ordonnancement juridique clair et cohérent ayant recours à des outils formellement adaptés. Force est de constater que cela rarement le cas. Le flou juridique est prédominant. Cette situation est marquante dans le contexte de la gestion contractualisée des forêts de l'Etat au bénéfice des communautés rurales/villageoises (gestion locale et participative des ressources forestières).

## **La clarification du cadre juridique de la délégation aux communautés rurales/villageoises de la gestion des ressources forestières**

### **L'INCERTITUDE DU SYSTÈME JURIDIQUE**

La gestion contractualisée des forêts de l'Etat au bénéfice des communautés rurales/villageoises s'appuie sur quelques textes fondamentaux dont essentiellement la loi n° 96-025 du 30 septembre 1996 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables, la loi n° 97-017 du 8 août 1997 portant révision de la législation forestière, le décret n° 98-782 du 16 septembre 1998 relative à l'exploitation forestière et le décret n° 2001-122 fixant les conditions de mise en œuvre de la gestion contractualisée des forêts de l'Etat.

La cohérence formelle entre ces différents textes est facile à établir jusqu'au décret n° 98-782 du 16 septembre 1998 relatif à l'exploitation forestière. Elle est la suivante :

en application de ses articles 2 et 56, la loi n° 96-025 du 30 septembre 1996 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables constitue la loi générale/intersectorielle dans le domaine de la gestion locale de l'ensemble des ressources naturelles y compris forestières



dans la mesure où elle fait en la matière référence à la loi n° 96-025 du 30 septembre 1996 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables (article 41), la loi n° 97-017 du 8 août 1997 portant révision de la législation forestière peut en conséquence être considérée comme une loi spéciale/sectorielle propre à la gestion locale de la ressources forestière



le décret n° 98-782 du 16 septembre 1998 relative à l'exploitation forestière peut être facilement considéré comme un décret d'application de la loi n° 97-017 du 8 août 1997 portant révision de la législation forestière (articles 1 et 2 de ce décret et article 24 de la loi n° 97-017 du 8 août 1997 portant révision de la législation forestière) ; il développe les modalités de la gestion locale des ressources forestières et en la matière il se place expressément dans le cadre de la loi n° 96-025 du 30 septembre 1996 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables (article 31)

Par contre, il devient compliqué de déterminer la nature du rapport de ces différents textes avec le décret n° 2001-122 fixant les conditions de mise en œuvre de la gestion contractualisée des forêts de l'Etat. Suivant son article 1<sup>er</sup>, il doit clairement être considéré comme un décret d'application de la loi n° 97-017 du 8 août 1997 portant révision de la législation forestière et non de la loi n° 96-025 du 30 septembre 1996 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables. Eu égard à la nature spéciale de la loi n° 97-017 du 8 août 1997 portant révision de la législation forestière et à l'instar du décret n° 98-782 du 16 septembre 1998 relative à l'exploitation forestière, ce décret devrait se conformer aux prescriptions de la loi n° 96-025 du 30 septembre 1996 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables. Or, tout en s'inscrivant nettement "dans le cadre des objectifs et prescriptions de la gestion locale sécurisée des ressources naturelles renouvelables (GELOSE)" (article 2), il y déroge en ce qui concerne l'intervention du médiateur environnemental et de la commune, tous deux exclus du processus, sans aucune habilitation en ce sens de la loi n° 97-017 du 8 août 1997 portant révision de la législation forestière dont il assure pourtant la mise en œuvre concrète.

La connaissance claire de leurs droits et obligations par les différents acteurs impliqués par la gestion locale des ressources forestières exige une clarification quant à la soumission ou non, en tout ou en partie, de la forêt à la loi n° 96-025 du 30 septembre 1996 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables, dans l'affirmative de la formulation des éventuelles spécificités de la forêt dans le cadre même de la loi à réviser n° 97-017 du 8 août 1997 portant révision de la législation forestière et de la mise en conformité du décret n° 2001-122 fixant les conditions de mise en œuvre de la gestion contractualisée des forêts de l'Etat avec cette loi.

## La légalité du décret n° 2001-122

La question principale est de savoir si les droits et obligations inclus dans le décret n° 2001-122 fixant les conditions de mise en œuvre de la gestion contractualisée des forêts de l'Etat doivent respecter ceux figurant dans la loi n° 96-025 du 30 septembre 1996 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables.

### LA PLACE DU DROIT FRANÇAIS DANS LE DROIT MALGACHE

L'essentiel des analyses qui suivent est fait sur la base de la jurisprudence administrative française. En vertu de la théorie de la continuité du droit, et en application de l'ordonnance n° 60-107 du 27 septembre 1960 portant réforme de l'organisation judiciaire, le droit français fait partie du droit positif malgache et comble ainsi les vides et les imperfections encore existants dans ce droit (Sambson, Ramanitra, 1986). Suivant la pratique des magistrats, il est appliqué dans ses termes actuels, et non pas dans sa rédaction au moment de l'indépendance de Madagascar.

De par leur nature réglementaire, et en application du principe de légalité, les droits et obligations inclus dans le décret n° 2001-122 fixant les conditions de mise en œuvre de la gestion contractualisée des forêts de l'Etat doivent respecter notamment ceux figurant dans des lois qui trouvent à s'appliquer à la même matière. Tel serait le cas, sauf disposition contraire, des droits et des obligations inclus dans la loi n° 96-025 du 30 septembre 1996 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables.

Aucun des principaux textes relatifs à la gestion des ressources naturelles forestières n'excluent l'application à cette matière des dispositions de la loi n° 96-025 du 30 septembre 1996 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables, bien au contraire.

## LE PRINCIPE DE LÉGALITÉ ADMINISTRATIVE

Entre les diverses sources de légalité existe une hiérarchie qui procède de la subordination des organes de l'Etat les uns aux autres. Il s'agit là d'une hiérarchie essentiellement formelle. A chaque échelon, les décisions même réglementaires ne peuvent enfreindre les normes réglementaires posées à l'échelon supérieur. Ainsi les décrets réglementaires s'ils constituent au même titre que la loi une source de légalité pour toute l'activité administrative sont eux-mêmes subordonnés aux lois. La catégorie des règlements est elle-même hiérarchisée : les arrêtés réglementaires des ministres, des préfets, des maires, tous subordonnés aux décrets réglementaires forment une hiérarchie descendante sous la réserve des règles respectives de détermination des compétences propres de chacune de ces autorités. La hiérarchie étant formelle n'affecte pas les relations des actes réglementaires entre eux en fonction de leur plus ou moins grande généralité lorsqu'ils sont pris par la même autorité.

Le principe de légalité limite d'abord l'administration dans ses actions positives du fait que les actes positifs de l'administration doivent respecter les règles qui forment la légalité. Il va de soi que cette limitation est plus ou moins étroite selon que la règle laisse à l'administration une marge plus ou moins grande dans ses initiatives. Là se situe la distinction essentielle entre pouvoir lié et pouvoir discrétionnaire. De la même façon la règle peut imposer la conformité de l'acte pris sur cette base ou simplement sa non-contrariété et dans ce dernier cas la contrainte de légalité est moins exigeante. Le principe de légalité n'a pas seulement pour effet d'obliger l'administration à respecter la légalité dans ses actes positifs qu'elle accomplit il peut aussi entraîner pour elle des obligations d'agir, lui interdire de s'abstenir. Il en est ainsi : 1) lorsqu'un texte prescrit de manière précise à l'administration de prendre une mesure, celle-ci est obligée d'agir et son refus de le faire constitue une illégalité susceptible de recours en annulation ainsi que d'action en responsabilité ; 2) en l'absence de prescriptions légales précises on doit au contraire considérer qu'en principe l'administration apprécie librement l'opportunité d'agir, ce principe n'est toutefois pas absolu : par exemple, l'administration est tenue de prendre les mesures réglementaires nécessaires pour l'exécution des lois et doit intervenir à cet égard dans un délai raisonnable, son abstention constitue une illégalité et une faute susceptible d'engager sa responsabilité (Chapus, 2001).

Ainsi, statuant en son article 41 sur la question de la participation effective des populations rurales à la conservation durable des ressources naturelles renouvelables, la loi n° 97-017 du 8 août 1997 portant révision de la législation forestière fait référence à ce qui déjà prévu par "la loi relative à la gestion communautaire locale des ressources naturelles renouvelables" qui ne peut être que la loi n° 96-025 du 30 septembre 1996 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables seule loi en la matière antérieure à la loi forestière.

Dans le même sens, si le décret n° 97-1200 du 2 octobre 1997 portant adoption de la politique forestière malagasy dispose que le principe et les modalités de la gestion locale des ressources forestières seront déterminés spécifiquement par la législation forestière (§100 de la politique forestière malagasy), il rappelle aussi que l'ensemble de ces règles particulières devront s'insérer "dans la démarche plus large engagée en matière de gestion locale des ressources naturelles renouvelables dans le cadre du Plan d'action environnemental" (§102 de la politique forestière malagasy) et en conséquence dans le cadre des prescriptions de la loi n° 96-025 du 30 septembre 1996 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables seule loi générale en la matière. Enfin, conformément à son article 2, le décret n° 2001-122 fixant les conditions de mise en œuvre de la gestion contractualisée des forêts de l'Etat inscrit très clairement ses prescriptions "dans le cadre des objectifs et prescriptions de la gestion locale sécurisée des ressources naturelles renouvelables (GELOSE)".

La conséquence formelle de la soumission des droits et obligations inclus dans le décret n° 2001-122 fixant les conditions de mise en œuvre de la gestion contractualisée des forêts de l'Etat à ceux figurant dans la loi n° 96-025 du 30 septembre 1996 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables est l'obligation à la charge de l'autorité administrative de faire disparaître l'ensemble des contradictions existantes entre les deux textes. Cela doit notamment se faire soit en réintroduisant le médiateur environnemental et la

commune dans le cadre des prescriptions du décret n° 2001-122 fixant les conditions de mise en œuvre de la gestion contractualisée des forêts de l'Etat soit en supprimant l'intervention de ces deux institutions dans le cadre des prescriptions de la loi n° 96-025 du 30 septembre 1996 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables, l'une et l'autre de ces deux institutions étant les principales différences entre ces deux textes.

### **LA CONSÉQUENCE DU PRINCIPE DE LÉGALITÉ ADMINISTRATIVE**

La sanction du principe de la légalité est la nullité de l'acte administratif illégal. Mais cette nullité doit être constatée par une autorité publique et consacrée par l'annulation de l'acte illégal. Les effets de la nullité d'un acte juridique se ramènent au grand principe selon lequel l'acte nul est censé n'avoir jamais existé et ses conséquences sont rétroactivement anéanties. Il y a une présomption de légalité de l'acte administratif (Chapus, 2001).

## **L'amélioration de l'efficacité du décret n° 2001-122 fixant les conditions de mise en œuvre de la gestion contractualisée des forêts de l'Etat**

L'amélioration de l'efficacité des dispositions du décret n° 2001-122 fixant les conditions de mise en œuvre de la gestion contractualisée des forêts de l'Etat passe non seulement par une optimisation de sa qualité rédactionnelle mais aussi par l'emploi d'outils complémentaires et alternatifs.

### **L'OPTIMISATION DE LA QUALITÉ RÉDACTIONNELLE**

La rédaction actuelle du décret n° 2001-122 fixant les conditions de mise en œuvre de la gestion contractualisée des forêts de l'Etat est lourde et peu claire, spécialement dans ses rapports avec les normes législatives pertinentes en la matière. Cela ne facilite pas sa mise en œuvre et en conséquence la connaissance claire par les acteurs de leurs droits et obligations. Elle devrait donc être améliorée (question de légistique).

Quelques propositions d'amélioration de la qualité rédactionnelle du décret n° 2001-122 fixant les conditions de mise en œuvre de la gestion contractualisée des forêts de l'Etat peuvent d'ores et déjà être proposées. Tout d'abord, étant un décret d'application de la loi n° 97-017 du 8 août 1997 portant révision de la législation forestière, cela pourrait être rappelé dès son intitulé à la place de son intitulé actuel. Par ailleurs, la loi n° 97-017 du 8 août 1997 portant révision de la législation forestière étant une loi d'application de la loi n° 96-025 du 30 septembre 1996 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables à laquelle elle ne déroge pas, il n'apparaît pas indispensable spécialement 1. d'indiquer dans le décret que celui-ci s'inscrit dans le cadre des prescriptions de la loi Gelose (article 2) et 2. d'y faire de simples renvois à cette dernière (article 39).

### **L'EMPLOI OPPORTUN D'OUTILS COMPLÉMENTAIRES ET ALTERNATIFS**

Tout ce qui est nécessaire à une bonne délégation de gestion des ressources naturelles forestières aux communautés villageoises/rurales peut ne pas être inséré dans le décret n° 2001-122 fixant les conditions de mise en œuvre de la gestion contractualisée des forêts de l'Etat. Il serait possible d'utiliser à profit des outils complémentaires à l'exemple des circulaires et des directives.

## LA LÉGISTIQUE

“La légistique permet de traiter de façon pluridisciplinaire la rédaction des textes normatifs du point de vue de leur forme et de leur contenu” (Lettelier, 2000). “C’est une science de la préparation et de la gestion des normes : elle tend à déterminer des règles de rédaction des textes qui favorisent leur interprétation, leur combinaison et leur codification en améliorant leur qualité ; elle cherche aussi à standardiser les formules pour faciliter l’informatisation ; elle se penche enfin sur les modalités d’application pour lever les incertitudes et sur l’ensemble de l’ordonnancement pour le rationaliser” (Pagano, 2002). On distingue la légistique matérielle de la légistique formelle. “La première porte sur le contenu de la matière à traiter, détermine la manière avec laquelle un problème est ou doit être réglé. La deuxième porte sur la mise en forme du projet normatif, de sa transformation en textes légaux.

L’un des facteurs principaux du développement de la légistique est une prise de conscience généralisée que l’on crée trop de droit et surtout du mauvais droit” (Centre d’étude, de technique et d’évaluation légistique, 2000). “L’excès de réglementation a un coût. Il peut conduire à une dévaluation de la règle de droit, qui fragilise l’autorité de l’Etat” (Circulaire du 26 août 2003 relative à la maîtrise de l’inflation normative et à l’amélioration de la qualité de la réglementation). “Avec le développement de l’interventionnisme étatique, le droit a crû d’une manière exponentielle au point que plus personne n’est capable de maîtriser la masse d’information que cette production génère (mise en cause de l’Etat de droit). Plus grave encore, on constate que l’Etat intervient pour guider des systèmes autonomes comme l’économie, la science, la famille, la santé, il rencontre des résistances considérables et il génère souvent plus de mal que de bien. De cette prise de conscience est née l’idée que le législateur sollicité de toute part pour résoudre des problèmes de société ne pouvait pas continuer à empiler du droit mais devait se soucier de la qualité du droit produit. La crise des finances publiques oblige aussi le législateur à être plus intelligent, plus rationnel, à choisir les solutions les plus économiques” (Centre d’étude, de technique et d’évaluation légistique, 2000).

Dans quelques pays à l’exemple de la France, les règles développées par la légistique sont introduites dans des normes et des guides. Faudrait-il envisager une telle étude et publication à Madagascar ? Ces règles devraient-elles lui être spécifiques et suivant quel(s) critères ?

Les circulaires ou instructions de service sont des prescriptions générales que les chefs de service, y compris les ministres, donnent aux fonctionnaires placés sous leur autorité en ce qui concerne l’interprétation et l’application des nouvelles lois à respecter. Elles les leur présentent et les commentent. Elles leur en donnent le mode d’emploi pratique. Elles coordonnent ainsi leur action à l’égard des lois.

Leur portée juridique est variable. A l’égard des fonctionnaires, elles ont un caractère obligatoire, c’est-à-dire qu’ils doivent tenir pour exacte l’interprétation de la loi qui y est donnée et qu’ils sont tenus de se conformer aux directives qui y sont contenues ; ce caractère obligatoire résulte du devoir d’obéissance hiérarchique du fonctionnaire vis-à-vis de son supérieur. Vis-à-vis des administrés, la circulaire n’a par contre aucune force obligatoire ; elle leur est inopposable et elle ne peut être invoquée par eux.

Sauf dans les cas où la loi le prescrit, l’interprétation qu’elle donne de la loi ne lie pas le juge ; seule s’impose à celui-ci la loi elle-même et l’interprétation administrative peut-être contredite par l’interprétation juridictionnelle.

Les directives concernent les hypothèses dans lesquelles les autorités administratives disposent d’un certain pouvoir discrétionnaire. Dans un souci de cohérence de l’action administrative, elles explicitent à l’avance la doctrine de l’administration destinée à la guider ensuite dans les décisions individuelles qu’elle prendra, précisent les lignes de conduite, indiquent les critères à prendre en compte pour l’octroi par exemple de telle ou telle subvention, cela à la fois pour faciliter sa tâche et pour éviter une attitude disparate (par exemple fixation de normes et critères pour l’octroi d’aides financières aux entreprises qui les sollicitent alors que les lois applicables à la matière auront laissé le choix des décisions individuelles à la libre appréciation de l’administration). Alors que les circulaires déterminent la manière dont les agents doivent agir, les directives se préoccupent du contenu de leurs décisions dans l’hypothèse où ce contenu n’est pas prédéterminé par les textes à appliquer et où par conséquent il y a lieu à apprécier ce que doit être ce contenu.

L'administration peut-elle ainsi réduire son pouvoir discrétionnaire ? Selon la jurisprudence, dans la mesure où la directive énonce des orientations générales, sans être inadaptée au but visé par la réglementation appliquée et tout en autorisant l'administration à y déroger si des circonstances particulières justifient une solution différente, l'administration pourra s'y référer sans pour autant entacher sa décision d'illégalité. En revanche, le refus d'appliquer une directive pourra être contesté par un administré qui remplit les conditions prévues par celle-ci, sauf si des circonstances particulières justifiaient cette dérogation.

N'étant pas des règlements, alors qu'une autorité chargée d'appliquer un règlement ne peut décider contrairement à ses dispositions que si et dans la mesure où le règlement lui en ouvre la possibilité, l'autorité saisie d'une directive est toujours en droit de s'écarter, dans une affaire de l'orientation qu'elle définit ; la directive ne la prive pas de sa liberté d'appréciation. Cette autorité sera en droit après examen particulier de chaque affaire de déroger à la ligne fixée par la directive soit pour des motifs d'intérêt général soit pour des motifs tirés des particularités de l'affaire, particularités qu'il lui appartient du reste d'apprécier puisque l'on se trouve par hypothèse dans un domaine de pouvoir discrétionnaire mais dont elle doit à tout le moins établir qu'elle les a examinées. En l'absence de tels motifs, elle décidera au contraire en se conformant à l'orientation définie par la directive.

En sus de ces outils complémentaires à la réglementation, pourraient être employés d'autres de nature alternative. Ces derniers répondent à deux acceptions différentes :

1. "Suivant une première approche, ces outils peuvent consister à rechercher un résultat déterminé sans l'édiction d'aucune norme par l'autorité publique. Plusieurs modalités peuvent y concourir : le libre jeu des acteurs (ou du marché) ; l'autorégulation, c'est à dire l'adoption de normes ou la mise en place de mécanismes de certification entièrement privés (par des entreprises ou des organes professionnels) ; les codes de bonne conduite négociés, par exemple, avec un secteur professionnel ; enfin les mécanismes d'incitation (le plus souvent financière), d'information (par exemple dans le domaine de la santé publique) ou encore de négociation pour obtenir le respect volontaire d'un objectif fixé par le Gouvernement. Cette dernière modalité fonctionne d'autant mieux que le partenaire de l'autorité publique est mieux structuré et donc en mesure de respecter ses engagements" (Mandelkern, 2002).
2. "Suivant une seconde approche, les alternatives à la réglementation supposent l'existence de règles mais dont l'adéquation à ceux auxquels elles sont censées s'appliquer nécessite d'autres formes et d'autres méthodes que celles de la réglementation traditionnelle. Trois pistes principales sont généralement pratiquées. Pour aucune d'entre elles, la voie réglementaire n'est totalement écartée. Il s'agit de la contractualisation, de la régulation par des autorités indépendantes et de mécanismes fondés sur la responsabilité financière ou civile. Cette troisième piste repose sur l'idée qu'à une réglementation fine comportant des modalités précises pour guider les comportements, il est, dans certain cas, préférable de substituer une réglementation plus sommaire limitée aux objectifs à atteindre ou aux interdits, en assortissant ceux-ci de mécanismes de responsabilité adéquats" (Mandelkern, 2002).

Une attention particulière devrait être portée sur le rôle des administrations déconcentrées. La réglementation vise trop souvent à établir dans le détail - avec un faible succès et au prix d'un allongement des textes - ce que l'administration territoriale est, en réalité, mieux à même de traiter en liaison avec les acteurs locaux. Deux conséquences très différentes peuvent en résulter. D'une part les textes paralysent un certain nombre d'initiatives locales mais, d'autre part, leur précision même conduit parfois les acteurs locaux à s'en affranchir en faisant courir le risque d'une véritable inégalité de traitement des usagers sur le territoire.

Le rôle des magistrats est aussi à prendre en considération. Nul plus que le magistrat n'est susceptible de pâtir de la malfaçon des lois. Suivant les termes de l'article 11 de l'ordonnance n° 62-041 du 19 septembre 1962 relative aux dispositions générales de droit interne et de droit international privé "Aucun juge ne peut refuser de juger un différend qui lui est soumis sous quelque prétexte que ce soit". Le juge peut, dès lors, être amené à mettre en évidence les incohérences d'un texte ou à faire constater au législateur que les conséquences de ce qu'il a édicté ne sont pas celles que ce dernier souhaitait. Au législateur alors de reprendre son ouvrage.

# Bibliographie

---

- i Sambson G., Ramanitra V., 1985. Rôle de la jurisprudence dans la codification en République Démocratique de Madagascar. Revue juridique et politique indépendance et coopération, n°3-4, janvier-juin 1986, 365-375
- ii Chapus R., 2001. Droit administratif général. Tome 1. Montchrestien, Paris
- iii Lettelier, 2000. Sans titre. Document disponible sur le site Internet : <http://www.u-paris2.fr>
- iv Pagano R., 2002. Aperçu de la rédaction des lois. Intervention au cours de "Pratique du Droit" de l'Institut International de Droit du Développement - Rome, 23 octobre 2002. Document disponible sur le site Internet : <http://www.salvador.edu.ar>
- v Centre d'étude, de technique et d'évaluation légistique, 2000. Cours de Légistique. Certificat de formation continue en légistique. Faculté de Droit. Université de Genève. Document disponible sur le site Internet : <http://www.unige.ch>
- vi Circulaire du 26 août 2003 relative à la maîtrise de l'inflation normative et à l'amélioration de la qualité de la réglementation. Journal Officiel de la République Française, Lois et Décrets, n° 199 du 29 août 2003, 14720-14721
- vii Mandelkern D., 2002. Rapport du Groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation. Document disponible sur le site Internet : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr>

# L'état du transfert de gestion des ressources autres que forestières

Zo Nirina Razanamaharo et Adolphe Rakotoharimanana

## Résumé

---

Contrairement aux ressources forestières, le transfert de gestion des autres ressources naturelles n'a été véritablement mis en œuvre que vers les années 1997 ; c'étaient essentiellement les ressources halieutiques marines qui intéressaient beaucoup plus les communautés locales de base ou VOI que les ressources halieutiques continentales.

En se référant aux études menées conjointement par le Consortium RESOLVE-PCP-CIRAD, on a pu constater que 8 477 ha de ressources halieutiques ont été transférées au niveau de 4 VOI, ce qui fait une moyenne de 2 194 ha de superficie à gestion transférée.

Dans le domaine des ressources halieutiques continentales, la gestion de 4 653 ha de sites lacustres a été transférée à 13 VOI, soit une moyenne de 358 ha par VOI.

Toutefois, contrairement aux ressources forestières dont la gestion des ressources peut être assimilée à la gestion des terroirs, la gestion des ressources halieutiques continentales peut prêter à confusion dans la mesure où seule, la gestion des ressources halieutiques a été transférée aux VOI, et non la gestion des ressources en eaux ; cette controverse crée des polémiques au niveau des utilisateurs des ressources en eaux continentales de par l'ignorance de certains VOI qui se permettent l'interdiction à toute personne de pénétrer aux alentours d'un site lacustre.

Dans le domaine des ressources halieutiques marines, le transfert de gestion est également assujéti à certaines clarifications devant les mesures à prendre relatives à l'existence de diverses branches d'activités du secteur (pêche industrielle, pêche artisanale, pêche traditionnelle).

Dans cette optique, le transfert de gestion des ressources halieutiques est souvent difficile, plus particulièrement celui relatif aux ressources halieutiques marines, ce qui contraint le Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche à prendre certaines mesures visant à freiner le transfert de gestion de ces dernières.

# Introduction

---

Le transfert de gestion des ressources autres que forestières a longtemps posé des points d'interrogation quant à leur importance par rapport aux ressources forestières. Si des projets sur la décentralisation de la gestion des ressources forestières ont été déjà depuis longtemps sujets à des études et des discussions, et ont commencé depuis 1990 pour l'éradication, ou du moins l'atténuation des feux de brousse, les prémices pour le transfert de gestion des autres ressources naturelles renouvelables ont commencé après la mise en application de la loi 96-025.

Il faut en effet se rappeler que si la composante GELOSE au sein de l'ONE a été opérationnelle depuis 1994, le recrutement d'un consultant chargé de la mise en place de l'étude sur le transfert de gestion des autres ressources (ressources halieutiques, pastorales, récifs coralliens,... ) n'a été effectué qu'en 1999 ; c'est dire que le transfert de gestion des ressources autres que forestières n'était pas encore une priorité pour le gouvernement qui préférerait d'abord se pencher sur le contexte de la décentralisation de la gestion des ressources forestières avant de se pencher sur les autres ressources.

Par ailleurs, les différentes études ont analysé la confusion entre le transfert de gestion des ressources halieutiques par rapport à une surface et le transfert de gestion des plans d'eaux continentaux et de la surface maritime elle-même. Des sujets à controverses se sont produits sur cette confusion et ont amené des polémiques sur le droit de gérance des ressources halieutiques d'une part, et le droit de propriété des plans d'eaux marins et lacustres d'autre part.

## Le transfert de gestion des ressources halieutiques

---

Le secteur Pêche est constitué par un amalgame de différentes pêcheries qui ne lui permet pas, à l'instar des autres secteurs, de ne prendre en considération que des paramètres basés exclusivement sur une seule structure ou une seule entité. L'existence des différentes branches d'activités (industrielles, artisanales, traditionnelles), jointes aux spécificités biologiques des ressources, nécessitent déjà des prises en considération beaucoup plus poussées.

C'est en connaissance de ces différents enjeux que le transfert de gestion des ressources halieutiques aurait dû être mené dans son ensemble. En fait, le cas des ressources halieutiques nécessite toujours des débats de fonds de par leurs caractéristiques spécifiques (mobilité), et de par la nature même de leurs terroirs (zones marines et lacustres). La corrélation entre la spécificité des ressources halieutiques et leurs territoires de parcours a entraîné des études de deux cas spécifiques : la différenciation entre le transfert de gestion des ressources halieutiques marines et celle du transfert de gestion des ressources halieutiques continentales.

Si au niveau des ressources halieutiques continentales, les débats sont moins forts, par contre, la vaste étendue marine, jointe à l'existence de nombreuses structures exploitant la zone des deux miles, suscite beaucoup de polémiques sur la gestion même des ressources halieutiques marines.

### Le transfert de gestion des ressources halieutiques continentales

Les plans d'eaux continentaux couvrent actuellement 550 000 ha<sup>1</sup>, dont 300 000 ha de mangroves, zones à palétuviers et le reste pour la pêche continentale.

Le *tableau 1* ci-après donne un bref aperçu de la situation des ressources halieutiques continentales en matière de transfert de gestion.

---

<sup>1</sup> La politique et la planification du développement des pêches à Madagascar, projet PNUD/FAO/MAG/85/014

**TABLEAU 1 : SITUATION ACTUELLE DU TRANSFERT DE GESTION DES RESSOURCES HALIEUTIQUES CONTINENTALES**

RESSOURCE TRANSFÉRÉE	SUPERFICIE TOTALE (HA)	POURCENTAGE	NOMBRE	SUPERFICIE MOYENNE (HA)
Ressources halieutiques continentales	4 653	1,70%	13	358
Ressources forestières et halieutiques	837	0,31%	3	279

Source : rapport de la phase 1 de l'étude sur « l'évaluation du transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables dans le cadre du PE 3 par le Consortium RESOLVE – PCP – IRD (page 18)

Ce tableau reflète en quelque sorte que sur les 220 000 ha de plans d'eaux continentales restants, seule, la gestion de 4 653 ha a été confiée aux VOI, soit 2,1%. C'est dire que par rapport à la situation spatiale actuelle, le transfert de gestion des ressources halieutiques continentales est encore en deçà de la saturation. Notons toutefois que certaines mesures devront être prises pour assurer la qualité même du transfert de gestion des ressources halieutiques continentales :

- la clarification sur le transfert de gestion des ressources par rapport aux plans d'eaux continentaux : la confusion des VOI entre ces deux notions nécessite des discussions et débats approfondis au niveaux des institutions et entités impliquées dans le domaine de la pêche continentale car créant des problèmes sur la gestion même des ressources halieutiques continentales. En effet, de par leur ignorance de ces états de faits, des VOI se permettent de créer des règles pratiques interdisant la pénétration des utilisateurs des ressources en eaux aux alentours des plans d'eaux sur une superficie de 50 m ; cette mesure contradictoire va à l'encontre même de la libre circulation des biens et des services dans la mesure où **c'est la gestion des ressources halieutiques qui a été transférée au niveau des VOI, et non la gestion des ressources en eaux** ; il ne faut pas oublier que les ressources en eaux ont utilisées par divers institutions et entités (aménagements hydro agricoles, abreuvement du bétail, énergies et mines, ...) ;
- la vulgarisation, diffusion et mise en œuvre du décret d'application de la loi 96-025 sur les ressources halieutiques continentales : à l'heure actuelle, un décret d'application de la loi sur le transfert de gestion des ressources halieutiques a été élaboré dans le cadre du transfert de gestion des ressources halieutiques continentales<sup>2</sup>. Ce texte juridique permet de clarifier certaines zones d'ombres sur les rôles et les responsabilités de l'administration chargée de la pêche par rapport aux VOI à qui elle a transféré la gestion des ressources halieutiques continentales.

### **Le transfert de gestion des ressources halieutiques marines**

Dans le domaine des ressources halieutiques marines, l'étude menée par le Consortium RESOLVE-PCP-IRD a permis de dresser le *tableau 2* ci-après en ce qui concerne le transfert de gestion des ressources halieutiques marines.

**TABLEAU 2 : SITUATION ACTUELLE DU TRANSFERT DE GESTION DES RESSOURCES HALIEUTIQUES MARINES**

RESSOURCE TRANSFÉRÉE	SUPERFICIE TOTALE (HA)	POURCENTAGE	NOMBRE	SUPERFICIE MOYENNE (HA)
Ressources halieutiques marines	8 777	3,21%	4	2 194

Source : rapport de la phase 1 de l'étude sur « l'évaluation du transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables dans le cadre du PE 3 par le Consortium RESOLVE – PCP – IRD (page 18)

Ce tableau conclut que le transfert de gestion des ressources halieutiques marines permet aux VOI de gérer la gestion des ressources halieutiques marines sur une superficie de 8 777 ha. Si du côté cour, ces chiffres

<sup>2</sup> Décret d'application N°2005-600 du 27/09/05 fixant les conditions et les modalités de transfert de gestion locale des ressources halieutiques continentales

montrent les efforts entrepris pour s'assurer du transfert de gestion des ressources halieutiques, côté jardin, le transfert de gestion des ressources halieutiques marines crée de vives polémiques pour diverses raisons, notamment :

- de par sa vaste étendue : initialement prévue pour être la zone d'exploitation des pêcheurs traditionnels, la zone des deux milles est actuellement exploitée par toutes les sociétés de pêche existantes (pêche industrielle, artisanale et traditionnelle) car étant la zone la plus riche en matière de ressources crevettières ;
- de par les différentes branches d'activités exploitant les ressources : l'exploitation de la zone marine est sujette à toutes les branches d'activité existantes à Madagascar, dont la pêche industrielle, la pêche artisanale et la pêche traditionnelle. Selon la Constitution, **il est dit clairement que les relations internationales (art.135), les négociations et la signature des accords internationaux non soumis à une ratification relèvent de la compétence du pouvoir central, notamment du Premier Ministre (art.63)**, ce qui sous-entend que la pêche industrielle et la pêche artisanale relèvent de la prérogative du pouvoir central (Primature ou Ministère) ;
- de par la spécificité des ressources halieutiques elles-mêmes : les ressources halieutiques sont constituées par divers types d'espèces dont chacune possède ses spécificités propres avec des textes juridiques particuliers ; il en est ainsi de la différence entre la gestion des crevettes et des langoustes et celle des poissons pélagiques, des poulpes et des crabes, les premières étant considérées comme des ressources stratégiques, donc comme étant non transférables car sous les prérogatives régaliennes de l'Etat (article 135 de la Constitution) ;
- sur la nature et la définition même du domaine maritime public : les dispositions de la loi 96-025 sur la GELOSE, notamment en son article 2 énonce que «les ressources naturelles concernées par la loi sur la GELOSE sont celles relevant du domaine public de l'Etat ou des Collectivités territoriales ».

Or l'ordonnance du 21/09/60 modifiée (réglementant le domaine public) dans le chapitre II et relatif au contenu du domaine public, n'inclut au domaine maritime naturel que les « golfes, baies ou détroits », « les rivages de la mer », les « havres et les rades » ainsi que les « étangs salés, chenaux, étiers et lagunes », sans fixation vers le large.

Cette définition du domaine public maritime semble être très restrictive car elle n'inclut pas les eaux intérieures et la mer territoriale. On peut en déduire que, selon les dispositions de la loi GELOSE et celles de l'ordonnance de 1960 modifiée, les ressources halieutiques marines se trouvant dans les eaux intérieures et la mer territoriale, ne peuvent pas faire l'objet de transfert de gestion, car ne relevant pas du domaine public. **Seules sont transférables, les ressources halieutiques marines concernées par le domaine public.**

Tous ces faits dénotent en quelque sorte la complexité même du transfert de gestion des ressources halieutiques marines. Les différentes procédures pour leur gestion se réfèrent beaucoup plus à un régime de concession qu'à un régime de transfert, ce qui sous-entend que l'Etat garde encore ses prérogatives en matière de gestion de toutes les ressources halieutiques marines, en concluant un protocole d'accord avec les opérateurs pour l'exploitation des ressources. Cette mesure a d'ailleurs amené à l'échec du transfert de gestion des langoustes dans la région d'Analapatsy<sup>3</sup>.

Un projet de décret d'application de la loi 96-025 a été conçu et élaboré pour lever toutes ces contraintes<sup>4</sup> et qui a été adopté et validé par le réseau « R.TGRNR »<sup>5</sup> et toutes les parties prenantes lors d'un atelier de validation, mais vu la complexité même de la gestion des ressources halieutiques marines (trop d'enjeux économiques et stratégiques de par l'existence des grandes sociétés de pêche industrielles et artisanales), le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche a préféré arrêter momentanément le transfert de gestion

<sup>3</sup> Evaluation et perspectives du transfert de gestion des ressources naturelles dans le cadre du PE 3 (rapport de la phase II, page 118), - Consortium RESOLVE – PCP – IRD, Octobre 2004

<sup>4</sup> Projet de Décret relatif au transfert de gestion des ressources halieutiques marines par le Cabinet d'Etudes CICO en Mars 2004.

<sup>5</sup> Réseau « Transfert de gestion des ressources naturelles Renouvelables » créé par l'arrêté interministériel N°2695/2003 du 19/08/2003 portant statut du R.TGRNR

des ressources halieutiques marines, ce qui a entraîné la suspension de la parution de ce projet du décret. Certes, la mise en place du ZAC (zone d'aménagement concerté) dont la visée est basée sur l'instauration d'une concertation interprofessionnelle des usagers de l'espace halieutique<sup>6</sup>, porte sur les modalités d'une gestion durable et responsable de l'exploitation et les conditions à réunir pour une meilleure valorisation des produits, d'une part, et sert d'assise et constitue un levier pour la structuration de opérateurs traditionnels d'autre part. Mais arrivera-t-elle à instaurer le processus GELOSE dans le cadre du transfert de gestion des ressources halieutiques marines, et plus particulièrement, pourra-t-elle donner certaines prérogatives aux communautés de pêcheurs traditionnels conformément à la loi 96-025 ?

## Le transfert de gestion des plages

---

La notion d'intégration des plages dans le domaine de la gestion des ressources à transférer mérite une réflexion beaucoup plus approfondie car leur transfert nécessite obligatoirement l'implication de plusieurs départements et entités responsables concernées ; la confusion qui règne au sein du VOI sur la notion de plage, entraînant entre autres leur vision beaucoup plus tournée sur l'exploitation du sable des rivages, mérite des séances de sensibilisations et d'informations systématiques.

Il aurait été préférable que la vision soit tournée vers la notion d'écotourisme et dont les « ressources naturelles » seront les touristes. Dans cette foulée, la question se poserait sur la définition même du terme « ressources naturelles transférables », car ce seront les touristes qui seront à « transférer », par le biais des bénéfices engendrés par l'exploitation des plages et qui seront à verser à la caisse des VOI.

Il est alors tout à fait illogique d'inscrire les plages dans le domaine des ressources naturelles transférables, mais de concevoir un protocole ou un cahier de charges tout à fait différent de celui relatif au transfert de gestion des ressources naturelles et qui sera signé entre les VOI, la commune et les autres départements ministériels concernés par le tourisme.

## Le transfert de gestion des mangroves

---

Dans le domaine halieutique, les mangroves constituent les zones de croissance et d'habitat pour la faune halieutique ; cette zone constitue en quelque sorte leur lieu de rassemblement de par l'abondance de la nourriture qui s'y trouve d'une part, et d'autre part, par la possibilité d'une zone de refuge et abri.

Sur le plan écologique, le rôle des forêts de mangroves dans le maintien de l'équilibre écologique se traduit essentiellement par la rétention des sédiments par leurs racines échasses et les pneumatophores, et gardent ainsi les éléments nutritifs à l'intérieur des mangroves, évitant ainsi l'eutrophisation dans les eaux des écosystèmes adjacents (récifs, lagunes,...) ; enfin, cette zone constitue une protection du littoral et des rives des fleuves contre l'érosion côtière.

Cette spécificité écologique revêt une importance particulière sur le transfert de gestion des mangroves, en ce sens qu'ils sont constitués à la fois des ressources forestières (palétuviers) et des ressources biologiques marines, deux richesses aussi importantes l'une que l'autre et dont les interactions complémentaires devront faire d'elles un mode de gestion particulier.

Le transfert de gestion des mangroves est par conséquent très délicat dans la mesure où deux départements ministériels sont censés gérer les ressources existantes dans ce milieu ; pour ce faire, le processus du transfert devrait nécessiter une réunion de concertation préalable entre les Ministères chargé des Eaux et Forêts d'une part et de la Pêche et des ressources halieutiques d'autre part pour déterminer les modalités de gestion conjointes de ces ressources.

---

<sup>6</sup> Le projet ZAC a été initialement conçu pour gérer/ régler les conflits existant entre les pêcheurs traditionnels et les Sociétés de pêche industrielles et artisanales pour l'exploitation de la zone des 2 miles.

Le *tableau 3* ci-après montre les superficies des mangroves qui ont été transférée aux VOI, mais il ne permet pas de conclure que le suivi de la gestion des ressources dans les mangroves a été conjointement effectué par les deux départements ministériels.

**TABLEAU 3 : SITUATION ACTUELLE DU TRANSFERT DE GESTION DES MANGROVES**

RESSOURCE TRANSFÉRÉE	SUPERFICIE TOTALE (HA)	POURCENTAGE	NOMBRE	SUPERFICIE MOYENNE (HA)
Mangrove	3 046	1,11%	10	305

Source : rapport de la phase 1 de l'étude sur « l'évaluation du transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables dans le cadre du PE 3 par le Consortium RESOLVE - PCP - IRD (page 18)

Jusqu'à maintenant, aucune concertation n'a en effet été effectuée entre les deux départements pour une vision commune sur le transfert de gestion de cette ressource spéciale. C'est peut-être cette action individuelle et isolée entre les deux départements responsables qui est la cause de la destruction des mangroves dans les différents sites visités (dilution des responsabilités).

Les VOI ne connaissent pas en effet les enjeux écosystémiques des mangroves dans le milieu environnant, et s'évertuent à gérer les ressources existantes dans ce milieu selon leurs connaissances empiriques. Les cahiers de charges et encore moins les contrats de gestion consultés ne font qu'un survol superficiel sur les différentes mesures à prendre pour assurer durablement leur gestion.

Il faudra de ce fait, concevoir un cahier de charges spécial pour cette zone de transfert et baser le processus du transfert par une approche participative et intégrée entre les deux départements ministériels de l'amont (études de faisabilité) jusqu'à l'aval (signature du contrat) du transfert.

## Le transfert de gestion des récifs coralliens

Ce sont des zones qui sont à la fois très fragiles et de haute potentialité biologique, floristique et faunistique, et qui fournissent des ressources vivantes à la population. Les barrières récifales ainsi que la structure même de son édifice (car accidenté) constitue un obstacle infranchissable pour les poissons pélagiques, réduisant ainsi le risque de pénétration des poissons prédateurs dans la zone récifale.

L'importance de certains récifs coralliens dans tous les domaines (biologique, touristique, ...) en fait une ressource méritant d'être gérée d'une manière systématique et régulière ; seules, les communautés locales de base peuvent assurer cette protection (gestion de proximité)..

La question qui se pose en fait est la suivante : les VOI pourraient-ils gérer les récifs coralliens dans le contexte actuel et avec les moyens dont elle dispose ? Le site de Navetsy, zone d'étude du projet du Consortium RESOLVE-PCP-IRD a été jusqu'à maintenant exempt d'exploitation illicite de par son enclavement, mais qu'en adviendra-t-il lors de la venue en masse de touristes et/ou autres pillards ?

Il faudra dès lors penser à mettre en place un système qui soit apte à garantir la gestion des ressources au niveau des VOI ; à cet effet, la meilleure solution sera essentiellement de renforcer leurs capacités, et de les doter de moyens qui leur permettront d'assurer avec efficacité la préservation de ces ressources.

## Le transfert de gestion des ressources pastorales

Généralement, les ressources pastorales comprennent les terrains de parcours (= pâturages + points de repos) et les points d'abreuvement.

En système d'élevage extensif, les pâturages naturels sont des endroits où les herbivores en général satisfont leur besoin de subsistance. Ces pâturages sont constitués surtout des formations herbeuses associées ou non à un peuplement ligneux plus ou moins important, dû à un surplus d'herbage pendant la saison pluvieuse et une rapide lignification pendant la saison sèche. Ils sont variables suivant les régions et zones d'élevage et peuvent aussi comprendre des espèces forestières

En 1994, les superficies pâturables malgaches étaient estimées à 34 000 000 ha. Une certaine diminution/dégradation (en terme de productivité) de ces pâturages est constatée, elle est due entre autres aux feux de brousse et à la compétition pour l'espace avec les agriculteurs.

En 1996, a été mis en place la loi 96-025 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables (GELOSE) qui vise principalement à assurer une gestion durable des ressources par les communautés locales de base en liaison avec les communes de rattachement et les services techniques déconcentrés concernés. Une dizaine de sites des ressources pastorales a été transférée dans les grandes zones d'élevage, 100 000 ha sont prévues dans le cadre du PE3.

**TABLEAU 4 : SITUATION ACTUELLE DU TRANSFERT DES RESSOURCES PASTORALES**

RESSOURCE TRANSFÉRÉE	SUPERFICIE TOTALE (HA)	POURCENTAGE	NOMBRE	SUPERFICIE MOYENNE (HA)
Pâturage	3 798	1,39%	6	3 798
Forêt et pâturage	1 545	0,56%	4	1 545

Source : rapport de la phase I de l'étude sur « l'évaluation du transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables dans le cadre du PE 3 par le Consortium RESOLVE – PCP – IRD (page 18)

Les grandes zones d'élevage sont concernées, mais le développement des TGRNR connaît un certain nombre de problème entre autres :

- l'existence des pâturages ancestraux dans les grandes zones d'élevage (ouest, moyen ouest, sud, nord est) constitue un problème foncier ;
- la délimitation est difficile à effectuer :
  - ° contrats sans précision de superficie,
  - ° problème de zonage, de la mise en œuvre du plan l'aménagement et de la gestion des charges des pâturages avec tous les impacts sur l'environnement.

Les mesures proposées consisteront, après la sortie du décret d'application de la loi n° 96-025 sur les RP<sup>7</sup>, à la préparation des arrêtés d'application correspondants (entre autres celui relatif à la liste des ressources naturelles renouvelables et ceux prévus dans le nouveau décret n° 2005/601), puis renforcement des compétences et capacités des tous les acteurs de la gélose des ressources pastorales.

## Quelques points de réflexion

D'une manière générale, l'évaluation des sites visités permet dans son ensemble de constater la maîtrise de la VOI sur la notion de conservation et de préservation des ressources naturelles qui leur ont été confiées. Ce constat vaut une mention particulière vraiment méritoire à l'égard des organismes d'appui par leur approche méthodologique et leur savoir-faire.

<sup>7</sup> Décret d'application 2005-601 du 27/09/05 fixant les conditions et les modalités de transfert de gestion locale des Ressources

La prochaine étape consistera alors à s'assurer de l'efficacité du passage de la conservation à la commercialisation des ressources, qui passera par différents intermédiaires avant que la VOI ne puisse aborder avec sérénité l'étape finale, consistant à gérer avec efficacité et efficience la gestion durable des ressources qui leur ont été confiées. Il ne faut pas oublier que la gestion pour la commercialisation des ressources consistera essentiellement :

- à l'exploitation rationnelle des ressources, avec les différentes techniques et normes réglementaires,
- au suivi de la production,
- au contrôle de l'exploitation, sans oublier les prérogatives de l'Etat propriétaire des ressources, donc responsable à part entière de l'application des lois et réglementations en vigueur.

Enfin, mentionnons quelques points qui méritent réflexion pour éviter des désagréments pouvant handicaper l'avenir du transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables :

- l'opportunité de l'intégration des groupements de producteurs au sein des VOI dans les OPCI,
- l'appui des organismes d'appui ou autres bailleurs sur les biens et services sociaux auprès des VOI,
- la gestion commune des ressources avec les autres entités et structures existantes (cas des ressources halieutiques marines),
- l'adéquation entre transfert de compétences et transfert de gestion des ressources,
- les risques de perte d'autonomie financière des VOI au profit des intérêts de la commune ou de la région,
- la possibilité de transfert de gestion de l'écosystème, mais non plus seulement des ressources naturelles renouvelables (confusion entre transfert de gestion des ressources et transfert du terroir ou de la zone).  
Ce point entraînera en soi-même l'abrogation de la loi 96-025 et la conception d'un projet de texte relatif au transfert du terroir, avec toutes les mesures et les conditions à l'appui.

## Bibliographie

---

Projet PNUD/FAO/MAG/85/014. La politique et la planification du développement des pêches à Madagascar.

Evaluation et perspectives du transfert de gestion des ressources naturelles dans le cadre du PE 3. Octobre 2004. Consortium RESOLVE-PCP-IRD

# Le TGRNR, le PNAE et les autres cadres politiques

Andrew Cooke et Pierre Montagne

## Résumé

---

Après près de soixante dix ans de politiques forestières de nature répressive l'Etat malgache a, par la promulgation de la Charte de l'Environnement au début des années 1990, mis en place un cadre nouveau où les populations riveraines auraient de nouveaux droits et devoirs sur la gestion de leurs écosystèmes.

Avec la mise en œuvre du Programme National Environnemental, les bailleurs de fonds apportaient leur soutien à cette nouvelle politique dont le cadre légal fut concrétisé par des textes législatifs ambitieux et novateurs comme les lois 96-025 et 97-017.

L'article présentera l'état actuel de cette politique de transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables et la mettra en relation au PNAE et aux autres politiques de l'Etat touchant sur les RNR (DSRP, PADR, politiques sectorielles et le MAP).

## Introduction

---

Les efforts pour mettre en place le transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables de l'Etat aux populations rurales riveraines des massifs forestiers, des écosystèmes pastoraux ou marins et côtiers sont engagés depuis moins de dix ans, ce qui est une période courte si on la compare aux soixante dix ans qui se sont écoulés entre 1930 et 1990 et qui ont vu l'application d'une politique centrée sur la responsabilité première de l'Etat au travers de ses services techniques.

Cette évolution, traduite dans les textes par la loi 96-025 et ses décrets d'application reste dans les cadres plus globaux qui définissent les politiques trans-sectorielles environnementales ou sectorielles forestières, halieutiques ou pastorales toutes bénéficiant de textes spécifiques comme la loi forestière 97-017 et ses textes d'application.

Où en est le TGRNR aujourd'hui par rapport à la politique environnementale telle qu'elle a été définie à l'origine par la Charte de l'Environnement et développée notamment dans le cadre du Plan National d'Action Environnementale et ses différents programmes quinquennaux (PE1, PE2 et PE3) ? Nous observerons également comment se situent les actions de transfert de gestion relativement aux autres cadres politiques définis par le Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté, le Plan d'Action de Développement Rural et les politiques sectorielles touchant sur les RNR et, enfin, par le Plan d'Action pour Madagascar 2007-2012 (MAP).

## **Le transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables aujourd'hui**

Le TGRNR englobe l'ensemble des instruments juridiques qui ont permis sa définition (notamment la loi 96-025 ou « GELOSE » et de ses décrets d'application et le décret 2000-122 sur la gestion contractualisée des forêts ou « GCF ») ainsi que l'ensemble des pratiques et tendances actuelles de sa mise en œuvre. Il n'existe pas de document de politique à proprement parler même si l'on peut considérer que la loi 96 025 en incarne les principes et processus fondamentaux.

Une *première étape* de définition du TGRNR repose sur la décomposition du texte de la loi 96 025 sous forme de cadre logique, d'attribuer des objectifs spécifiques à la loi 96-025 et de faire un lien entre ces éléments et la qualité des transferts telle qu'observée par l'étude principale.

La *deuxième étape* de la définition du TGRNR relève d'un résumé de l'évaluation qualitative de l'ensemble des pratiques actuelles de sa mise en œuvre et de leur mise en relation par rapport aux « aspects » des TGRNR considérés par l'étude principale (juridiques, administratifs, intégration aux politiques de développement, sociaux, économiques, environnementaux). Les évaluations des sites de transfert de gestion réalisées lors de l'étude principale ont largement contribué à cette deuxième étape. Les revues historiques et bibliographiques sont également prises en compte. Cette étape sert à renforcer encore la pertinence des objectifs spécifiques attribués à la loi 96-025 dans la première étape.

Dans une *troisième étape*, on met le TGRNR (politique et actualité) en relation au PNAE et aux autres politiques de l'Etat (DSRP, PADR, politiques sectorielles et le MAP) afin d'identifier des incohérences et les mesures correctives à prendre.

### **ETAPE 1 - DÉCOMPOSITION DE LA LOI 96-025**

L'analyse détaillée du texte de la loi 96-025 montre un ensemble structuré qui peut être décomposé de manière à former un cadre logique cohérent (*tableau 1*) qui comprend un objectif global, des objectifs spécifiques, des indicateurs objectivement vérifiables et des actions pour atteindre les objectifs.

L'objectif de cette loi est de « permettre la participation effective des populations rurales à la conservation durable des ressources naturelles renouvelables » (art.1). Il s'agit de mettre en place un mécanisme pour faciliter la participation des populations rurales à la conservation durable des ressources naturelles renouvelables. Il est aussi possible de trouver une quinzaine d'actions ou éléments du processus de développement dans les articles principaux (1 à 8) et dans des articles complémentaires, à savoir :

- Des ressources naturelles transférables relevant du domaine de l'Etat ou des Collectivités Territoriales sont identifiées (art.2) ;
- La compétence administrative rattachant aux ressources est déterminée (art. 4) ;
- La communauté de base (CLB ou Vondron'Olonalofotony, VOI) est constituée par le groupement volontaire d'individus unis par les mêmes intérêts et obéissant à des règles de vie commune (art. 3) ;
- Le *dina* du VOI n'est pas en conflit avec le droit général (art. 50) et est exécutoire (art. 51) ;

- La communauté de base demande le transfert (art. 5) ;
- Une enquête sur les lieux est effectuée en associant les membres de la VOI à toutes les phases (art. 12 et 13) ;
- Une requête conjointe par la Commune et le VOI est présentée à l'Etat (art. 14) ;
- Le contrat de gestion et le cahier de charges sont négociés entre les parties (art. 5) ;
- La gestion autonome est conférée aux bénéficiaires par l'agrément de l'autorité compétente (art. 4 et 5) ;
- Le contrat de gestion tripartite (VOI / Etat / Collectivité Territoriale) organise les conditions du transfert (art. 6 et 7) ;
- La médiation environnementale est obligatoire (première demande dans le ressort d'une commune ou pour des communes multiples) (art. 17-19) ;
- L'assistance de médiateurs est possible dans la phase préparatoire ou pour une extension à d'autres ressources etc... (art. 20-37) ;
- Un dispositif de résolution des conflits au travers du Conseil Communal est prévu (art. 44-48) ;
- La demande de transfert porte sur une liste des ressources susceptibles de faire l'objet d'un transfert (art. 9) ;
- Des avantages fiscaux (outils de parafiscalité) pour les VOI sont institués (art. 54) ;
- Enfin, le VOI peut faire appel, si nécessaire, à l'appui technique des services déconcentrés (art. 55).

Ces 15 actions peuvent être regroupées autour de quatre éléments fondamentaux ou objectifs spécifiques) d'un TGRNR :

- Des ressources transférables sont identifiées (conformément aux art. 2 et 4) ;
- Un gestionnaire communautaire est habilité (conformément aux art. 3, 50, 5, 12 et 14) ;
- Un contrat tripartite de gestion est négocié (conformément aux art. 4, 5 et 6) ;
- Des mesures d'accompagnement sont prises (notamment la médiation pour la 1ère demande dans le ressort d'une commune ou pour les TGRNR touchant plusieurs communes) (conformément aux art. 17-37, 44-48 et 54-56).

L'évaluation qualitative des TGRNR sur le terrain réalisée par l'étude principale (voir étape 2) sert à confirmer la pertinence des objectifs identifiés :

- **Des ressources transférables sont identifiées** - Les ressources ne sont souvent pas identifiées de façon précise ou exhaustive (localisation, superficie, types de ressources concernées) et font rarement ou jamais l'objet d'un état zéro, ce qui rend difficile le suivi de l'état des ressources. Une démarche sectorielle (telle que celle engagée par le décret 2001-122) tend à négliger les ressources relevant des autres secteurs (telles que les ressources halieutiques ou pastorales) ce qui empêche un processus de gestion intégrée de se développer et limite les conditions opérationnelles du suivi des TGRNR ;
- **Un gestionnaire communautaire est habilité** - Les TGRNR sont souvent mis en place rapidement sans une connaissance suffisante du contexte local pour assurer la constitution d'un VOI en tant que « *groupement volontaire d'individus unis par des intérêts communs et soumis à des règles de vie commune* » (*dina*) et, par conséquent, l'adhésion du VOI au transfert et la réalité de sa représentativité de l'ensemble des populations résidentes ;
- **Un contrat tripartite de gestion durable est négocié** - La participation du VOI à la négociation est souvent superficielle et la participation des autres parties (services techniques, commune) quasi-inexistante. Le processus de transfert de gestion sous décret 2001-122 n'oblige pas la participation légale de la commune (même si cette participation est généralement sollicitée). Ce défaut d'implication du VOI (et de la commune) à la mise en place du transfert de gestion entraîne un manque d'autonomie de gestion du VOI. En outre, les éléments essentiels d'une gestion durable (réglementation d'accès, mesures de conservation, réglementation de l'exploitation) ne sont pas toujours bien intégrés dans le cahier de charges.
- **Des mesures d'accompagnement sont prises** - La réussite du TGRNR dépend des mesures d'accompagnement, notamment la médiation (qui est obligatoire pour le premier transfert du ressort d'une commune ou pour tout transfert du ressort des communes multiples) et l'appui technique du médiateur. La disponibilité des médiateurs ainsi que la qualité de leurs interventions s'avèrent

variables et dans le cadre d'une application du décret 2001-122, la médiation est exclue ce qui simplifie le processus mais occulte un élément important du processus même de transfert de gestion et de sa pérennité. La loi 96-025 prévoit que l'Etat facilite la pérennité des TGRNR notamment au travers de la mise en place de procédures législatives ou réglementaires comme le stipule l'art. 54 pour ce qui est des avantages fiscaux pour les VOI, l'article 56 pour les modalités de transfert par domaine et l'art. 9 pour l'établissement des conditions d'établissement de la liste des ressources transférables.

## ETAPE 2 - EVALUATION DES CONTRATS DE TRANSFERT DE GESTION

L'évaluation de la mise en œuvre des contrats de transfert de gestion telle qu'elle a été réalisée en 2004 permet de faire un état comparatif d'une réalité de terrain versus les objectifs contenus dans les textes.

Cette étude a évalué une trentaine de contrats de transfert de gestion de toutes ressources et dans toutes situations géographiques en considérant les aspects juridiques, administratifs, intégration des TGRNR aux politiques de développement, sociaux, économiques et environnementaux.

En effet, chaque aspect englobe des éléments de processus et d'impact des TGRNR. Les trois premiers (juridiques, administratifs et intégration aux politiques de développement) concernent principalement le processus et les deux derniers (économiques et environnementaux) concernent principalement les impacts du TGRNR. L'aspect social relie processus et impact et a été identifié comme particulièrement sensible et plusieurs articles de cet ouvrage en témoignent. On constate également de nombreux liens et interactions entre les différents aspects notamment entre les aspects administratifs et sociaux.

De façon générale, il est ressorti des enquêtes réalisées que les conditions d'application, dans la mise en œuvre des contrats, des règles et procédures contenues dans les textes expliquent les écarts entre les objectifs visés et la réalité constatée. Les résultats des évaluations par critère se résument de la manière suivante :

### Aspects juridiques

Les conditions juridiques de développement du TGRNR apparaissent claires. La loi 96-025 et ses décrets d'application sont cohérents. La politique sectorielle forestière, telle qu'elle a été construite au travers de la loi 97-017 et de ses décrets d'application 98-781 et 98-782 est également cohérente. Seul le décret 2000-122 apparaît en décalage avec la loi 96-025 pour des raisons explicitées précédemment. Il a été néanmoins identifié les carences suivantes :

- Absence de politique propre de TGRNR (voir aspects liés à l'intégration dans les autres politiques de développement) ;
- Absence de texte réglementaire sur les conditions d'établissement de la liste des ressources susceptibles de faire l'objet d'un transfert de gestion (art. 9) ;
- Absence de textes législatifs ou réglementaires sur les avantages concédés aux VOI (art. 54) ;
- Absence de textes législatifs ou réglementaires fixant les conditions et modalités d'application de la loi 96-025 par domaine (art. 56).

Sur le terrain, les aspects juridiques ne sont pas des obstacles majeurs à la mise en œuvre du TGRNR. Les conditions d'application s'avèrent avoir plus d'influence sur la qualité du TGRNR (au moins à court et moyen terme) que le statut lui-même du transfert (sous loi 96-025 ou décret 2001-122).

Il apparaît une tendance à limiter le *dina* à la simple fonction du règlement intérieur du VOI de façon stéréotypée alors que le *dina* devrait normalement englober l'ensemble du système de gestion. Cette tendance risque d'affaiblir les TGRNR, surtout dans les communautés traditionnelles. Il faut donc réaffirmer l'existence indépendante du *dina* en tant qu'élément du processus TGRNR. La manière d'appliquer le processus peut avoir des conséquences juridiques notamment pénales. Par exemple, la non-implication effective des services techniques ou de la commune conduit, si un conflit apparaît, à un manque d'appui

mutuel entre les autorités compétentes et le VOI. Celui-ci ne peut pas, seul, faire appliquer les clauses du cahier des charges voire le *dina*. La conséquence est la multiplication des conflits et infractions.

Il serait nécessaire que les mesures juridiques suivantes supplémentaires soient réalisées :

- Le médiateur devrait être soumis à une obligation légale de remettre un rapport vérificateur de son travail de médiation environnementale ;
- Les VOI constitués sous la loi 60-133 devraient voir leur existence confirmée en application du décret 2000-27 ;
- Enfin, le contrat et le cahier de charges devraient intégrer des obligations explicites du VOI envers le *Fokonolona*.

### **Aspects administratifs**

Sur le plan administratif, le processus TGRNR d'aujourd'hui s'avère cohérent par rapport aux éléments fondamentaux de la loi 96-025 et ne pose pas de problème majeur dans sa mise en œuvre. Le principe de négociation est compris et adopté par les VOI. L'évaluation globale a malgré tout identifié les carences suivantes :

- L'absence de rapport d'exécution du médiateur ce qui rend difficile l'appréciation et le suivi-évaluation de cet aspect du processus ;
- Le statut des VOI n'a pas toujours été adapté à leur fonction (l'article 3 de la loi 96-025 donne aux VOI un cadre de fonctionnement d'« ONG » qui a été précisé par le décret 2000-027. Avant la parution du décret 2000-027, les acteurs du TGRNR ont été amenés à officialiser les VOI selon les règles de la loi 60-133 notamment que ces associations seraient à but non lucratif et à affiliation sélective alors que le décret 2000-027 permet un fonctionnement à but lucratif et stipule que l'adhésion peut-être volontaire ;
- Enfin, l'absence des textes relatifs au transfert de gestion par domaine (ex. ressources halieutiques, pastorales).

La sécurisation foncière relative (décret 98-610), procédure non obligatoire, a été peu appliquée à cause du coût, de la longueur de la procédure et surtout du manque de compétences pour son application. Néanmoins, l'étude a montré que les VOI attachent une grande importance à la sécurité foncière permise par la SFR.

Les évaluations du terrain ont démontré l'importance critique de l'adhésion sociale au transfert et de la représentativité du VOI (art.13 de la loi 96-025), nécessitant de rigueur et de sensibilité marquées dans l'application des procédures administratives.

La médiation environnementale (pour les contrats qui en ont bénéficié) et l'intervention du médiateur sont des éléments qui, selon les enquêtes auprès des acteurs, sont positifs et contribuent à la prévention des conflits. Il ressort, malgré tout, une confusion entre « la médiation environnementale » et « le rôle du médiateur ». Le rôle du médiateur est complexe, consistant en premier lieu à organiser des négociations (une médiation) pour rapprocher des parties, puis les amener à s'entendre sur des objectifs de long terme et, enfin, de répondre à des demandes d'appui technique. Le médiateur exerce une influence importante sur le processus TRGNR mais est (ou doit être) indépendant des parties prenantes que sont le VOI, la commune et le service technique et, bien sur, de l'organisme d'appui.

Le bon déroulement du processus TGRNR est donc sensible au style et à la compétence du médiateur pour exercer son métier. Dans la pratique, la médiation est confondue avec la socio-organisation et cette fonction, toute particulière de médiation, de négociation qui donne au transfert de gestion cette orientation à long terme est complètement occultée au profit d'une vision à court terme.

Les TGRN semblent alors perçus plus comme une déconcentration des charges de l'administration forestière (notamment celle de surveillance-gardiennage) que comme une vraie décentralisation de la gestion des ressources naturelles.

## **Aspect intégration aux politiques et plans de développement**

La loi 96-025 s'associe clairement à la décentralisation (en intégrant la commune en tant que partie prenante aux TGRNR) et au développement durable (en mettant l'accent sur la valorisation durable des ressources). Le TRGRN constitue un élément important de la politique environnementale (Plan National d'Action Environnementale) et de la politique forestière. Il figure dans le Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté.

Toutefois, l'évaluation globale a constaté les carences suivantes :

- Le manque de politique propre de TGRNR ;
- L'absence de pilotage et de suivi au niveau national ainsi qu'un suivi régional limité ;
- La priorité mise en avant par la phase 3 du PAE de la superficie de ressources transférées par rapport à la qualité des TGRNR ;
- L'absence de référence spécifique au TGRNR dans la politique de développement rural (PADR) ;
- L'absence de référence au TGRNR dans certaines politiques sectorielles (ex. halieutiques, pâturage) ;
- L'absence de base juridique des Plans Communaux de Développement Durable (PCDD) facilitant l'intégration des TGRNR dans les PCDD.

Sur le terrain, il a été observé que presque toutes les initiatives de TGRNR ne sont ni insérées, ni prises en compte dans les référentiels de développement au niveau communal, même si, au niveau régional, les problématiques touchant le TGRNR sont soulevées. Des trente quatre contrats de transfert de gestion évalués par l'étude, seulement trois (moins de 10%) étaient intégrés dans les plans locaux de développement.

Ce dernier point démontre le cloisonnement des politiques de développement. Les intentions peuvent exister et la volonté être là mais force est de constater le peu de résultats concrets sur le terrain. Les PCDD ont été le plus souvent le résultat des travaux d'équipes spécialisées de consultants et le reflet des objectifs de leurs bailleurs soit le plus souvent le FID, le PSDR ou certaines ONG. Le problème est renforcé par la tendance des organismes d'appui à sélectionner les sites de TGRNR sur des critères de répartition dispersée des ressources en ignorant les réalités de planification et de développement réel. Le choix de sites ne devrait se faire qu'après une analyse du cadre de développement local.

## **Aspects sociaux**

Sur le plan social, la loi 96-025 insiste sur la constitution d'une communauté de base constituée par le « groupement volontaire d'individus unis par les mêmes intérêts et obéissant à des règles de vie commune » (le *dina*). La loi insiste aussi sur l'importance de l'adhésion sociale, de la représentativité réelle du VOI et de sa capacité de gestion (art. 3 et 13). Toutefois, l'évaluation globale a constaté la carence suivante :

- L'absence d'obligations explicites, du contrat et du cahier des charges, du VOI envers le ou les *Fokonolona*.

Les évaluations de terrain démontrent, d'une façon générale, que le TGRNR permet un renforcement de la cohésion sociale et que l'institutionnalisation du VOI donne l'occasion de discuter ouvertement des désaccords éventuels et de parvenir à un compromis. Il est aussi constaté que l'habilitation du gestionnaire est très sensible aux facteurs sociaux, surtout dans les communautés traditionnelles. La non prise en compte du contexte social peut avoir comme conséquences des contrats non mis en œuvre et des *dina* non appliqués.

Les travaux d'évaluations approfondies de l'équipe IRD ont clairement établi que ces échecs et ces déviations résultent essentiellement de carences dans l'approche et dans la mise en place des TGRNR, notamment de l'ignorance ou de la méconnaissance des contextes sociologique et historique des communautés villageoises ou de l'absence de négociation-médiation. Un projet mal « installé » a toutes les chances de mettre à bas le système de gestion traditionnel des ressources naturelles préexistant au TGRNR en occasionnant, au sein de la communauté, des conflits, des fractures, des modifications structurelles souvent irréversibles qui parfois entraînent l'exacerbation d'usages et de comportements en opposition totale avec les objectifs d'un transfert de gestion (Goedefroit, S, 2004).

La légitimité, donc la reconnaissance du VOI par le Fokonolona, devrait se traduire par des obligations explicites, du contrat et du cahier des charges, du VOI envers le *Fokonolona*. Le choix de site ne devrait se faire qu'après une analyse du cadre social et culturel du site.

### **Aspects économiques**

Sur le plan économique, la loi 96-025 reconnaît l'importance de l'exploitation durable et de la valorisation économique de la ressource pour une gestion viable à long terme et vise à conférer aux VOI des avantages fiscaux (art. 43 et 54). L'évaluation globale a identifié les carences suivantes :

- L'absence de textes législatifs sur les avantages fiscaux aux VOI ;
- Des statut des VOI établis avant le décret 2000-27 inadapté à la valorisation économique des ressources.

L'évaluation économique des TGRNR sur le terrain a montré une prise de conscience par les communautés de la valeur de leurs ressources. Dans la pratique, des lacunes quant à la mise en valeur efficiente des ressources existent mais de réels efforts ont été constatés. Les impacts économiques des transferts de gestion sont positifs et palpables lorsqu'il existe une valorisation optimale, c'est-à-dire durable pour les ressources et qui représente un revenu intéressant pour les populations. La stricte limitation du contrat à des fins de subsistance ou de conservation ne semble pas être un facteur d'intérêt des populations qui finissent par « oublier » les termes du contrat.

Certains impacts économiques positifs ne sont pas directement perçus par la population étant donné que ces impacts sont directement liés à une fonction écologique ou à une fonction sociale. C'est le cas de la rétention/fixation des terres par le reboisement ou l'absence de feux de brousse. La simple volonté de conservation des ressources ne constitue pas une activité économique génératrice de revenus pour le VOI qui aura besoin d'activités complémentaires, sources de profits plus rémunérateurs.

Rares ont été les sites où le calcul précis quantitatif des impacts économiques du transfert de gestion a pu être fait. Ce constat est confirmé par l'étude du Centre d'Economie pour l'Environnement et le Développement à Madagascar de l'Université d'Antananarivo (C3EDM) « [...] *les documents de transferts ne sont pas assez explicites et malgré l'existence de normes, les interprétations des parties prenantes varient [...]. Les quelques documents consultés renferment tous des contradictions, aussi bien sur le plan technique qu'organisationnel. Ces contradictions entraînent des mauvaises gestions et faussent les prévisions économiques, d'où la nécessité de révision des contrats* ».

### **Aspects environnementaux**

Sur le plan environnemental, la loi 96-025 est claire sur le but fondamental de « permettre la participation effective des populations à la conservation durable des ressources naturelles renouvelables » (art. 1) et que le contrat de transfert devrait intégrer les éléments essentiels d'une telle gestion (gestion de l'accès, conservation, exploitation et valorisation durables) (art. 43 et 54). Le PE3 identifie le TGRNR en tant que processus principal de gestion et de conservation locale durable de diverses ressources naturelles renouvelables. L'analyse des évaluations du terrain réalisées sur un échantillon représentatif des transferts de gestion a apporté des appréciations sur l'évolution de l'environnement depuis la signature du transfert.

L'impact majoritaire du transfert de gestion sur l'environnement est la réduction des feux de brousse. Dans 70 % des situations analysées (hormis les cas spécifiques de transferts de ressources halieutiques), les personnes concernées reconnaissent cet effet depuis l'instauration du transfert. En outre dans un cas sur trois, le transfert de gestion apporte significativement une amélioration de la capacité des bénéficiaires à contrôler et à agir plus raisonnablement sur leurs ressources même s'il s'agit simplement de l'exercice des droits d'usage.

### **Apport des rappels historiques**

Les rappels historiques du TGRNR documentent l'évolution du concept TGRNR et soulignent l'importance de la continuité entre la conceptualisation du TGRNR et sa mise en oeuvre. En effet, c'est une des fonctions d'un

document de politique d'assurer la cohérence entre les principes et la pratique d'un processus, éléments qui manquent actuellement dans le développement du TGRNR. Le constat principal des rappels historiques est que la loi 96-025 est fidèle aux idées qui ont prévalu lors de la phase de conception du transfert de gestion (années 1990 à 1995).

## **ETAPE 2 - MISE EN RELATION DU TGRNR AU PNAE ET AUX AUTRES POLITIQUES DE L'ETAT (DSRP, PADR, POLITIQUES SECTORIELLES ET MAP)**

### **Le TGRNR et le PNAE**

La politique environnementale à Madagascar est composée essentiellement de deux grands éléments : la Charte de l'Environnement (loi 90-033) dont le Plan National d'Action Environnemental ou PNAE est une annexe et les programmes environnementaux quinquennaux (PE1, PE2 et PE3). Dans cet article, notre analyse se limitera à la Charte de l'Environnement et au PE3.

### **Charte de l'Environnement (loi 90-033)**

La finalité de la Charte est de « réconcilier les populations avec leur environnement ». A cet égard, il est possible d'identifier les objectifs spécifiques suivants dans le texte de la loi 90-033 :

- Développer les ressources humaines ;
- Promouvoir un développement durable en gérant les ressources naturelles ;
- Réhabiliter, conserver et gérer le patrimoine malagasy de biodiversité ;
- Améliorer le cadre de vie des populations rurales et urbaines ;
- Maintenir l'équilibre entre la croissance de la population et le développement des ressources ;
- Améliorer les outils de gestion de l'environnement ;
- Aider à la solution des problèmes fonciers.

La loi 96-025 est entièrement en accord avec ces éléments généraux de la politique environnementale.

### **Programme Environnemental 3**

La finalité du PE3 est « l'importance et la qualité des ressources naturelles sont conservées et valorisées pour permettre une croissance économique durable et une meilleure qualité de vie ». Les objectifs stratégiques pour atteindre ce but sont :

- des modes de gestion durable des ressources naturelles renouvelables et de conservation de la biodiversité sont adoptés et appropriés par les populations des zones d'intervention ;
- la pérennisation au niveau national de la gestion des ressources naturelles et environnementales est assurée.

Les objectifs spécifiques pour atteindre ces objectifs stratégiques sont essentiellement axés sur la conservation et la gestion durable des ressources naturelles. Par la suite, il y a une série de « résultats » recherchés par rapport aux objectifs spécifiques et qui permettent d'identifier les principaux domaines d'intervention du PE3 (*tableau 2*).

Enfin, c'est au niveau des *activités* (= sous-résultats) du PE3 que sont définis de façon plus spécifique les actions de TGRNR prévues dans le PE3, à savoir :

- Aires de parcours : Appuyer le transfert de gestion des aires de parcours (40 à 50 transferts de gestion de terrains de parcours sur une superficie totale 100 000 ha au niveau des sites identifiés dans les PCDD, PIGDRN ou dans les plans régionaux de développement rural).
- Forêts : Intensifier le transfert de gestion des forêts (1 000 000 ha de forêts transférés aux communautés) ;

- Zones humides : Promouvoir la préservation et la gestion durable des zones humides (lacs, sites Ramsar) (200 000 ha sont à mettre sous plan de gestion) ;
- Ressources marines et côtières : Intensifier le transfert de gestion des ressources marines et côtières (durant le PE3, il est prévu de transférer aux communautés locales de base la gestion de 100 000 ha de ressources marines et côtières dont 42 000 ha de mangroves, 1 000 ha de récifs et 57 000 ha d'autres ressources (forêts littorales...)).

La politique environnementale et la loi 96-025 sont globalement cohérentes surtout en ce qui concerne l'objectif stratégique 1 du PE3, qui met l'accent sur l'adoption et l'appropriation des modes de gestion durable des RNR et de la conservation de la biodiversité.

La principale incohérence entre la loi 96-025 et le PE3 est du même ordre que celle déjà constatée entre la loi 96-025 et le décret 2001-122 (GCF). En effet, le PE3 envisage la mise en œuvre de la politique de « transfert de gestion » de façon générale quelque soit le « support » légal, que cette politique s'appuie sur la loi 96-025, le décret 2001-122) et (au moins pour les ressources marines et côtières<sup>1</sup>) le ZAC (Zones d'Aménagement Concerté) et la gestion communautaire par *dina* alors que l'on sait que la loi 96-025 ne définit qu'une seule modalité de gestion locale, basée sur une approche patrimoniale et tripartite (VOI, Etat et commune). En outre, le PE3 met l'accent sur la superficie transférée, sans porter attention aux aspects de gouvernance ou aux mesures d'accompagnement (objectif 4 de la loi 96-025). Nous pouvons conclure que le PE3, sur ce plan, n'est pas resté conforme aux orientations du PE2 qui avait justement mis l'accent sur l'application de la loi 96-025.

## **Le TGRNR et les autres cadres politiques**

### **Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP)<sup>2</sup>**

L'objectif global du DSRP est « d'assurer les conditions favorables au développement rapide et durable » à travers trois axes majeurs :

- Etat de droit et gouvernance ;
- Croissance économique sur une base élargie ;
- Sécurité humaine et matérielle.

Parmi les éléments du DSRP d'une pertinence particulière pour le TGRNR on peut citer la gouvernance de proximité (1.4), la décentralisation et le renforcement de la commune (1.4.1), la déconcentration effective de l'administration (1.4.2) et la promotion de la gestion durable des ressources naturelles (*tableau 3*).

Les indicateurs suivants du DSRP concernent particulièrement le TGRNR :

- Plans d'aménagement et de gestion simplifiée (PAGS) des ressources terrestres (forestières, pâturages, lacustres), marines et côtières élaborés et mis en œuvre ;
- 60 000 ha de ressources terrestres transférés aux VOI et 100 contrats de transfert de gestion spécifiques à des ressources marines et côtières.

Le DSRP a donc bien pris en compte le TGRNR en tant qu'élément de la stratégie de réduction de la pauvreté mais il ne précise (voir par exemple les pages 13 et 101) pas les modalités légales de ces transferts de gestion (loi 96-025 ou décret 2001-122). Le DSRP stipule de façon générale que les initiatives de transfert de gestion seront renforcées (page 101), un objectif qui est repris par le PE3 et par le MAP (*tableaux 2 et 3*).

### **Programme d'Action de Développement Rural (PADR)**

Le PADR est un programme assez complexe dans sa formulation qui dispose d'assez peu de liens au TGRNR.

<sup>1</sup> Voir par exemple, le Manuel du PE3, Activité 142a, page 50, qui regroupe la Gelose, la GCF, les ZAC et le *dina* en tant que modes de 'transfert' pour les ressources marines et côtières

<sup>2</sup> La version 06.05.2003 du DSRP est citée

Les buts du PADR sont multiples :

- Assurer la sécurité alimentaire ;
- Contribuer à la croissance économique ;
- Réduire la pauvreté et améliorer les conditions de vie en milieu rural ;
- Promouvoir la gestion durable de ressources naturelles ;
- Promouvoir la formation et l'information en vue d'améliorer la production en milieu rural.

Les objectifs et thèmes du PADR sont présentés dans le *tableau 3*. On note que s'il existe une cohérence théorique entre le PADR et le PNAE (particulièrement en ce qui concerne le but n° 4 du PADR « Promouvoir la gestion durable de ressources naturelles » et le thème n° 7 « Préservation de l'environnement et gestion des espaces ruraux »), les liens réels entre le PADR, le PNAE et le TGRNR ont été assez limités.

Le PADR et son principal dispositif de mise en œuvre, le Programme de Soutien au Développement Rural (PSDR), ont été développés indépendamment du PNAE. Le TGRNR n'est pas spécifiquement pris en compte par le PADR/PSDR ce qui conduit à un cloisonnement entre les initiatives de transfert de gestion du PNAE et celles du PSDR (elles ont même parfois été en conflit direct ex. Feltz & Goedefroit, 2004c). Le PADR et le PSDR sont silencieux sur le TGRNR en tant qu'instrument de développement rural et focalisent leurs interventions principalement sur le Plan Communal de Développement Durable (PCDD). Par contre, le PE3, formulé plus récemment, reconnaît les PCDD et vise l'intégration systématique des TGRNR aux PCDD dans les zones d'intervention du PE3. Cette intégration pourrait permettre aux communes d'être encore plus concernées par les contrats de transfert de gestion de leur ressort.

### **Politiques sectorielles des RNR**

Parmi les politiques sectorielles, seule la politique forestière mentionne spécifiquement le TGRNR mis en œuvre dans le cadre légal défini par le décret 2001-122. Les autres politiques des RNR (pêche, pâturage) précèdent la loi 96-025 et ne font aucune mention du transfert de gestion (à part les systèmes de concession préexistants dans les textes sur la pêche). La cohérence entre politiques sectorielles et la loi 96-025 reste, donc, à achever. Cette mise en cohérence s'avère urgente, surtout pour les secteurs où le principe même de TGRNR reste à être établi clairement (pêche et pâturage).

### **Madagascar Action Plan (MAP) 2007-2012**

Le Plan d'Action pour Madagascar (le « MAP »), associé au slogan '*Madagascar Naturellement*', constitue aujourd'hui la stratégie nationale de développement durable et rapide et prend le pas sur toutes les politiques antérieures. Le MAP est composé d'une vision nationale et de huit « engagements » chacun avec une série de « défis » (*tableau 3*). La vision du MAP met l'accent sur la conservation de l'environnement avec un développement basé sur la valorisation des ressources naturelles et la transformation des produits naturels.

En ce qui concerne l'environnement, le MAP met l'accent sur le développement des meilleures pratiques environnementales et sur la conservation de la biodiversité avec une participation active des communautés locales et le développement des industries dans une logique de réduction maximale des dégâts sur la biodiversité.

Les défis majeurs du MAP concernant l'environnement sont :

- Augmenter les aires protégées pour la conservation de la biodiversité terrestre, lacustre, marine et côtière ;
- Freiner le processus de dégradation des ressources naturelles ;
- Développer le réflexe environnemental à tous les niveaux ;
- Renforcer l'efficacité de la gestion forestière.

En ce qui concerne le TGRNR, l'activité la plus pertinente est la 2.4 : « Intensifier le transfert de gestion des ressources naturelles » qui correspond au défi n° 2 : « freiner le processus de dégradation des ressources naturelles ». Le TGRNR pourrait contribuer à d'autres actions prioritaires comme indiquées dans le tableau 3. Le TGRNR est principalement vu comme outil de gestion des ressources naturelles hors des aires protégées mais aussi dans les zones d'importance pour la biodiversité, par exemple en association aux sites de gestion forestière durable (SGFD) ou dans les zones marines et côtières. Le TGRNR est, donc, pris en compte par le MAP sans que les modalités de sa mise en œuvre ne soient précisées.

## Conclusion

---

La politique de gestion locale des ressources naturelles renouvelables est définie par la loi 96-025 qui est un texte cohérent dont les éléments peuvent être regroupés autour de quatre objectifs spécifiques déterminants (identification des ressources, habilitation du gestionnaire, contrat tripartite VOI-Etat-Commune, mesures d'accompagnement). Les textes sous la loi 96-025 sont cohérents à l'exception du décret 2001-122 pour des raisons déjà présentées dans cet ouvrage (voir Karpe et al, Ch. 4 de ce volume). Les évaluations du terrain renforcent la pertinence des quatre objectifs identifiés et démontrent que la plupart des problèmes du TGRNR sur le terrain relève des lacunes dans la mise en œuvre plutôt que des problèmes politiques de fond. L'examen de la politique environnementale confirme la pertinence du TGRNR par rapport aux objectifs originaux du PNAE mais souligne l'abandon d'une modalité unique de TGRNR (sous la loi 96-025) en faveur d'une approche facultative (loi 96-025, décret 2001-122, *dina* etc.), avec un accent sur la superficie des zones transférées plus que sur les aspects de gouvernance et les mesures d'accompagnement qui déterminent largement la qualité et la durabilité des TGRNR. L'examen des principaux cadres politiques (DSRP, PADR, sectorielles, MAP) confirme la place du TGRNR dans la réduction de la pauvreté (DSRP) et le développement durable national (MAP) mais souligne son absence de la politique de développement rural (PADR/PSDR) ainsi que son absence dans les politiques sectorielles élevage et pêche.

Toutefois, la tendance du PE3 vers l'intégration systématique des communes aux interventions du PNAE (dont le TGRNR) favorise l'aspect tripartite des contrats de TGRNR et, donc, le rapprochement, pour les ressources forestières, des deux modalités de TGRNR. Ceci semble promettre la possibilité d'une harmonisation progressive des approches conduisant éventuellement à la refonte des textes principaux et l'adoption d'une politique universelle de transfert de gestion.

**TABEAU 1 – LOI 96-025 MISE EN FORME DE CADRE LOGIQUE SIMPLIFIÉ**

OBJECTIF GLOBAL		INDICATEURS GLOBAUX	ART. (LOI 96-025)
<p><u>But de la loi 96-025</u></p> <p><b>Permettre la participation effective des populations rurales à la conservation durable des ressources naturelles renouvelables (Art. 1)</b></p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Textes d'application promulgués</li> <li>• Nombre de transferts effectifs</li> <li>• Superficie des RNR sous transfert</li> <li>• Données de base sur les TGRNR</li> <li>• Etat de conservation des RNR transférées</li> <li>• Qualité de vie des populations concernées</li> </ul>	1 57
<b>Objectifs spécifiques et actions y relatifs</b>		<b>Indicateurs des objectifs de la loi 96-025</b>	
Objectif	Action		
<b>1. Des ressources transférables sont identifiées</b>	Des ressources naturelles transférables relevant du domaine de l'Etat et des Collectivités Territoriales Décentralisées sont identifiées	Localisation, superficie et nature des RN La demande identifie les RNR L'enquête précise la situation des RNR	2, 9
	La compétence administrative rattachant aux ressources est déterminée	La catégorie d'appartenance et la nature des ressources sont déterminées	4, 9
<b>2. Un gestionnaire communautaire est habilité</b>	La communauté de base (VOI) est constituée par groupement volontaire d'individus unis par les mêmes intérêts et obéissant à des règles de vie commune	Groupe d'individus constitué volontairement Intérêts communs Existence de règles de vie commune ( <i>dina</i> ) approuvé par les membres du VOI)	3, 49-53
	Le <i>dina</i> du VOI n'est pas en conflit avec le droit général et est exécutoire	L'enquête affirme le manque de conflit Non-objection du représentant de l'état	44, 50-52
	La communauté de base <u>demande</u> le transfert des ressources	Demande conforme déposée	5, 9, 10
	Une enquête sur les lieux est effectuée en associant les membres de la VOI à toutes les phases	Enquête participative effectuée	12, 13
	Une requête <u>commune</u> par la Commune et la VOI est présentée	Requête formulée avec les soins de la Mairie	14
<b>3. Un contrat tripartite de gestion est négocié</b>	Le contrat de gestion et le cahier de charges sont <u>négociés</u> entre les parties	Négociation effective Médiation effective (les cas échéants)	5
	La <u>gestion</u> autonome est <u>conférée</u> aux bénéficiaires par l' <u>agrément</u> de l'autorité compétente	Contrat et cahier de charges Agrément de l'autorité compétente maintenu Plan de gestion / PAGS (non obligatoire)	4, 5, 15, 16, 38-43, 45
	Le contrat de gestion <u>tripartite</u> (VOI / Etat / CTD) organise les conditions du transfert	Contrat entre commune / Etat ou CTD Absence de résiliation par l'administration	6-8, 45, 46
<b>4. Des mesures d'accompagnement sont prises</b>	Médiation obligatoire (1 <sup>ère</sup> demande dans le ressort d'une commune ou pour des communes multiples)	Médiateur agréé engagé par les parties Médiation tenue*	17-37
	Assistance technique des médiateurs (préparatoire, système de gestion)	Médiateur appelé par un ou plus des parties Assistance technique par le Médiateur	20-37
	Résolution des conflits (Conseil Communal, justice, arbitrage)	Conflit référé au Conseil Communal, à la justice ou à l'arbitrage	44-48
	Lister les ressources susceptibles de faire l'objet d'un transfert	Textes réglementaires	9
	Avantages fiscaux (outils de parafiscalité) pour les VOI	Textes législatifs et réglementaires	54
	Appel aux services déconcentrés (appui technique)	Rapports périodiques des services déconcentrés	55
	Fixer les conditions et modalités de transfert par domaine	Textes réglementaires et/ou législatifs	56

**TABLEAU 2 – LE TGRNR EN RELATION À LA POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE**

<p><b>But (loi 90-033)</b></p> <p>Réconcilier les populations avec leur environnement.</p>	<p><b>Axes du PNAE</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Développer les ressources humaines ;</li> <li>• Promouvoir un développement durable en gérant les ressources naturelles ;</li> <li>• Réhabiliter, conserver et gérer le patrimoine malagasy de biodiversité ;</li> <li>• Améliorer le cadre de vie des populations rurales et urbaines ;</li> <li>• Maintenir l'équilibre entre croissance de la population et développement des ressources ;</li> <li>• Améliorer les outils de gestion de l'environnement ;</li> <li>• Aider à la solution des problèmes fonciers.</li> </ul>
<p><b>But du PE3</b></p> <p>L'importance et la qualité des ressources naturelles sont conservées et valorisées pour permettre une croissance économique durable et une meilleure qualité de vie</p>	<p><b>Objectifs stratégiques du PE3</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. des modes de gestion durable des ressources naturelles renouvelables et de conservation de la biodiversité sont adoptées et appropriées par les populations <u>des zones d'intervention</u> ;</li> <li>2. la pérennisation au niveau national de la gestion des ressources naturelles et environnementales est assurée.</li> </ol>
<p><b>Objectifs spécifiques du PE3</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Des actions de développement durable sont mises en œuvre ;</li> <li>2. Les écosystèmes forestiers (naturels et artificiels), les zones humides et les réserves d'eau sont gérés de manière durable ;</li> <li>3. Les écosystèmes sensibles de Madagascar sont conservés et valorisés au niveau des aires protégées et sites de conservation ;</li> <li>4. Les potentialités des écosystèmes marins et côtiers sont gérées de manière durable ;</li> <li>5. Un changement de comportement positif vis-à-vis de l'environnement est observé ;</li> <li>6. Les bases de financement durable d'actions de gestion rationnelle des ressources naturelles et de l'environnement sont établies ;</li> <li>7. Une meilleure gouvernance environnementale est en place.</li> </ol>	<p><b>Résultats du PE3</b> (<i>les résultats auxquels le TGRNR pourrait contribuer particulièrement sont soulignés</i>) :</p> <p><u>Les plans communaux de développement et plans intercommunaux prennent en compte la dimension environnementale ;</u></p> <p><u>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 ;</u></p> <p><u>Les filières de la biodiversité sont valorisées durablement ;</u></p> <p><u>Les énergies alternatives sont promues ;</u></p> <p>La gestion de l'environnement urbain est améliorée ;</p> <p><u>Les forêts sont gérées rationnellement ;</u></p> <p>La couverture des forêts artificielles est en augmentation ;</p> <p><u>La gestion des combustibles ligneux est améliorée ;</u></p> <p><u>Les feux sauvages diminuent ;</u></p> <p><u>Les zones humides et réserves d'eau sont préservées durablement ;</u></p> <p>La représentativité des écosystèmes est promue ;</p> <p><u>Le maintien de la biodiversité et des processus écologiques est assuré dans les aires protégées et sites de conservation ;</u></p> <p>L'écotourisme au niveau des aires protégées et sites de conservation est développé et rentabilisé avec le secteur privé ;</p> <p><u>Le développement durable des activités de la zone côtière et marine est promu ;</u></p> <p><u>Les ressources côtières et marines sont valorisées et gérées de façon durable et équitable ;</u></p> <p><u>La biodiversité et la fonction écologique des écosystèmes marins et côtiers sont maintenues ;</u></p> <p>La prévention et la réduction des pollutions et dégradation en zones côtières et marines sont initiées ;</p> <p>Les informations et outils d'aide à la décision permettent la mise en œuvre de la gestion durable de l'environnement ;</p> <p>Les capacités nationales sont renforcées pour une gestion efficace et efficiente de l'environnement ;</p> <p>Des instruments spécifiques de pérennisation financière sont développés ;</p> <p>Un système fiable de gestion de fonds et de suivi est fonctionnel ;</p> <p>Des mécanismes de financement locaux sont en place ;</p> <p>Les politiques de développement du pays internalisent la dimension environnementale ;</p> <p>Le dispositif institutionnel est amélioré ;</p> <p>L'administration de l'environnement est renforcée ;</p> <p>Le service forestier est renforcé.</p>

**TABLEAU 3 – LE TGRNR EN RELATION AUX PRINCIPAUX CADRES POLITIQUES NATIONAUX**

POLITIQUE	ÉLÉMENTS MAJEURS	ASPECTS PERTINENTS AU TGRNR
<p><b>DSRP – Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (2003)</b></p> <p><u>But</u> : Assurer les conditions favorables au développement rapide et durable</p>	<p><b>Axes majeurs du DSRP</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Etat de droit et société bien gouvernancée</li> <li>2. Croissance économique sur une base élargie</li> <li>3. Sécurité humaine &amp; matérielle</li> </ol> <p><b>Objectifs du DSRP en matière du TGRNR</b></p> <p>Gestion durable des ressources naturelles (y compris les ressources marines et côtières) (objectifs 5.2.6.9.1.2 &amp; 3)</p>	<p><b>Eléments du DSRP pertinents au TGRNR</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.4 Gouvernance de proximité               <ol style="list-style-type: none"> <li>1.4.1 Décentralisation &amp; renforcement de la commune</li> <li>1.4.2 Déconcentration effective de l'administration</li> </ol> </li> <li>2.3 Développement rural               <ol style="list-style-type: none"> <li>2.3.3 Préservation de l'environnement</li> </ol> </li> </ol> <p><b>Indicateurs du TGRNR dans le DSRP</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• PAGS des ressources terrestres (forestiers, pâturages, lacustres) élaborés et mis en œuvre</li> <li>• 60 000 ha des RNR transférés</li> <li>• PAGS des ressources marines et côtières</li> <li>• 100 contrats de TG des ressources marines et côtières</li> </ul>
<p><b>PADR – Développement rural (2000)</b></p> <p><u>Buts multiples du PADR</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Assurer la sécurité alimentaire</li> <li>• Contribuer à la croissance économique</li> <li>• Réduire la pauvreté et améliorer les conditions de vie en milieu rural</li> <li>• Promouvoir la gestion durable de ressources naturelles</li> <li>• Promouvoir la formation et l'information en vue d'améliorer la production en milieu rural</li> </ul>	<p><b>Objectifs du PADR</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bonne gestion du monde rural par la définition et la mise en œuvre des réformes institutionnelles et du cadre réglementaire</li> <li>• Inciter l'émergence des acteurs économiques, partenaires du développement rural</li> <li>• Accroître et promouvoir la production agricole avec une utilisation optimale ainsi qu'une gestion durable des ressources et des infrastructures</li> <li>• Assurer une disponibilité alimentaire suffisante dans toutes les régions</li> <li>• Développer des infrastructures sociales en vue d'améliorer l'accès aux services sociaux</li> </ul>	<p><b>Thèmes du PADR</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cadre institutionnel PADR</li> <li>• Cadre juridique &amp; réglementaire favorable</li> <li>• Agriculture (modernisation, initiatives)</li> <li>• Diversification (production &amp; exportation)</li> <li>• Financement du monde rural</li> <li>• Techniques &amp; technologies appropriées</li> <li>• Préservation de l'environnement &amp; gestion des espaces ruraux</li> <li>• Mécanismes de gestion des infrastructures</li> <li>• Stabilité des approvisionnements alimentaires</li> <li>• Préparation aux urgences</li> <li>• Accessibilité à l'eau potable</li> <li>• Disponibilité des services sociaux de base</li> <li>• Amélioration des conditions d'habitat</li> </ul>
<p><b>MAP – Madagascar Action Plan (2007-2012)</b></p> <p><i>Les huit engagements du MAP :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gouvernance responsable</li> <li>• Infrastructure connectée</li> <li>• Transformation éducationnelle</li> <li>• Développement rural et révolution verte</li> <li>• Santé, planning familial et la lutte contre le VIH/SIDA</li> <li>• Economie à croissance rapide</li> <li>• Conserver l'environnement</li> <li>• Solidarité nationale</li> </ul>	<p><b>Défis pour l'environnement :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Augmenter les aires protégées pour la conservation de la biodiversité terrestre, lacustre, marine et côtière ;</li> <li>• Freiner le processus de dégradation des ressources naturelles ;</li> <li>• Développer le reflex environnemental à tous les niveaux ;</li> <li>• Renforcer l'efficacité de la gestion forestière</li> </ul>	<p><b>Actions prioritaires du MAP pertinents au TGRNR :</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2.4 Intensifier le transfert de gestion des ressources naturelles.</li> </ol> <p><u>Autres actions pertinentes (liste non exhaustive) :</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2.3 Mettre en œuvre des Sites de Gestion Forestière Durable (SGFD) ;</li> <li>2.5 Réorganiser la gestion des espèces en commerce ;</li> <li>2.6 Appuyer l'amélioration de production de charbon de bois ;</li> <li>2.8 Animer les populations dans la prévention des feux de brousse.</li> </ol>

# Bibliographie

---

- Consortium RESOLVE-PCP-IRD. *Evaluation et perspectives des TGRNR dans le Cadre du PE 3*. Phase 2 – Evaluation des TGRNR - Rapport Intermédiaire Juridique au SCAC. Octobre 2004. 27 pages.
- Consortium RESOLVE-PCP-IRD. *Evaluation et perspectives des TGRNR dans le Cadre du PE 3*. Rapport Final Phase 2 – Analyse Qualitative. Octobre 2004. 129 pages + annexes.
- Consortium RESOLVE-PCP-IRD. *Evaluation et perspectives des TGRNR dans le Cadre du PE 3*. Phase 3 – Système de Suivi Evaluation. Rapport No. 1 (soumis au Projet PTE). 12 octobre 2004. 26 pages + Annexes.
- Consortium RESOLVE-PCP-IRD. *Evaluation et perspectives des TGRNR dans le Cadre du PE 3*. Mise en Place d'un Système de Suivi-évaluation du TGRNR (Phase 3). 30 novembre 2004. 40 pages.
- Consortium RESOLVE-PCP-IRD. *Evaluation et perspectives des TGRNR dans le Cadre du PE 3*. Rapport Final de Synthèse (Phase 4). 31 janvier 2005. 81 pages.
- C3EDM., 2004. Indicateurs économiques pour l'évaluation des transferts de gestion. Rapport d'avancement. Etape 1. 69 p.
- C3EDM., 2005. Indicateurs économiques pour l'évaluation des transferts de gestion – maquette d'ouvrage technique, rapport final pour le compte du SCAC Ambassade de France, FSP 2002-0109 « Gestion Décentralisée des Ressources Naturelles », 60 p.
- Feltz, G & Goedefroit, S., 2004a (avec la participation de H.R. Ravelomanantsoa, G. Andriamandimby & Z. Randriamparany). *Contribution à l'étude « Evaluation et perspectives des transferts de gestion des ressources naturelles dans le cadre du programme environnemental 3 »*. Rapport de synthèse. IRD/FLSH, 26 Septembre 2004. 33 pages.
- Feltz, G & Goedefroit, S., 2004b (avec la participation de H.R. Ravelomanantsoa, G. Andriamandimby & Z. Randriamparany). *Contribution à l'étude « Evaluation et perspectives des transferts de gestion des ressources naturelles dans le cadre du programme environnemental 3 »*. Etudes de cas. IRD/FLSH, 26 Septembre 2004. 92 pages.
- Feltz, G & Goedefroit, S., 2004c (avec la participation de H.R. Ravelomanantsoa, G. Andriamandimby & Z. Randriamparany). *Contribution à l'étude « Evaluation et perspectives des transferts de gestion des ressources naturelles dans le cadre du programme environnemental 3 »*. Rapports de Mission. IRD/FLSH, 26 Septembre 2004. 58 pages.
- Gouvernement de Madagascar, 2000. *Plan d'Action pour le Développement Rural à Madagascar* (PADR). Comité Interministériel d'Orientation et de Validation, 2000.
- Gouvernement de Madagascar, 2003. *Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté*. Version du 6 mai 2003. 195 pp.
- Gouvernement de Madagascar, 2005. *Manuel d'Exécution - Programme Environnemental 3*. Version fin juillet 2003. Comité de Préparation PE3. 122 pp.
- Gouvernement de Madagascar, 2007. *Madagascar Action Plan 2007-2012*. 112 pp.



# Transfert de gestion et remaniements sociaux au sein des communautés de base<sup>1</sup>

Gaëtan Feltz et Gérard Andriamandimby

## Résumé

Depuis l'adoption de la loi 96-025 instituant la « GELOSE », le transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables auprès des communautés locales de base est au cœur du développement rural à Madagascar. L'objectif de cette réflexion est de donner une grille de critères sociaux liés aux usages et traditions des communautés villageoises afin d'émettre des hypothèses de réflexion sur les problèmes que pourrait rencontrer ce modèle de développement dans son application. Les recherches ont été effectuées dans quatre zones comprenant six sites, Morondava (Tsitakabasia et Mangily), Toliara (Fiherenamasay), Fort-Dauphin (Farafara) et Moramanga (Besariaka et Bekorakaka).

## Introduction : les sites choisis

Six transferts de gestion<sup>2</sup> ont fait l'objet d'une étude fine et quatre autres ont été abordés d'une manière succincte pour des raisons que nous évoquerons au cours de cette étude :

- dans le Menabe, le village de Mangily où une gélose devait être mise en place le 13 décembre 2001 mais qui ne verra pas le jour, et Tsitakabasia, une GPF qui remonte au 15 novembre 2002 ;

<sup>1</sup> Cette contribution n'aurait cependant pu voir le jour sans le travail de terrain et la formation reçue dans le domaine de l'anthropologie sociale du développement par Mme Sophie Goedefroit, professeur d'anthropologie à l'Université de Lille 1.

<sup>2</sup> La loi 96-025 a donné naissance à la GELOSE ou Gestion locale sécurisée, qui tend à mettre en place un système de transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables auprès d'une communauté locale de base (CLB) issue du ou de plusieurs communautés rurales (*fokonolona*), afin d'assurer une meilleure gestion de ses ressources (eau, forêt, faune, flore et terroir). La Gestion contractualisée des Forêts ou GCF est un transfert de gestion qui concerne la gestion d'une zone forestière relevant d'un terroir, selon le décret 2001-122. Ce type de transfert de gestion est simplifié par rapport à celui de la GELOSE, dans le sens il ne fait pas appel aux médiateurs environnementaux, ni à la commune. La Gestion participative des Forêts ou GPF remonte aux années 1993-94, elle vise « la protection des forêts à travers le transfert d'une partie des compétences du service forestier » (Montagne, 2004 : 20).

- au nord de Tuléar, Fiherenamasay, une gélouse qui inclut une zone de pêche et une partie de la forêt de Tsilanitafika. Nous avons en outre fait une approche sur deux gélouses de mangrove situées à Manombo 2 et Fitsitike – Tsihake, mises en place à compter du 25 janvier 2002 ;
- à Fort-Dauphin, le village de Farafara où s'est développé une gestion participative forestière (GPF) dont la mise en place remonte au 23 octobre 1999, et une gélouse de la langouste à Analapatsy dont la médiation eut lieu au mois d'octobre 2000 et avorta pour des raisons que nous évoquerons à la fin de cette analyse ;
- dans la région de Moramanga, le contrat de gélouse de Bekorakaka – Manasamena dans la commune rurale de Lakato a été conclu le 31 janvier 2002 avec l'association « Fitami » et celui de Besariaka le 30 octobre 2001 sous l'impulsion de l'association « Lovasoa » dans la commune rurale d'Ambohibary. Ces deux contrats de gélouse concernent la gestion d'une partie du corridor forestier, comprenant une zone de conservation et une d'exploitation forestière. Un cas particulier sera évoqué avec la tentative de construire une gélouse à Analasoa dans la commune rurale de Marovoay, en juin 2002, mais qui échoua.

## Les outils socio-anthropologiques de recherche

La méthodologie mise en œuvre sur le terrain comprend six éléments choisis à partir d'une démarche interdisciplinaire qui s'appuie sur l'anthropologie et l'histoire :

- **La cartographie du village** a permis de repérer les différents groupes ethniques, leur *razana*<sup>3</sup> d'origine et situer dans l'espace villageois leur emplacement par rapport à leur date d'arrivée dans le village.
- **Le contexte historique et les articulations économiques et sociales entre les villages impliqués** : les enquêtes orales ont permis de remonter aux origines du village, d'identifier le groupe fondateur du village et l'ordre d'arrivée des autres groupes. Par des recoupements avec la cartographie du village, on connaît avec pertinence quel groupe dominant « gère » le patrimoine de la communauté et détient donc le « pouvoir ». Que l'on soit dans ou l'autre cas de figure – c'est-à-dire que l'on ait affaire à une communauté villageoise « traditionnelle », c'est-à-dire repliée sur elle-même, ou à une communauté ouverte sur l'extérieur – il y a lieu de voir si une inversion de pouvoir au niveau de la gestion du patrimoine et donc des ressources naturelles est apparente. Les nombreuses interactions économiques et sociales existant entre le village in situ et les villages voisins nous sont par la même occasion connues.
- **La genèse du mouvement associatif et le contexte de mise en place du contrat de transfert de gestion** : l'installation d'un transfert de gestion, de n'importe quel type (GELOSE, GPF, GCF) s'inscrit souvent dans un cadre communautaire qui donne naissance à des associations. Nous pouvons nous trouver devant deux situations : soit une association est à l'origine de la CLB qui génère de nouvelles associations (comme c'est le cas à Bekorakaka, Besariaka et Tsitakabasia), soit la CLB s'inscrit dans un processus de prolifération d'associations (Mangily, Fiherenamasay, Farafara et Analapatsy). Dans les deux cas, nous avons été amenés à composer des généalogies de résidence afin de connaître les inversions de pouvoir existant au sein des bureaux des associations et les liens familiaux pouvant exister entre les membres des différentes associations, inclus prioritairement celle qui a été créée pour prendre en charge le transfert de gestion. Ce qui nous a permis de déceler des dysfonctionnements notoires au sein de la CLB, dus à la domination d'un groupe minoritaire. C'est peut-être à ce niveau que l'on pourra mieux évaluer le degré de représentativité de la CLB.
- **L'analyse des contrats de transfert de gestion et l'étude de la composition des bureaux de toutes les associations** : tous les contrats de transfert de gestion ont été traduits en français et ont été analysés, en particulier au niveau du *dina*<sup>4</sup>, afin de voir dans quelle mesure le contrat est respecté et appliqué par tous les membres de la CLB. Il a donc été nécessaire d'étudier tous les bureaux des associations apparues avant et après celle de la CLB. A l'aide des généalogies de résidence des membres des bureaux et des informations complémentaires selon une grille de paramètres (âge, *razana*, habitation, liens de famille), nous avons pu déterminer la position sociale détenue par chacun des membres des bureaux

des associations, leur *razana* d'appartenance et les liens familiaux qui se sont tissés entre les membres des diverses associations. Ce qui nous a conduit à repérer les groupes dominants dans la société, qu'ils appartiennent au groupe fondateur du village ou à un groupe minoritaire qui veut avoir accès à la ressource.

- **Les enquêtes orales sur base d'échantillons spécifiques de plus ou moins 50 % en fonction du registre abordé** : elles ont permis de relever des données sur l'organisation sociale et la démographie, afin d'établir une pyramide des âges de la communauté villageoise. Grâce à cette méthode, on peut mieux percevoir la mobilité des individus et la dynamique du phénomène migratoire, extrêmement complexe dans une société « éclatée », comme à Bekorakaka et Besariaka, zones à forte migration. Dans ce contexte, il est certes difficile de faire une évaluation quantitative des habitants de ces villages, étant donné que la grande majorité des villageois sont en forêt pour une durée plus ou moins longue. Ces enquêtes orales permettent d'analyser la structure sociale du village, les systèmes d'alliances, endogamie ou endo-ethnique, voire le contraire. Ce qui nous a conduit à déterminer le type de communauté villageoise que nous devons étudier, soit elle est repliée sur elle-même (type 1), soit ouverte sur l'extérieur (type 2), de reconnaître les inversions de pouvoir au sein des bureaux des associations.
- **Le processus d'observation sur base de grilles réfléchies et l'analyse des cartes mentales** : une grille de réflexion reposant sur plusieurs thématiques et l'analyse des cartes mentales données par des villageois et des responsables de la CLB permettent de voir comment les villageois perçoivent le transfert de gestion. A cet effet, il leur a été posé plusieurs questions : 1) en premier lieu, en connaissent-ils l'existence ? 2) Si oui, comment voient-ils son fonctionnement ? Si non : pourquoi n'en ont-ils pas eu connaissance ? Ont-ils eu connaissance de l'existence du dina ? Si oui, l'appliquent-ils ? 4) Acceptent-ils le principe du contrat de transfert de gestion ? 5) Sont-ils d'accord avec la composition du bureau de l'association ? 6) Qu'est-ce que le transfert de gestion leur apporte au niveau de leur vie au quotidien ? Y trouvent-ils un intérêt ? Est-ce bénéfique ou non ? 7) Les activités génératrices de revenus leur sont-elles profitables ? Les réponses qui nous ont été données ne vont pas toujours dans le sens de la bonne marche du transfert de gestion : soit les paysans ne connaissent pas l'existence du transfert de gestion, soit ils le rejettent parce qu'ils ne sont pas en accord avec ceux qui le « gèrent ».

## Considérations pour la définition des indicateurs sociaux

Les indicateurs sociaux ont été remaniés à partir de la volonté affichée par les communautés villageoises de mieux gérer les ressources naturelles renouvelables relevant de leur terroir respectif. A partir des indicateurs retenus pour la mise en place du transfert de gestion, des indicateurs de suivi et d'évaluation ont été formulés sur le fonctionnement de la CLB. Les résultats obtenus sur les divers sites sont à peu de chose près identiques : le constat de non représentativité de la CLB, la prolifération des associations, les clivages sociaux que ce soient dans les sociétés de type 1 – repliées sur elles-mêmes - ou de type 2 – ouvertes sur l'extérieur -, l'emprise de l'organisme externe sur le fonctionnement du contrat de transfert, la forte empreinte d'une famille ou d'un « leader » souvent externe à la communauté villageoise. Ce constat engendre des conséquences diverses : dysfonctionnement et/ou immobilisme du transfert de gestion, dislocation du tissu social des communautés locales, affaiblissement du processus de conservation des ressources naturelles concernées par le transfert de gestion. Nous expliquons ci-dessous les principaux constats :

- La création des CLB se situe souvent dans un contexte de prolifération des associations, où un certain nombre d'acteurs « lettrés » prennent en charge le processus de mise en place de la CLB. Cette situation ne profite pas nécessairement à tous les membres des communautés concernées, il a plutôt tendance à créer un groupe « dominant ». Cela peut s'expliquer soit par le fait que la CLB s'inscrit dans le cadre d'un mouvement associatif déjà florissant, soit que la CLB induit le processus de formation d'autres associations.

<sup>3</sup> Clan.

<sup>4</sup> Convention passée entre les membres d'une communauté villageoise.

- La mise en place d'un transfert de gestion, que ce soit de type GELOSE ou GCF, se fait souvent à l'initiative ou avec l'appui d'un organisme externe (ONG nationale ou internationale, SAGE<sup>5</sup>, association nationale ou régionale), qui se veut être le « tuteur » de la CLB. L'ONG se substitue souvent à l'institution étatique qui n'a pas toujours les moyens techniques d'assurer le suivi du transfert. De deux choses l'une, ou bien l'ONG poursuit son action d'appui et comble un vide, ou bien elle se désengage à la fin du projet de mise en place du transfert de gestion.
- Les éléments constitutifs de la CLB ne représentent guère les différentes catégories sociales composant le tissu social des sociétés villageoises concernées par le transfert de gestion, qu'elles relèvent des *fokonolona*<sup>6</sup> ou des *fokontany*<sup>7</sup>, ou encore de plusieurs communes, d'où tous les problèmes qui en découlent (contestation d'une partie de la société, clivages socio-ethniques, inversion de pouvoir dans les structures associatives, ...).
- Les organismes externes d'appui, voire les composantes para-étatiques, ont tendance à rechercher la personne ressource - « le leader d'opinion », « l'intellectuel », « l'intermédiaire stratégique » - pour mettre en place le transfert de gestion. Ce personnage suscite beaucoup de réactions dans la société. Il n'est souvent pas originaire de la région.
- Les intervenants externes ont tendance à privilégier l'aspect « conservation » au détriment de celui du « développement », au nom de la protection de l'environnement et de la biodiversité, comme c'est le cas dans les zones qui englobent les corridors forestiers.

A partir du moment où nous faisons le constat que les personnes concernées ont peu compris la finalité du transfert de gestion, nous supposons que l'information est mal passée. Dans le meilleur cas de figure, la demande de transfert doit venir de la communauté villageoise et non pas d'un organisme externe. Même si l'idée du transfert de gestion est insufflée par un organisme externe, une campagne d'information doit être faite par le biais d'une radio rurale ou tout autre outil d'information.

La formation des médiateurs doit être revue et corrigée par une harmonisation de la « culture multiple » des ONG étrangères, sachant pertinemment qu'il faut au préalable identifier en un temps record le type de société en fonction du contexte historique et social. Cela nécessite que les médiateurs soient formés à partir d'une proposition d'indicateurs.

## Les indicateurs de mise en place du transfert

### Dans les communautés villageoises de type 1

Dans un premier temps, il est essentiel de sécuriser l'existant. Il est clair que dans une société fermée, où les modes de fonctionnement de la société reposent sur les traditions, on ne peut pas imposer du dehors un type de transfert ouvert sur l'extérieur en introduisant des intervenants étrangers. Donc, pour que la composition du bureau de la CLB soit réellement représentative de la communauté villageoise, il est nécessaire de recourir à plusieurs indicateurs :

- le groupe fondateur du village et ses groupes alliés directs doivent être majoritaires dans la composition du bureau : très important,
- pas d'inversion de pouvoir : très important,
- présence des ombiasy<sup>8</sup> et des tromba<sup>9</sup> : très important,
- absence de femme : pas de problème,
- absence de migrant : pas de problème,
- absence des groupes marginaux ou minoritaires : pas de problème.

Par contre, il faut éviter :

- la surreprésentation des groupes minoritaires ou marginaux,
- l'inversion des ordres d'ânesse,

<sup>5</sup> Service d'Appui à la Gestion de l'Environnement.

- la forte présence des représentants de nouvelles églises,
- les individus appartenant à plusieurs associations,
- d'imposer des individus jeunes et « lettrés ».

Dans un second temps, il est possible de proposer de nouvelles mesures d'exploitation, qui auront des conséquences positives sur le bon déroulement du processus de transfert, tel que :

- relever les influences externes qui ont un impact, bon ou mauvais, sur la mise en place du transfert de gestion,
- voir dans quelle mesure les intervenants externes, organismes de « tutelle » étranger et nationaux, doivent intervenir dans la mise en place du transfert de gestion, sans provoquer des conflits dans la communauté villageoise et au sein du bureau de la CLB.

## **Dans les communautés villageoises de type 2**

Dans ce cas de figure, toute structuration de l'espace est permise, toute transformation est possible dans la mesure où elle va dans le sens des intérêts des membres de la CLB, en acceptant toutefois des limites à ne pas dépasser. Dans ce genre de situation, il est possible que l'application des indicateurs présentés dans les sociétés de type 1 soit moins rigoureuse, il est nécessaire de tenir compte du contexte social propre à chaque situation. Dans le cas de Bekorakaka et de Besariaka, où les villages sont de création récente et où nous avons affaire à un milieu de migrants, nous devons tenir compte des influences externes.

### **ENCADRÉ 1 : LE TRANSFERT DE GESTION D'ANALASOA**

L'exemple de l'échec du transfert de gestion à Analasoa relève d'une situation particulière, du fait que des villageois du crû se sont installés dans un village créé par la société sylvo-industrielle « Fanalamanga », Analasoa, situé dans la commune rurale d'Amboasary, (district de Moramanga). La mise en place d'un transfert de gestion de type GELOSE est venue d'un « lettré », qui eut l'idée de protéger des lambeaux de forêt primaire en faisant admettre auprès d'ONG que cela était possible en sauvegardant les roussettes qui gîtent dans ces îlots de forêt « enclavés » au milieu des pins de la société Fanalamanga. Au mois de mai 2002, le processus de transfert Gelose était en train de se mettre en place et une CLB avait été constituée par le biais de l'association « Arongampanihy Communication Culture et Environnement » (ACCE) créée en 2002. Nous avons assisté à une réunion de la CLB à l'époque : la plupart des membres se sont installés dans les maisons construites par la société Fanalamanga, désertées par ses ouvriers au moment de la crise de 2002.

La raison d'être de cette GELOSE était la protection des roussettes afin qu'elles puissent « régénérer » la forêt primaire par l'éparpillement de leur guano. L'association ACCE, devenue aujourd'hui une ONG, se proposait d'introduire dans les sites « gélosés » des Activités Génératrices de Revenus (AGR) afin d'améliorer les revenus des paysans, tel que le mûrier, et d'aménager des sites à vocation éco-touristique. Les idées du maître d'œuvre étaient très bonnes, mais la question qui se pose est qu'aucune proposition de transfert de gestion n'est parvenue à la CIREEF de Moramanga.

A partir de cet exemple, nous pouvons formuler des indicateurs sociaux de mise en place d'un transfert de gestion qui nous paraissent essentiels :

- représentativité des groupes organiques qui tiennent une place importante dans les activités économiques,
- les ordres d'ainesse doivent être respectés,
- pas de surreprésentation familiale,
- pas de surreprésentation de membres appartenant à plusieurs associations,
- la présence d'un lettré, jeune, est acceptable s'il répond aux autres critères.

<sup>6</sup> Communauté villageoise.

<sup>7</sup> Subdivision administrative d'une commune, aujourd'hui dénommée quartier.

<sup>8</sup> Devin guérisseur.

<sup>9</sup> Personne possédée de l'esprit d'un ancêtre.

La prise en considération de l'un ou l'autre de ces indicateurs nous permet de mieux comprendre la situation d'échec du transfert de gestion d'Analasoa : présence d'un « lettré » à la tête d'une association qui est loin d'être acceptée par l'ensemble de la CLB, surreprésentation de la famille du président avec certainement un non respect du droit d'aînesse, confusion entre la CLB et l'association qui a poussé à la création de la CLB.

## Les indicateurs de suivi et d'évaluation

Cette phase d'identification des indicateurs se traduit par une évaluation du degré de représentativité, en prenant en compte l'évolution ou le développement de la communauté villageoise depuis la mise en place du transfert de gestion, à partir d'une étude ponctuelle sur le terrain pour faire une évaluation du transfert de gestion sur deux niveaux : revoir la représentativité du comité de gestion de la CLB vis-à-vis de la communauté villageoise en tenant compte des changements survenus depuis la mise en place du comité de gestion. De nouvelles activités économiques peuvent avoir été introduites et provoqué des remaniements sociaux. Il peut se faire aussi qu'un décès d'un membre du bureau soit survenu entre temps et qu'à la faveur de cet événement des individus aient été introduits dans le bureau. Cette analyse doit avoir lieu après deux années de fonctionnement. Il ne faut pas attendre que les trois premières années du contrat se soient écoulées. Il est nécessaire de prendre en compte les remaniements sociaux survenus au cours des deux premières années au sein de la communauté villageoise à partir des indicateurs de base mentionnés dans la phase d'installation de la CLB. Nous les rappelons sous la forme de questionnements à travers lesquelles on peut les chiffrer sur une grille d'évaluation à partir d'une échelle de valeur de 1 à 10 ou plus simplement donner à chacun de ces indicateurs une appréciation de niveau, telle que : très positif, moyennement durable, négatif :

De 10 à 8	très positif
De 7 à 5	moyennement durable
De 4 à 1	Négatif

### **Pour les communautés villageoises de type 1**

Nos indicateurs se présentent sous la forme de 8 questions :

- Le groupe fondateur du village et ses groupes alliés directs sont-ils toujours majoritaires dans la composition du bureau ?
- La surreprésentation familiale est-elle toujours aussi importante dans le bureau ?
- S'est-il introduit un renversement de pouvoir dans le bureau ?
- La présence d'ombiasy et de tromba est-elle toujours aussi conséquente ?
- Des femmes ont-elles été introduites dans le bureau ?
- Des migrants ou des membres de groupes minoritaires ou marginaux se sont-ils insérés dans le comité de gestion ?
- Des membres d'autres comités d'associations ont-ils été intégrés dans le bureau de la Cobra ?
- S'est-il introduit un « lettré » dans le comité de gestion de la Cobra ?

### **Pour les communautés villageoises de type 2**

Nous procédons à la même formulation sous la forme d'un questionnaire par rapport aux indicateurs donnés pour la mise en place d'un transfert de gestion dans ce type de communautés villageoises, à partir de la même grille d'évaluation énumérée plus haut. Ainsi, nous formulons 5 indicateurs sous la forme de questions :

- Les groupes organiques qui ont des activités économiques sont-ils représentés au sein du comité de gestion ?
- S'est-il formé entre temps une surreprésentation familiale ?

- Existe-t-il une surreprésentation des membres appartenant à d'autres associations ou à des églises ?
- Les ombiasy et les tromba font-ils partie du bureau de la CLB ?
- Existe-t-il une véritable synergie entre les projets de développement et l'association de la CLB ?

En conclusion, ces indicateurs permettent de déterminer les points forts sur lesquels la dynamique du transfert de gestion peut être renforcée. En outre, les données tirées de ces indicateurs doivent déterminer les facteurs bloquants ou faiblesses qui peuvent empêcher le bon déroulement du transfert de gestion. Ils permettent ainsi d'évaluer le degré de cohésion sociale de la communauté villageoise concernée par le transfert de gestion. Ils permettent de voir dans quelle mesure le transfert crée une dynamique d'intérêt parmi les populations concernées. Il va de soi qu'un transfert ne peut réussir que si les dites populations y trouvent un intérêt. Cela relève d'une logique très « terre à terre ». Ils permettent de voir dans quelle mesure les activités génératrices de revenus, tels que la pisciculture, la reforestation d'essences traditionnelles, l'apiculture, la sériciculture, peuvent favoriser une amélioration du niveau de vie des paysans, malgré l'abandon de certaines de leurs activités traditionnelles qui vont à l'encontre de la protection de l'environnement par exemple. Ils permettent de voir dans quelle mesure l'Etat peut ou doit intervenir en tant que facilitateur dans les conflits internes de la société villageoise, tout en sachant bien qu'il existe dans la paysannerie des valeurs traditionnelles qui peuvent réguler ces conflits (*fihavanana*<sup>10</sup>, *tanindrazana*<sup>11</sup>). Il semble cependant que la demande d'intervention de l'Etat soit un élément important dans le suivi du transfert de gestion.

Enfin, ils permettent de voir dans quelle mesure peut-on arriver à réguler les « mouvements migratoires » qui sont souvent source de conflit entre les natifs (*tompontany*<sup>12</sup>) et les nouveaux venus (*vahiny*<sup>13</sup>), de voir dans quelle mesure l'institution tutrice (ONG ou association nationale, composante de l'Etat) peut assurer un « suivi évaluation » du transfert de gestion, ce rôle devant revenir normalement à l'institution représentant l'Etat (mairie, CIREEF, etc ...). Aussi faut-il en avoir les moyens techniques ! Ils permettent de voir quels sont les impacts des politiques de santé, d'hygiène et assainissement en eau potable, de scolarisation, des infrastructures de base, d'environnement, de bonne gouvernance, sur le bon fonctionnement de la CLB. Dans la logique des choses, s'il est nécessaire que les communautés locales ou les collectivités décentralisées prennent en charge la gestion d'une partie de leurs ressources naturelles renouvelables au profit des générations futures, il est aussi nécessaire que l'Etat crée un environnement propice à la réussite de cette stratégie de développement par la base.

A contrario, à partir de ces indicateurs sociaux, ne pourrait-on pas penser à un « plan stratégique de mise en place d'un transfert de gestion » pour éviter les erreurs du passé, en acceptant au préalable ce principe : une situation dans une région déterminée est spécifique et peu représentative d'un autre site dans une autre région. Ce « plan stratégique » reposerait sur cinq points :

- faire une étude socio-anthropologique approfondie du milieu concerné, afin de connaître les véritables acteurs de la société et les remaniements sociaux induits par les influences externes, à partir d'éléments historiques remontant à la fondation du village.
- Analyser les intérêts spécifiques des populations intéressées par le transfert, afin de créer une « véritable valorisation » du transfert de gestion.
- L'Etat doit se donner les moyens d'intervention afin de réguler les conflits éventuels, créer les supports d'une politique de développement dans le cadre du transfert de gestion.
- Limiter le rôle d'intervention de l'organisme externe « tuteur » du transfert de gestion.

Nous pensons que cinq objectifs devraient être atteints pour évaluer un transfert de gestion, du moins évaluer les modalités de fonctionnement de la communauté de base créée à cet effet. Ce sont :

- l'état des remaniements sociaux induits par le programme du transfert de gestion, sur la base d'une réactualisation des anciennes données démographiques y compris les liens de parenté entre les leaders

<sup>10</sup> Solidarité villageoise ou clanique.

<sup>11</sup> La terre des ancêtres.

<sup>12</sup> Autochtone.

<sup>13</sup> Etranger.

- des associations qui donnent des informations de la structure communautaire,
- la représentativité de la communauté de base (CLB) par rapport aux structures de pouvoir local,
- l'émergence du phénomène associatif et son impact sur la communauté de base ou CLB qui a pour objectif de gérer le transfert de gestion,
- l'analyse des discours sur le transfert de gestion sur la base d'un questionnaire simple et court,
- et l'étude des rapports sociaux entre les différents groupes ou communautés ethniques vivant à l'intérieur de la communauté villageoise.

Nous donnons ci-dessous des extraits d'enquêtes qui permettent de comprendre que le transfert de gestion est apprécié différemment selon les cas.

#### ENCADRÉ 2 : TEMOIGNAGES

A Mangily (Menabe) : « Ce que je sais de ce transfert de gestion, c'est qu'il y a un flou dans la gestion de cette ressource. La forêt recule. Il n'existe pas de gardiens ou de surveillants. Rien ne se fait. C'est ce que je sais du transfert de gestion »<sup>14</sup>.

A Tsitakabasia (Menabe) : « Ce que je vous dis, c'est que je ne sais rien. C'est pourquoi je ne peux vous dire beaucoup de choses. Mais je me souviens qu'il n'y a que des sanctions, que nous devons payer. On nous demande de payer 2 500 (Fmg), mais on ne demande jamais notre avis »<sup>15</sup>.

A Analapatsy (Fort-Dauphin), sur l'échec de la mise en place de la gélose de la langouste : « Le problème est que tout ce qu'on avait promis n'a jamais été réalisé. La FAO et xxxx (du Service de la Pêche et des Ressources Halieutiques) avaient promis des pirogues, gilets de sauvetage, filets de pêche »<sup>16</sup>. « Pas de VOI, pas de gélose, pas d'agrément »<sup>17</sup>.

A Farafara (Fort-Dauphin) : « Oui, premièrement du point de vue global, le transfert de gestion est bénéfique pour le fokonolona. Concrètement, les feux (de brousse) sont maîtrisés ; si vous observez l'environnement est vert. Tous nos jeunes plants poussent bien. Ce transfert de gestion n'apporte que du bien pour notre terre »<sup>18</sup>.

A Tsitakabasia (Menabe) : « Ce que je peux vous dire, c'est que Tsitakabasia est le premier transfert de gestion. Pour avoir le permis de coupe, nous n'avons plus besoin de partir plus loin, à Belo-Tsibihirina, mais tout se fait ici sur place. On règle le dina et on aura l'autorisation »<sup>19</sup>.

## Résultats

### L'état des remaniements sociaux induits par le transfert de gestion

La mise en œuvre du transfert de gestion a induit des transformations sociales dans les sociétés que nous avons étudiées. Cela se traduit par l'immixtion des groupes étrangers dans la gestion des associations, notamment la communauté de base. On observe cette situation pour le cas de Manombo II, de Moramanga et de Fiherenamasay. Les personnes à la tête des associations sont des nouveaux venus, lettrés et sont venues s'installer dans le village pour des raisons d'exercice de travail comme agent fonctionnaire de l'Etat ou instituteur. Cela conduit à une inversion des rôles au niveau du groupe parce que les représentants du groupe autochtone ne sont pas impliqués selon le rapport de force au sein du groupe et sont devenus de

<sup>14</sup> Koto Rahalison, case n° 55, Mangily, 11 avril 2004.

<sup>15</sup> Philomène, case n° 44, Tsitakabasia, 24 mars 2004.

<sup>16</sup> Ialy Mahavelo, nouveau maire d'Analapatsy, 27 avril 2004.

<sup>17</sup> Soanarijaono, se dit être toujours président du VOI, réunion au bureau du maire, Analapatsy, 27 avril 2004.

<sup>18</sup> Jean Octave, case n°67, laborano – Farafara, 15 mai 2004.

<sup>19</sup> Fidira François, case n° 22, Tsitakabasia, 16 mars 2004.

simples exécutants. La plupart des contrats accordent la place à ces notables comme étant « des conseillers » et exécutants pour donner force à l'application des règlements du *dina*.

Cette situation conduit à un risque de perte du pouvoir de ces notables, voire déstructurer le fonctionnement même de la société. Il est vrai qu'un groupe peut dans ce cas précis se prévaloir.

### **La représentativité de la communauté de base par rapport aux structures de pouvoir**

La représentativité de la communauté de base sur laquelle le transfert de gestion sera accordé ne doit pas seulement s'apprécier en fonction du critère « genre ». Dans toutes les communautés que nous avons étudiées, la gestion de la ressource est une affaire d'hommes, que ce soit au niveau de la gestion d'une forêt ou de ressources marines. La hiérarchie sociale s'organise en fonction du groupe, c'est-à-dire par rapport à l'identité des ancêtres, et aussi en fonction de la place de l'individu au sein de son groupe. Les spécificités de l'organisation au sein de la communauté rurale ont été prises en compte pour établir les critères de représentativité. La « question genre » ne peut être d'application aussi bien au niveau des communautés rurales repliées sur elles-mêmes qu'au niveau de celles qui sont ouvertes sur l'extérieur. C'est un fait de société, dirions-nous, dans le sens où les « mentalités rurales » de certaines communautés malgaches ne changeront pas du jour au lendemain.

### **La représentativité doit s'appuyer sur la structure sociale déjà en place**

Cette recommandation répond effectivement à tous les cas que nous avons examinés. A cet effet, nous tenons à présenter ici le cas unique de la gestion contractuelle de forêt de Tsitakabasia dans la région de Morondava. Ce cas révèle en effet une bonne répartition de tâche entre les groupements ou *dodoky* selon la dénomination locale et la structure de la communauté. Ainsi le contrôle et le suivi du transfert de gestion s'organisent au sein de ce groupe. Ce qui permet non seulement un équilibre entre les groupements mais également renforce la cohésion déjà existante dans la communauté.

### **Elle doit refléter les différents membres fondateurs de l'organisation du groupe**

Les différents membres de la communauté de base sont souvent mal répartis. Faute de connaissance de l'organisation sociale dans un village, l'on accorde aveuglément un pourcentage obsolète de la composition de l'association qui va gérer la ressource. A cet effet il y a un double risque : au niveau de la représentativité d'usage et au niveau de la représentativité identitaire et spatiale. On peut retracer des faits où la mise en place de la communauté de base n'a pas tenu compte de ces deux éléments. Le risque est ici de voir l'association s'isoler ou fonctionner en dehors du fonctionnement de la communauté de base.

### **Elle doit représenter les différentes religions**

La représentativité de la communauté de base doit représenter toutes les formes de pratiques religieuses de la communauté que ce soit traditionnelles ou religions induites de l'extérieur pour éviter une forme d'exclusion d'une ou plusieurs fractions de la communauté. Illustrons ce constat avec le cas de Farafara, qui rencontre un problème de représentativité au niveau de la religion. Le transfert de gestion a été introduit par le biais de l'église catholique. De ce fait, les décisions sont prises au sein de l'église et sont exclues dans ce processus les personnes qui pratiquent encore la religion ancestrale.

### **Il ne doit pas y avoir deux communautés en conflit au sein d'une communauté de base chargée de gérer la gestion de la ressource**

Les données historiques et géographiques nous ont permis d'apprécier la représentativité de la communauté de base en lien avec la structure de la communauté. Nous avons relevé deux types de communauté à travers les résultats obtenus auprès des six sites sur lesquels les conclusions de cette étude s'appuient. Dans une société homogène on observe une prédominance de la gestion traditionnelle des ressources naturelles, ce qui facilite l'installation de nouveaux outils de transfert de gestion à travers la

communauté de base. Dans une société homogène où les ressources sont courtisées par des mouvements migratoires pendulaires, la mise en œuvre du transfert de gestion rencontre quelques problèmes de conflit d'usage qui remettent en question l'équilibre des forces entre les différents groupes. Les résultats obtenus sur le terrain nous amènent à cette conclusion : la représentativité de la communauté de base sur laquelle le transfert de gestion s'appuie sur les différents groupes de la communauté.

Dans les villages où les groupes sociaux sont plus homogènes, c'est-à-dire où il y a peu de vahiny, le transfert de gestion connaît des progrès significatifs. Par contre dans les villages où la communauté est multisectorielle au niveau de l'appartenance aux ancêtres et aux identités du groupe, l'introduction du transfert de gestion nécessite de mettre en place un processus de négociation entre les différents groupes.

### **L'émergence du phénomène associatif**

Un des faits nouveaux dans les villages où il existe déjà un transfert de gestion est la prolifération des mouvements associatifs. Dans tous les terrains où nous avons fait des enquêtes ce phénomène est omniprésent. La quasi-totalité des associations ont été créées autour de la communauté de base. De ce fait, on observe la répétition des noms de personnes à la tête de ces associations. Ce cas est très flagrant pour le cas de Mangily de Morondava et d'Analapatsy de Fort-Dauphin. Le nombre des associations créées depuis l'introduction du transfert de gestion a été multiplié par cinq. La conséquence est multiple pour la communauté et l'avenir même du transfert de gestion. Tout d'abord, la communauté va connaître plusieurs subdivisions de l'intérieur et le risque est encore plus grand quand à l'empiètement des compétences entre les associations. Faute d'existence d'un cadre commun de collaboration, des conflits peuvent survenir entre les membres de différentes associations où, ce qui est souvent le cas, on observe une concentration de pouvoir décisionnel entre les mains d'une famille que l'on voit toujours à la tête de ces associations. Le phénomène de prolifération du mouvement associatif peut représenter un danger pour l'avenir du transfert de gestion dans les communautés rurales. Ce phénomène risque de décomposer la cohésion qui est la base même de la réussite du transfert de gestion.

### **Interdits collectifs liés à l'usage de la ressource**

Les interdits collectifs ont été à l'origine induits par le concept de la ressource liée à des pouvoirs surnaturels. Nombreuses sont les études faites dans ce sens par des historiens et des anthropologues. Toutefois, on a tendance à ne pas considérer ces conceptions locales dans la mise en place d'un outil de gestion au niveau communautaire. Là où l'application de ces interdits est encore en vigueur, le transfert de gestion peut s'intégrer plus aisément qu'ailleurs. Le *fady* ou interdit collectif est une forme de convention qui est instituée dans la communauté pour assurer le bon fonctionnement de la communauté. Il est surtout destiné à empêcher l'entrée et la venue d'autres communautés voisines dans le territoire. Cette interdiction s'inscrit dans la gestion de l'espace et de la ressource. A titre d'illustration, il est strictement interdit à Farafara de planter des pépinières venant de son voisin d'Ambazaha. Ici les interdits sont institués pour empêcher l'empiètement d'autres groupes voisins sur le territoire d'un groupe installé de longue date sur le territoire de Farafara. Dans la plupart des cas, notamment à Mangily et Tsitakabasia et surtout à Farafara, les interdits collectifs sont encore en vigueur malgré les changements induits de l'extérieur.

#### **ENCADRÉ 3 : ECHEC D'UN TRANSFERT DE GESTION ATYPIQUE : CELUI DE LA LANGOUSTE À ANALAPATSY (FORT-DAUPHIN)**

En 2000, à l'initiative de la composante « Gelose » de l'ONE, la CLB avait déjà été créée et au mois d'octobre, le processus de mise en place du contrat de gestion était au stade de la médiation avec le concours de la FAO-Pêche, pour mettre sur pied le dina. Tout semblait se dérouler normalement. En avril 2004, nous apprenons que ce transfert n'avait pas été avalisé par les responsables du service régional de la Pêche de Tuléar. Les raisons de cet échec étaient-elles d'ordre institutionnel, à savoir un manque de coordination entre

les services régionaux de la Pêche et des Eaux et Forêts. L'argument émis est qu'il n'était pas possible de « géloser » une ressource halieutique sans tenir compte du terroir sur lequel vit la communauté villageoise, du fait qu'elle doit pouvoir aller en forêt pour trouver le bois nécessaire à la construction des pirogues. Y aurait-il sous-jacent un « raison d'Etat » dans le sens où la langouste serait une ressource « stratégique » au même titre que la crevette, qui présente un apport de devises non négligeable pour l'Etat ? Le cas d'Analapatsy est symptomatique d'un dysfonctionnement ou d'une « méconnaissance » de la réalité de la ressource à gérer, par les divers intervenants externes, qui ont utilisé le cadre général de la loi 96-025.

Si le cas d'Analapatsy a soulevé un problème auprès des services régionaux de la Pêche et des Ressources Halieutiques d'une part, et des Eaux et Forêts d'autre part, il ne semble pas que ce fut le cas pour la mise en place de la gélose de Fiherenamasay à la fois sur des ressources terrestres et une zone de pêche, où les deux services régionaux concernés ont signé conjointement le transfert de gestion. Nous sommes donc amenés à aborder le contexte historique et social dans lequel s'inscrit le transfert de gestion sur la langouste et les conséquences de son échec.

Les Tatsimo d'Analapatsy ont leur histoire, mais nous n'allons pas nous étendre sur leurs origines et leur installation dans la région au XVI<sup>e</sup> siècle. Ce qu'il faut savoir, c'est qu'au début de leur installation, ils vivaient surtout de l'agriculture (manioc, maïs, patate douce) avec un peu d'élevage, et qu'à partir des années 1950, ils ont commencé à pêcher la langouste, sous la pression des opérateurs économiques de Fort-Dauphin. Au début, ceux qui pratiquaient la pêche étaient considérés comme des gens qui s'étaient trompés d'activité (*mandiso*). Au fil du temps, vu le côté lucratif de la langouste, tout le monde s'y est mis, au point qu'il s'est posé une alternative, avec FAO Pêche, de mettre en place un système de gestion de cette ressource. C'est ainsi qu'est née une « Association des pêcheurs d'Analapatsy » au mois de mai 2000, qui, elle, donnera naissance à l'association de la CLB « Fitandremana », créée le 13 juillet 2000. Au mois d'octobre, fut voté en assemblée générale le *dina*, restreignant les activités de pêche de cette ressource (taille de collecte établie à 18 cm, respect de la fermeture correspondant au pic de ponte, non-utilisation du harpon, collecte des langoustes oées interdites, etc ...).

Le transfert de gestion n'ayant pas eu de suite, les Tatsimo d'Analapatsy aujourd'hui pêchent la langouste comme par le passé, sans tenir compte de la taille des animaux (comme nous avons pu le constater de visu sur place au cours de notre mission). Le groupement des principaux opérateurs de Fort Dauphin - le Groupement des Opérateurs de Langoustes du Sud (GOLDS) - s'attache à créer ses propres associations dans les villages de pêcheurs ; il opère avec l'appui du PSDR à rendre effectives ces associations en leur apportant du matériel : pirogues en résine epoxy, gilets de sauvetage.

Depuis lors, à Analapatsy, on observe un phénomène de prolifération des associations après la tentative de mise en place de la Gelose de la langouste. Huit associations (le VOI « Vondron'Olona Ifotony » ou communauté locale de base n'est pas compris) sont actuellement en activité à Analapatsy contre une seule au moment du transfert de gestion. Elles sont toutes centrées sur les activités de pêche, dont celle qui concerne la pêche de la crevette dans le lac de Ranofotsy, adjacent à la commune de Ranopiso, à l'est. La société d'Analapatsy est en pleine « recomposition sociale ». D'autres associations ont été créées depuis : l'« Association des pêcheurs 'sous-marin' » créée en 2003 et l'« Association pour l'exploitation des algues », plus récente, à l'instigation du service de la Pêche de Fort-Dauphin. L'objectif principal est d'obtenir du matériel de pêche (gilet de sauvetage, pirogue, masque, filet, ...), c'est-à-dire tout ce qui avait été promis à l'époque de la création de la CLB en 2000. Sans parler des associations des femmes, des jeunes, pour la promotion du tourisme et de surcroît une association d'« Eleveurs de zébu » ! Analapatsy s'est trouvé une nouvelle ressource, à la demande d'un opérateur économique, celle de la pervenche. Mais, comme nous l'avons relevé dans le PCD élaboré en 2001, Analapatsy souffre d'un manque d'infrastructures pour écouler ses produits, hormis ce qui se rapporte à la collecte de la langouste.

Lors de nos dernières enquêtes, nous avons voulu savoir ce que les pêcheurs pensaient de la GELOSE. En général, ils sont incapables de donner une réponse correcte : certains disent que c'est pour la construction des routes, mais la plupart ont répondu ne pas savoir ce qu'est la GELOSE, ni l'histoire de sa mise en place. Que peut-on dire de plus quand on sait que la première association a généré d'autres associations de pêcheurs.

Le « choix » de transférer la gestion de certaines ressources naturelles marines n'est pas toujours compatible

avec la volonté affichée des opérateurs économiques, qui ont tendance à renforcer l'exploitation de la ressource comme c'est le cas pour la langouste dans la région de Fort-Dauphin, d'autant plus que l'organisme d'appui, la FAO-Pêche et la Direction régionale de la Pêche et des Ressources Halieutiques devaient savoir que le fait de « géloser » une ressource « stratégique » pouvait entraîner un conflit d'intérêt avec les opérateurs économiques.

## Conclusion

Les premiers résultats recueillis sur les transferts de gestion, aussi mitigés soient-ils, méritent d'être poursuivis pour permettre aux communautés rurales de mieux gérer leurs ressources naturelles renouvelables. La force de la mise en place du transfert de gestion dépend prioritairement des structures de pouvoir et de l'enjeu de la ressource sur le plan social au sein de la communauté. Les conclusions de cette étude voulaient insister sur trois points. Là où il existe déjà une gestion traditionnelle des ressources naturelles, l'introduction du transfert de gestion vient en appui avec le système déjà en place. Dans une communauté où le tissu social est encore homogène, le transfert de gestion rencontre moins de problèmes qu'ailleurs. L'émergence du mouvement associatif, contrairement à ce que l'on pense, peut conduire à plus de conflits qu'à une émergence collective de participation.

## Bibliographie

- Dubois J.L, Mahieu FR. 2002. « La dimension sociale du développement durable : réduction de la pauvreté ou durabilité sociale ? », in Jean-Yves MARTIN, textes présentés et réunis, Développement durable ? Doctrines, pratiques, évaluations, Paris, IRD Editions. pp. 73 – 94.
- Goedefroit S. 2002. « Stratégies patrimoniales au paradis de la nature. Conservation de la biodiversité, développement et revendications locales à Madagascar », in Cormier-Salem M.C., Juhe-Beaulaton D., Boutrais J., Roussel B., eds sc., Patrimonialiser la nature tropicale. Dynamiques locales, enjeux internationaux, Paris, IRD Editions, pp. 125 – 166.
- Andriamandimby G., 2002. La GELOSE de la langouste face à la logique paysanne tatsimo dans la commune rurale d'Analapatsy, Fort-Dauphin, mémoire de maîtrise, Section Sciences sociales du Développement. 128 p.
- Andrianjafy E., Feltz G., 2005. Etude des facteurs sociologiques pour un développement à long terme, PNUD MAG/97/007 – DAPI. 75 p.
- Consortium Resolve – PCP – IRD. 2005. Evaluation et perspectives des Transferts de Gestion des Ressources Naturelles dans le cadre du Programme Environnemental 3. Rapport final de synthèse, Antananarivo. 81 p.
- Feltz G., Razarasoa T., Raharavoatra D. 2003. Décentralisation et gouvernance locale. Communes rurales de Mizilo-Gara et d'Ambahatrano (Fivondronana de Manakara), de Ranohira et d'Ilakakabe (Fivondronana d'Ihoso), d'Andrainjato Centre et d'Ambalakey (Fivondronana de Fianarantsoa II). Rapport final, Antananarivo, PACT – RESHUDEMAD. 150 p. + photos.
- Feltz G., Goedefroit S., 2004. (avec la participation de H .R. Ravelomanantsoa, G. Andriamandimby et Z. Randriparany), Contribution à l'étude « Evaluation et perspectives des transferts de gestion des ressources naturelles dans le cadre du programme environnemental 3. Document de synthèse », 33 p. Etudes de cas, 96 p. Rapports de mission, 58 p. Antananarivo, IRD – FL.
- Montagne P., 2004. Analyse rétrospective du transfert de gestion à Madagascar et aperçu comparatif des axes méthodologiques des transferts de gestion sous loi 96-025 et sous décret 2001 – 122. Contribution à l'étude « Evaluation et perspectives des transferts de gestion des ressources naturelles dans le cadre du programme environnemental 3 » URP Forêts et Biodiversité. Antananarivo. 53 p.
- Rasoamialy T. 2005. Etude d'impact de la Gelose sur les communautés villageoises de Faravohitra, Besariaka, Analasoa (District de Moramanga) et de Manambolo (District d'Ambalavao), mémoire de maîtrise SSD, 141 p.
- Rahantamalala L., 2005. Etude d'impacts d'un transfert de gestion contractualisée des forêts de la communauté d'Angalampona, commune rurale de Miarinarivo, district d'Ambalavao. 155 p.
- Rafarahimanana C. 2006. Les transferts de gestion du zetra dans les fokontany d'Ambaniala, Marovato, Vohitsivalana et de Vohitsoa, commune rurale d'Imerimandroso, district d'Ambatondrazaka. 159 p.

# De la représentativité des CLB<sup>1</sup>

## Adhésion sociale et représentation des usagers des ressources naturelles

Pascal Rakotondrainibe et Pierre Montagne

### Résumé

---

Une CLB n'est pas « plus ou moins représentative » du fait qu'elle regroupe « plus ou moins de membres » ou qu'elle « représente » un « pourcentage » plus ou moins important de la communauté. Une telle conception est à la fois réductrice et subversive, rapportée aux principes du transfert de gestion des ressources naturelles, ainsi qu'aux spécificités historiques, sociologiques et culturelles des communautés rurales malagasy. Il ne s'agit pas de recruter le plus de membres possible pour la CLB, mais bien plutôt d'impliquer la communauté dans le processus de transfert de gestion des ressources naturelles, de la demande à la mise en oeuvre, pour s'assurer de son adhésion et de la représentation des usagers principaux des ressources. Les transferts fonctionnent d'autant mieux que les instruments de gestion, notamment le *dina*, le statut et le règlement intérieur de la CLB, sont enracinés dans les valeurs, les règles et les institutions de la communauté.

### Introduction

---

La question de la représentativité de la CLB a toujours figuré parmi les préoccupations des acteurs du processus de transfert de gestion des ressources naturelles. De l'atelier de Mantasoa en novembre 2000<sup>i</sup> aux études et capitalisations plus récentes, dont celles du WWF<sup>ii</sup> et de JICA<sup>iii</sup> – MINENVEF, en passant par l'atelier de Mahajanga en octobre 2002<sup>iv</sup>, on déplore la « faible représentativité des CLB ». Cette faiblesse tendrait à fragiliser la légitimité du transfert de gestion et à mettre en question sa viabilité. On invoque dans ce sens autant la faible mobilisation des membres que les difficultés dans l'application du *dina* auxquelles sont confrontées certaines CLB.

---

<sup>1</sup> Communauté Locale de Base ou Vondron'Olona Ifotony, VOI, en malagasy.

L'étude réalisée par le consortium Resolve, PCP, IRD se devait donc d'apporter sa contribution sur cette question en s'efforçant d'identifier les points nodaux pour aider à orienter les interventions de manière plus pertinente et plus efficace. Dans les limites du présent article, nous nous attacherons plus particulièrement à cette question de la représentativité des CLB et à celle de l'autorité du *dina*.

## La « représentativité » de la CLB : une notion à clarifier

Il semble qu'une clarification soit nécessaire, à considérer l'ambiguïté dans l'usage ou la référence à la notion de représentativité qu'en font parfois les intervenants. Cette notion de représentativité est appliquée, parfois indistinctement, autant au statut de la CLB vis à vis de la communauté villageoise qu'à celui de ses dirigeants (comité exécutif, bureau ou comité de gestion) à l'égard des membres. Certes, ces deux aspects sont liés, mais on gagnerait déjà à les distinguer. Il importe en effet qu'on ait la même compréhension des concepts et des approches qui en découlent : il y va de la cohérence des actions en matière de transfert de gestion et, au-delà, des politiques basées sur la participation des communautés locales.

## CLB et communauté villageoise : « adhésion sociale » et « légitimité » plutôt que « représentativité »

La confusion apparaît dans la question de la « représentativité » de la CLB à l'égard de la communauté villageoise. La plupart du temps, on mesure cette « représentativité » en pourcentage de l'ensemble de la communauté ou de la population civilement majeure qui la constitue, sans que cette distinction soit toujours clairement établie. Dans cette optique, on constate que la majorité des CLB ne constituent que 17 à 20% de la communauté villageoise ou 35 à 40 % de la population d'âge civilement majeur. A y regarder de plus près, il est permis de mettre en question la pertinence d'un tel usage de la notion de représentativité au moins pour quatre raisons.

D'abord, une telle quantification ne permet pas de rendre compte de la diversité qualitative des situations. En effet, si certaines CLB regroupent une partie plus ou moins importante de la population, d'autres sont un regroupement d'associations. C'est le cas de la CLB *Vondrona Tantsaha Tontotry* bénéficiaire d'un contrat portant sur les ressources halieutiques continentales et marines à Antsikafoka, commune rurale de Mahambo, région d'Analanjirifo, constituée d'un groupement de pêcheurs, *Sambondriake*, et d'un groupement d'aviculteurs, *Santatra*. Pour d'autres, une partie des membres sont regroupés en association, c'est le cas des charbonniers de la CLB FIFA, Fikambanan'ny *Fokonolona Andavadrere* de la commune rurale d'Ambondromamy, région du Boeny.

Ensuite, un même pourcentage ne reflète pas nécessairement la même réalité. Ainsi, un faible pourcentage qui, dans un site donné, manifeste une faible adhésion de la communauté, peut masquer une bonne « représentativité » dans un autre site, comme le montre l'exemple de la CLB ALFA d'Angalampona.

En outre, une telle conception de la représentativité présuppose que tous les membres de la communauté sont des usagers directs des ressources naturelles et dépendent au même degré de leur mode de gestion.

Enfin, ce serait assimiler la CLB aux organisations qui ont pour vocation de représenter leurs membres pour des fonctions de revendication et/ou de négociation et de lutte pour la défense des intérêts vitaux de leurs membres. C'est le cas des syndicats. Leur représentativité est mesurée au nombre de leurs membres, rapporté à celui des travailleurs d'une unité de production ou d'une branche d'activité.

La mission essentielle de la CLB est d'assurer une gestion durable des ressources naturelles, conformément au contrat de transfert de gestion, en régulant leur accès et leur utilisation. L'efficacité des règles dépend d'abord de leur acceptation par les usagers, ce qui implique de les négocier sur la base d'objectifs communs de long terme. Dans cette logique, c'est la représentation des différentes catégories d'usagers au sein de la CLB qu'il importe d'assurer.

## A ANGALAMPONA...

A Angalampona, un fokontany de 2 900 habitants, dans la Commune rurale de Miarinarivo, sous-préfecture d'Ambalavao, l'organisation de la CLB «ALFA<sup>2</sup>», bénéficiaire d'un transfert de gestion sur une forêt naturelle de 1 500 ha, reproduit celle, plurilignagère, du *fokonolona*. L'empreinte des chefs de lignage « *loham-pagnahia* » marque la CLB, de ses dispositions statutaires à son fonctionnement pratique. Ainsi, l'AG est constituée de 78 membres représentant les 39 segments de lignage « *ankohonana* » - à raison de 2 par « *ankohonana* », qui forment les 8 lignages (« *fagnahia* », « *troko* », « *terakolona* ») répartis dans les 10 hameaux du *fokontany* (art.10 du statut et article 4 du règlement intérieur). Chaque hameau compte un membre dans le comité de gestion (art. 15 du statut et article 7 du règlement intérieur). Les responsables de secteur sont constitués de chefs de familles. On notera, comme un cas exemplaire d'arrangement institutionnel entre ce que prescrit la loi et ce que dictent les structures et les logiques locales, que le statut (art.7) et le règlement intérieur (art.3) stipule que l'adhésion est volontaire.

Ainsi, plutôt qu'en termes de représentativité, il apparaît plus pertinent de concevoir les rapports entre la CLB et la communauté en termes de légitimité et d'adhésion. La légitimité renvoie au pouvoir de gestion transféré à la CLB et résulte de la reconnaissance de ce pouvoir par l'ensemble de la communauté du terroir dont relèvent les ressources naturelles objet du transfert, ainsi que par les communautés limitrophes. Cette reconnaissance est une condition indispensable au transfert non seulement au point de vue de la loi, mais aussi pour la mise en œuvre du contrat. En effet, concernant l'instruction de la demande, l'article 13 de la loi 96-025 formule la nécessité de « s'assurer de la réalité de l'existence de la communauté de base demanderesse et de l'adhésion sociale à la demande<sup>3</sup> ».

Pour susciter une telle adhésion, on ne peut faire l'économie d'une information large et consistante, ni celle de séances d'échanges et de discussion pour permettre la maturation des idées et celle de la demande. Par ailleurs tous reconnaissent que les communautés sont plus motivées à passer un contrat de transfert de gestion des ressources naturelles quand celui-ci offre des perspectives de valorisation, comparativement à un contrat limité au transfert des fonctions de contrôle et de surveillance de l'accès aux ressources. Néanmoins, elles peuvent consentir à ce type de contrat pour maintenir la relation avec l'organisme d'appui et dans l'espoir de projets plus rentables.

## De la représentativité des COGE

S'agissant du statut des dirigeants à l'égard des membres, les choses sont plus claires. Les intervenants s'accordent sur le sens donné à la notion de représentativité et ce qu'elle met en jeu : la mise en œuvre du transfert de gestion et sa viabilité nécessitent des dirigeants représentatifs. Il importe donc de s'assurer que les dirigeants sont bien mandatés par la communauté, qu'ils ont reçu son assentiment, pour pouvoir agir en son nom et pour son compte. C'est ce qui est explicitement énoncé dans l'article 13 de la loi 96-025 : « l'enquête a pour but de permettre à l'autorité communale compétente (...) de vérifier la régularité de la désignation et la représentativité réelle du ou des représentants signataires de la demande au nom de la communauté de base<sup>4</sup> (...) ».

On notera que la loi parle de « désignation » plutôt que d'élection. Les élections ne relèvent ni de la logique, ni de la culture politique des communautés villageoises, si bien qu'elles sont toujours subverties, détournées. Les membres de la communauté n'« élisent » que celui ou ceux qui ont reçu l'investiture, le « *tsodrano* » des détenteurs des pouvoirs traditionnels. Pour pouvoir s'implanter durablement dans une communauté, un projet doit avoir l'aval des détenteurs des pouvoirs traditionnels dans cette communauté, à moins qu'il ne

<sup>2</sup> Acronyme de « Alasoa Fagnahiambe » qui signifie la belle forêt de la grande famille (ou mieux de la réunion des lignages)

<sup>3</sup> C'est nous qui soulignons.

<sup>4</sup> C'est nous qui soulignons.

soit directement approprié par eux. Il en est ainsi du TGRN comme de tout autre projet. On ne s'étonnera donc pas que la mise en place de la CLB soit dominée par les rapports de pouvoir traditionnels et que les chefs de clan ou de lignage y tiennent une place prépondérante, comme à Soavahiny.

#### A SOAVAHINY...

Dans le *fokontany* de Soavahiny, de la Commune rurale de Vohitsaoka, sous-préfecture d'Ambalavao, le poids de l'organisation sociale traditionnelle, plus précisément celui du « pouvoir microlocal<sup>5</sup> », l'autorité traditionnelle, pèse sur l'ensemble de la vie de la communauté, du foncier aux relations interpersonnelles. Ainsi, une grande partie des terres du fokontany relève de l'autorité du « *Hova* » d'Andonaka, chef du clan fondateur de la communauté. Il est aussi le président de la CLB *TANTELY*, celui de la CLB *TAMIA* étant un de ses proches.

Dans la pratique, les dirigeants non représentatifs sont immanquablement marginalisés et le transfert de gestion s'en trouve dévoyé, réduit à une affaire entre individus en quête de statut social, les « courtiers », et promoteurs de projet, ONG et organisme d'appui - bailleurs de fonds et, éventuellement, administration. C'est ce qui arrive quand les maîtres d'œuvre du transfert de gestion ne prennent pas, ou pas suffisamment, en compte la nature et la dynamique des pouvoirs qui organisent les relations au sein de la communauté. Les équipes d'IRD ont pu constater ce genre de situation dans certains sites du Menabe : inversion de pouvoir, confiscation du pouvoir par de faux leaders, marginalisation de certains COGE.

## De l'autorité du Dina

D'une manière générale, les données de terrain, ne font état d'aucun conflit majeur, ni d'une quelconque contestation qui auraient pu mettre en question l'autorité du *dina*. Il convient de noter que les *dina* que les équipes ont pu consulter formulent explicitement qu'ils sont applicables à tous les usagers, membres autant qu'aux non membres, des ressources naturelles dont la gestion a été transférée aux CLB, à l'exemple des sites de Fianarantsoa.

#### LE DINA

art.3 « ny olona ivelan'ny VOI ka manao hadisoana ao anatin'ny faritra tantanina dia iharan'ity Dina ity » (les personnes extérieures à la CLB, coupables d'infractions dans la zone dont la gestion lui a été transférée, sont passibles du présent Dina) ; art.56 « ity Dina ity dia natao ho an'ny olona rehetra na mpikambana na tsia arak'izay tandrify azy avy ao amin'ny fitantanana sy fanarenana ny faritra tantanan'ny fikambanana Alasoa Fagnahiambe » (le présent Dina s'applique à tous, membres et non membres, chacun en ce qui le concerne, pour la gestion et la restauration de la zone gérée par l'association Alasoa Fagnahiambe). Extraits du Dina de la CLB ALFA d'Angalampona.

art.45 « ity Dina ity dia ampandalovina amin'ny fitondrampanjakana mahefa (Kaominina mpiahy, Servisy Rano sy Ala, ny Sous- préfecture) mba ho ankatoavina alohan'ny hampiharana azy amin'ny mpikambana sy ny olona ivelan'ny fikambanana. » (le présent Dina sera soumis pour approbation aux autorités compétentes – Commune de tutelle, Administration des Eaux et Forêts, Sous Préfecture, avant son application aux membres ainsi qu'aux personnes extérieures à l'association). Extrait du Dina de la CLB AMI du parc villageois d'Anjà.

<sup>5</sup> Pour reprendre un terme utilisé couramment par les anthropologues, entre autres E.Fauroux (Fauroux E. 2002)

L'on peut dire que l'autorité des *dina* tient tout autant à leur contenu qu'au processus de leur validation. Ainsi, à Madorano, commune rurale de Tolongoïna, le dina de la CLB FI.MA.AVO a été adopté en assemblée générale du *fokonolona* de Madorano. De plus, conformément aux dispositions légales – art. 51 de la loi 96-025, les dina ont reçu l'approbation des autorités compétentes. Mais, plus que des dispositions légales et réglementaires, les *dina* tirent leur valeur institutionnelle du système de solidarité et d'intégration sociale qui prévaut dans les terroirs des communautés concernées. On comprend qu'ils soient alors vus par les communautés comme une reconnaissance juridique de leurs droits communautaires traditionnels.

Il serait cependant illusoire de croire que tout va bien dans le meilleur des mondes. Il a été signalé des cas, finalement peu nombreux, de non application du *Vonodina*<sup>6</sup>. On a pu dire que ce genre de faits tient à la structuration des CLB : poids de l'autorité traditionnelle, alliances et liens de parenté, statut social des contrevenants... etc.

Sans vouloir minimiser ces assertions, il conviendrait de les relativiser. A les prendre au pied de la lettre, on ferait passer les communautés villageoises pour des sociétés laxistes, incapables d'appliquer des sanctions qu'elles auraient elles-mêmes élaborées. Contrairement à cela, intervenants et observateurs reconnaissent que les règles et les institutions locales, traditionnelles, de règlement des différends et conflits fonctionnent, malgré les « stratégies de cavalier seul » d'individus ayant partie liée à l'administration, au *fanjakana* ou au fait de ses arcanes et de ses pratiques.

Il semble que l'application du *dina* ne soit mise en question que dans deux cas. D'abord dans le cas où les partenaires de la CLB, Commune de tutelle, Administration forestière, n'assument pas leurs obligations quant au *dina* : suivi lointain, plaintes et rapports, concernant des infractions dûment constatées, restés sans suite. Ensuite, quand la CLB est mise en place au mépris des réalités locales, notamment, comme le souligne E. Fauroux, des « structures microlocales du pouvoir et des modalités par lesquelles ces structures prennent leurs décisions ».

Cette nécessité d'ancrer le *dina* dans les valeurs, les règles et les institutions locales, de son élaboration à sa mise en œuvre, est d'ailleurs prescrite par la loi 96-025 et par le décret 2000-027.

#### LE DINA DANS LA LOI 96-025

Art. 49 (...) Les « *dina* » sont approuvés par les membre de la communauté de base selon les règles coutumières régissant la communauté.

Au cas où deux ou plusieurs communautés de base sont associées dans la gestion des ressources, le « *dina* » doit être approuvé par les membres de chaque groupe conformément aux règles propres régissant chaque communauté.

Art. 50 (...) Les prescriptions que (les *dina*) contiennent doivent être conformes (...) aux usages reconnus et non contestés dans la Commune de rattachement.

Extraits de la Loi 96.025.

Dans cette même logique, il conviendrait de rappeler l'importance particulière de la ritualisation par laquelle le contrat de transfert de gestion est légitimé. Cette légitimation est à la fois une reconnaissance et un engagement mutuel solennel des acteurs devant les ancêtres : « velirano », « joro », « titike », « sangy » ou « fingabe » selon les aires socio-culturelles.

En guise de conclusion, nous voudrions rappeler que l'évaluation effectuée par le consortium Resolve, PCP, IRD, tend à montrer que les résultats, globalement positifs, sont perfectibles. L'amélioration tiendra principalement aux modalités d'application des dispositions légales et réglementaires, dans la mesure où les dysfonctionnements et les dérives résultent de leurs interprétations, sinon des libertés qu'on se donne par rapport à elles.

<sup>6</sup> De vono, châtement mais aussi effacement dans le sens d'apurement, le vonodina, corollaire du dina, énonce les dispositions à prendre en cas d'infraction ou de transgression ; les Raiamandreny en charge de son application sont appelés « mamono dina ».

# Bibliographie

---

- i Intercooperation, Miray/Conservation international. 2001. Les premiers pas de la gestion contractualisée des forêts à Madagascar. Rapport de l'atelier de Mantsoa. Antananarivo 122 p.
- ii WWF. 2005. Réflexions et recommandations sur le transfert de gestion des forêts à Madagascar. 21 p.
- iii Andriambololona A.H., Ranaivoson O.A., Rasamoelina M.S. 2004. Evaluation des programmes forestiers environnementaux dans le cadre de la politique forestière à Madagascar. Rapport final. JICA- MINENVEF. 45 p.
- iv DGEF, CIRAD, GTZ/POLFOR, Miray Team, SAHA Intercooperation, TANY MEVA. 2002. Mise en oeuvre du processus de transfert de gestion des ressources forestières. Rapport de l'atelier de capitalisation de Mahajanga 58p.
- v Fauroux E. 2002 Comprendre une société rurale. Les structures microlocales du pouvoir dans les villages de l'ouest malgache. GRET. Paris. p.24 à 29. Annexe 2 p.127 à 142

# Foncier et transfert de gestion : la SFR

Rolland Razafindraibe, Daniel Andriambolanoro et Martin Rakotondrasata

## Résumé

---

Depuis la fin de 1996, la sécurisation foncière relative, SFR, constitue une des actions inscrite à la procédure des transferts de gestion en application de la loi 96-025. La SFR permet la prise en compte des objectifs de long terme et vise à sécuriser durablement même si de façon relative à la fois les espaces et ressources communs objets du transfert de gestion et l'ensemble des occupations foncières sur le terroir de la communauté concernée. Pourtant la SFR a connu jusqu'à présent une mise en pratique timide et limitée du fait des réticences d'un certain nombre d'opérateurs de développement peu soucieux d'action à long terme et qui arguent des délais et des coûts de la mise en œuvre de la SFR.

## Introduction

---

La gestion des ressources naturelles sur les espaces communs interfère fortement avec l'usage de la terre du finage, la partie cultivée ou en jachère du terroir. Les relations des usagers et des communautés avec leurs terres ainsi qu'avec les ressources communes ont alimenté depuis 1996 les préoccupations des acteurs du transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables (Le Roy, Bertrand & Montagne, 2006<sup>1</sup>). La question foncière cristallise en quelque sorte la nature des rapports existants entre les usagers entre eux et avec l'Etat à propos de la terre comme à propos de l'usage des espaces et des ressources communes. La réglementation par des normes locales de l'accès et des droits d'usage des terres et des ressources est seule susceptible de garantir une gestion locale sécurisée et durable des ressources naturelles renouvelables à travers la mise en œuvre de la Gelose (application de la loi 96-025). La sécurisation foncière relative (SFR)

complète le contrat Gelose à travers une nouvelle approche centrée sur la logique endogène pour assurer l'émergence d'un ordre négocié et d'une nouvelle forme d'organisation de l'espace. En ce sens, les mesures foncières liées à la gestion des ressources naturelles renouvelables sont une procédure indispensable pour la formalisation effective et durable des contrats de transfert de gestion.

## **La dimension foncière des contrats de transfert de gestion**

La sécurisation foncière relative instituée par le décret N° 98-610 du 13 Août 1998 consiste en un relevé public, concerté et contradictoire, avec l'ensemble des membres de la communauté, de toutes les occupations foncières (Prat ; 2003) sur le terroir d'une communauté de base (finage et espaces communs). Cette procédure permet de cerner les rapports des usagers de l'ensemble des espaces et les types de maîtrises des terres et des ressources. La détermination des rapports sociaux constitue en fin de compte le point de départ à la structuration et à la formalisation des rapports fonciers dans le contexte du transfert de gestion. La sécurisation foncière relative (SFR) permet à la fois de consolider officiellement les droits d'occupation des membres des communautés locales dans leurs terrains entre eux et vis-à-vis de l'extérieur et aussi simultanément de garantir socialement de façon solennelle les limites des espaces et des ressources communes à gérer durablement dans le cadre du contrat Gelose.

### **Les exigences foncières reconnues au contrat de transfert de gestion**

La sécurisation foncière relative (SFR) est reconnue en tant que procédure inhérente au principe lié à la mise en oeuvre du contrat de transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables au profit d'une communauté locale de base. Elle permet de dresser un état complet de l'usage des espaces et des ressources (en particulier elle recense les droits d'usage existants) et contribue à engager le débat interne à la communauté sur les règles à adopter pour diminuer la pression humaine sur les ressources. Les actions à engager pour sa mise en place s'identifient alors aux réalités existantes et par rapport à la demande des communautés ouvertes aux dispositions conformes à la loi Gelose.

### **La SFR, une option retenue pour engager les contrats GELOSE**

La SFR est régie par le décret n° 98-610 du 13 Août 1998. La procédure engagée s'est basée sur la mobilisation d'une dynamique interne des communautés d'usagers volontaires pour à la fois améliorer la sécurisation sur les espaces appropriés (terres cultivées et jachères) et pour décider de règles renouvelées et améliorées pour gérer l'accès aux espaces communs. La SFR constitue comme la négociation du contrat Gelose un moment et une opportunité pour la communauté de développer des initiatives locales et de renforcer les processus coutumiers de concertation et de décision. Elle permet de consolider officiellement les droits d'occupation des membres des communautés locales sur leurs terrains.

Dans le cadre des mesures prises, les droits sont convenus entre les parties prenantes, mais ne sont pas garantis par l'Etat de façon absolue et inattaquable. Le processus apparaît simple et rapide pour assurer la délimitation d'une occupation individuelle ou collective légitimée à la fois par l'ensemble de la communauté et les communautés riveraines. Il s'agit d'une procédure conçue comme à moindre coût dans sa réalisation. L'ensemble des terres qui se trouvent dans les limites du périmètre de la communauté de base peuvent inclure des formes diversifiées de l'usage : communautaire, lignagère, familiale ou individuelle. Les préoccupations apparaissent centrées sur l'importance accordée à la double sécurisation contractuelle des terrains concernés afin d'éviter l'accès libre.

L'opération en question n'est ouverte qu'après l'agrément administratif de la demande de transfert de gestion de la commune par une autorité compétente, notamment le ministre dont relève le service foncier ou de son représentant. Elle consiste donc en la délimitation du terroir de la communauté locale de base bénéficiaire de la gestion des ressources naturelles renouvelables ainsi qu'au constat des occupations comprises dans le terroir.

Les documents de la SFR à établir en 2 exemplaires, sont constitués par :

- le plan de la ressource naturelle renouvelable, objet du transfert de gestion ;
- le plan du périmètre de la zone soumise à la SFR ainsi que le procès-verbal dressé lors de sa délimitation ;
- l'état parcellaire dénommé état SFR et le plan parcellaire dénommé plan SFR.

### **La SFR dans son application au niveau d'un périmètre demandé**

Les limites du périmètre soumis à la SFR sont celles arrêtées dans le cadre du processus de transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables aux opérations prévues s'inscrivent au centre de l'application des mesures d'instruction de la demande de transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables. Une campagne d'information est entreprise après la délimitation des terroirs et du périmètre considéré. L'intervention se limite en quelque sorte à un inventaire foncier qui serait reporté sur un plan-croquis et complété par un état parcellaire.

L'apparition de nouveaux acteurs demandeurs de terres à cultiver nécessitera donc pour eux de respecter une nouvelle procédure de relations avec la communauté et avec la commune qui détient l'état parcellaire et le tient à jour. Les nouveaux arrivants seront donc tenus de respecter l'ensemble des constatations effectuées lors de la SFR et en particulier seront astreints à respecter les limites des espaces communs et les règles mises en place lors de la conclusion du contrat Gelose.

La SFR constate uniquement les droits reconnus socialement au niveau local de jouissance ou de possession des occupants et peut constituer une étape vers l'immatriculation foncière.

Les limites du périmètre en question font ici l'objet d'un abornement et d'un levé topographique régulier rattaché au réseau géodésique existant. Il appartient à un géomètre assermenté de procéder publiquement aux délimitations et aux enquêtes parcellaires de façon contradictoire. Un plan parcellaire expédié ou un agrandissement photographique sera annexé au dit état qui fait ressortir :

- les références de la parcelle,
- le ou les occupants
- la consistance de l'immeuble et éventuellement la superficie approximative,
- les droits ou servitudes qui grèvent éventuellement la parcelle
- les litiges éventuels (la procédure de la SFR constitue une occasion et une incitation forte au règlement concerté des litiges (Le Roy, 2004<sup>ii</sup>)).

La détermination des possibilités de conciliation devrait précéder le recours à l'arbitrage marqué ici par l'intervention de la commune concernée. Les documents SFR, une fois établis font l'objet d'une vérification technique par la Direction des services topographiques avant d'être annexés au contrat de transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables qui par la suite seront déposés à la commune du ressort. Les mêmes documents seront remis au Bureau de la Conservation des Documents Topographiques à titre de dépôt et de conservation.

### **Un ordre spatial communautaire ouvert aux procédures de transfert de gestion**

Les différents niveaux spatiaux retenus à partir de l'évaluation faite des ressources concernées par le transfert de gestion ont mis en évidence une situation complexe. Une formule de sécurisation marquée par la mobilisation d'outils de la gestion foncière à celle des ressources est appelée en fin de compte, à être expérimentée. L'évolution des rapports fonciers retrace en quelque sorte la dynamique identitaire et l'originalité des représentations au niveau des sites concernés par le transfert de gestion.

Les réalités observées ont démontré que la sécurité économique des usagers s'inscrit avant tout dans le cadre des réseaux, où des liens familiaux se mélangent aux liens économiques, politiques et sociaux. Les conditions requises pour l'avènement d'une structure locale de gestion foncière ne sont rien sans les autorités chargées de mettre au point des règles et de les rendre opérationnelles. Il convient ainsi de veiller au renforcement des capacités des autorités coutumières.

## **Evolutions des rapports fonciers suite à la mise en place du transfert de gestion**

La situation des sites de transfert de gestion étudiés est marquée essentiellement par les pratiques multiples et diverses des usagers des ressources naturelles renouvelables. Les formes d'utilisation et les modes de gestion des ressources ont fait émerger une diversité de stratégies foncières.

Dans le contexte de la région de Toliary, la question foncière est caractérisée par un mode d'occupation coutumière légalisée fondée sur une gestion communautaire sans toutefois bénéficier de titre ni de cadastre constaté au service des Domaines. Le contrat de transfert de gestion est l'occasion pour la communauté d'obtenir une légalisation relative et tacite (de la part de l'administration) de son occupation de terrains domaniaux.

Dans le contexte de la région de Fianarantsoa, le processus de contractualisation sur le site de Tolongoïna sous-estime la question de sécurisation foncière du terroir et des ressources naturelles renouvelables, qui est un élément essentiel de la gestion communautaire. Les règles communautaires permettaient aux membres des Fokon'olona d'utiliser ces terrains communautaires, notamment les terrains forestiers, pour le prélèvement de produits forestiers et l'agriculture après défrichement. Cependant, compte tenu de la fragilité de ces règles communautaires non reconnues formellement par l'administration, il était difficile, voire impossible pour les Fokon'olona de contrecarrer les actions et les stratégies d'individus incontrôlables. Actuellement, les contrats de gestion ont permis de renforcer l'exclusivité des droits de gestion des forêts des communautés locales de base concernées par rapport aux intervenants extérieurs.

Dans le contexte de la région de Toamasina, la SFR ne peut être réalisée qu'après au moins trois années de fonctionnement effectif du transfert de gestion, compte tenu des conditions d'évaluation et de suivi indispensables au renouvellement du transfert de gestion. Les coûts et les différents frais d'enregistrement et d'élaboration des plans au niveau des Services des Domaines et de la Topographie sont inaccessibles à la communauté locale de base. Par ailleurs, la loi n'a pas prévu de SFR pour le transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables marines. Cette éventualité pourrait être étudiée pour sécuriser les droits communautaires sur des zones de pêche.

Dans le contexte de la région de Mahajanga, la procédure de la SFR s'est arrêtée à la simple délimitation des ressources à transférer et du terroir sans inventaire parcellaire, étant donné l'absence des problèmes fonciers dans ces communautés de détenteurs coutumiers. Les contrats de transfert de gestion ne comportent pas (ou pas encore) de documents SFR devant figurer en annexe. La bonne répartition des « veritSIMà » (avertissement pour le paiement de la taxe foncière) correspondant aux parcelles appropriées a été reconnue comme une matérialisation de la sécurisation foncière des producteurs.

Dans le contexte de la région d'Antsiranana, il paraît pour quelques contrats de transfert de gestion étudiés que les autorités locales ont des visées basées sur des intérêts personnels pour la gestion des ressources transférées. L'application du système d'inventaire foncier local (SIFL) initié par le WWF (sans base légale) à Andapa avec la forte implication de la commune dans la délimitation, a apporté un certain dynamisme dans le processus de mise en place du transfert de gestion des ressources forestières. Les membres du Comité de Gestion ont déjà mis en place des stratégies visant à la continuité des actions entreprises après le retrait de l'organisme d'appui.

## **Une mise en place timide et retardée de la SFR lors de la conclusion des contrats de transfert de gestion**

Actuellement, les contrats de transfert de gestion se sont le plus souvent limités, sauf exception à déterminer l'exclusivité des droits de gestion des forêts aux communautés locales de base concernées. Sauf quelques cas isolés, presque aucune sécurisation foncière n'a été effectuée. La raison évoquée le plus souvent est que le décret dit Gestion contractuelle des ressources forestières (GCF) n'exige pas la mise en oeuvre de la procédure de sécurisation foncière relative (SFR). L'argument évoqué pour l'évacuation de la SFR est le processus

administratif, qui, il est vrai, apparaît a priori relativement long et compliqué (Maldidier, 2001<sup>iii</sup>), ne serait-ce que parce que nécessitant l'intervention des géomètres assermentés de la Direction des Domaines.

Cependant, il faut souligner que la forte implication de la commune concernée dans la délimitation, a apporté un certain dynamisme dans le processus de mise en place du transfert de gestion des ressources forestières et les membres du Comité de Gestion ont déjà mis en place des stratégies visant à la continuité des actions entreprises après le retrait de l'organisme d'appui, dont essentiellement :

- l'amélioration de la communication interne (entre les membres de la communauté locale de base, le Comité de Gestion et entre les acteurs impliqués dans la gestion des ressources forestières),
- le renforcement de la surveillance des ressources par l'amélioration des comités ad hoc,
- l'approfondissement des connaissances dans le domaine juridique.

### **Une prise en compte insuffisante du foncier et de la SFR lors de la préparation des contrats Gelose**

La SFR repose en fait, sur un double enjeu qui demeure le plus souvent occulté ou ignoré dans « l'urgence » de la réalisation des PTA (plans de travail annuels) des projets par les organismes de développement ou d'appui, par leurs obligations vis-à-vis des bailleurs, par les restrictions financières, à savoir : la sécurisation de l'investissement (temps, moyens...) pour l'intensification, l'innovation et la viabilité à long terme du transfert (Montagne & al., 2000<sup>iv</sup>).

Cette occultation se traduit par un écart manifeste entre, d'un côté la primauté donnée aux principes ou normes « techniques », de l'autre les lacunes, ou le mutisme sur les choix et arguments « politiques » de long terme dans les PAGS, en particulier l'absence de mention du concept de « réserve foncière », alors même qu'il est question d'« équilibre entre les besoins et les ressources » sur le long terme dans les objectifs des contrats Gelose. La Gélouse fait le lien entre gestion des ressources, sécurisation foncière et médiation environnementale » (Rangers, 2003<sup>v</sup>).

## **Recommandations sur la mobilisation de la SFR**

Les constats du terrain démontrent que le principe de sécurisation reste fondamental pour les populations, pourtant la procédure SFR s'avère souvent trop longue et trop coûteuse pour pouvoir être adoptée par les organismes d'appui. Les évaluations constatent l'importance pour les communautés locales de base de la sécurisation foncière qui reste la principale préoccupation des populations sur l'ensemble de Madagascar. Il s'avère probable que la SFR soit progressivement adoptée de plus en plus souvent. Surtout si les conditions de sa mise en œuvre apparaissent peu chères et rapides. Il s'agirait de voir la SFR donc, comme mesure de sécurisation des transferts de gestion des ressources naturelles à long terme. Deux options possibles se proposent de :

- limiter la SFR, dans un premier lieu à la délimitation périmétrale concertée du terroir et des diverses ressources existantes (mise en place du TGRN) : il s'agirait de créer une nouvelle option de "SFR simplifiée".
- réserver la pleine SFR pour après le renouvellement du contrat au-delà du délai initial de trois ans.

Il conviendra également de favoriser à l'échelle communale, le concours de toutes les institutions spécialisées intervenant dans les transferts de gestion pour caractériser l'adéquation entre les initiatives paysannes et les pratiques foncières. Les situations devront être formalisées, les cadres de la solidarité et des initiatives institutionnalisées seront considérées sans distinction de la nature de production agricole et des ressources transférées. Des données appropriées et crédibles constituent la base d'une meilleure qualité des informations foncières. Il s'agit de bien définir dans ce cas les bénéficiaires et les intervenants du transfert de gestion pour des entretiens concis.

Les cinq questions posées pourraient déboucher ici à une contribution à la formulation d'indicateurs simples et utilisables :

- Les valeurs attachées à la terre constituent-elles une référence commune pour les usagers ?
- Le consensus représentatif dans un espace de cohabitation entre différentes stratégies familiales agit-t-il en fonction de l'administration ?
- La mobilisation des valeurs communes endogènes constitue-t-elle un facteur de réussite au niveau des négociations engagées ?
- La faiblesse d'une autorité susceptible de garantir les usages fonciers coutumiers demeure-t-elle ici une des carences de leur reconnaissance par l'administration ?
- La SFR soutenue par la présence d'une autorité forte assure-t-elle un accès équitable des usagers aux ressources naturelles ?

## Bibliographie

<sup>i</sup> Le Roy, E., Bertrand, A., Montagne, P., 2006 ; Gestion locale des ressources renouvelables et sécurisation foncière à Madagascar ; in Bertrand, A., Montagne, P., Karsenty, A. ; 2006 ; L'Etat et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar ; L'Harmattan éditeur, Paris.

<sup>ii</sup> Le Roy, E., 2004 ; Les Africains et l'Institution de la Justice, Entre mimétismes et métissages ; Dalloz, Paris.

<sup>iii</sup> Maldidier, Ch., 2001, La décentralisation de la gestion des ressources renouvelables à Madagascar. Les premiers enseignements sur les processus en cours et les méthodes d'intervention ; Rapport d'activité ; Service de Coopération et d'action culturelle, Tananarive

<sup>iv</sup> Montagne P. et Béchaux E. 2000. Compte rendu interne de participation à l'atelier Mantasoa des 28, 29 et 30 novembre 2000

<sup>v</sup> Rangers, T., 2003, Dynamiques induites par la loi 96 025 sur le transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables : version métissage entre loi et coutume ? Rapport de stage, Paris, LAJP.

# La décentralisation et le transfert de gestion

Jules Razafarijaona

## Résumé

---

La décentralisation de la gouvernance des ressources naturelles est considérée comme étant une des applications de la loi 93.005 dans le secteur environnemental. Des articulations pourraient s'établir entre le Charte de l'environnement et la législation générale sur la décentralisation. Celle-ci se doit de constituer la matrice institutionnelle de mise en œuvre du service public de gestion durable de la biodiversité et des écosystèmes naturels notamment au niveau communal. Divers aspects de problèmes sont soulevés par ces articulations dans la mesure où des conflits institutionnels, économiques, techniques, sociaux, financiers et enfin de mise en cohérence entre les différents textes juridiques ayant trait au secteur environnemental se posent. La décentralisation est loin d'être effective dans la mesure où la détermination de ces actions échappe aux élus locaux et marginalise les populations locales en les vouant à un état d'irresponsabilité.

## Contexte global de la décentralisation

---

Selon les dispositions de la loi 93.005 portant orientation générale de la décentralisation, le système de gouvernance décentralisé consiste à créer des instances de prise de décision tant sur le plan politique, économique que social en vue du développement national, régional et local (article 3 de la loi 93.005). Pour ce faire, il s'agit de déléguer et de transférer des activités de développement et de responsabilités aux élus locaux. Par ailleurs, la Constitution révisée de 1998 a conforté ce processus de décentralisation par l'instauration des provinces autonomes qui sont des collectivités publiques dont les démembrements sont constitués par les régions et les communes. Le principe de tutelle de la collectivité supérieure aux

collectivités sous-jacentes se trouve abandonné selon que chaque collectivité territoriale décentralisée exerce une plénitude de compétences de gestion des affaires publiques lui étant correspondantes et définies par la Constitution et la loi (art.10 de la loi 93.005). Toutefois, pour une efficience de l'administration de l'Etat et des structures décentralisées, le système déconcentré est retenu en vue d'apporter appui, conseil et assistance à ces dernières d'une part et pour garantir l'indivisibilité et la continuité de l'Etat à travers un système de contrôle à posteriori par les services déconcentrés de l'administration (art.15, 16, 17, 18, 19, 20,21 de la loi 93.005).

## **Problématiques spécifiques du secteur environnemental par rapport à la décentralisation**

L'environnement, ensemble des ressources naturelles renouvelables, est dans le cadre légal défini par la loi 90.033 du 21 décembre 1990 et la loi 97.012 du 6 juin 1997 ou Charte de l'Environnement. Le Document Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (DSRP) envisage les modalités d'une gestion durable des ressources pour soutenir les impératifs de développement énoncés dans le DSRP. Ainsi, une mission la Banque Mondiale (Obura, 2002) a retenu des propositions pour une bonne intégration des questions environnementales dans le DSRP. Il relève notamment que «la gestion environnementale décentralisée facilitera l'intégration des solutions de la pauvreté-environnement à la politique régionale ». Il propose que les cellules environnementales et l'unité de contrôle et d'évaluation doivent être décentralisées au niveau provincial. Ce qui signifie que la Commune constituerait à la fois le cadre de référence, d'interactions et de dimensionnement des programmes et projets de développement local et communautaire selon les termes de la loi 96.025 sur la gestion locale sécurisée des ressources naturelles renouvelables.

En d'autres termes des articulations pourraient s'établir entre la Charte de l'environnement et la législation générale sur la décentralisation. Celle-ci se doit de constituer la matrice institutionnelle de mise en œuvre du service public de gestion durable de la biodiversité et des écosystèmes naturels notamment au niveau communal. Cependant, des conflits de compétences existent entre l'Etat et les Provinces Autonomes, l'Etat et les Collectivités décentralisées et les Provinces Autonomes et les Collectivités décentralisées.

La décentralisation qui se caractérise par des dimensions administratives, économiques et financières, se doit d'être effective et opérationnelle par la mise en œuvre des transferts des compétences à l'endroit des communes, en leur conférant le statut de maître d'ouvrage et dont la justification est manifestée par l'article 76 de la loi 94.007 relative aux pouvoirs et compétences des CTD.

La commune peut mettre en œuvre la gestion décentralisée des ressources naturelles. Une telle démarche serait de nature à résoudre les conflits juridico-institutionnels entre la loi sur la GELOSE et le décret sur la GCF, et permettrait d'éviter les conflits sectoriels avec les autres ressources naturelles transférables et relevant des autres départements ministériels.

Par ailleurs, lorsque la mise en œuvre de projets de terrain intègre deux ou plusieurs communes, ces dernières peuvent s'associer en vertu des dispositions du décret 99.952 du 15 décembre 1999 portant création, organisation et fonctionnement de l'Organisme public de coopération intercommunale (OPCI) et ce conformément à l'article 20 de la loi 94.007 du 26 avril 1995. Ceci est souvent le cas en matière environnementale dans la mesure où la circonscription administrative ne coïncide pas toujours avec l'espace constituant l'habitat naturel d'espèces faunistiques et floristiques.

Aux conflits de compétences se greffent d'autres relatifs aux aspects économiques, techniques, sociaux, financiers, ainsi que le défaut de mise en cohérence ou de synergie entre les différents textes juridiques ayant trait au secteur environnemental.

## **Des aspects institutionnels**

Ces textes législatifs et réglementaires définissent en six principes ces articulations entre l'Etat et les Collectivités territoriales décentralisées :

- l'attribution à un niveau de collectivité concernée par un domaine particulier tel le secteur Environnemental à la commune la pleine compétence d'intervention ;
- la subsidiarité c'est à dire que la commune est le cadre spatial normal d'exercice d'administration à son niveau territorial ;
- l'autonomie financière pour la commune ;
- la compensation des transferts de compétences par l'attribution des ressources correspondantes ainsi que les transferts des moyens humains et matériels affectés à l'exercice de ces compétences ;
- la progressivité de la mutation administrative allant de l'administration centrale vers la collectivité concernée dont la commune ;
- l'équilibre entre la déconcentration et la décentralisation se traduisant par la mise en cohérence des services déconcentrés représentant l'Etat avec les élus communaux.

Par rapport à ces principes édictés par la Constitution et les textes sur la décentralisation, les contraintes suivantes sont notées et méritent d'être soulignées :

- la non applicabilité des dispositions de l'article 50 de la loi 94.007 sur les pouvoirs et compétences des collectivités qui précise que le bureau exécutif se doit d'être composé de responsables des services publics créés et devant être financés par la collectivité concernée ou mis à disposition par l'Etat notamment pour raison d'incapacité technique et financière des structures décentralisées ;
- le chevauchement ou l'empiètement, sur les autorités décentralisées, des services déconcentrés qui entraîne des conflits de compétences dans l'exercice des fonctions administratives, financières et techniques ;
- la forte dépendance des communes aux dotations financières de l'Etat qui amoindrit leur capacité institutionnelle dans les processus décisionnels ;
- l'identification, la définition de priorités, la décision, l'exécution et le contrôle de programmes et de projets relèvent de l'administration centrale au travers de ses services techniques qui interviennent en régie ou des organismes d'exécution sous sa tutelle laissant les collectivités territoriales notamment les Communes au stade de bénéficiaires - passifs ;
- enfin, en conséquence de tout ce qui précède, il faut retenir que les collectivités locales n'ont pas de capacité institutionnelle de négociation et ne sont pas en mesure de s'ériger en interlocuteurs face à l'Etat ou à d'autres intervenants notamment face aux ONG ou autres organismes internationaux ;

Le fond du problème institutionnel est que la plus grande partie des actions de développement engagées au niveau des collectivités décentralisées émanent des départements ministériels sectoriels de l'Etat et sont administrées par leurs services déconcentrés voire des agences d'exécution.

## **Des aspects techniques**

La décentralisation institutionnelle revient à un transfert de compétences techniques et financières ; il faut que les CTD, par exemple, aient une réelle capacité de gestion et d'exploitation, des écosystèmes transférés. Cette capacité leur est permise par l'acquisition des compétences d'exercice selon la loi 93.005 elle-même précisée et confortée par les dispositions de la loi 96.025 portant Gestion locale des ressources naturelles. Dans cette tâche, il s'agit pour les CTD d'acquérir une véritable maîtrise d'ouvrage pour être à même de donner les axes concrets de développement et inverser la situation actuelle où les programmes et les projets en matière environnementale se trouvent généralement initiés par l'Etat et ses partenaires extérieurs et sont gérés en régie par leurs services déconcentrés.

## **Des aspects financiers**

Sur le plan financier, le défaut de transfert de compétences aux collectivités décentralisées limite la capacité de ces dernières de pouvoir intervenir dans la gestion et la valorisation des ressources de la biodiversité notamment en matière de fiscalisation locale pour compléter les dotations annuelles de l'Etat pour les communes. Elles peuvent quand même créer des impôts locaux et des taxes parafiscales (art.25 et 74 de la loi 93.005) et ce sur décision des conseils communaux à l'exception de ceux fixés par la loi de finances (art.25 et 82 de la loi 93.005). L'art. 54 de la loi 96.025 donne la *possibilité aux communautés de base agréées, bénéficiaires du transfert de gestion, d'avoir droit à certains avantages pour la commercialisation et la valorisation des ressources renouvelables et des produits dérivés.*

## **Des aspects juridiques**

Une bonne gestion des ressources naturelles implique la mise en place à tous les niveaux, y compris locaux et régionaux, d'une gouvernance et d'un partage clairs des responsabilités sur la base de réflexions approfondies quant aux enjeux préservation, de gestion ou d'exploitation des écosystèmes locaux et régionaux. On se situe bien dans un processus de gestion de ressources naturelles avec toutes les contraintes liées au fonctionnement des écosystèmes naturels.

Une telle réflexion implique la nécessité de prise en compte de la décentralisation avec les cadres juridiques relatifs au secteur environnemental (loi 90.033 du 21 décembre 1990 portant Charte de l'environnement et loi 96.025 relative à la gestion locale sécurisée des ressources naturelles renouvelables), au secteur forestier (loi 97.017 portant politique et législation forestière) et au domaine de l'Etat. Ce qui implique l'obligation d'adopter une approche intégrée et systémique entre ces cadres juridiques en raison de leurs rapports avec le secteur environnemental. La ratification, par l'Etat malgache, de la Convention sur la Diversité biologique, du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture et du Protocole de Carthagène sur la Biosécurité, requiert l'élaboration d'un cadre juridique cohérent pouvant permettre la coordination des diverses actions environnementales.

# **Analyses générales des résultats**

---

Lors des travaux d'étude de la phase 1, destinée à mettre au point la méthodologie de l'enquête qualitative, il a été relevé l'absence actuelle de processus réel d'intégration des transferts de gestion aux Plans Communaux de Développement (PCD). Les PCD ont été le plus souvent (ou sont) le résultat des travaux d'équipes spécialisées de consultants et le reflet des objectifs de leurs bailleurs soit le plus souvent le FID, le PSDR ou certaines ONG. Ainsi, sur un total de huit transferts de gestion étudiés, seul, celui de MERIKANJAKA, est intégré dans les plans locaux de développement. Le fait que la plupart des transferts aient été mis en place avant l'établissement des plans de développement communaux, ainsi que les origines institutionnelles distinctes des PADR et PNAE, expliquent largement cette non intégration.

Le risque existe de voir des duplications d'activités ainsi que des conflits de choix stratégiques de développement relatives à la valorisation des ressources naturelles (conservation, récolte durable ou transformation à des fins agricoles). Il est observé que presque toutes les initiatives de TGRNR ne sont ni insérées, ni prises en compte dans les référentiels de développement au niveau communal même si, au niveau régional, les problématiques touchant le TGRNR sont soulevées. Il existe ainsi un vide dont il convient de tenir compte dans les pratiques actuelles de finalisation des TGRNR et aussi de celles des PCD. La non intégration des transferts de gestion dans les PCD ne fait que mettre en perspective le manque d'intégration entre les grands programmes nationaux qu'ils soient politiques comme le PADR (Programme d'Appui au Développement Rural) ou plus opérationnels comme le PNAE (Plan National d'Action Environnementale) et le PSDR.

Les principales conclusions de cette phase étaient que les TGRNR devraient être systématiquement intégrés aux cadres locaux et régionaux de développement, notamment aux Plans Communaux de Développement et vice versa que les bases de données des TGRNR et celles relatives aux Plans Communaux de Développement

soient mises en relation et systématiquement consultées par les organismes d'appui. Il avait été noté que malgré l'existence d'un potentiel associatif et du fait de diversités d'intérêt, depuis 1997, aucune activité prévue n'a été intégrée dans le PCD (Ambatolampy, Menabe). Il existe des conflits d'information et de communication entre mise en place et mise en œuvre de programmes de développement local ou régional dus essentiellement au défaut d'intégration. Le choix de sites ne devrait se faire qu'après une analyse du cadre de développement local pour éviter une répartition dispersée des ressources en ignorant les réalités de planification et de développement réel.

### LES SITES DE LA ZONE SUD (TOLIARA)<sup>1</sup>

Sur le plan de l'intégration régionale des transferts de gestion, les communes et leurs élus apparaissent sensibilisés au fait que les textes relatifs au transfert de gestion sont une part essentielle de la mise en œuvre de la politique nationale en matière d'environnement pour la conservation de leur patrimoine communautaire. Ils mesurent l'intérêt de leur participation au processus de conclusion du contrat et sa validation administrative. En ce qui concerne l'implication des services techniques dont la DIREEF et la CIREEF ou les domaines pour l'aspect foncier, elle est limitée ce qui peut entraîner des conflits sur le terrain. Les organismes d'appui, en l'occurrence SAGE et PSDR interviennent directement dans l'initialisation et la conduite des processus de mise en place des transferts de gestion. De fait, il conviendrait de régler les problèmes d'articulation institutionnelle entre collectivités territoriales décentralisées, services techniques et organismes d'appui, notamment par plus de concertation, de coordination et de conjugaison des actions. L'équipe a mis en exergue la démarche récemment initiée par le PSDR dans les transferts de gestion pour combiner ses activités de soutien à la production avec celles de la protection de la biodiversité et de la gestion des ressources naturelles. L'idée a consisté à mettre en place le PCD « vert » pour marquer l'insertion, dans ses programmes de développement communautaire et notamment de leur planification par les PCD, d'un volet environnemental.

Cette évolution traduit une progression dans le processus d'intégration entre les projets locaux. Ces derniers peuvent se construire à partir d'une plate-forme de concertation et d'échanges d'informations et de coordination des actions relevant du transfert de gestion. Il est possible de relever que, même si le PSDR se distingue des autres programmes intervenant dans les zones rurales qui ne prennent pas en considération les questions de préservation de la biodiversité tel le PST ou le FID, cette intégration laisse subsister des approches insuffisamment coordonnées avec une duplication de méthodologies, de systèmes de financement et de cadres institutionnels. La question de la responsabilité de l'élaboration du PCD « vert » entre ministères reste posée puisque le PCD relève du ministère chargé de la décentralisation alors que les thématiques relatives aux transferts de gestion relèvent bien évidemment du ministère en charge de l'environnement. Il a été noté que les communes rurales de Sakahara et d'Ankilimalinika (à laquelle se rattache le site de Ranobe) ne disposent pas de PCD bien que les maires aient été informés de cette mesure.

Sur un autre plan, il est difficile d'affirmer que la gestion décentralisée des ressources naturelles est effective en ce sens que les CTD agissent comme étant des représentants de l'Etat et non au titre de maître d'ouvrage de leurs programmes de développement. De tels problèmes traduisent l'existence de fortes lacunes quant à l'effectivité de la gouvernance locale qui devrait être investie de dimension administrative, économique et financière accompagnées de transferts de compétences techniques. En d'autres termes et même si l'on s'éloigne un peu du sujet, il serait intéressant que les communes rurales où existent des TGRN soient dotées de domaines fonciers par l'Etat. Ce qui permettrait la gestion décentralisée de l'espace et des ressources domaniales et faciliterait le transfert de gestion communautaire de ces ressources domaniales en ouvrant de véritables opportunités de retour financier tant pour les collectivités que pour les communautés locales de base. L'équipe a relevé avec

<sup>1</sup> Razafiarijaona J., Rakotondrasata MF., 2004. Evaluation qualitative du transfert de gestion des ressources de Tulear (phase 2). PCP (ESSA Agromanagement / FOFIFA DRD / département forêts du CIRAD). 21 p.

ses interlocuteurs que l'absence de plans communaux de développement permettant de définir, les rôles de chacune des entités intervenantes (VOI, services techniques, etc..) ne permet pas de véritable intégration des actions de transfert de gestion et risque même de créer antagonismes et conflits de compétences. Les débats conservation / valorisation devraient être anticipés au niveau de la commune, à partir d'une analyse objective des besoins locaux, des possibilités d'exportation et des nécessités de conservation et de protection des ressources. Cette insuffisante intégration des mesures de conservation avec les impératifs de valorisation économique dans les zones rurales reflète les caractères sectoriels des interventions, des méthodologies, des financements et des institutions intervenantes. De façon synthétique, l'équipe relève pour les sites étudiés, une non implication des communes à la fois dans la mise en place des actions de transfert de gestion, de suivi et contrôle et de cadrage politique de ceux-ci. Leur rôle est limité à une validation administrative des contrats. La non articulation entre programmes et la non-insertion dans les PCD des questions de transfert de gestion doit aussi être relevée, même si l'initiative du PSDR pour promouvoir le PCD « vert » doit être relevée.

## **Transferts de gestion et respect d'un droit économique**

Les Collectivités territoriales décentralisées, en l'occurrence les communes, constituent ainsi le cadre d'exercice de la gouvernance de proximité des ressources naturelles. Les zones transférées ou à transférer impliquent nécessairement une ou plusieurs communes. Des contraintes ne manquent pas de survenir lorsque la mise en œuvre des programmes intègre deux ou plusieurs Communes. En effet, ces dernières peuvent s'associer en Organisme public de coopération intercommunale (OPCI). Cette gestion décentralisée se trouverait confortée par la mise en œuvre d'une part de la dotation foncière au profit des communes instituée par la législation sur le Domaine privé de l'Etat, en vertu de laquelle une commune peut procéder à de transfert de gestion de sites jugés d'intérêt biologique avec l'appui conseil des services techniques déconcentrés.

## **L'intégration des actions de transfert de gestion : enjeu majeur de la décentralisation ?**

Le relevé des informations présentées ci-dessus montre à l'évidence que l'on est loin d'une vraie intégration des transferts de gestion des ressources naturelles renouvelables dans les politiques de développement soutenues par l'Etat souvent axées sur d'autres secteurs notamment les transports ou l'eau voire la santé. L'environnement reste, si l'on observe les résultats des enquêtes, en marge des préoccupations.

Certes, des efforts peuvent être relevés çà et là suite à une initiative individuelle ou à un collectif particulièrement mobilisé (comme dans le MENABE) pour une réelle prise en compte de ces problématiques environnementales (avant même de parler de transfert de gestion) mais on ne ressent pas de dynamique généralisée.

Les Plans communaux de développement qui auraient pu être la base de ces avancées pour une réelle intégration des politiques de développement ne semblent pas, pour les sites étudiés, avoir été rédigés dans cet esprit. Ils font ressortir les besoins fondamentaux des populations (routes, santé, éducation) mais pêchent pour ne pas considérer les risques environnementaux comme des risques majeurs à l'échelle des communes. Ils oublient également que ce secteur peut être certainement une des principales sources de revenus des communes par la fiscalité locale par des prélèvements sur les flux de produits ligneux et non ligneux.

Ainsi dans la région d'ANDAPA, les actions de transfert de gestion se sont déroulées de façon bien antérieures à la mise en place des PCD. Dans la province d'ANTSIRANANA, la méthode employée pour assurer le mise en place du transfert de gestion témoigne de la réelle possibilité « d'aller plus loin » dans le sens de l'intégration.

Dans la région de MAHAJANGA, le dispositif de prélèvement par le VOI des taxes liées au transport de charbon de bois a du mal à être assimilé. La commune, les VOI ainsi que les opérateurs touristiques sont liés dans le système actuel de prélèvement de droits d'entrée inclus dans les contrats (cas de la commune de VOHITSAOKA). Il s'agirait maintenant d'amener tous les acteurs à négocier une politique de gestion à l'échelle de la commune, pour en assurer la viabilité (durabilité sociale) et en faire un levier du développement de l'ensemble de la commune. Dans la province de TOAMASINA, pour le site qui apparaît être dans les meilleures conditions, la commune est absente de la phase d'élaboration et de contractualisation, elle reste présente notamment pour le suivi des conditions d'application du *dina*. Dans ces conditions, il apparaît l'absence de stratégies communales à même de structurer et de planifier les transferts de gestion. A FIANARANTSOA, qui peut être considéré comme un cas généralisable, les communes jouent un rôle secondaire dans les transferts de gestion aux communautés locales de base. De par son rôle politique issu des textes relatifs à la décentralisation, la commune doit avoir une capacité juridique à surveiller les VOI. Ce rôle et cette capacité ne sont pas clairement compris par tous les acteurs, dont les maires et les conseils communaux. On trouve également dans cette province, un exemple de « structuration associative en double emploi » avec juxtaposition d'associations émanant de l'organisme d'appui et de VOI à vocation de transfert de gestion. Les premières ne relèvent pas des textes relatifs au transfert de gestion mais par un poids financiers supérieurs donnent l'impression de se substituer aux VOI dans leurs fonctions de gestion des ressources.

Hormis le cas du MENABE où une dynamique de regroupement est en cours depuis de nombreuses années, le cas de la province de Mahajanga mérite d'être relevé. L'ampleur prise par les actions de transfert de gestion (bientôt 35 contrats GELOSE-Bois énergie) et l'emprise spatiale de ces sites ainsi que leur effet sur les conditions de l'approvisionnement de la ville de Mahajanga, en énergie permet d'envisager un cadre régional d'aménagement qui s'appuierait sur ces contrats de transfert de gestion. Les modalités d'élaboration de ces contrats devraient faciliter cette intégration dans la mesure où leur positionnement géographique a été réfléchi lors de l'élaboration du Schéma Directeur d'Approvisionnement en bois de la ville de Mahajanga. Ce schéma directeur est un bilan offre-demande en combustibles ligneux de la région de Mahajanga. Il tient compte des contraintes (la nécessité d'assurer l'approvisionnement en énergie domestique des consommateurs ou les menaces liées à des exploitations ligneuses pour des usages industriels) ou des atouts particuliers comme l'existence de plantations, la présence d'aires protégées etc. A MORAMANGA, le CRD reconnaît l'importance du transfert de gestion comme moyen « efficace » de gestion durable des ressources forestières.

Sans anticiper sur les conditions de la mise en place des régions et les conséquences induites sur la politique environnementale et en particulier sur le transfert de gestion, on ne peut que constater le retard pris dans la mise en place de mécanismes pour des liens effectifs et opérationnels entre les deux premiers niveaux que sont les communautés responsabilisées et les communes. Si l'on en reste à ces deux échelons, il apparaît important de retenir les points suivants :

- la procédure de transfert de gestion sous loi GELOSE permet de renforcer la responsabilité l'autorité décentralisée par l'autorité déconcentrée (le service technique) dans l'exercice de droit d'octroi de transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables aux communautés. Ce point est fondamental et doit être réaffirmé pour que la commune, plus proche du terrain que le service technique, joue bien son rôle de suivi et de contrôle sans avoir l'impression d'être mise devant un fait accompli où elle n'aurait que des devoirs vis à vis du transfert de gestion mais pas de droits. Cette réaffirmation du rôle des communes dans la maîtrise des actions de transfert de gestion se développant sur leurs territoires passe nécessairement par la mise en place des moyens financiers à même de les intéresser et de les motiver (même si comme vu à Mahajanga, les choses ne sont pas si évidentes et prennent du temps). La mise en place des outils économiques identifiés au cours des travaux menés par la DGEF en 2001, pour ce qui concerne les produits forestiers, apparaît une solution dont l'effort de conception doit être poursuivi. Ces outils sont soit réglementaires soit fiscaux, ils doivent être développés de manière constructive et complémentaire pour donner aux principaux niveaux de responsabilité de suivi des actions de transfert de gestion les moyens financiers (et donc matériels) de suivre et de contrôler les cahiers des charges et autres modalités de règles de fonctionnement notamment liées à la coutume (*dina*) ;

- Le travail de zonage local qui doit être fait lors de la procédure de transfert de gestion (ne serait-ce que pour bien préciser les sites et ressources objets du transfert de gestion) permet de visualiser, à l'échelle du terroir de la communauté les possibilités de gestion, soit de conservation ou de valorisation, selon les ressources concernées. Il apparaît important de se placer dans une configuration d'intégration de ces zonages locaux dans des zonages communaux et ainsi de suite de l'échelle régionale jusqu'à l'échelle nationale. Il est évident qu'un zonage régional issue d'une « somme » de zonages communaux (ce qui a été baptisé de PCD « verts ») permettrait de mettre en place d'emblée les conditions d'approvisionnement des villes en produits forestiers indispensables (bois-énergie en premier lieu mais aussi PFNL ou sciages). A l'échelle nationale ces zonages régionaux seraient un excellent outil de gestion (et de contrôle) des flux de produits à l'échelle du pays mais cet exercice, déjà engagé depuis 2001 semble préférer une approche du haut vers le bas négligeant par là même les contraintes locales et communales.

## Conclusion

La décentralisation requiert une gouvernance locale forte disposant d'une autonomie dans tout processus décisionnel relatif et impératif à un développement local durable, autrement les instances locales légitimées par des élections resteraient dans un état de dépendance et de vulnérabilité. La décentralisation constitue un cadre juridique et institutionnel de mise en place de mécanismes d'articulation entre les services techniques déconcentrés et les collectivités décentralisées dont les communes.

Une dynamique de développement local se doit de faire appel à une approche intersectorielle des programmes de développement. Cette intersectorialité entre les diverses interventions locales s'avère d'une nécessité impérative dans le sens de l'initiation et de la mise en place d'un cadrage juridico-institutionnel et méso-économique intégré. Il s'agirait en d'autres termes de mettre en rapport les divers secteurs d'activités liés au service public de l'environnement et d'en faire conjuguer avec les efforts de décentralisation en vue d'améliorer les prestations ainsi que de le renforcer selon les principes de subsidiarité et de progressivité, les collectivités communales. Par ailleurs, la mise en cohérence des différents textes légaux ayant trait à l'environnement avec la décentralisation constitue une opportunité pour une meilleure gouvernance des ressources naturelles, de surveillance et police de la diversité des écosystèmes naturels.

## Bibliographie

- Obura, WB., 2002. Intégration de l'Environnement dans le DSRP. Mission Banque Mondiale. Cellule technique DSRP. Office National de l'Environnement. 153 p.
- Bertrand A., 1998, La gestion contractuelle, pluraliste et subsidiaire des ressources naturelles renouvelables à Madagascar, <http://web.africa.nfl.edu/asq/v3/v3i2a6.htm>.
- Consortium Resolve-PCP-IRD, 2005. Evaluation et perspectives des transferts de gestion des ressources naturelles dans le cadre du PEIII
- Maldidier C., 2001. La décentralisation de la gestion des ressources naturelles renouvelables à Madagascar.
- MINENV/ONE/UNDP, 2002. Stratégie nationale pour la gestion durable de la biodiversité.
- Barriere O. et C., 1997. Foncier – environnement. Cahier n° 60 FAO – Rome
- Labonne M., 1991. Planification régionale du développement, Cahier n° 26 FAO – Rome
- Ministère de la Justice. Divers textes juridiques malgaches dans Les mille textes malgaches
- loi 93.005 portant orientation générale de la décentralisation
  - loi 94.007 définissant les pouvoirs, compétences et attributions des Collectivités décentralisées
  - loi 96.016 sur le bail emphytéotique
  - loi 96.025 sur la Gestion locale sécurisée des ressources naturelles renouvelables
  - loi 97.017 portant législation forestière, Décret 98.782 sur le régime d'exploitation forestière
  - décret 2000.283 sur le reboisement, Décret 2001.122 sur la gestion contractualisée des forêts
  - loi 90.003 portant charte de l'environnement
  - décret 99.954 sur la mise en compatibilité des investissements à l'environnement
  - directives Générales relatives à l'étude d'impact environnemental
  - loi 2005.019 sur les statuts des terres (législation foncière).

# Synthèse des aspects économiques

Sylvain Ramananarivo et Julliard Raliharizara

## Résumé

---

Cette synthèse économique met en relation la démarche et la conceptualisation développée par le Ministère et les impacts économiques à partir de l'organisation de systèmes organisés. Dans ce cadre, les impacts économiques portent sur la problématique de :

- la cohérence, l'identité du VOI et du système, à travers ses composants, la configuration de ses relations ;
- son rapport à un environnement socio-économique : l'administration, les collecteurs, les commerçants, les consommateurs, les autorités locales ;
- la stabilité de revenu et le maintien de ce système, de sa reproduction par le principe de la circularité (ouverte, fermée) et de la linéarité descendante ;
- la dynamique interne de l'évolution et de l'innovation ;
- changement (professionnalisation), la transformation (valorisation durable des ressources transférées), et de son niveau (PAG 0....PAGi).

## Introduction

---

Le transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables se traduit par l'application de règles qui sont l'énoncé d'une obligation, en vue d'une efficacité dans l'utilisation des ressources transférées. Ces règles visent l'amélioration du système forestier pour la pérennisation des ressources. Mais au delà de ces règles formelles existent des règles informelles où se situent le jeu des acteurs.

L'efficacité de l'organisation dépend ainsi des possibilités de régulation, c'est-à-dire de la possibilité pour les acteurs en présence de combiner leurs logiques de fonctionnement pour mettre en place des règles effectives.

La soumission aux décisions élaborées en commun après négociation par les VOI, l'administration et les CTD pour réaliser la production conditionne la réussite du transfert à travers trois fonctions :

- la fonction d'efficacité, qui impose la création de règles complémentaires aux règles d'organisation imposées en vue de l'appropriation et de l'optimisation de l'objectif productif ;
- la fonction de coopération, qui est le processus de coordination ou de négociation interne au groupe, pour affirmer son identité ;
- la fonction d'échange, qui est la légitimation de la règle créée par le groupe. Le groupe peut négocier et obtenir, en échange de l'acceptation de l'objectif, une autonomie au moins de fait.

Elles créent ainsi un lieu où se rencontrent les projets de l'encadrement et ceux de l'exécution, assurant l'efficacité du système forestier. On peut dire alors que c'est la contrainte productive qui impose la régulation autonome. Autrement dit, un changement ou un compromis doit précéder l'accord.

Réfléchir sur les impacts économiques des TGRNR revient alors à :

- rechercher la façon dont s'élaborent de nouveaux accords, producteurs d'un nouvel ordre social ;
- observer, là où l'accord commence à se faire et où la recombinaison s'effectue :
  - comment s'appliquent les nouvelles règles, formelles ou informelles ?
  - quels sont les intérêts des divers acteurs intermédiaires : Direction des Eaux et Forêts, Communes, Administration, Services Techniques, etc... ?
  - comment replacer les changements dans une dynamique de la durée à travers des changements organisationnels et changements des rapports sociaux ?

L'intérêt que l'on voit à cette mise en relation tient aux convergences ou aux divergences dans chaque type de schéma analytique, le contraste faisant apparaître les apports et les limites de chacun. Ainsi, dans l'analyse comparative des VOI des sites d'Andavadrere et de Marosely, l'objectif poursuivi était de comprendre comment un TGRN peut faire progresser les questions du changement social et de la dynamique économique ? Comment se construisent et se maintiennent des médiations sociétales à l'unité fonctionnelle derrière le TGRN ?

Pour cela, nous avons privilégié des situations divergentes afin de dégager les notions de système forestier auto-organisateur et système autonome opérationnellement clos ou encore la notion de circularité, fermée ou ouverte et de linéarité pour les utiliser dans la grille d'analyse appliquée à la lecture des opérationnalisations.

Il s'agit alors d' :

- analyser dans quelle mesure la valorisation économique des ressources transférées a été prise en compte lors de la mise en œuvre des transferts de gestion,
- analyser l'influence de cette valorisation au niveau du vécu des transferts de gestion et sur les conditions de vie des populations locales,
- évaluer l'influence des activités de développement sur la réussite des TGRNR, à travers les notions de circularité et de linéarité.

## **La valorisation économique des ressources transférées a été prise en compte lors de la mise en œuvre des transferts de gestion**

Une valorisation économique des RN est supposée être un système économique contrôlé, régulé et dirigé par les cahiers de charge en vue de répondre à un marché. Une économie de ce type suppose :

- des marchés où l'offre correspond à la demande ;
- un retour économique qui améliore le pouvoir d'achat.

L'organisation de la production et de la distribution des produits est assurée par les prix. L'autorégulation implique que :

- toute la production débouche sur le marché et que la vente assure les revenus ;
- le marché existe.

Donc, les prix forment les revenus et le profit est égal au prix des marchandises produites moins le prix des facteurs nécessaires à leur production. La valorisation économique des ressources transférées passe ainsi de l'économie informelle vers l'économie formelle. Les ressources transférées cessent alors d'être une branche secondaire des VOI, organisées par le TGRN et devient un investissement à long terme. La production et les moyens de production augmentent pour assurer un approvisionnement régulier, toujours croissant. Le travail, le patrimoine et le profit sont organisés en vue du marché pour garantir la continuité de la production. Les VOI deviennent un corollaire du système économique dont la redistribution des valeurs produites est la base. Cette redistribution a deux objectifs :

- la fonction pratique, logistique, relative à la logique qui concourt au maintien de l'effort communautaire (VOI et Communes) et des services techniques et administratifs, au sens matériel ;
- la redistribution comme moyen en vue d'une fin qui est l'exploitation durable des ressources transférées.

Elle concourt également au maintien de la structure de solidarité. Elle engendre l'esprit d'unité au travers de la constitution des Communautés Locales de Base (ou VOI) et de développement par la signature des contrats de transfert de gestion. Les formations dispensées entraînent une meilleure qualité des travaux prévus dans les Plans d'Aménagement et de Gestion Simplifiés (PAGS) comme les actions de reboisement ou la mise en place de systèmes d'exploitation rationnels. Tout ceci devrait concourir à une hausse des prix des produits.

Dans l'analyse économique des contrats de transfert de gestion, deux aspects ont été privilégiés soit d'une part la pérennité du revenu ou comment faire en sorte que la gestion soit effectivement durable dans le temps et d'autre part l'équité intergénérationnelle ou comment faire en sorte que les actions engagées, notamment en matière de valorisation répondent aux besoins des générations actuelles sans hypothéquer le bien-être des générations futures. Il s'agit in fine d'allier les impératifs du développement et ceux de la protection de l'environnement.

La valorisation économique des ressources transférées peut être appréhendée à travers la notion de valeur économique totale. Elle constitue la somme des valeurs d'usage et de la valeur de non usage telle que :

**Valeur économique totale (VET) = Valeur d'usage (VU) + Valeur de non-usage (VNU)**

dans laquelle :

**VU = VU directe (VUD) + VU indirecte (VUI) + Valeur d'option (VO)**

**VNU = Valeur d'existence (VE)**

- La valeur d'usage directe représente la production (ou l'auto-consommation) qu'il est possible d'extraire du domaine transféré comme le charbon de bois ou le miel pour les cultes de Doany.
- La valeur d'usage indirecte est constituée par les fonctions rendues par les ressources naturelles du domaine comme la résurgence de l'eau et le Matsabory.
- La valeur d'option considère les sacrifices actuels comme des avantages des générations futures, comme la conservation d'espèces, le maintien de la diversité culturelle ou l'exécution rigoureuse des cahiers des charges (paiements des cotisations ou des redevances, reboisement, etc...).
- La valeur d'existence est la satisfaction de savoir tout simplement que l'actif existe.

La connaissance de la valeur économique totale permet par la suite d'effectuer l'analyse de l'influence de la valorisation économique des ressources transférées sur les conditions de vie des populations locales. Elle permet également de procéder à une analyse des coûts liés à la mise en place du processus de transfert de gestion.

On note d'emblée la convergence entre la production de cohérence d'un "système opérationnellement clos" par la circularité du processus d'interdépendance qui assure la fermeture de l'organisation sur elle-même pour un transfert de gestion des ressources naturelles réussi. Dans le cas contraire, la divergence entraîne une linéarité décroissante.

Certains impacts économiques ne sont pas directement perçus par la population étant donné qu'ils ont une fonction écologique. C'est le cas de la rétention et de la fixation des terres par le reboisement ou l'absence de feux de brousse. Le système de comptabilité environnementale est l'outil actuellement disponible pour une évaluation de ces valeurs économiques qui sont aussi influencées par de nombreux facteurs comme :

- Mauvaise organisation de la collecte des produits et de fonctionnement des marchés ;
- Difficultés inhérentes à la mise en œuvre des activités prévues dans les cahiers des charges et les PAGES ;
- Mauvais état des routes et éloignement du service forestier concerné pour le contrôle ;
- Contraintes du système de production local : manque d'eau, ensablement, envasement et envahissement des espaces agricoles par des eucalyptus ;
- Pauvreté de la masse paysanne ;
- Insécurité foncière ;
- Respect des forêts vues comme des patrimoines sacrés par les communautés au travers des « Doany » ancestraux.

## **Analyser l'influence de cette valorisation au niveau du vécu des transferts de gestion et sur les conditions de vie des populations locales**

Pour le vécu des transferts de gestion et leur impact sur les conditions de vie des populations locales, deux directions ont été privilégiées en vue d'avoir une généralisation partielle :

Une tentative de comparaison spécifique entre deux contrats de transfert de gestion (Andavadrere et Marosely), constitue le fil conducteur de cette généralisation : la construction et la stabilité de l'espace à travers la réussite d'un TGRN et son échec, la dynamique de l'espace et du système ou les changements induits par le transfert. Chaque tentative éclaire plus spécifiquement une étape de la démarche analytique. Les tableaux ci-dessous présentent les cas de plusieurs sites tels qu'identifiés lors des travaux d'enquêtes de l'étude TGRNR de 2004.

**TABLEAU 1 : FIANARANTSOA, LE SITE DE VOHITSAOKA**

La vallée de Sahanambo de Vohitsaoka à Fianarantsoa est un site écotouristique qui accueille de 300 à 600 personnes chaque année. Selon les clauses du cahier des charges, un profit devait être tiré par le VOI et les « bénéfiques » obtenus par le VOI TANTELY semblaient aussi l'attester : 25% des droits d'entrée, une école (actuellement 80 élèves et 2 instituteurs) et un dispensaire financé par Camp Catta.

Les résultats obtenus sont beaucoup plus mitigés, pour différentes raisons :

- fondamentalement, il n'y a pas eu d'étude préalable pour élaborer un développement et une gestion concertée de l'écotourisme ;
- ensuite il a fallu revoir la répartition des recettes sur les droits d'entrée : de 15% par VOI quand il y en avait 4 à 10% pour chacun des 7 VOI actuels, le reste est affecté à la Commune (15%), à l'administration

forestière (10%) et au fonctionnement (5%) ;

- de plus, la gestion de ces droits-perception et comptabilisation, par la Commune manque de transparence et de rigueur : la permanence à la barrière n'est pas toujours assurée, la délivrance de tickets n'est pas systématique, en sorte qu'il est difficile pour les VOI d'apprécier la part qui leur est redistribuée.

Ces faits tendent à montrer qu'il n'y a jamais eu de négociation conséquente sur ces questions ; d'autre part la Commune semble vouloir faire valoir, sinon « imposer » sa tutelle sur cette gestion.

### **TABLEAU 2 : FIANARANTSOA, LE SITE DE TOLONGOINA**

La restructuration du plan d'aménagement de Tolongoina à partir des plans d'aménagement initiaux de Tsimbahambo et de Madiorano prévoit une valorisation forestière à des fins commerciales par la production de bois d'œuvre et de bois de construction. La production de bois de construction et d'autres produits forestiers pour les besoins locaux, la conservation de la forêt font aussi partie de ces objectifs. Il a ainsi été identifié une zone de mise en défens, une zone de production, une zone de cantonnement des droits d'usage et une zone de réhabilitation.

Le revenu annuel de l'exploitation forestière n'est que de 3 900 000 Fmg. Cette faible rentabilité de l'exploitation n'incite pas les VOI à continuer l'exploitation forestière et est principalement due à une mauvaise évaluation, au départ, des coûts des facteurs et de la répartition de la valeur ajoutée. Bien que l'alternative économique de produire du bois d'œuvre et du bois de construction pour la vente suscite la motivation des VOI de Tsimbahambo et de Madiorano, les bénéfices générés par l'exploitation actuelle ne permettent pas de couvrir les coûts totaux de gestion et de fournir des bénéfices au fokonolona entier en tant qu'entité. Seuls les membres/bûcherons des VOI et l'Etat (représenté par administration forestière) ont peut être trouvé leur compte.

Il apparaît que l'accompagnement nécessaire à la mise en œuvre des contrats de transfert de gestion et plus particulièrement dans l'aménagement forestier à des fins commerciales n'est pas assez saillant surtout dans le domaine de l'analyse de l'offre et de la demande. En effet, l'accès au marché et sa corrélation avec l'offre de prix n'ont pas été suffisamment analysés. L'appui fourni par le projet aux VOI n'a pas été net du point de vue entrepreneurial. L'accent doit être mis sur un système de gestion permettant de couvrir les coûts opérationnels et de générer des bénéfices pour les communautés gestionnaires.

Une telle situation est surtout due à l'insuffisance de l'expertise en commercialisation et notamment à la faiblesse de l'appui en développement de la capacité institutionnelle des communautés de base. Un tel appui est en effet un élément essentiel du concept de gestion communautaire. Ainsi, par exemple, un fonds d'aménagement n'a pas été prévu pour couvrir les travaux nécessaires comme la surveillance, le nettoyage et l'entretien des parcelles exploitées,...

Aussi, la contribution de l'aménagement forestier du site de Tolongoina au développement de la Commune Rurale n'est pas encore assez palpable pour avoir un effet d'entraînement sur la direction et l'orientation économique des actions de la Commune.

### **TABLEAU 3 : FIANARANTSOA, LE SITE DE MIARINARIVO**

La gestion de l'exercice des droits d'usage constitue un bénéfice certain pour la communauté qui est proche des gestionnaires responsables. Cependant, les contraintes de la protection font que les bénéfices perçus sont faibles par rapport aux investissements consentis par les membres. La proximité d'exploitants forestiers renforce encore davantage cette frustration.

#### **TABLEAU 4 : FIANARANTSOA, LE SITE D'ANJA**

Les impacts économiques sont largement positifs. La gestion du parc, qui génère pour l'heure l'essentiel des revenus du VOI bénéficie autant aux membres qu'à la communauté, mais aussi à d'autres acteurs et institutions :

Le VOI : environ 20% des recettes, sous forme de « salaires et appointements, d'œuvres sociales » et formation.

Le fokolonona : en sus de la ristourne forfaitaire trimestrielle de 100 000 fmg versée à la Commune et la construction de deux salles de classe pour l'EPP.

Les tiers : sous forme de « commission et courtage sur vente ».

L'Etat : sous forme de « taxes et impôts » et « autres charges ».

Malgré le poids des diverses charges déplorées par le VOI, la situation s'améliore mais elles attendent de la Commune Rurale et des Services Forestiers un appui conséquent de leurs sacrifices.

Le fonctionnement a nécessité 12,5% des recettes. Il s'agit des dépenses en « fournitures », « entretien et réparation », « réception », « mission et déplacement », « réunion », « achat de matériels », « transport », et « habillement du personnel ».

Déduite des charges de fonctionnement, la gestion efficiente a permis de dégager un bénéfice net de 25 910 500 fmg.

Il conviendrait enfin, au titre des impacts économiques, de prendre en compte la résurgence des sources, l'amélioration des conditions culturelles et l'accroissement du rendement agricole. Les paysans d'Anja peuvent réaliser deux récoltes par an, alors qu'un peu plus loin dans la zone, les autres n'en font qu'une.

#### **TABLEAU 5 : MAJUNGA, LE SITE D'AMBALAKIDA**

A Ambalakida, les VOI n'agissent pas par désir de posséder des biens matériels, mais plutôt de sauvegarder leur position, exigences et prestige social. Le système économique fonctionne sur des motivations non économiques. L'intérêt économique individuel ou de groupe n'existe pas. Le maintien des lieux culturels et des liens sociaux y prédomine et est d'importance vitale. Cette attitude est renforcée par la fréquence d'activités communautaires comme la collecte de miel, l'entretien des plantes mellifères et des Doany, ... La réponse en terme de prestige social est si élevée que tout autre comportement est sanctionné par une auto exclusion de la société. De plus, le VOI a mis en œuvre des dispositifs de surveillance de la forêt par les membres eux mêmes. Les cotisations permettent de financer ces surveillances et la forêt semble vraiment préservée. Les pare-feux et les surveillances sont efficaces puisque aucun feu n'a été déploré. Dans ces conditions, tous les postes sont constitués par des coûts. Il n'existe pas de flux financiers entrants. Evaluer de tel système non économique pour une appréciation économique est inconcevable sans un inventaire préalable du lieu. On aboutira toujours à une perte considérable face à un système écologiquement durable.

#### **TABLEAU 6 : MAJUNGA, LE SITE D'ANDAVADRERE**

A Andavadrere, on assiste à une valorisation des ressources transférées, avec le maintien, l'entretien et la maintenance du patrimoine de production. L'organisation de l'économie a été basée sur la consommation annuelle admissible et le PAGS a élaboré des mesures de cette consommation réelle. Les coûts afférents à sa mise en œuvre ont été répertoriés, si bien que le système, malgré des vices de procédures excusables, a permis la création durable de valeur dont la répartition consensuelle est admise et appliquée. Ce qui a permis de calculer favorablement la valeur économique totale du patrimoine, allant de 693 000 à 767 000 Kfmg. Ce qui veut dire que le système pourrait se reproduire à

l'infini pour générer une production annuelle à franc constant de 31 500 à 105 000 Kfmg. Les retombées de la valeur créée au niveau des différents acteurs sont résumées dans le tableau suivant :

IMPACTS ECONOMIQUES DU TGRN	
Ménages	68% à 80%
VOI	16% à 10%
Commune	4% à 3%
Services techniques	12% à 8%

**TABLEAU 7 : MAJUNGA, LE SITE DE MAROSELY**

A Marosely, la décapitalisation du patrimoine a été l'aboutissement du système mis en place, malgré la prise en compte dans le PAGS de la valorisation économique. La valeur économique totale des ressources transférées est ainsi passée de 101 000 KFmg à une valeur nulle, qui signifie qu'il n'est plus possible de reproduire le système.

IMPACTS ECONOMIQUES DU TGRN	
Ménages	94%
VOI	3%
Commune	0%
Services techniques	3%

Certes, dans cette situation, les ménages jouissent de plus d'avantages temporaires, mais qui disparaissent au terme de l'épuisement du patrimoine.

Pour le cas particulier d'Andavadrere, la rentabilité des investissements est conditionnée par le transport des produits sur le marché comme le montre le tableau ci-après, car elle tend à s'aligner aux produits libres. On doit donc porter une attention particulière à l'organisation du marché pour porter sur le même pied d'égalité les produits libres et les produits licites. De cette façon, on pourrait espérer que les produits libres s'estomperaient d'eux-mêmes pour céder la place aux produits formels.

RENTABILITÉ SI VENTE	
Forêt	185%
Bord de route	128%
Marché	516%
Illicite	512%

Mais pour le cas de Marosely, l'éloignement de plus en plus des lieux de production est également à considérer. En effet, le non respect des PAGS contraint les producteurs de subir des coûts de transport de plus en plus croissants. Il en résulte une rentabilité annuelle de plus en plus faible.

- celle qui permet de repérer les formes d'articulation microéconomique et ce qu'elles recouvrent,
- celle qui définit les mécanismes de leur maintien, de leur dynamique et la production du changement.

# Evaluer l'influence des activités de développement sur la réussite des TGRNR, à travers les notions de circularité et de linéarité

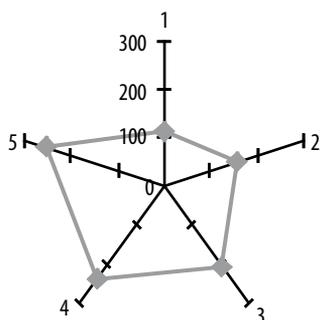
La notion de circularité signifie que le système obtient sa cohérence de façon endogène, c'est-à-dire par sa propre opération et non par les effets provenant de l'environnement extérieur. La circularité peut être fermée c'est-à-dire qu'elle reproduit uniquement le système. La reproduction est assurée par l'alternance de la mise en œuvre du PAGS.

Mais elle peut être ouverte c'est-à-dire qu'elle se développe par ses propres capacités en augmentant la cadence de production par l'intermédiaire des investissements permis par les profits dégagés, tout en respectant les règles consensuelles. De multiples PAGS sont alors générés par le système si les investissements sont concentrés.

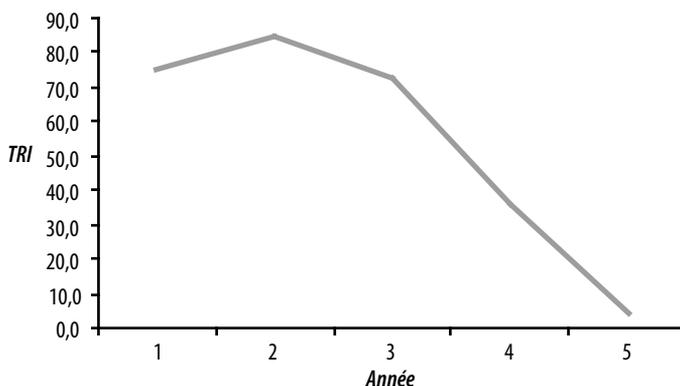
Si le système n'est pas circulaire, il est alors linéaire. Cette linéarité traduit le principe de la recherche de profit immédiat sans se soucier du futur. Ainsi, il n'y a respect ni de PAGS ni de cahier de charge. De ce fait, la prédation exige une localisation de la production de plus en plus loin pour une même production. Il en résulte un profit de plus en plus faible qui diminue continuellement au cours du temps, en s'orientant tendanciellement vers zéro, par augmentation des charges fonctionnelles, notamment le transport.

Pour les cas des deux zones antagoniques, Andavadrere et Marosely, les situations sont montrées par les figures ci-après :

**CIRCULARITÉ FERMÉE : ANDAVADRERE**

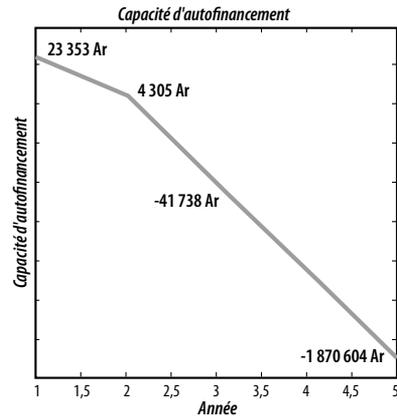
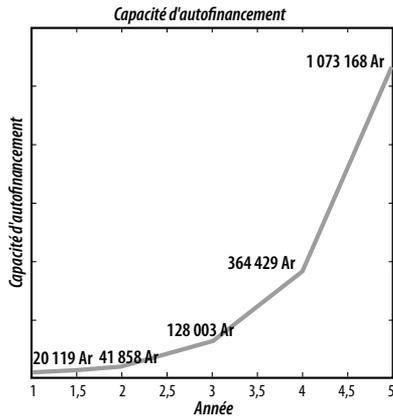


**LINÉARITÉ : MAROSELY**

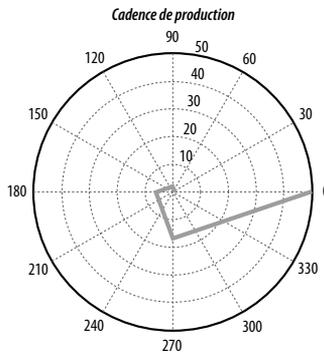


On remarque que pour Andavadrere, la situation s'améliore d'année en année, portant la rentabilité de l'opération de 110% à 258%, soit un facteur multiplicatif de 2,3 fois. Du fait du respect du contrat qui limite l'exploitation au PAGS initial, on aboutit à une circularité fermée, contraignant les VOI à pratiquer un transfert de revenu vers d'autres secteurs ou l'amélioration du bien être. Le revenu transféré est représenté par le graphique ci-dessous.

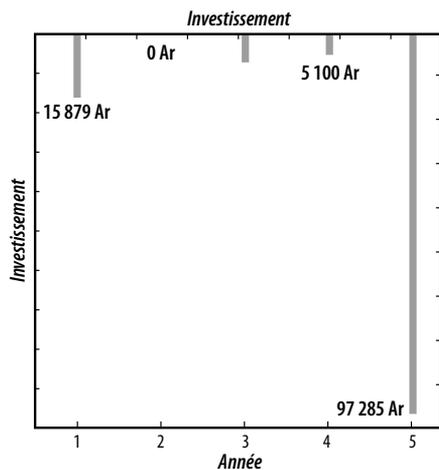
A l'opposé, le cas de Marosely est régressif allant de 75,1% à 4,8%. Il en résulte un transfert négatif, se traduisant par une capacité d'autofinancement de plus en plus régressive et le non respect du PAGS.



Ces deux situations extrêmes de TGRN montrent schématiquement les impacts économiques et les limites de la situation actuelle. Une autre situation, non rencontrée, dénoue ces schémas en utilisant les capacités d'investissement dégagées par l'extension des PAGS. Il s'agit d'une circularité ouverte, tendant à améliorer les pratiques consensuelles vers une extension améliorée du PAGS. C'est ce qui est démontré par les schémas ci-après :



L'impact d'une telle pratique est ainsi l'amélioration de la valorisation rationnelle des ressources transférées. Le schéma ci-après résume la situation des extensions possibles.



Les impacts économiques d'un TGRN réussi se traduit donc par l'accumulation de capacité d'autofinancement qui peut être soit utilisée dans l'extension des PAGES pour l'amélioration des capacités productives, soit dans la diversification des activités agricoles ou encore dans l'amélioration du bien être social.

# Impacts environnementaux des transferts de gestion

Philippe Collas de Chatelperron et Norbert Razafindrianilana

## Résumé

---

Mis à part les transferts de gestion qui ont échoué et les transferts qui ne sont pas encore fonctionnels, on peut retenir que le TGRNR participe de façon significative à l'amélioration de l'environnement sur les sites transférés : réduction des feux de brousse, protection effective contre des pressions excessives sur les ressources, organisation des prélèvements jugés supportables par le milieu.

Le TGRNR apporte de plus un cadre organisé pour des réalisations améliorantes telles que des reboisements ou des utilisations plus économes des ressources (rendement amélioré de carbonisation par exemple).

En outre, le TGRNR apporte significativement une amélioration de la capacité des bénéficiaires à contrôler et à agir plus raisonnablement sur leurs ressources même s'il s'agit simplement de l'exercice des droits d'usage. Les personnes se sentent, en quelque sorte, sécurisées dans la pratique des activités autorisées dans le cadre du contrat et adoptent de ce fait des comportements plus respectueux de ce qu'ils pensent être leur milieu.

Cependant, la viabilité des contributions positives du TGRNR sur la préservation/conservation des ressources dépend de la solidité des gestionnaires dans l'exercice de leurs transferts et des niveaux de partenariats entre les trois signataires : communautés, services techniques et collectivités décentralisées.

Par contre, le TGRNR exporte dans certains cas des problèmes qu'il contribue à résoudre sur le terroir transféré. Les transferts qui intègrent des interdictions de pratiques majeures sans pour autant mettre en place des alternatives économiques réalistes comportent le risque fort de simplement déplacer ces pratiques sur les terroirs avoisinants. Ce qui peut avoir comme conséquence des dégradations plus importantes du milieu hors TG.

Pour suivre les impacts environnementaux des transferts de gestion, il faut d'une part une situation

de référence et d'autre part que les contrats contiennent des objectifs de réalisation le plus quantifiés possible. La situation initiale de référence sera construite sur un diagnostic détaillé des problèmes que le transfert de gestion est censé résoudre. Les objectifs de réalisation devraient être inclus dans les documents d'aménagement. Ils sont spécifiques à chaque transfert mais doivent au moins être précisés en quantité, nature, localisation géographique et délais de réalisation. On pourra ainsi choisir des indicateurs de réalisation adaptés à chaque situation.

## Méthode d'appréciation des impacts environnementaux

### Source des informations

Une première appréciation des effets du TGRNR sur le milieu peut être tirée des enquêtes réalisées lors des évaluations qualitatives menées sur les sites échantillons. Le guide d'entretien comprenait des questionnements relatifs à l'évolution de l'environnement suite au transfert de gestion. Les mêmes types de questions ont été posées aux différents acteurs : communautés, services techniques, collectivités décentralisées et organismes d'appui. Les appréciations recueillies sont donc des appréciations à dire d'acteurs.

Une seconde appréciation a pu être obtenue par les enquêteurs à l'occasion des visites des lieux où s'appliquait le transfert de gestion. Elles ont fourni un avis sur l'état général du milieu notamment vis à vis des parcours de feux, des reboisements, des coupes de bois éventuellement prévues, des défrichements récents ou des situations générales de l'environnement sur les terroirs voisins.

Enfin, une troisième appréciation a pu être obtenue à partir d'autres éléments de l'enquête d'évaluation qui pouvaient traduire les niveaux d'emprise sur le milieu des bénéficiaires du transfert de gestion. On peut estimer en effet qu'une communauté qui a d'une part bien conscience de ce qui se passe sur son terroir et qui y est présente au travers des activités prévues en conservation ou en valorisation et qui d'autre part semble contrôler les différents intervenants sur le milieu révèle une certaine capacité à influencer sur le milieu qu'elle a en gestion. A contrario, une communauté sujette à des conflits internes, qui subit des "incursions" ou qui a du mal à mettre en œuvre les prescriptions techniques du contrat de transfert de gestion révélera une fragilité dans la maîtrise de son environnement. Ceci pouvant présenter un risque de dégradation possible du milieu.

### Relativité des appréciations

Les sources principales d'appréciation des effets du transfert de gestion sur l'environnement sont des informations à dire d'acteurs. En l'absence quasi générale d'une situation descriptive de référence de l'état du milieu avant le transfert de gestion, il ne peut pas y avoir de mesure précise des écarts positifs ou négatifs. C'est pourquoi, il faut mettre en perspective ces appréciations dans la mesure où elles ne traduisent pas des faits avérés facilement mesurables et où elles sont sujettes à des influences certaines se rapportant aux jeux d'acteurs entre l'enquêté et l'enquêteur.

Par ailleurs, il faut souligner l'étendue de la notion de préservation/conservation de la ressource. Une question sur l'état de l'environnement depuis le transfert de gestion peut être comprise de manière différente. En conséquence, la description d'un même état de l'environnement peut varier d'un interlocuteur à un autre. Seule la répétition d'un même type de réponse peut indiquer le fondement d'une tendance.

Les synthèses présentées sur les aspects environnementaux sont donc essentiellement indicatives et elles tentent de répondre à la question : "Dans quels sens a évolué le milieu depuis le transfert de gestion et quelle est la part du transfert dans ces évolutions ?". Dans la mesure du possible, on peut également tenter de répondre à cette autre question : "Les ressources naturelles transférées sont elles effectivement gérées ?". Ceci de manière à donner une appréciation sur la durabilité probable des effets recensés sur le milieu.

## **Effets positifs des TGRNR sur le milieu**

Ce qui ressort nettement des réponses aux enquêtes, c'est une citation majoritaire de la réduction des feux de brousse, vient ensuite la mise en relation de cette tendance avec un "retour" des ressources hydriques. Dans plusieurs cas, le transfert de gestion a apporté des opérations de reboisement qui vont parfois au delà des objectifs initiaux ou des économies sur l'utilisation des ressources. Sont parfois cités des réductions de défrichements. On peut retenir enfin un effet sécurisant du TGRNR sur l'utilisation des ressources qui induit des comportements plus rationnels.

## **Réduction des feux de brousse**

Dans 70% des situations analysées (hormis les cas spécifiques de transferts de ressources halieutiques), les personnes concernées reconnaissent une réduction des feux de brousse depuis l'instauration du transfert. On entend par feux de brousse des feux sauvages à la différence des feux de végétation maîtrisés pour le renouvellement des pâturages ou des remises en culture de jachères.

On pourrait supposer que la citation de la réduction voire de l'éradication des feux de brousse dans les terroirs transférés provient d'un souci des enquêtés de faire bonne figure par rapport à l'évaluation. Il est un fait que les services techniques théoriquement plus impartiaux que les propres bénéficiaires sont moins volubiles sur cet aspect. Cependant, ils reconnaissent avoir rarement les moyens de se rendre sur le terrain pour constater les faits et les rapports d'activité des VOI leur arrivant assez exceptionnellement, ils ne peuvent manifestement pas disserter longuement sur les effets des TGRNR sur les milieux transférés.

On pourrait également supposer que les campagnes nationales récentes (à partir de 2002) sur la lutte contre les feux aient pu influencer les réponses des personnes enquêtées préférant apparaître comme des bons élèves que l'inverse. Cependant, même les transferts antérieurs aux campagnes nationales citent cet effet de réduction des feux de brousse. Enfin, les enquêtes se sont déroulées en dehors de la période des feux amoindrisant ainsi l'influence probable des discours et des exhortations officielles.

On peut donc considérer la tendance à la réduction des feux de brousse comme un effet digne de considération même si en l'absence de situation de référence il est impossible de le quantifier. De plus, la citation majoritaire sans que les enquêtés aient pu se concerter apporte un certain crédit au phénomène qu'on peut néanmoins relativiser dans son ampleur.

Il faut souligner ici un retour de l'histoire sur elle-même en ce sens que l'origine du concept de transfert de gestion vient justement de la problématique des feux de brousse.

La relation de causalité directe entre le transfert de gestion et la réduction des feux de brousse alors que celle-ci ne figure pas explicitement dans les objectifs des transferts de gestion audités, peut être expliquée par d'autres facteurs. On peut avancer que le transfert de gestion offrant une légalisation de l'utilisation des ressources d'un terroir, il structure les accès et produit du même coup une sorte d'autodiscipline des ayant droits à ce terroir qui dès lors respectent et préservent davantage leurs interventions sur "leur" milieu.

## **Retour de l'eau**

La citation reste encore assez fréquente au travers des différents entretiens. Mais elle est moins digne de considération objective que le point précédent. On peut effectivement douter de la rapidité de la relation de cause à effet notamment sur le retour à une meilleure pluviosité ou à une amélioration des sols. Même si l'on peut penser que les personnes se projettent dans un effet attendu que les sensibilisations environnementales leur ont certainement enseigné, il ne faut pas pour autant rejeter complètement le raisonnement. Le cas des sites de Tolongoïna montre que les gens attendent effectivement de leurs efforts de protection des forêts des effets positifs sur leurs activités agricoles.

Les deux choses sont liées, cela montre d'une part le niveau de conscience des bénéficiaires sur les fonctionnements du milieu et d'autre part l'importance d'intégrer toutes les stratégies des différents acteurs dans le montage d'un transfert de gestion. Il faut raisonner au niveau du terroir et non simplement au niveau d'un secteur à protéger ou à valoriser.

En résumé sur ce point, même s'il est difficile de croire qu'un transfert de gestion peut rapidement avoir pour effet de faire revenir l'eau, il est fortement probable que les gens soient avides de cet effet et qu'ils

le mentionnent davantage par anticipation de son arrivée que pour réciter les acquis des sensibilisations environnementales.

### **Réduction des défrichements**

Cette citation émise par les personnes enquêtées ressort des cas où l'objectif même du transfert de gestion contient une interdiction des défrichements. Soit l'objectif assigné a été atteint (ou est en voie de l'être), soit les personnes enquêtées essaient de jouer les bons élèves. Pour trancher, il faudrait avoir des situations de référence qui malheureusement n'existent pas.

Quoiqu'il en soit, il faut se garder de triompher trop vite sur cet aspect. D'une part, il est fort improbable qu'en l'absence d'alternatives économiques réalistes, une interdiction soit suffisante pour faire disparaître le défrichement en tant que tel. Une interdiction seule et sans accompagnement va logiquement avoir pour effet de "déplacer le problème" ailleurs. D'autre part, considérant toutes les tentatives mises en place à Madagascar pour essayer de faire disparaître les tavy ou autres pratiques voisines, tentatives qui n'ont jusque là pas fourni de résultats spectaculaires, il serait irréaliste de considérer que le transfert de gestion puisse à lui seul y parvenir.

Là où les transferts de gestion ont mis en place des couplages protection/valorisation, la réduction des défrichements n'est pas spécifiquement citée comme un effet notable sur le milieu.

### **Restaurations du milieu**

Plusieurs contrats de transfert de gestion ont prévu des reboisements. Certaines réalisations ont dépassé les objectifs initiaux.

Il faut néanmoins replacer leur ampleur à leur juste valeur, ce qui n'enlève en rien leur mérite. Mérite d'actions collectives réalisées le plus souvent avec de fortes motivations internes et parfois avec le concours des services forestiers dont on sait qu'ils n'ont que très peu de moyens (il ne faut pas non plus oublier le concours des organismes d'appui) et mérite à investir sur le long terme.

On peut certainement voir ici le fruit de longues et nombreuses actions d'éducation environnementale qui ont pu avoir lieu à différentes échelles. Le transfert de gestion en lui-même n'est donc pas à considérer comme un contributeur direct mais comme un facteur favorable en offrant un cadre d'activités organisées sur un espace donné. Les reboisements ne se pratiquent évidemment pas dans les seuls endroits où il y a un transfert de gestion.

### **Autres effets positifs recensés**

Dans l'échantillon des analyses qualitatives, sur les deux sites de transfert de ressources halieutiques, les personnes enquêtées font valoir que les ressources se sont améliorées et que le respect des règles de pêche a limité les excès d'exploitation. Il est difficile de vérifier s'il s'agit d'une tendance vraie et d'identifier le propre rôle du transfert de gestion.

Ailleurs, comme à Andavadrere où le transfert de gestion porte sur la production raisonnée de charbon de bois, on a relevé que les productions effectives sont restées en dessous des quotas fixés dans le contrat. L'explication avancée tient à l'application de techniques de carbonisation améliorée qui a augmenté les rendements. Des économies sur les ressources ont ainsi été réalisées. C'est également le cas à Soadjoavato où le même type de formation à la carbonisation améliorée a permis, au dire des enquêtés, une amélioration très nette des rendements.

Dans plusieurs sites, il est cité un effet sécurisant du transfert sur l'utilisation des ressources qu'elles relèvent des droits d'usages reconnus ou des possibilités de valorisation autorisées dans le cadre du contrat. Dans un cas sur trois, le transfert de gestion apporte significativement une amélioration de la capacité des bénéficiaires à contrôler et à agir plus raisonnablement sur leurs ressources même s'il s'agit simplement de l'exercice des droits d'usage. Les personnes se sentent, en quelque sorte, sécurisées dans la pratique des activités autorisées dans le cadre du contrat et adoptent de ce fait des comportements plus respectueux du milieu. La capacité de gestion va de pair avec la maîtrise de l'environnement.

# Effets négatifs des TGRNR

---

Sur un tiers des situations analysées, on peut dire que le transfert de gestion a exporté sur les terroirs voisins des pressions sur l'environnement (feux, défrichements, exploitations de bois). Dans la mesure où bien des TGRNR sont mis en place pour apporter des réponses à des pressions sur les ressources en tentant de les réguler, il n'est pas étonnant de constater des déplacements de pressions hors TG. L'analyse qualitative met bien en évidence cette tendance avec cependant l'impossibilité de pouvoir la quantifier faute d'avoir des situations initiales de référence.

Même si ces déplacements de pressions ne sont pas systématiques, on peut distinguer deux types d'exportations de problèmes (ou d'externalités négatives).

## **Exportation de pratiques illicites**

Si les transferts de gestion ont permis de désigner des utilisateurs d'un terroir reconnu avec des règles précises d'utilisation des ressources (comme à Andasibe-Kobahina, à Andavadrere, à Besariaka, ou à Andrangazaha), on peut supposer que les acteurs illicites vont aller pratiquer leurs activités ailleurs.

Mais est-ce pour autant une exportation d'externalité négative s'agissant de pratiques illicites ?

Rien n'interdit aux communautés qui verraient de ce fait augmenter sur leur terroir les pressions de se lancer également dans un transfert de gestion. C'est ce que relèvent les entretiens à Andavadrere où il est rapporté que des communautés voisines viennent s'enquérir de la manière de lutter contre des charbonniers extérieurs à leur terroir. Les entretiens ont également fait apparaître la possibilité pour des charbonniers mobiles de s'intégrer dans un système d'exploitation organisé. Ce qui montrerait que l'illicite peut dans certains cas se dissoudre dans le licite.

On peut très bien imaginer que si les transferts de gestion se répandent sur une zone et réalisent un effet de masse pour structurer les utilisations des ressources, il peut s'en suivre une disparition à terme de l'illicite. Cela demanderait évidemment des efforts conjoints importants de tous les acteurs : communautés, communes et services techniques. Ce qui rejoint le souci d'intégration des TGRNR dans les politiques locales ou régionales de développement.

## **Exportation de pratiques interdites par un TG**

A Saodjoavato, le contrat de transfert de gestion prévoit l'arrêt de la production de charbon de bois dans la forêt ; à Belambo-Lokoho les défrichements sont interdits ; à Marosely l'interdiction de la production de charbon est décrétée dans le plan d'aménagement de la forêt de Bogonlova.

Ces restrictions sont sans doute fondées sur des motifs initiaux, cependant les évaluations ont recensé pour ces trois cas des externalités négatives : épuisement rapide des ressources forestières dans le voisinage, dégradations progressives inquiétantes hors TG ou dégradation apparente du massif de Bekoropaka et continuation du charbon de bois à Bogonlova.

On peut dès lors se demander si les interdictions totales décidées dans le cadre de ces transferts ne sont pas excessives. En effet, qu'advient-il des acteurs qui sont brutalement privés de certaines de leurs pratiques majeures. S'ils ne trouvent pas de compensations financières réalistes, il n'y a pas de raison pour qu'ils ne cherchent pas à les exercer à tout prix quitte à les exercer en dehors du terroir qui a banni ces pratiques. En conséquence, on ne s'étonnera pas de constater des externalités négatives : l'interdiction totale n'aura pas fait disparaître la pratique mais l'aura déplacée.

Ceci n'est pas un plaidoyer pour le laisser-faire, mais un élément de raisonnement pour ajuster des interdictions à de simples réalités vécues par les acteurs. Les exemples de Tolongoïna et d'Ambalamisoany dans la province de Fianarantsoa montrent des couplages très prometteurs entre protection et valorisation où en résumé les produits de la valorisation permettent de contribuer aux contraintes de mesures de protection.

## Remarques sur la viabilité des effets

---

Si les tendances générales après quelques années de transfert de gestion vont plutôt dans le sens d'une amélioration de l'environnement, il faut néanmoins sopeser si ces tendances sont viables à plus long terme ou quels pourraient être les éventuels facteurs de fragilisation de ces tendances.

Les analyses de cas révèlent deux sortes de risques : lorsqu'il reste des conflits internes au terroir (par exemple entre les membres et les non membres, voire même à l'intérieur de la COBA) et lorsque les partenariats entre les signataires du contrat ne sont pas consolidés (par exemple conflit entre la communauté et le service technique ou la commune).

Si ces conflits prennent de l'ampleur, il peut très bien y avoir des dérapages dont pâtira l'environnement sous forme par exemple de feux de contestation, de sur-exploitation des ressources, d'introduction d'acteurs illicites qui profiteraient d'une situation non maîtrisée ou de découragement des communautés. Des cas de démotivation des communautés ont été cités plusieurs fois dans les entretiens : Belambo, des bois de la forêt protégée sortent clandestinement par la forêt domaniale ; Soadjavato, les infractions en flagrant délit n'ont pas eu de suite judiciaire ; Marosely, les charbonniers ont été dupés ; Andreba, les gens sont déçus des promesses qui leur ont été faites ; Tolongoïna ou Ambalamisoany : les produits de la valorisation sont en dessous des espérances ou la commune ne redistribue pas suffisamment les revenus de l'écotourisme.

Au travers de ces exemples, il faut rappeler que le transfert de gestion est une aventure humaine et qu'elle contient de ce fait des risques de fragilité qu'il faut considérer lors d'une évaluation sur les effets vis à vis de l'environnement. Cette évaluation doit se nourrir d'autres critères relatifs par exemple aux impacts économiques ou aux impacts sociaux.

Enfin, en replaçant le processus de transfert de gestion dans le temps, il faut reconnaître qu'il est d'introduction trop récente pour imaginer avoir en peu de temps des gens aptes et capables de gérer parfaitement leurs ressources selon des référentiels techniques et organisationnels qui se distinguent bien souvent des pratiques traditionnelles. Ces dernières pouvant dans certains cas être tout à fait valables (exemples d'Andrangazaha ou de Tolongoïna).

## Quels indicateurs des effets du transfert sur l'environnement ?

---

Le souci de l'environnement est une préoccupation importante au niveau national. Il est donc légitime de chercher à mesurer les effets des transferts de gestion sur l'environnement.

Cependant, la question peut être vaste : s'agit il d'indiquer si le transfert apporte une réduction effective des feux de brousse sur la zone considérée, s'il permet le maintien de telle ou telle espèce menacée recensée dans la région, s'il participe à l'amélioration de la biodiversité animale et/ou végétale, s'il entraîne une réduction de l'érosion en aval, s'il fait revenir des sources ou s'il participe à l'amélioration du climat ? Il y a également une question d'échelle : quel effets devraient être mesurés à l'échelle locale et quelles indications intéresseraient le niveau national ? Enfin, il faudrait savoir si l'homme est considéré comme faisant partie de l'environnement. En d'autres termes, un transfert de gestion qui apporterait une amélioration sociale ou économique de la communauté pourrait il être considéré comme ayant produit une amélioration de l'environnement ?

Les suggestions qui suivent prennent le parti de sérier la question des effets sur l'environnement à l'échelle locale d'un transfert de gestion.

### Une situation initiale de référence centrée sur une sélection d'aspects environnementaux

On ne peut mesurer un effet que par rapport à une situation de référence. Sans quoi, on ne peut au mieux tirer que des tendances nourries par des impressions. Si on veut une mesure, il faut déterminer l'objet de la mesure, le point de référence et la méthode de mesure par rapport à ce point.

En principe un transfert de gestion est défini par des objectifs à réaliser : conservation, valorisation ou droits d'usage. La première chose serait donc d'estimer l'impact environnemental des réalisations prévues dans le cadre de ces objectifs. Il faut alors une situation initiale de référence en rapport direct avec les réalisations. S'il s'agit de conserver une forêt, il faut que celle-ci soit décrite et reportée sur un plan. S'il s'agit de réaliser une exploitation durable d'un produit, il faudrait un inventaire initial des stocks exploitables. Après quoi, il faut élargir la description de la situation de référence à des aspects connexes tels que les feux, les défrichements, les coupes illicites ou les menaces sur telle ou telle espèce à préserver.

Etant donné la diversité des situations de transfert, il est difficile de préconiser un schéma unique de description d'une situation initiale de référence. A un endroit la problématique des feux sera importante, ailleurs ce sera l'exploitation abusive de charbon de bois, ailleurs encore ce sera les défrichements par des migrants, etc. Il faut donc faire preuve de discernement et hiérarchiser les aspects environnementaux qui peuvent varier du fait de la mise en œuvre du transfert de gestion.

### **Quelles méthodes de mesure ?**

Le choix d'indicateurs sera fonction des aspects environnementaux qu'on cherche à mesurer. Même si les situations d'un transfert à l'autre peuvent varier, deux indicateurs pertinents pourraient s'appliquer à l'ensemble des cas. Le premier permettrait de répondre à la question *"Le transfert de gestion fonctionne-t-il ?"*. Le second indiquerait si *"les ressources objets du transfert ont la même potentialité qu'en situation initiale ?"*

Déterminer si un transfert de gestion fonctionne est effectivement pertinent dans la mesure où le contrat de gestion signé par les services techniques implique en principe une gestion respectueuse de l'environnement. En principe, on peut difficilement imaginer que les services techniques acceptent de signer un contrat de transfert de gestion qui aurait pour conséquence plus ou moins directe d'endommager l'environnement ou d'autoriser une sur-exploitation. Le moyen de renseigner si le transfert de gestion fonctionne est explicité dans l'article sur le suivi-évaluation des transferts de gestion.

Le principe est de regarder si les réalisations sont conformes au contrat et si les gestionnaires ont la maîtrise de la gestion des ressources qui leur ont été transférées. Si un transfert ne marche pas, il y a fort à penser que des modifications du milieu vont apparaître. D'où l'importance d'exiger que dans les contenus des contrats de transfert de gestion, la description des objectifs de réalisation soit le plus quantifiée possible. Il n'est pas acceptable de voir encore des contrats au contenu le plus rudimentaire du style *"l'objectif est de conserver l'environnement"*.

La majorité des transferts de gestion ont pour objectifs la conservation et/ou la valorisation d'un espace et de ses ressources. Porter donc son attention par exemple tous les trois ou cinq ans sur le maintien de cet espace et de ses ressources constitue un moyen de base pour apprécier les effets du transfert sur l'environnement. Si dans la mise en œuvre du transfert, la situation reste sans changement notable, on peut en déduire qu'en premier lieu l'environnement n'est pas altéré. Les outils de mesure du maintien de l'espace et de ses ressources seront des cartographies ou des inventaires adaptés à la situation. D'où l'importance d'avoir obligatoirement et au minimum une carte de la situation initiale (ce qui n'est malheureusement pas encore le cas).

En conclusion, on peut retenir que le transfert de gestion participe de façon significative au maintien et à l'amélioration de l'environnement sur les sites transférés, mais il exporte dans certains cas des problèmes environnementaux en dehors du terroir transféré.



# Proposition d'un système de suivi-évaluation des transferts de gestion

Philippe Collas de Chatelperron et Zo Razanamaharo

## Résumé

---

Le processus de transfert de gestion au niveau national est à ce jour caractérisé par une dispersion extrême des actions, des acteurs ou des modes d'application. Or ce processus ne peut pas être piloté et donc ne peut pas être amélioré ni développé s'il n'existe pas de flux d'informations de bas en haut, de mécanismes de régulation interne et de capacités d'actions et de réactions des niveaux régionaux et centraux. Il est donc fondamental de créer des flux d'informations fonctionnels et pertinents aux étapes de préparation, de signatures et de mise en œuvre des transferts de gestion.

Avant la signature d'un transfert de gestion, est proposée une étape de vérification au moyen d'une "check-list", que le transfert peut a priori partir sur de bonnes bases.

Après signature, est proposée une procédure assez légère d'incorporation des caractéristiques du transfert de gestion à la base de données nationale, de manière à ce que le niveau central puisse suivre l'évolution globale des transferts établis et agir en conséquence.

Ensuite, le suivi de la mise en œuvre des transferts de gestion signés se base sur une sélection d'informations à faire circuler périodiquement d'un VOI à la commune, puis de la commune au service technique décentralisé. Ces informations indiquent essentiellement si les ressources transférées sont effectivement gérées et si l'association est fonctionnelle. Le service technique peut déceler au vu des informations reçues s'il y a lieu d'agir et d'effectuer une visite sur place. Après quoi, tous les six mois maximum, il établit et transmet un rapport de suivi des transferts de sa circonscription à l'intention de la hiérarchie, qui transmet ensuite au niveau central.

A ce niveau, le Réseau du transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables devrait pouvoir, avec les informations quantitatives et qualitatives qui lui parviendraient, jouer un rôle fondamental de coordination et de transmission d'informations nécessaires au pilotage global du processus.

Même si ce système devrait être relativement simple à mettre en place dans la mesure où ne seraient pas créés des circuits spécifiques d'information ni des structures nouvelles, la principale charge de suivi des transferts incomberait aux services techniques déconcentrés.

## Introduction

---

L'état des lieux des transferts de gestion à fin 2003 a montré l'ampleur du processus au niveau national. Il ne se situe plus en phase pilote, d'où la nécessité de concevoir un système de suivi-évaluation qui permette aux acteurs de terrain et aux décideurs nationaux de gérer le processus.

Les propositions qui suivent ont pour objectifs de fournir des outils fonctionnels à différents partenaires impliqués dans le transfert de gestion permettant :

- d'agir sur les évolutions globales du transfert de gestion ;
- de suivre le déroulement individuel des transferts mis en place.

Sera donc décrit ici un système composé de différents éléments de suivi et d'évaluation et mettant en relation plusieurs acteurs d'une part au niveau local et d'autre part au niveau national. Le système proposé prend en compte les contraintes inhérentes aux acteurs du transfert de gestion que les travaux de terrain ont permis de mettre en évidence : éloignement entre le terrain et les services techniques, manque de moyens de ces derniers, faible niveau d'alphabétisme, etc. Il se veut donc pragmatique dans le but de favoriser sa réelle mise en place. Ultérieurement, quand le système sera rôdé autant par les usagers que par les bénéficiaires, il sera toujours possible de le faire évoluer vers davantage de produits. La présente proposition privilégie donc les fonctions basiques de suivi et d'évaluation.

## Principes du système de suivi-évaluation

---

### Deux niveaux d'intervention

Deux fondamentaux du processus de transfert de gestion ont imprégné la conception du système de suivi-évaluation. Le transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables s'inscrit dans une logique de décentralisation et le cœur du transfert est le contrat de gestion signé par les trois partenaires que sont le VOI, la commune et l'Etat représenté par le service technique concerné par le type de ressource transférée.

En conséquence, le suivi d'un transfert de gestion devrait être basé sur le suivi de la mise en œuvre du contrat de gestion et se dérouler au niveau de décentralisation où se situent les signataires. En parallèle, le suivi de l'ensemble des transferts de gestion constituant le processus global devrait être effectué au niveau central par des institutions nationales garantes des conformités avec les législations en vigueur et responsables des politiques d'accompagnement de ce processus.

Concrètement, c'est le service déconcentré qui a représenté l'Etat en signant le contrat de transfert de gestion qui devrait s'assurer en collaboration avec le maire de la commune de la bonne marche des transferts de gestion relevant de sa circonscription. Dans bien des cas, le niveau déconcentré signataire est la Cireef. Il peut rendre compte aux niveaux hiérarchiques supérieurs des tendances observées, des actions d'encadrement réalisées et des mesures correctives à prendre. Le niveau national, quant à lui, synthétise les informations reçues et peut évaluer et coordonner. Le Réseau "TGRNR" est particulièrement bien placé pour participer de manière essentielle à ces fonctions.

### Trois phases à suivre ou évaluer

La mise en place effective d'un transfert de gestion comporte trois phases. La première est une phase d'initialisation comprenant la constitution du VOI, le dépôt de sa demande de transfert et son instruction par

la commune et les services techniquement compétents (Article 12 de la loi Gelose).

Vient ensuite la phase de préparation du transfert où avec l'aide des organismes d'appui sont élaborés les documents techniques, se tiennent les séances de formation ou de médiation. Cette étape se conclut par la signature officielle.

La dernière phase est la mise en œuvre proprement dite du contrat, elle est balisée par une période probatoire de trois ans qui aboutit en principe à un renouvellement du contrat pour une période de 10 ans.

Ces trois phases ne nécessitent pas les mêmes attentions en terme de suivi ou d'évaluation et comportent donc dans la présente proposition des outils spécifiques à chacune d'elles. Les deux phases de préparation à la signature et de mise en œuvre des contrats s'avèrent particulièrement importantes à suivre ou évaluer de manière à premièrement éviter que les transferts de gestion ne partent sur de mauvaises bases, deuxièmement à surveiller le bon déroulement des choses signées et enfin d'indiquer les impacts du transfert sur certains points.

### **Des circuits fonctionnels d'information**

Le système de suivi-évaluation propose que circulent des informations entre le niveau d'exécution d'un transfert de gestion et le niveau régional puis de celui-ci au niveau national. Tous les systèmes de suivi mettent en jeu des circuits d'information entre une base et un niveau décisionnel qui peut alors produire des actions en retour.

Dans le cas des transferts de gestion, la création de circuits d'information doit résoudre les contraintes d'éloignement entre la base et les autres niveaux, les manques de moyens de déplacement des services techniques déconcentrés et le caractère novateur de relations contractuelles entre l'Etat, des communautés de base et des communes. La simplicité de fonctionnement des circuits d'information s'impose donc.

Il pourrait être tentant de suivre de nombreux aspects des transferts de gestion parce que le processus est somme toute assez récent et s'étend sur une grande variété de situations comme l'a montré l'état des lieux. Mais ont été sélectionnées les informations aux contenus les plus pertinents. Ces informations ont à fournir des indications qui répondent effectivement à de justes soucis de suivis.

C'est ainsi que les indicateurs retenus ont pour fonction essentielle de répondre à deux questions jugées déterminantes : **y a-t-il transfert et y a-t-il gestion des ressources ?** Si ces deux aspects sont suffisamment renseignés, on peut estimer que les transferts de gestion font l'objet d'un suivi pertinent. Plus tard, quand les circuits d'information et les différents intervenants seront bien rôdés, il pourra être possible de faire véhiculer des informations complémentaires.

Des circuits simplifiés et des volumes d'information réduits à l'essentiel devraient permettre au système d'être fonctionnel et en particulier que puisse s'y adapter le contexte humain des communautés de base. Ce n'est pas parce que leur niveau d'alphabétisme n'est pas très développé qu'elles doivent échapper à l'obligation morale de rendre compte du déroulement de leur contrat de transfert de gestion. Le système de suivi-évaluation propose à cet effet une circulation d'informations qui part des VOI et qui est ensuite complétée aux autres niveaux.

## **Description du système**

---

### **Lors de l'initialisation du transfert**

Les analyses qualitatives ont fait ressortir un nombre encore trop fréquent de défaut d'implication des services techniques dès l'initialisation du transfert (dans certains cas, ils ne sont correctement informés par les organismes d'appui que très peu de temps avant la signature). Or les services techniquement compétents de l'administration doivent collaborer avec l'autorité communale dans l'instruction de toute demande de transfert de gestion. Par ailleurs, il n'est pas aujourd'hui possible de connaître au niveau national la localisation et le nombre de transferts de gestion qui sont en préparation.

C'est pour y pallier qu'est proposée une procédure simple de signalement de l'initialisation de tout transfert de gestion. A l'aide d'une fiche de signalement représentée à la *figure 1*, le service technique peut informer par voie hiérarchique normale le niveau central. Cette fiche de signalement est à remplir au vu de la décision favorable que produit la commune en réponse à la demande de transfert de gestion déposée par un VOI (Cf la section 1 de la loi 96-025).

**FIGURE 1 : FICHE DE SIGNALEMENT DE L'INITIALISATION D'UN TRANSFERT DE GESTION**

<b><u>FICHE DE SIGNALEMENT</u></b>	
Date :	
Nom de la COBA :	
Localisation du site :	
Type de ressource :	
Organisme d'appui :	

Si ce circuit simple fonctionne, le niveau central peut être renseigné sur l'ampleur des transferts de gestion qui vont dans un avenir plus ou moins proche arriver à l'étape de signature. Il peut agir en conséquence comme par exemple vérifier si les moyens d'encadrement sont adaptés ou prévoir quelles seraient les charges de suivi que ces nouveaux transferts vont générer dans les différentes zones géographiques concernées.

### **Avant la signature du contrat**

La signature du contrat est un moment majeur d'un transfert, elle va conditionner grandement la suite. En conséquence, il est proposé qu'avant la signature, les protagonistes se posent la question : "*Le transfert comporte-t-il tous les éléments nécessaires pour qu'il parte a priori sur de bonnes bases?*"

Les évaluations qualitatives ont mis en évidence l'insuffisance de certains points d'application de la procédure normale de constitution d'un transfert. En conséquence soit les contrats ne marchent pas bien, soit leur mise en œuvre est difficile. Il a par exemple été relevé le cas de signatures de contrat trop rapidement actées du fait d'exigences de calendrier ou de programmation des organismes d'appui, l'insuffisance sur les délimitations concertées des terroirs ou des ressources, l'insuffisance de reconnaissance ou de fonctionnalité des *dina* ou le manque d'objectifs opérationnels dans le plan de gestion.

Pour éviter ces écueils, il est proposé un exercice de vérification articulé sur trois aspects majeurs qui fondent une opération de gestion : (1) la capacité à gérer et la reconnaissance du gestionnaire par des tiers, (2) la définition des contours et du contenu des objets à gérer et (3) la fonctionnalité des règles de gestion qui doivent être mises en œuvre.

Sur chacun de ces aspects, des indicateurs de niveau minimum ont alors été déterminés en se posant par exemple la question "*Que faut-il au minimum pour que le gestionnaire (le VOI en l'occurrence) soit reconnu et qu'il ait acquis une capacité de base à gérer le contrat de transfert de gestion ?*".

Après quoi, ces indicateurs ont été reformulés en questions qui composent une "check-list". La *figure 2* présente un modèle qui peut être adapté selon les cas. La check-list peut être administrée au choix quelques temps avant la signature du contrat par le VOI lui-même, les responsables communaux, les services techniques ou les intervenants de l'organisme d'appui.

**FIGURE 2 : FEUILLE D'ÉVALUATION D'UN TRANSFERT DE GESTION AVANT SA SIGNATURE**

CHECK-LIST AVANT SIGNATURE	
1	La commune et les services techniques ont-ils produit une décision d'acceptation de la demande de transfert ?
2	Les responsables de l'association ont-ils été déterminés en cohérence avec le type de société (structure hiérarchisée dominée par le groupe fondateur autochtone ou structure plus ouverte aux étrangers - Cf. typologie établie par l'IRD) ?
3	Les transferts de gestion sont-ils intégrés dans le Plan Communal de Développement ?
4	La communauté de base considère-t-elle que les séances de sensibilisation, d'animation ou de formation dispensées sont suffisantes pour la mise en œuvre du contrat ?
	La commune considère-t-elle que les séances de sensibilisation, d'animation ou de formation dispensées sont suffisantes pour la mise en œuvre du contrat ?
5	Dans les statuts, la durée du mandat des dirigeants est-elle prévue ?
	Dans les statuts, les dispositions de règlement de conflits sont-ils prévus ?
6	Y a-t-il eu un procès verbal de délimitation concertée du terroir où va s'effectuer le transfert en vue de la mise en place d'une SFR ?
7	Les ressources objet du transfert sont-elles bien définies et localisées sur plan ?
8	Existe-t-il une situation initiale de référence décrivant les raisons du transfert ?
9	Les objectifs de gestion sont-ils traduits clairement en opérations concrètes ?
10	Le Dina comprend-il un dispositif de sanctions pour manquement aux règles d'utilisation des ressources ?
11	Le plan d'aménagement et de gestion comprend-il un bilan financier ?

Les questions sont présentées de telle sorte que la réponse est oui ou non. S'agissant de conditions minima, on peut considérer qu'au-delà de deux "non", la signature devrait être reportée jusqu'à meilleure maturation du processus.

### **Incorporation d'un transfert signé à la base de données nationale**

Une fois le contrat signé, le transfert de gestion existe tout à fait officiellement. La signature constitue donc l'acte de naissance et les informations identitaires du transfert de gestion concerné devraient alors être répertoriées jusqu'au niveau national. Ainsi celui-ci peut mettre à jour ses informations et suivre l'évolution globale des constitutions des transferts de gestion.

Actuellement, les choses ne se déroulent pas selon ce schéma : tous les transferts signés ne sont pas connus des services techniques centraux, les informations identitaires des transferts signés sont incomplètes, elles ne sont consultables qu'à différents endroits du territoire et aucune institution au niveau national n'est encore en mesure de centraliser toutes les informations. L'établissement de l'état des lieux des transferts de gestion à fin 2003 a dû surmonter tous ces écueils.

C'est pourquoi il est proposé une procédure assez simple basée sur l'obligation d'incorporation à une base de données nationale pour donner à un transfert de gestion signé toute son existence officielle.

Au moyen de la fiche de recensement de la *figure 3*, les signataires attestent des caractéristiques du transfert de gestion qu'ils viennent de signer. Le service technique adresse alors cette fiche au niveau national par les voies hiérarchiques habituelles jusqu'à destination du Réseau TGRNR. Il a effectivement été suggéré que ce soit lui qui gère la base de données nationale du transfert de gestion.

L'administrateur de la base de données intègre les données contenues dans la fiche de recensement et attribue alors un numéro unique d'identification à ce nouveau transfert de gestion. Il produit à ce moment une attestation d'enregistrement qu'il transmet au service technique qui en délivre copie à la commune et au VOI concernés. Cette attestation fournit une reconnaissance officielle du transfert et permet de vérifier que les services centraux et les services déconcentrés sont au même niveau d'information.

**FIGURE 3 : FICHE DE RECENSEMENT D'UN TRANSFERT DE GESTION**

**FICHE DE RECENSEMENT D'UN TRANSFERT DE GESTION**

**Localisation**  
Localisation par coordonnées géographiques du **lieu principal**

Localisation par nom du **lieu principal**

VILLAGE	COMMUNE	DISTRICT	RÉGION	PROVINCE
---------	---------	----------	--------	----------

Plusieurs villages  Plusieurs communes

**VOI** Nom du VOI :

Constitué le :  N° récépissé délivré par la commune :

Nombre de ménages concernés :

Nombre de villages concernés :

Nombre de communes concernées :

**Transfert**

Date de signature :

Objectif de gestion :

Type de ressource transférée :  Détail :

Surface transférée (ha) :  Surface du terroir (ha) :

Organisme d'appui ayant encadré le TG :

Lieu de disponibilité pour compléments de données :

**Date, signatures et cachets**

<b>Services Technique</b>	<b>VOI</b>	<b>Commune</b>
---------------------------	------------	----------------

Le même circuit et le même formulaire peuvent être utilisés pour le renouvellement de l'agrément, son extension à d'autres ressources ou le retrait de l'agrément. La *figure 4* réunit les modèles des différentes attestations.

### **Suivi de la mise en œuvre des transferts de gestion**

Cette phase de mise en œuvre va faire l'objet de suivis périodiques. Selon le format de la *figure 5*, une fiche mensuelle est remplie par les VOI et transmise au niveau communal qui complètera alors pour sa partie et l'adressera au service technique déconcentré signataire du transfert. Les informations à renseigner sont réduites à l'essentiel de ce qui est pertinent à indiquer. La fiche peut être adaptée en fonction de certaines situations spécifiques.

Le rythme mensuel de production et de transmission de la fiche est certainement fort, mais la proposition consiste à forcer l'initialisation des flux d'informations qui partent de la base.

**FIGURE 4 : PROPOSITION D'ATTESTATIONS D'ENREGISTREMENT  
DANS LA BASE DE DONNÉES NATIONALE DU TRANSFERT DE GESTION**

**ATTESTATION D'ENREGISTREMENT D'UN TRANSFERT DE GESTION**

Le transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables en application de la loi n° 96-025 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables et de ses décrets d'application régi par un contrat respectant le cahier de charges spécifiques aux types de ressources : [halieutiques, pastorales, forestières]

signé le : [Date de signature du contrat]

Entre : le VOI [Nom du VOI], constitué le : [Date de constitution du VOI]

la commune de [Nom de la commune]

et le service technique représenté par [Fonction du signataire concerné] ;

portant sur la gestion des ressources suivantes [Type de ressource transférée] ;

localisées selon les coordonnées géographiques [Latitude et longitude du lieu principal] ;

s'étendant sur une surface de [Surface (ha)]

incluse dans un terroir de [Surface du terroir (ha)] ;

avec pour objectif de gestion [Objectif de transfert de gestion] ;

et ceci pour une durée de 3 années à partir de la signature du contrat sous réserve du respect des prescriptions et des règles d'exploitation définies dans le contrat de gestion,

a bien été enregistré dans la liste des transferts de gestion reconnus au niveau national et porte le numéro unique [Numéro d'identification].

Fait à Antananarivo, le .....

---

**ATTESTATION D'ENREGISTREMENT DU RENOUELEMENT DE L'AGRÉMENT**

Il a bien été enregistré que le présent transfert de gestion est renouvelé pour une période de [Durée de renouvellement] à partir de [Date d'agrément de renouvellement] sous réserve du respect des prescriptions et des règles d'exploitation définies dans le contrat de gestion.

Fait à Antananarivo, le .....

---

**ATTESTATION D'ENREGISTREMENT D'EXTENSION DU TRANSFERT**

Il a été bien enregistré que le présent transfert de gestion est étendu à la gestion des ressources suivantes [Type des ressources nouvellement transférées] selon un accord annexé au contrat de gestion en date du [Date de l'accord d'extension de la gestion] sous réserve du respect des prescriptions et des règles d'exploitation définies dans le contrat de gestion.

Fait à Antananarivo, le .....

---

**ATTESTATION D'ENREGISTREMENT DU RETRAIT D'AGRÉMENT**

Il a bien été enregistré que le présent transfert de gestion a fait l'objet d'un retrait d'agrément contresigné par les parties à la date du [Date du retrait d'agrément]

Fait à Antananarivo, le .....

**FIGURE 5 : PROPOSITION D'UNE FICHE MENSUELLE D'INFORMATION POUR LE SUIVI**

**FICHE MENSUELLE D'INFORMATION**

**Partie pour le VOI**

Date de la précédente fiche :

- Nombre de réunions internes de l'association
- Nombre de journées de surveillance effectuées
- Surfaces reboisées et cumuls atteints depuis l'origine
- Nombre de délits constatés
- Montants des recettes fiscales versées
  - Au titre des droits d'usage
  - Au titre des produits commercialisés
- Quantités de produits extraits dans la période
- Renouvellement des membres ?
- Autre ligne à renseigner*
- Autre ligne à renseigner*

**Observations éventuelles**

**Transmis le,**

**Signature**

**Partie pour la Commune**

Reçu le :

- Montants de ristournes reçues
- Nombre de conflits arbitrés
- Nombre de conflits qui n'ont pas encore été résolus
- Nombre de rappels de se conformer aux règles du contrat
- Nombre de plaintes reçues des territoires voisins pour des problèmes environnementaux qui s'accroissent
- Autre ligne à renseigner*

**Observations éventuelles**

**Transmis le,**

**Signature**

En dépit des difficultés de communication en zone rurale, il semble quand même plausible que à peu près mensuellement au moins une personne d'un fokontany se rende à sa commune de rattachement et véhicule donc à cette occasion la fiche mensuelle de suivi. De même pour le lien entre une commune et la circonscription technique.

Si aucun élément nouveau par rapport au mois précédent n'est intervenu, le VOI peut indiquer tout simplement "R.A.S.". L'important est de créer une habitude de lien entre les contractants et de générer des alertes. Ainsi, si le service technique in fine destinataire de ces fiches constate qu'elles ne lui parviennent plus depuis plusieurs mois, il peut s'enquérir du problème éventuel. S'il voit que les réunions internes du VOI ne se font plus depuis deux ans, que le nombre de délits constatés augmente beaucoup ou que les plaintes reçues des territoires voisins s'amplifient, cela doit également l'alerter. Dans l'autre sens, le VOI ou la commune peuvent se servir de ces fiches périodiques pour solliciter l'intervention du service technique.

**FIGURE 6 : PROPOSITION DE GRILLE D'APPRÉCIATION PÉRIODIQUE D'UN TRANSFERT DE GESTION**

**GRILLE D'APPRECIATION D'UN TRANSFERT DE GESTION**

**Transfert de gestion n° :**

**VOI :**

<b>Date de la précédente note :</b>	<b>Note entre - 10 et + 10</b>	<b>Observations</b>
Taux de réalisation des travaux prévus au contrat (reboisement, pare-feu)		
Importance des délits signalés et verbalisés dans la zone		
Respect des règles de gestion prévues au contrat		
Degré d'autonomie technique du VOI		
Degré d'autonomie financière du VOI		
Evolution de la vie du VOI (réunions, renouvellement membres, évolution nombre)		
Maintien global de l'environnement au niveau du terroir transféré		
Accroissement des problèmes environnementaux dans les voisinages		
<i>Autre ligne à renseigner</i>		
<i>Autre ligne à renseigner</i>		

**Appréciation générale (Score global et commentaires)**

**Fait à**

**, le**

**Nom et Signature**

**Transmis le,**

**à**

Lorsque le flux d'information devient fonctionnel, le service technique local reçoit des données qu'il peut compiler transfert par transfert et sur l'ensemble des transferts de sa zone. Il est proposé qu'il établisse tous les six mois au minimum un point sur chaque transfert de gestion au vu des fiches mensuelles d'information reçues et des éventuelles visites sur les lieux. Ce point sera formalisé à l'aide d'une grille d'appréciation dont le modèle est proposé en *figure 6*. De plus, pour chaque transfert, la compilation des appréciations pendant les trois années probatoires du contrat permettra d'instruire le prolongement de l'agrément pour la durée prévue de dix ans (ou d'instruire une éventuelle démarche de retrait de l'agrément).

Ces appréciations semestrielles sont ensuite transmises aux niveaux supérieurs par les voies hiérarchiques normales. Au niveau des directions techniques interrégionales, des synthèses peuvent alors être produites qui vont plutôt donner des visions d'ensemble. Elles comprendront par exemple le nombre de transferts effectivement suivis (nombre ou fréquence de grilles remplies par rapport au nombre de transferts signés), le nombre de transferts qui se déroulent correctement, ceux qui posent des problèmes environnementaux, sociaux ou autres, l'évolution du nombre de délits, etc.

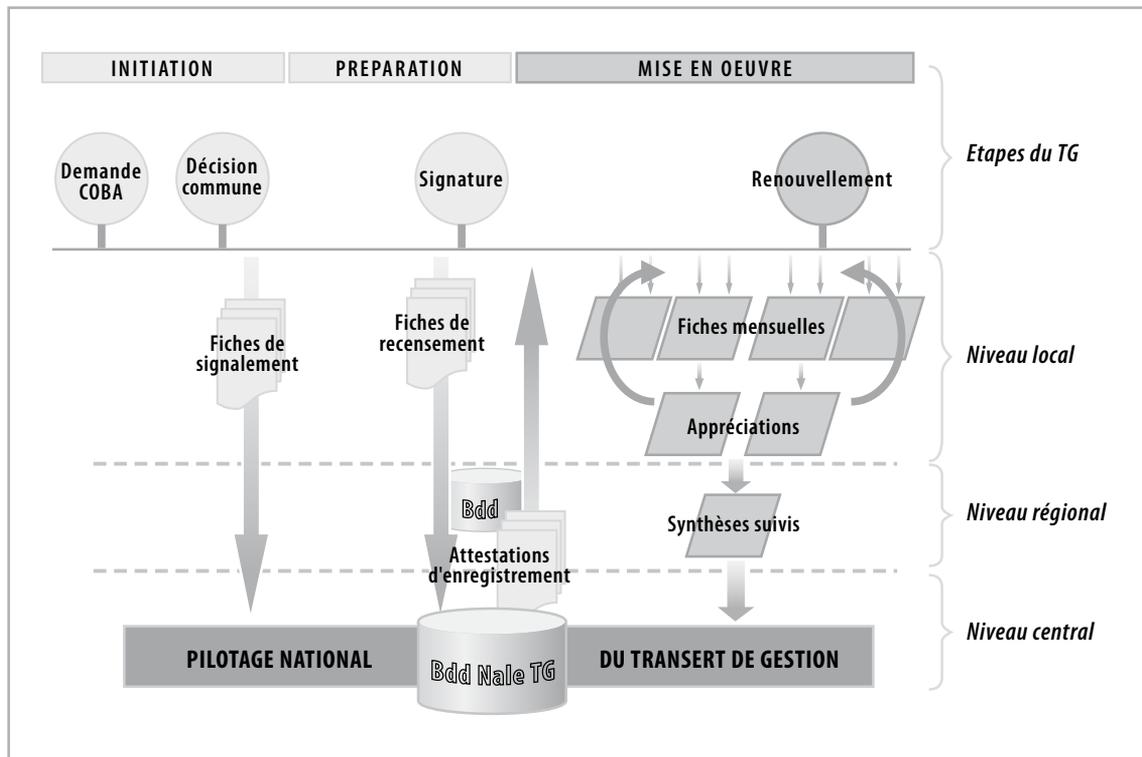
Ces synthèses de suivi sont ensuite transmises au niveau central.

**Schéma récapitulatif du système de suivi-évaluation proposé**

La *figure 7* présente les différents éléments du système décrit précédemment. Elle met en scène les étapes du transfert de gestion qui nécessitent suivi ou évaluation, les circuits courts ou les circuits longs d'information

concernant plusieurs niveaux. C'est ainsi qu'au moment de la signature d'un transfert de gestion l'information va de la base jusqu'au niveau central (pour alimenter la base de données nationale et produire l'attestation officielle d'enregistrement) alors que pour les suivis de la mise en œuvre des contrats, on a une combinaison de circuits courts à l'échelle locale entre les trois signataires et de circuits plus longs qui vont du niveau de la circonscription jusqu'au niveau central.

**FIGURE 7 : SCHÉMA RÉCAPITULATIF DU SYSTÈME DE SUIVI-ÉVALUATION**



## Les produits du système de suivi pour le pilotage du transfert de gestion

Le pilotage au niveau central du processus de transfert se fera par le biais du « Réseau TGRNR » chargé de la coordination de toutes les activités relatives au transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables<sup>1</sup>, en collaboration avec les services centraux des ministères concernés. Ces deux entités représenteront la cellule de pilotage au niveau central.

### Revue des informations reçues par la cellule de pilotage

Ce niveau national reçoit :

- Des fiches de signalement des transferts en cours d'initialisation (Figure 1). On peut donc avoir leur nombre, leur répartition géographique, les surfaces concernées, les types de ressources, etc.

<sup>1</sup> Arrêté interministériel N°2695/2003 du 16/08/2003 portant statut du Réseau TGRNR, article 5, alinéa 1

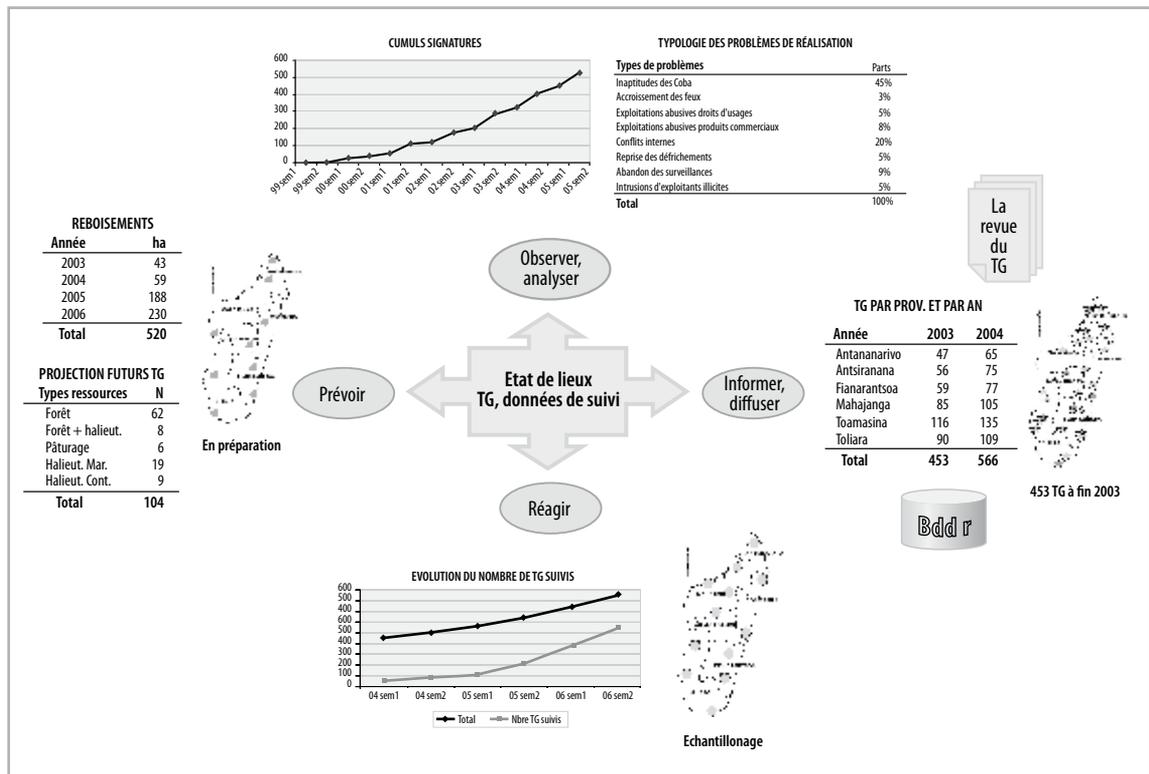
- Des formulaires de recensement des contrats signés (Figure 3). Ils permettent de mettre à jour la base de données nationale du transfert de gestion. On peut établir alors des états simples ou combinés en nombre, en surfaces, en localisation, en nombre de ménages, commune ou villages concernés, en types de ressources ou en rythme de signature, etc.
- Des rapports de suivis des contrats de transferts de gestion établis province par province à partir des grilles d'appréciation remplies par les services techniques locaux (Figure 6). Ils renseignent sur le nombre de transferts effectivement suivis, les proportions qui réalisent ou non les travaux prévus ou respectent les règles de gestion, ceux qui sont « en déroute ». Ils mettent également en alerte sur des aspects environnementaux ou sociaux.

Ces flux d'informations suivent les voies normales hiérarchiques des services déconcentrés. Il est proposé que l'échelon provincial soit plus qu'un lieu de transit, qu'il ait sa propre capacité d'analyse des situations en relation avec sa capacité de réaction. C'est pourquoi il est proposé la mise en place de bases de données provinciales reliées à la base de données nationale. Cette dernière gardant l'autorité d'enregistrement des nouveaux transferts ou des mises à jour.

### Capacités d'actions en conséquence

La figure 8 illustre ce que pourrait être le tableau de bord du processus de transfert de gestion en montrant la diversité des exemples de produits d'aides à la décision que peut fournir le système de suivi-évaluation.

**FIGURE 8 : EXEMPLES DE PRODUITS D'AIDES À LA DÉCISION POUR LE PILOTAGE DU PROCESSUS DE TRANSFERT DE GESTION**



Les diverses fonctions de pilotage peuvent être assurées à l'aide des produits du système de suivi-évaluation : observer et analyser ; informer et diffuser ; réagir ; prévoir.

Ainsi, en tant que gestionnaire de la base de données nationales et coordinateur des activités de transfert, le Réseau TGRNR pourra établir une revue périodique, sous forme de bulletin, de l'avancée du processus à l'attention des ministères concernés, des services déconcentrés et de toutes les institutions impliquées.

Par ailleurs, avec les données sur les transferts en préparation ou en interprétant les courbes des signatures en fonction du temps, il devient possible de faire des projections sur les futurs transferts. La proportion de transferts qui se déroulent bien ou qui vont mal peut, de son côté, fournir un ratio moyen de qualité qu'on peut appliquer à l'ensemble des transferts si le taux de suivi est significatif. Avec ces éléments, les décideurs ont donc la capacité de bâtir des scénarios d'objectifs de réalisation à terme et de vérifier s'ils sont concordants avec les ressources humaines dans les services techniques. Charge à eux de formuler ensuite les propositions adéquates pour améliorer les situations. Les informations reçues et traitées permettent effectivement de mettre en place des appuis spécifiques ou des opérations de contrôle sur des cas qui mériteraient une attention particulière au vu des alertes qui remontent de la base.

La cellule de pilotage peut également diligenter des études particulières pour approfondir certains aspects du transfert de gestion sur une partie du territoire ou sur son ensemble. Il est effectivement assez facile de constituer des échantillonnages adéquats à partir de la base de données. Ainsi pourrait être organisé un processus de suivi environnemental basé sur un ou plusieurs panels de transferts.

Enfin, les informations centralisées grâce au système de suivi évaluation permettent de contribuer au tableau de bord du PE3 sur par exemple les surfaces replantées, la réduction des feux de brousse, le type de ressources côtières valorisées et gérées de façon durable, l'estimation des fonds générés par des fiscalités locales, etc...

### **Difficultés d'application du système de suivi évaluation**

Elles seront au départ certainement nombreuses au regard des contraintes des acteurs impliqués telles que la limitation de ressources humaines et en moyens de déplacement pour les services techniques, le faible taux d'alphabétisme dans les VOI ou l'implication encore faible des communes.

Cependant, des cas concrets montrent que certaines des mesures proposées sont tout à fait faisables.

Pour mettre en place le système de suivi-évaluation proposé, des formations élargies au plus grand nombre d'acteurs concernés et de coordinations entre la base et le niveau central devront être dispensées. Même si les éléments proposés ont été conçus dans un souci de simplicité et de faisabilité (utilisation de circuits existants, pas de création de nouvelle structure), il faudra sans doute du temps et de l'énergie pour le rendre complètement fonctionnel à tous les échelons.

La charge de suivi au niveau des VOI et des communes peut être estimée comme relativement marginale. Une fiche de suivi à remplir par mois et à transmettre ne devrait pas prendre plus de une journée pour chaque transfert.

Par contre, la charge de suivi des transferts de gestion au niveau d'une circonscription forestière peut être plus conséquente. On peut l'estimer selon les données et hypothèses suivantes.

L'état des lieux nous indique que 80% des 453 transferts de gestion recensés concernent des ressources forestières. Si la répartition géographique de ces transferts était homogène et si tous les transferts étaient fonctionnels, on pourrait estimer que chaque CIREEF aurait aujourd'hui une quinzaine de transferts à suivre. Si le système de circulation d'informations à partir des VOI fonctionne, chaque CIREEF aurait alors à examiner mensuellement les fiches de suivi qui lui parviennent et faire le point de leurs évolutions tous les trois à six mois. Il pourrait ensuite décider d'effectuer une visite sur place au taux de 30%. Comme les transferts sont relativement groupés par commune (deux transferts en moyenne), cela représenterait une charge de travail de l'ordre de 3 à 5 jours tous les 6 mois. On peut rajouter à cela une journée de rédaction d'un rapport semestriel.

La question qui se pose alors est celle de savoir si ce travail spécifique sature d'ores et déjà la charge habituelle de travail de la circonscription et dans le cas contraire, quelle est la limite admissible, quels seraient les moyens supplémentaires à mettre en place, etc. Il reviendrait normalement aux services administratifs de répondre à cette question de l'adéquation entre les moyens et les objectifs de suivis.

# Quels indicateurs pour l'évaluation économique des transferts de gestion ?

Vestaly Herimandimby et Philippe Meral

## Introduction

---

L'idée d'élaborer une méthode d'évaluation socio-économique des transferts de gestion à Madagascar est née d'un double constat. (i) Dans le contexte du PE3, où l'accent est mis sur la pérennisation économique des actions environnementales, il est apparu important pour les bailleurs de fonds, d'être en mesure d'évaluer économiquement les transferts de gestion au même titre que cela fût fait pour les aires protégées (Carret et Loyer, 2004). Vu sous un autre angle, ne pas avoir la possibilité d'évaluer économiquement les transferts de gestion desservirait les TG eux-mêmes en limitant leur justification par les institutions promouvant la gestion communautaire auprès de l'ensemble des acteurs de la politique environnementale malgache.

Or (ii) il existe peu d'indicateurs économiques susceptibles de rendre compte correctement de la spécificité des transferts de gestion tels qu'ils ont été développés à Madagascar à travers les dispositifs GELOSE et GCF. En effet, les indicateurs issus des manuels d'économie de l'environnement reposent sur une estimation monétaire des coûts et des bénéfices en vue de fournir une valeur nette, positive ou négative, qui sanctionne le projet. Cela suppose l'existence de séries statistiques ou bien d'importants moyens pour les obtenir. Dans la réalité, ces données quantitatives sont rares voire inexistantes et les moyens humains, matériels et financiers pour les obtenir ne sont pas disponibles localement. Il y a donc une impossibilité technique à vouloir évaluer économiquement les transferts de gestion à un niveau décentralisé et dans un laps de temps réduit. Par ailleurs, il existe également une incompatibilité de nature entre la méthode d'évaluation économique et l'esprit des transferts de gestion. En effet ces derniers n'ont pas pour objectif prioritaire d'être rentables, de générer de la richesse économique... mais plutôt d'orienter les pratiques des populations vers une gestion plus durable de leur environnement en inscrivant cette action collective et décentralisée dans une démarche patrimoniale. Le risque est donc grand, si on se limite à évaluer le bénéfice net exprimé en X unités monétaires par hectare et par an, de ne pas rendre compte correctement des caractéristiques socio-économiques des transferts de gestion.

C'est sur la base de ce double constat que le projet INTRAG a été élaboré. Son objectif général était de *déterminer des indicateurs économiques relatifs aux transferts de gestion qui soient utilisables rapidement et simplement par les techniciens de l'environnement et qui soient suffisamment génériques pour être appliqués dans différents sites.*

L'équipe du C3ED Madagascar<sup>1</sup> qui a mené à bien ce projet, a orienté son travail sur l'élaboration d'une méthode d'évaluation ; c'est-à-dire sur la manière dont les indicateurs, une fois définis, peuvent être structurés dans un cadre cohérent. L'optique retenue est celle d'un diagnostic socio-économique (forces, faiblesses, perspectives et recommandations) des transferts de gestion et pas seulement une évaluation au sens strict du terme. De plus, l'idée que nous soutenons est que les sites évaluables sur un plan économique sont uniquement ceux pour lesquels l'aspect économique (à travers notamment l'existence de filière de valorisation) est important et qui sont suffisamment anciens (environ 10 ans) pour que le diagnostic soit pertinent.

Dans une première partie, nous discutons des méthodes disponibles ce qui nous permet, dans une deuxième partie, d'explicitier la méthode hybride que nous avons élaborée. Dans une troisième partie, nous revenons sur la structuration des indicateurs dans une démarche multicritère que nous illustrons par son application sur un site pilote (Gelose d'Arivonimamo) dans une quatrième et dernière partie.

## Vers une méthode permettant de dépasser l'analyse coûts-avantages

La méthode de travail que nous avons suivie à consister à recenser les méthodes d'évaluation appliquées à la gestion communautaire tant au niveau international qu'à Madagascar. Le bilan que nous en faisons est que les évaluations de nature économique sont rares et relèvent de démarches non spécifiques à la gestion communautaire.

La principale méthode est l'Analyse Coûts Avantages (ACA par la suite). Elle est facilement compréhensible mais beaucoup trop complexe à réaliser et trop réductrice pour des dispositifs de gestion communautaire, comme nous l'avons noté en introduction. En effet, les techniques d'évaluation économique usuelles proviennent des méthodes d'évaluation de projets. Elles reposent donc pour la plupart sur l'évaluation des dommages et des bénéfices qu'un projet bien identifié peut engendrer. Or la spécificité de la gestion communautaire est que sa réussite repose sur la capacité des acteurs locaux à s'approprier un dispositif censé promouvoir la gestion durable des ressources dans le long terme. Cette appropriation suppose à son tour un changement de comportement de la part d'acteurs qui sont impliqués dans la surexploitation des ressources. Au niveau économique, ce changement de comportement n'est envisageable que si les conditions de vie s'améliorent. Par conséquent, la question de l'évaluation économique ne peut se limiter à une seule comparaison statique des coûts et des avantages du transfert de gestion en tant que tel ; ni même à une seule logique de compensation entre coûts privés et avantages sociaux. Il apparaît nécessaire de porter l'attention sur la nature même de ces coûts et de ces avantages. Or, sur ce sujet, les expériences internationales et nationales mettent clairement l'accent sur la question de l'organisation des filières de valorisation économique et sur les impacts ou effets d'entraînement que le dispositif de gestion communautaire induit. Deux options se dessinent alors distinctement : soit englober l'ensemble de ces éléments dans une ACA plus élaborée ; soit appréhender le problème dans le cadre d'une structure multicritère. Compte tenu des arguments avancés en introduction, nous avons opté pour la deuxième solution.

En effet, le dépassement de l'ACA est possible en utilisant les principes des méthodes multicritères (AMC).

L'AMC est l'autre méthode que nous avons identifiée dans la littérature. Deux expériences très enrichissantes ont été menées : la première est issue du CIFOR qui a élaboré un manuel d'évaluation et de suivi de la gestion

<sup>1</sup> La présente étude a été réalisée entre juillet 2004 et juin 2005 par une équipe de chercheurs en économie de l'environnement du C3EDM (C3EDM, 2005). Elle a bénéficié d'une subvention du Fonds de Solidarité Prioritaire Gestion Décentralisée des Ressources Naturelles (Ambassade de France) et a mobilisé les personnes suivantes : Prof. Jeannot Ramiramana (directeur du projet), Philippe Méral (responsable scientifique du projet), Vestalys Herimandimby, Mahefa Randrianalijoana, Djohary Andrianambinina et Fano Andriamahefazafy ainsi que les étudiants Ando Rabearisoa, Tolotra Ramanarivosoa, Vola Rabenirina et Feno Razafinome. Ce travail a fait l'objet de deux rapports intermédiaires et d'un rapport final dont la restitution a été faite le 17 juin 2005 à Ankatso.

durable des forêts à partir d'une approche multicritère ; la deuxième, l'USAID, à travers les travaux de l'ARD (*Associates Rural Development*), a recouru à une démarche multicritère pour évaluer la gestion communautaire (CBNRM) en Afrique Australe, dont Madagascar d'ailleurs (Josserand, 2001).

L'évaluation multicritère consiste à réaliser un diagnostic du projet sur la base de plusieurs critères définis au préalable. Chaque critère est mesuré à partir d'une batterie d'indicateurs lesquels font l'objet d'une notation, soit directement soit par différents sous-indicateurs. Par la suite, les notes obtenues sont pondérées et agrégées pour aboutir à une note finale qui est celle du critère en question. La structure de l'évaluation repose sur une logique d'arborescence. Celle-ci peut ne comporter que deux à trois branches (revenus et infrastructures par exemple) avec l'indicateur et le critère correspondant dans un système de notation ascendant. Dans d'autres cas, cette arborescence peut avoir de nombreuses ramifications.

L'application de l'AMC est souvent pertinente car elle permet de juxtaposer les effets positifs, négatifs ou nul du dispositif de gestion communautaire et par conséquent de mettre en évidence les rapports entre acteurs économiques. Ceci illustre la complexité de chaque situation ce qui, dans certains cas, permet d'aller au delà du diagnostic en invitant les différents acteurs à discuter des scénarios possibles. « Le revers de la médaille » est que les AMC sont souvent considérées comme des boîtes noires, le processus d'agrégation et de pondération étant la plupart du temps peu transparent (Froger, 2005). La méthode AMC possède un fort potentiel d'analyse (notamment dans le cadre de gestion collaborative et/ou adaptative) mais conduit à répondre à la complexité de la réalité par une démultiplication des indicateurs (et/ou des systèmes de notation et de pondération) et par conséquent à une perte de transparence.

Au bout du compte, nous avons opté pour une combinaison des deux méthodes en tentant de mutualiser les avantages de chacune d'entre elles.

#### ENCADRÉ 1 - QUELQUES RAPPELS SUR L'ACA

L'évaluation la plus conforme aux standards de l'économie de l'environnement repose sur l'usage de l'ACA (*Cost Benefit Analysis*). Il s'agit d'identifier l'ensemble des coûts et des avantages que procure le dispositif de gestion communautaire ou DGC. La projection de ces flux sur une période de temps assez longue permet d'estimer la valeur actualisée nette en recourant à un taux d'actualisation social. Le résultat prend alors la forme d'une valeur positive ou négative, ce qui traduit le rapport coûts/avantages du projet. Théoriquement, l'ACA est liée au calcul de la Valeur Economique Totale (VET) ce qui soulève deux difficultés : (i) la complétude de l'évaluation mobilisant d'énorme moyens et temps et (ii) la recherche d'une valeur monétaire se limitant à la mesure du gain net ou de la perte nette du DGC. Les contraintes de temps dans la réalisation de l'évaluation et le manque d'informations relatives aux gains, pertes ou revenus issus de l'exploitation des ressources obligent les évaluateurs à n'utiliser qu'une faible proportion des variables identifiées. Cette limitation dans les variables de coûts et de bénéfices a des répercussions importantes sur les résultats obtenus, comme nous l'a montré le cas des mangroves. La quête de la valeur monétaire unique limite (voire, dans certains cas, biaise) l'aide à la décision. La dimension mono-critère de l'ACA peut être évitée par le recours à l'AMC (Méral, 2005).

## Une méthode multicritère reposant sur trois pôles

La méthode INTRAG se décompose en 3 pôles que nous avons nommés ACA, Filières de valorisation et Impacts socio-économiques. Chacun d'entre eux se subdivisent en critères socio-économiques. Un critère est en quelque sorte un objectif que l'on cherche à évaluer, comme par exemple « les impacts locaux sont significatifs ». Ces critères sont évalués sur la base d'indicateurs qui se décomposent parfois, mais pas toujours, en plusieurs sous-indicateurs. Au total, la méthode que nous décrivons ci-dessous retient 19 indicateurs pour 8 critères et 3 pôles.

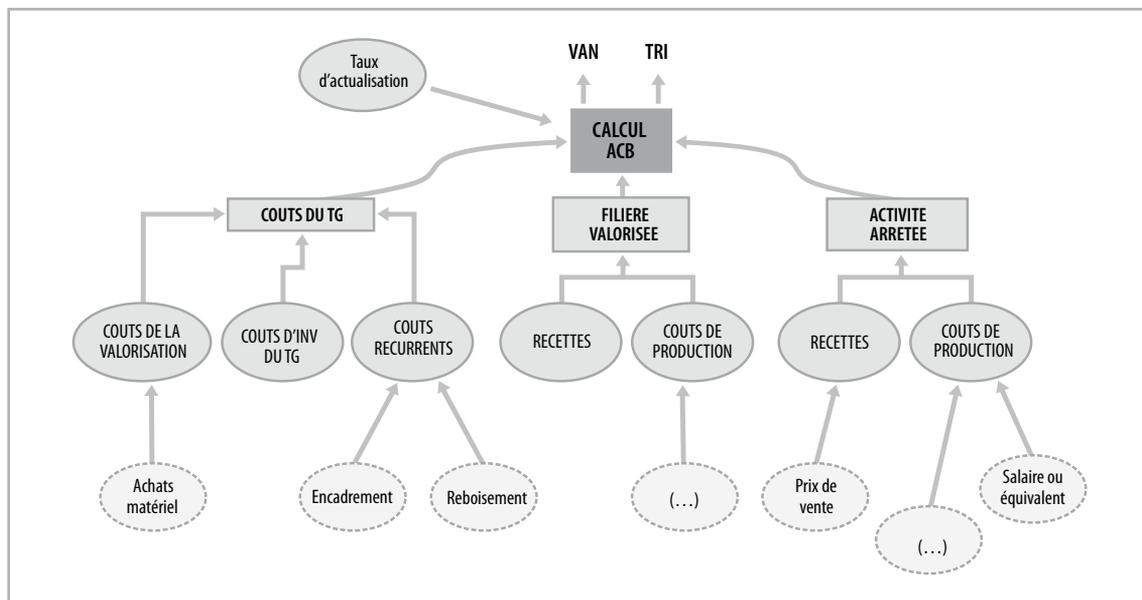
### LE POLE « ACA » : LE TRAITEMENT DES FLUX FINANCIERS

L'évaluation économique *stricto sensu* est peu développée à Madagascar. Elle se limite à des évaluations socioéconomiques qui tendent la plupart du temps vers l'usage quasi exclusif d'indicateurs qualitatifs.

De ce fait, elles empiètent sur les évaluations autres telles que celles purement institutionnelles et/ou sociologiques sans utiliser les outils de ces disciplines. L'optique que nous choisissons est de proposer une méthode économique simple en vue de fournir un complément aux autres évaluations en sciences sociales. Autrement dit, la pertinence de l'évaluation économique tient à sa capacité à offrir des informations qui ne ressortent pas d'autres types d'évaluation de manière à accroître la connaissance sur le transfert de gestion. De ce fait, notre méthodologie repose en premier lieu sur l'usage de l'ACA.

L'intérêt de l'ACA dans ce contexte est d'offrir un outil simple de structuration des informations dans un cadre d'analyse dont on peut contester la finalité (celle de dire si oui ou non le transfert de gestion est rentable sur la base du calcul de la valeur actualisée nette par exemple) mais pas la logique (identifier des flux monétaires). Telle était d'ailleurs la démarche engagée par les évaluations de type ACA menées à Madagascar (SAGE, 2003a, b) dont s'inspirent les éléments décrits dans ce pôle. Les évaluations réalisées par SAGE ont reposé sur une estimation des coûts de mise en œuvre (investissement, formation, évaluation par l'organisme d'appui) et d'opportunité (arrêt du charbonnage par exemple). Les avantages portent à leur tour sur les bénéfices retirés par les activités de valorisation. L'ensemble de ces informations sont structurées dans un fichier Microsoft Excel® avec une projection sur 15 ans et en recourant à un taux d'actualisation de 10% (cf schéma suivant).

**SCHEMA 1- ARBORESCENCE DE LA DEMARCHE ACA DEFINIES PAR SAGE (2003A,B) ET REPRIS DANS INTRAG**



Pour réduire les limites de l'ACA décrites plus haut, et suite aux nombreuses discussions avec les auteurs de ces évaluations mettant en avant les avantages et les limites concrètes d'un tel calcul, nous avons apporté quelques modifications à cette démarche.

Premièrement, nous suggérons de ne retenir que les flux directs (coûts et recettes facilement identifiables par les différents acteurs sur place), comme les salaires, les prix de vente des produits valorisés, les redevances et autres ristournes lorsqu'elles existent... Les différents éléments de coûts supportés par les organismes d'appui sont assez facilement identifiables puisque ce sont eux qui réalisent la plupart du temps les évaluations. Toutes les estimations monétaires indirectes comme le coût de l'érosion, la valeur d'existence de la forêt pour les touristes étrangers... sont exclus de l'ACA et traités dans le pôle impacts de manière qualitative.

Deux raisons expliquent cette innovation : premièrement, on s'aperçoit rapidement que la prise en compte de ces services environnementaux dans le calcul masque la répartition des coûts et des avantages entre acteurs. Les coûts supportés par la population locale par l'arrêt de la déforestation (de l'exploitation illicite

du bois par exemple) peuvent être dramatiques pour ces populations mais ne représenter qu'une faible quantité d'argent. A l'inverse les bénéfiques en termes de tourisme peuvent être importants... pour les touristes et avoir une valeur monétaire très élevée sur-compensant les coûts locaux décrits plus haut. La balance entre coûts supportés par la population locale et avantages perçus par les touristes peut conduire à un bénéfice net du transfert de gestion, et donc à une rentabilité supposée alors même que localement la situation financière réellement vécue par le VOI n'est pas viable économiquement. La seconde raison est liée à la complexité et la durée de telles évaluations économiques. A titre d'exemples, la Banque mondiale avait cherché au début des années 90 à identifier les avantages et les coûts de la mise en place du Parc National de Mantadia. 351 enquêtes ménages furent réalisées pour obtenir les données statistiques permettant l'évaluation contingente (Kramer *et al.*, 1994). Dans une autre étude menée par Ferraro (2002) et qui dura 7 mois, 490 enquêtes ménages furent nécessaires pour évaluer l'impact économique des bénéfices nets de la conservation du Parc de Ranomafana. La démarche d'INTRAG consiste justement à éviter de proposer des indicateurs relevant d'un travail de recherche scientifique long, coûteux et peu reproductible.

Deuxièmement, la distinction opérée par l'évaluation de Sage (2003a, b) entre VOI et Organismes d'Appui nous a paru très pertinente. Cela nous a conduit à distinguer les flux supportés par ces différents acteurs et de proposer plusieurs indicateurs. Par exemple, lorsqu'on cherche à évaluer économiquement l'activité du VOI, il n'est pas nécessaire de tenir compte des frais supportés par l'organisme d'appui pour la ritualisation ou pour l'évaluation à 3 ans. De même, les revenus issus de la vente du raphia ou de la vente des coquillages sur les sites touristiques, ne reviennent pas directement dans les caisses du VOI. Ces revenus génèrent un avantage pour la population qui en bénéficie mais pas pour le VOI en tant qu'association. Avec les mêmes informations que celles collectées pour réaliser l'ACA, il est possible de faire ressortir des indicateurs relatifs à la pérennité économique du VOI, son impact pour la communauté... Notre deuxième innovation dans ce pôle économique consiste donc à proposer 3 indicateurs sur la base des mêmes informations économiques que dans la démarche classique d'ACA (voir par la suite).

Troisièmement, il nous apparaît trop réducteur de ne retenir qu'un seul montant exprimé en FMG/ha/an. Ce montant dépend très directement du taux d'actualisation retenu. Il apparaît préférable de définir le taux à partir duquel les avantages sont équivalents aux coûts. Dans le jargon économique, on appelle ce taux « Taux de Rentabilité Interne » (dans le cas d'un calcul portant sur le fonctionnement du VOI) ou « Taux de Rendement Economique » (dans le cas du calcul portant sur les avantages et les coûts sociaux du transfert de gestion). Ce TRE (ou TRI) mesure en fait le taux d'actualisation critique qui rend les bénéfices privés (ou avantages sociaux) équivalents aux coûts.

Quatrièmement, une innovation est également apportée en ce qui concerne les flux dans le temps. Dans le calcul traditionnel, les flux (de coûts comme de bénéfiques) sont projetés sur une période de 15 ans, leur valeur ne changeant pas. Pourtant compte tenu de l'absence de données initiales, les projections se font sur la base de l'année en cours (ou parfois de l'année précédente mais rarement au delà) qui peut être exceptionnelle. Pour éviter cette hypothèse trop stricte d'extrapolation d'une valeur particulière, nous avons parfois réalisé des scénarios d'évolution des flux. Ainsi, dans le cas du tourisme, nous avons projeté une croissance du secteur selon les estimations du Plan directeur du tourisme 2004 qui prévoit une croissance naturelle de 7 à 8% et une autre dite ambitieuse (entre 7 et 15%). Le remplacement du matériel dont la durée de vie est estimée à 5 ans pour les biens meubles et 10 pour les biens immeubles permet également d'envisager, à un horizon T+5 et T+10, l'apparition de nouvelles dépenses. L'utilisation des projections diversifiées dans le temps des flux permet d'enrichir le calcul et invite de toute évidence à raisonner sous forme de fourchettes de valeurs voire de scénarios.

Au final, le pôle ACA permet de générer de nombreuses informations économiques sans pour autant s'engager dans des calculs trop compliqués et de mobiliser des données trop aléatoires. Trois critères permettent de rendre compte du diagnostic économique du transfert de gestion. Le premier critère est celui du rendement économique « le plus élevé possible » (défini par le TRE). Il se focalise sur la dimension collective en prenant en compte les bénéfiques et les coûts supportés par le VOI, la population dans son ensemble et l'organisme d'appui. Un deuxième critère dit de « pérennisation économique » est élaboré. Il met l'accent sur la capacité de la communauté de base de maintenir son activité dans le long terme, c'est-à-dire de faire face aux différentes dépenses pouvant apparaître dans le temps par rapport à ses ressources

propres. Enfin un troisième critère met l'accent sur les bénéfices locaux nets dans le temps. Dans ce dernier cas, on tient compte des coûts et des revenus effectivement perçus par la population locale, qu'elle soit membre de l'association ou pas, exclusion faite donc des dépenses engagées par l'organisme d'appui.

**TABLEAU 1 - ELEMENTS RECAPITULATIFS DES CRITERES DU PÔLE ACA SELON LE TYPE D'ACTEURS**

CRITÈRES	CARACTERISTIQUES
Rendement économique du TG	Il s'agit de donner une estimation du taux à partir duquel le TG engrange des avantages sociaux plus importants que les coûts. Il s'agit en fait de l'indicateur proposé par le SAGE en 2003 mais en retenant le TRE et non pas la VAN. Ce critère retient les flux de l'ensemble des acteurs : organisme d'appui, VOI et population locale.
Pérennisation du TG	Nous mettons l'accent sur les coûts et les bénéfices supportés par les VOI de façon à faire apparaître sa capacité à pérenniser l'activité. Par exemple, nous ne tenons pas compte des coûts d'opportunité liés à l'arrêt des autres activités ou alors l'ensemble des revenus dégagés par l'activité de valorisation mais seulement la part qui revient au VOI...
Bénéfices nets au niveau local	Ce critère cherche à évaluer les avantages et les coûts réellement perceptibles par la population locale ; à travers la valeur actualisée nette. Concrètement, nous retenons les mêmes flux que pour le premier critère à l'exception de ceux relatifs à l'organisme d'appui de sorte que ce critère reflète les flux directement perceptibles au niveau local. Contrairement au critère précédent, nous préconisons le calcul de la VAN qui a l'intérêt de présenter un montant qui peut être assimilé à un bénéfice/coût social. En effet, pour calculer ce taux, nous retenons tous les coûts et les bénéfices supportés collectivement, c'est à dire les coûts d'opportunité liés à l'arrêt du charbonnage par exemple, les bénéfices issus de la valorisation par l'ensemble des acteurs... les flux retirés par rapport au critère précédent global sont ceux supportés par les organismes d'appui. Nous avons choisi le taux de 10% afin de permettre des comparaisons avec d'autres études faites ailleurs. Toutefois, nous préconisons de réaliser différentes simulations de taux (5%, 10%, 30%).

## LE POLE « VALORISATION » OU L'ANALYSE DE FILIERE

L'intérêt de l'ACA est de mettre en évidence les flux financiers qui caractérisent la mise en œuvre du TG. Pour autant, elle ne permet pas d'évaluer dans quelle mesure le TG est susceptible de développer puis de pérenniser l'activité de valorisation (au delà d'une seule projection dans le temps des flux actuels). Quelles sont les liens entre la filière en question et le VOI ? Comment ce dernier aborde-t-il son rôle dans la filière valorisée ? Est-il totalement dépendant des collecteurs ou des clients ? Est-il en concurrence avec d'autres groupements paysans ? Comment se prémunie-t-il contre les variations des prix et des quantités produites ? Etc. Toutes ces questions relèvent d'une analyse qualitative qu'il apparaît important de structurer correctement à travers quelques indicateurs dans ce deuxième pôle.

En règle générale, l'analyse d'une filière de valorisation porte sur deux aspects : la structuration de la filière et la spécificité du produit valorisé. En portant l'attention sur ces deux notions, on met en évidence la place et le rôle du groupement communautaire dans la filière de valorisation<sup>3</sup>. Par structuration de la filière, on entend la manière dont les acteurs de la filière se coordonnent ce qui permet d'identifier dans quelle mesure la filière est profitable au VOI. L'évaluation de la spécificité du produit (ou service) valorisé fait référence à la notion d'actif spécifique sur la base duquel peut se développer, au niveau de la communauté locale, une filière qui rend pérenne le dispositif de gestion communautaire (Requier-Desjardins, 2005). Les perspectives de pérennité en termes de valorisation économique supposent que le produit s'inscrive dans un territoire particulier ; sinon, dans le cas de production tout à fait générique, il est fort probable que le VOI perde le contrôle de son activité au profit de filière globale contrôlée par des acteurs peu soucieux de respecter le fonctionnement du VOI. L'idée d'ancrage territorial se rapprocherait alors de la démarche du commerce équitable.

La difficulté tient à la transcription de ces deux critères (*la filière de valorisation est profitable au VOI et l'activité de valorisation est ancrée dans le territoire*) en indicateurs suffisamment simples pour être utilisés sur le terrain et suffisamment clairs pour se faire une idée de niveau de développement de l'activité de valorisation et de sa pérennité. En ce qui concerne la structuration de la filière, les indicateurs portent sur les acteurs, les prix et

<sup>2</sup> Il aurait été plus juste d'intituler ce critère « Avantages nets au niveau local » puisqu'il met en évidence la dimension sociale du TG. Nous avons conservé le terme « Bénéfices » pour une meilleure correspondance avec les évaluations de SAGE (2003) et celle de Carret et Loyer (2004).

<sup>3</sup> A noter que pour être plus pédagogique, on illustrera le concept de valorisation par l'apparition de filières nouvelles et alternatives mais en fait, les arguments avancés sont tout aussi valables pour une filière qui serait la même avant (illicite et/ou non durable) et après le TG (licite et/ou durable) ; l'idée de valorisation étant vue alors comme une réorganisation de l'activité sous une forme plus durable.

les produits. On propose de mettre l'accent sur des indicateurs simples tels que la variation des prix de vente des produits, les problèmes d'écoulement des produits, les rapports de force entre le VOI et les autres acteurs de la filière, l'existence de structure de coordination<sup>4</sup> au niveau local... En ce qui concerne la notion d'actif spécifique et le critère d'ancrage territorial qui lui est associé, une des manières de traduire ce concept en indicateurs opérationnels consiste à évaluer dans quelle mesure la communauté de base a bénéficié d'appuis institutionnels permettant notamment de mobiliser les savoirs et savoir-faire traditionnels, de renforcement humain et technique permettant de produire un bien ou un service de valorisation susceptible de porter la « marque de fabrique » de la communauté. Notons d'ailleurs que la gestion durable de l'environnement telle que nous l'abordons dans ce critère fait apparaître la dimension territoriale dans l'évaluation économique. Elle rejoint, à ce titre, les concepts abordés par la Coopération française à travers le Territoire de Développement et de Conservation (Pollini et Belvaux, 2004).

Enfin, il est important également d'évaluer dans quelle mesure l'activité de valorisation génère des effets contre-intuitifs ou plus communément appelés « effet pervers ». Par exemple, si un transfert de gestion cherche à promouvoir l'activité touristique pour soulager l'activité pêche et l'extraction abusive des coraux, l'arrivée de touristes peut augmenter le prix des poissons et accélérer l'activité pêche. Ce type d'effet est en règle générale oublié par les évaluations économiques alors qu'il est clairement identifié par les autres évaluations en sciences sociales.

## **LE POLE « IMPACTS » OU L'ÉVALUATION DES IMPACTS SOCIO-ÉCONOMIQUES**

Les impacts socio-économiques du transfert de gestion constituent le troisième volet que nous abordons dans l'évaluation. En temps normal, ces impacts sont intégrés à l'ACA. Le problème est leur difficulté d'évaluation et les différents niveaux auxquels ils font référence. L'évaluation des impacts économiques pose en effet un problème de dimension et un problème de disponibilité de statistiques (Méral, 2005). La première difficulté peut être exprimée de la manière suivante : jusqu'à quel degré d'intégration des effets induits devons-nous aller ? Les effets en cascade pouvant être importants, on peut être tenté d'évaluer sans limites les effets induits ; mais avec des conséquences importantes en termes de temps d'analyse. Pour éviter ce problème, nous suggérons de distinguer ce qui relève des effets au niveau de la localité (voire de la Commune si le transfert de gestion est de taille suffisante pour avoir des effets importants) des effets que nous qualifions d'hors site. Les indicateurs définis par la suite permettent de limiter la profondeur de l'analyse en se focalisant sur quelques aspects particuliers.

Par contre, la question de la disponibilité statistique ne peut être résolue. A l'exception des redevances et des ristournes, il est très difficile de quantifier les impacts sur d'autres secteurs économiques en amont ou en aval. Pour le faire, il faudrait non seulement démultiplier les enquêtes de terrain mais également avoir une situation de référence, ce qui est rarement le cas. Nous préconisons alors d'aborder la question des impacts de manière qualitative.

Par ailleurs, aborder qualitativement les impacts socio-économiques du TG et non pas systématiquement de manière quantitative dans l'ACA, permet d'orienter le diagnostic vers la prise en compte de dynamiques de développement que peut susciter le transfert de gestion ; à travers la mise en place d'infrastructures communautaires (bornes fontaines, maison de stockage...). L'indicateur « effet d'entraînement sur la localité » et plus particulièrement le sous-indicateur « infrastructures et services de proximité » mettent ainsi l'accent sur le fait que le TG peut être perçu par la population locale comme pertinent sur un plan socio-économique s'il parvient à susciter des investissements collectifs et pas uniquement des revenus au niveau du ménage. Exprimé d'une autre manière, nous voulons souligner le fait que l'orientation des activités économiques vers des pratiques plus durables peut être effective si l'impact au niveau social est perceptible par la population et ceci même si les revenus issus de la valorisation ne sont pas très importants. L'idée sous-jacente est que les « acteurs » économiques au niveau local ne prennent pas leur décision individuelle sur la base d'un comparatif statique de coûts et de bénéfices privés ; hypothèse fondamentale dans l'ACA.

Plus spécifiquement, la méthode proposée distingue les impacts locaux des impacts hors site. Le critère « impacts locaux » tient compte des effets en termes d'activité ou de revenus qu'ils soient positifs ou négatifs.

<sup>4</sup> Une structure de coordination est un groupement formel d'acteurs économiques (opérateurs privés...) ou institutionnels (ONG, bailleurs de fonds...) partageant les préoccupations de développement de l'activité. Elle peut prendre la forme d'une fédération, d'un groupement des opérateurs... La structure peut concerner un seul segment de la filière (production, transformation, commercialisation...), voire un contrat d'approvisionnement régulier avec un opérateur de la filière.

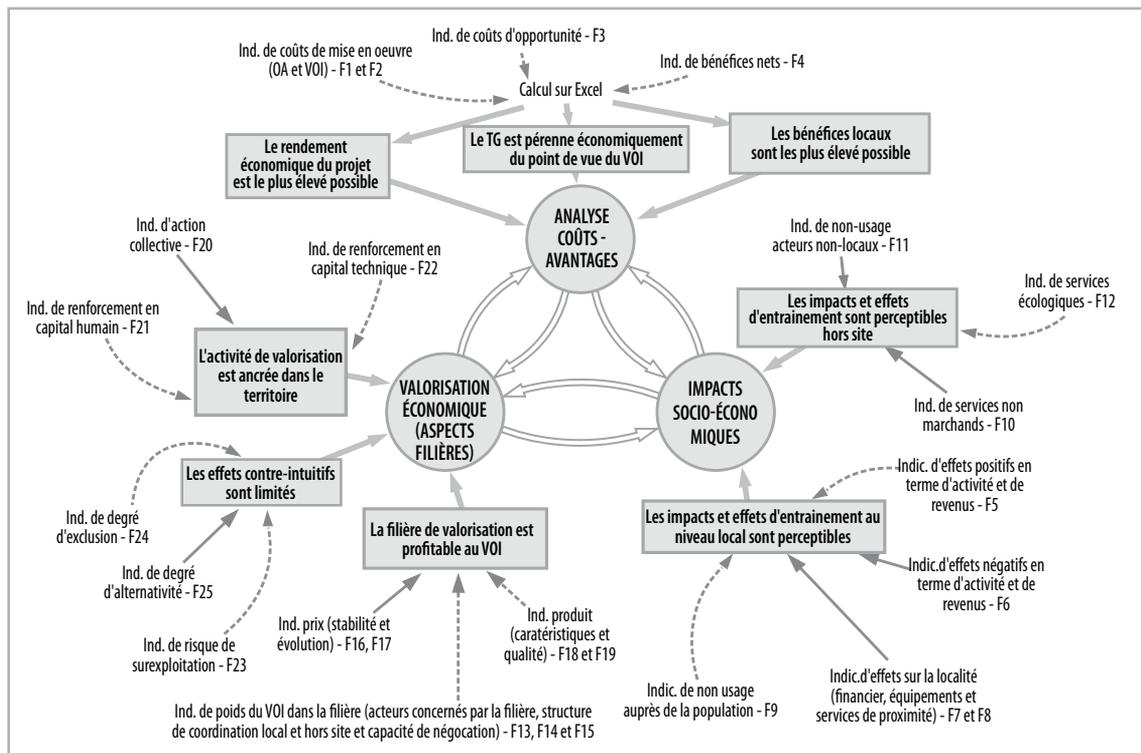
Elle intègre aussi les effets indirects sur les infrastructures et les finances communales de même que l'intérêt de la population locale vis-à-vis de la conservation de l'écosystème. Au lieu d'aborder monétairement cette valeur patrimoniale dans le pôle ACA, nous l'approchons de manière qualitative.

On retrouve cette démarche dans le critère « impacts hors site ». Certains éléments de la valeur de non usage que les manuels préconisent d'évaluer monétairement pour être intégrés dans l'ACA sont approchés ici de manière qualitative dans ce pôle « impacts ». Le fait que le transfert de gestion concerne un territoire en bordure d'aires protégées suffit, à nos yeux, pour considérer que la valeur d'existence de l'écosystème est importante pour les acteurs internationaux. La gestion durable de l'écosystème à travers le TG génère une valeur économique importante même si elle n'est pas quantifiée. La juxtaposition de ces deux critères « impacts locaux » et « hors site » peut ainsi caractériser des situations dans lesquelles le TG peut avoir des effets très négatifs en termes d'activités alors que la communauté internationale accorde une valeur très importante à la conservation de l'écosystème en question. Si toutes ces informations avaient été quantifiées et globalisées dans l'ACA, le risque aurait grand de voir (dans cet exemple fictif) la valeur d'existence des conservationnistes surcompenser la perte d'usage des populations locales et par conséquent d'obtenir une valeur nette actualisée très positive masquant les réalités locales. En distinguant qualitativement les deux critères et en juxtaposant les pôles ACA et Impacts, on obtient le même diagnostic économique qu'une évaluation monétaire complète, tout en évitant le risque décrit précédemment.

## La démarche multicritère réalisée

L'articulation des 3 pôles ACA, Filière et Impacts permet d'avoir une vue d'ensemble des caractéristiques socio-économiques des dispositifs de gestion communautaire. Sur la base de ces 3 pôles, nous avons identifié 8 critères puis 19 indicateurs. Le schéma suivant visualise la structuration des indicateurs entre eux (voir en annexe pour une description plus complète des indicateurs).

**SCHÉMA 2 - REPRÉSENTATION DE L'ARTICULATION ENTRE LES DIFFÉRENTS INDICATEURS, LES CRITÈRES ET LES PÔLES**



Le processus d'évaluation multicritère se fait de manière ascendante. Lors des enquêtes sur terrain, l'évaluateur attribue une note à chaque (sous)indicateur. Les enquêtes sont structurées en fonction des acteurs (et non pas des critères), parfois sous forme d'entretiens avec une personne ressource (le maire, le responsable de l'association...), parfois de manière collective sous forme de focus group. Une fois l'ensemble des éléments obtenus et recoupés, l'évaluateur attribue une note de 0 à 5 (plus la situation est satisfaisante au regard de l'indicateur, plus la note est élevée), en suivant des indications très précises de manière à limiter la subjectivité ; le système de notation ayant fait l'objet de 9 mois d'études sur différents sites pilotes.

Par la suite, une procédure d'agrégation par l'application de moyennes pondérées ou de règles spécifiques (maximum...) permet d'obtenir une note globale pour chacun des 19 indicateurs. La note des 8 critères est alors obtenue par pondération (moyenne simple) des notes des indicateurs correspondants (voir *schéma 1*). En utilisant le logiciel Microsoft Excel®, on parvient à représenter graphiquement sous forme de radar la situation du site étudié. Le radar comporte 8 branches, chacune représentant un critère (voir par la suite).

Le pôle ACA bénéficie d'un traitement statistique particulier dans la mesure où pour obtenir une note pour les 3 critères correspondants, il est nécessaire de réaliser des calculs permettant d'obtenir tantôt une VAN, tantôt un TRE... La simulation est réalisée sur le logiciel Microsoft Excel® avec un pas de temps de 15 ans. Les principaux flux recensés concernent les dépenses et les recettes obtenus par les différents acteurs (dépenses engagées par l'association ou par l'organisme d'appui pour mettre en œuvre le projet, coût d'opportunité de l'arrêt de la pratique du charbonnage...). Aucune évaluation de type évaluation contingente n'est réalisée. En fonction du résultat de la simulation, les données quantitatives sont notées de manière à être intégrées à l'AMC.

## Une experimentation encourageante

Cette méthode a été testée sur 3 sites pilotes ; 1 site côtier à vocation touristique (gestion communautaire de l'île de Nosy Ve (Sud-Ouest) et 2 sites forestiers dont la valorisation est relative à l'exploitation durable du raphia (Gelose d'Andranomalona, proche de Brickaville) et à l'exploitation alternative du ver à soie pour la production d'articles artisanaux à base de soie sauvage (Gelose d'Imerina Avaratra, proche d'Arivonimamo). Les trois expériences ont conduit à des résultats encourageants par rapport à la méthode proposée. À l'aide de questionnaires multi-acteurs et transversaux par rapport aux indicateurs et critères, nous avons cherché davantage à tester les indicateurs qu'à évaluer les sites. Il est à noter que les dispositifs de gestion communautaire dans les sites en question sont assez anciens (3 ans environ) de sorte que les effets de la valorisation sont suffisamment perceptibles pour faire l'objet d'évaluation. À l'issue de chaque expérimentation, un processus d'allers-retours entre les indicateurs et les expériences sur le terrain a permis d'affiner les indicateurs et leur mesure.

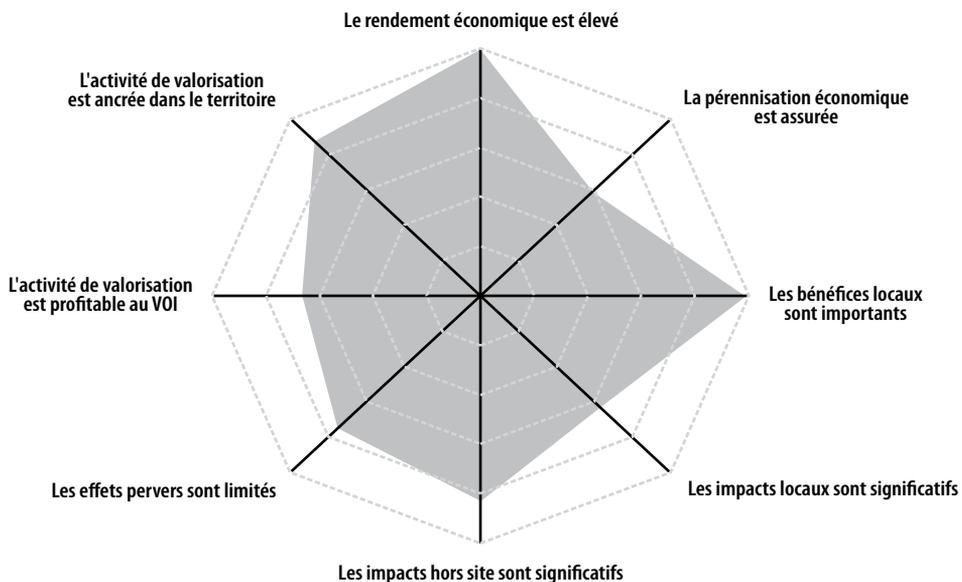
Dans cet article, nous avons choisi de donner l'exemple du site de gestion communautaire d'Arivonimamo - Imerina Avaratra - qui gère durablement une forêt primaire à des fins de production de soie sauvage dénommée *landibe* (cf encadré). Dans notre démarche, nous avons tenu compte de ces coûts et bénéfices générés par la Gelose d'Imerina Avaratra dans le volet ACA qui associe 3 des 8 critères : rendement économique élevé, pérennisation économique assurée et bénéfices locaux importants. Le taux de rendement économique (TRE) du transfert de gestion, le taux de rentabilité interne (TRI) du VOI (communauté de base) et la VAN sont les paramètres qui ont permis de définir ces critères. Pour le volet impacts socio-économiques qui combine 2 critères (impacts locaux et impacts hors-site), il s'agit surtout de porter l'attention sur les effets d'entraînements économiques et/ou écologiques occasionnés par le transfert de gestion sur les autres activités et sur l'environnement économique et social de la zone. Dans le cas d'Imerina Avaratra, le VOI a participé au financement de projets d'infrastructures communautaires tels la construction de bornes fontaines, de canaux d'irrigation... Le dernier volet qui porte sur la valorisation économique et la filière soie, est consacré à l'ancrage territorial et la rentabilité de la valorisation ainsi qu'aux effets contre-intuitifs qu'elle pourrait entraîner. À Imerina Avaratra, la rentabilité de l'activité de valorisation est favorisée par la proximité de la capitale qui permet aux producteurs d'écouler leurs produits, de négocier les prix. Les effets contre-intuitifs sont par ailleurs limités depuis la mise en place du TG.

## VISUALISATION DE L'ÉVALUATION MULTICRITÈRE DU SITE PILOTE

La Gelose (Gestion Locale Sécurisée des Ressources Naturelles) d'Imerina Avaratra est un transfert de gestion initié par le Service d'Appui à la Gestion de l'Environnement (SAGE) en 2001. Elle a pour objectif de renverser la tendance à la dégradation de la forêt de tapia de la région et d'améliorer le niveau de vie des populations locales en leur donnant le pouvoir de gérer elles-mêmes leurs ressources. Le contrat de gestion a été signé entre l'Association Henintsoa représentant la communauté de base ou VOI et le SAGE pour une durée de 3 ans renouvelables. La ressource à gérer est une forêt primaire de tapia d'une superficie de 126 ha. La forêt de tapia fournit des produits forestiers (champignons, cocons de soie) traditionnellement exploités par les villageois. La collecte et la vente de champignons, la collecte de cocons, la filature de la soie sauvage (landibe) et la confection de produits artisanaux faits en soie sont les activités sources de revenus pour les villageois en dehors de l'agriculture et parfois la fabrication du charbon de bois. Les bénéfices du transfert de gestion proviennent de l'augmentation de la production dans ces activités grâce à une meilleure gestion des ressources forestières. Des coûts existent cependant : outre les coûts de mise en œuvre supportés par le SAGE, les villageois supportent aussi des coûts d'opportunité. Ces coûts sont relatifs à l'arrêt du charbonnage qui est pratiqué par les villageois souvent de manière illégale et dont la pratique est désormais règlementée par le transfert de gestion.

Ces résultats ont abouti au radar ci-après. Les axes du radar représentent les critères d'analyse.

### SCHEMA 3 - VISUALISATION DE L'ÉVALUATION MULTICRITÈRE DU SITE PILOTE



La visualisation du radar fournit immédiatement le diagnostic de la situation. Plus les notes sont bonnes plus le radar est étalé ; les zones les moins performantes donnent alors une idée des efforts à fournir pour améliorer le dispositif. L'application de la méthode sur le site d'Arivonimamo aboutit à des résultats pertinents. Elle permet de mettre en évidence un nombre important de caractéristiques socio-économiques qui ne sont pas apparus dans l'application simple de l'ACA (SAGE, 2003a).

Par exemple, sur le plan financier, l'activité de vente des produits artisanaux permet une projection positive vers le futur, à la fois pour l'organisme d'appui, (à travers le rendement économique du projet) que l'on estime à 58% et pour la population locale (bénéfices nets au niveau local) dont les bénéfices pourraient osciller autour de 345 000 Fmg/ha/an (soit 28,30 euros/ha/an). Ces bons résultats s'expliquent par la vente des produits d'artisanat qui représente 90% des revenus dégagés par l'activité de valorisation, soit 3 fois l'ensemble

des coûts associés. Par contre, étant donné que le VOI ne prélève que 2% sur la vente des articles vendus, les perspectives de pérennisation sont plus faibles que les deux critères précédents. L'amortissement des métiers à tisser contribue à ralentir les perspectives de pérennisation du VOI. En effet, si l'on ne tient pas compte de cet amortissement, le TRI passe de 10,3 à 37%. Une recommandation en termes de pérennisation économique serait donc d'accroître les prélèvements du VOI ou bien de prendre en charge par un organisme extérieur le financement du renouvellement du matériel.

En termes d'impacts locaux et hors site, cette Gelose a un effet d'entraînement significatif. L'activité de tissage est rémunérée et concerne un nombre important de membres du VOI ce qui sur-compense (socialement) la réduction d'activité liée à l'arrêt du charbonnage. L'autre impact important est la participation du VOI au financement des services de proximité lesquels sont fortement ressentis par la population. Si le site ne possède pas de valeur de non-usage très forte, les services écologiques semblent être importants. De plus, les services techniques considèrent que l'activité des VOI en matière de gestion de leur terroir leur permet de dégager du temps et des moyens pour la surveillance d'autres endroits ; la Gelose remplit alors parfaitement son objectif de gestion décentralisée.

En ce qui concerne la filière, les résultats sont également positifs. Que ce soit au niveau de la structuration (notamment à travers la capacité de négociation ou l'augmentation du prix des articles en soie et des cocons) ou au niveau de l'adéquation de la filière avec les pratiques locales (mobilisation des savoir-faire traditionnels, participation à des foires...), le VOI est fortement impliqué et mobilise des compétences significatives. Face à ce constat, peu de recommandations peuvent être faites. La seule source d'inquiétude est liée à la capacité du VOI à faire face à plusieurs années de destruction des cultures (celle de 2004 a occasionné une perte de production des cocons supérieure à 90%). Le suivi de ce risque est important.

## Conclusion

---

L'application de la méthode sur trois sites pilotes a montré des résultats intéressants, à la fois en termes de faisabilité mais aussi par rapport à la pratique des institutions environnementales (Resolve-PCP-IRD, 2005). Des séances de formation ont été réalisées ainsi que l'élaboration d'un manuel technique qui sera diffusé à l'ensemble des praticiens. Sur un plan méthodologique, l'intégration d'éléments de type coûts-avantages dans une structure multicritère apparaît tout à fait envisageable et permet d'améliorer le diagnostic socio-économique du transfert de gestion, tout en répondant aux objectifs des différents acteurs : plutôt financiers pour les bailleurs de fonds, plutôt prospectifs et qualitatifs pour les organismes d'appui (associations locales...).

Le souci de réaliser une méthode suffisamment générique et réalisable dans des délais très courts par des personnes n'ayant pas de compétences spécifiques en économie de l'environnement nous a conduit à faire « le grand écart » entre le faisable et le souhaitable. Il en résulte que cette méthode propose un cadre d'évaluation plus adapté au contexte malgache que ne l'est la seule ACA. Elle reste évidemment largement perfectible notamment au niveau du système de notation. Il est envisageable d'améliorer ce dernier en y associant les parties prenantes elles-mêmes à la pondération et en tenant compte de la spécificité de chaque TG (type d'écosystème, âge du transfert...).

Quels que soient l'usage et les améliorations à apporter à cette méthode, il est important de mentionner que l'évaluation économique des transferts de gestion n'a aucun sens si elle n'est pas menée après, voire en parallèle (mais jamais sans ou avant) les évaluations de nature socio-organisationnelle (anthropologique, historique, institutionnelle...). En effet, la philosophie même des transferts de gestion est de promouvoir une gestion collective décentralisée qui n'est pas forcément liée à une utilisation commerciale d'une ressource. L'évaluation économique n'a de sens que si le TG est porteur d'enjeux et de conflits sur le plan socio-économique, que s'il existe une activité de valorisation économique établie depuis plusieurs années ; éléments qui doivent apparaître à l'issue des évaluations de nature socio-organisationnelle. Il est donc tout à fait cohérent en termes d'analyse économique de dire que tel ou tel transfert de gestion n'a pas lieu d'être évalué économiquement si la dimension économique n'est pas significative dans le transfert en question.

# Bibliographie

---

- C3EDM (2005), Indicateurs économiques pour l'évaluation des transferts de gestion – maquette d'ouvrage technique, rapport final pour le compte du SCAC Ambassade de France, FSP 2002-0109 « Gestion Décentralisée des Ressources Naturelles », mai, 60 p.
- Carret J-C. et Loyer D. (2004), Comment financer durablement les aires protégées à Madagascar : apport de l'analyse économique ?, Notes et Documents 2003-2004, n°4, AFD, 45 p.
- CIFOR (2005), Criteria and Indicators Tool Box Series, manuel téléchargeable sur [www.cifor.cgiar.org/acm/methods/toolbox.html](http://www.cifor.cgiar.org/acm/methods/toolbox.html)
- Ferraro P.J. (2002), The local costs of establishing protected areas in low-income nations : Ranomafana National Park, Madagascar, Ecological Economics, Volume 43, Issues 2-3, pp. 261-275.
- Froger G. (2005), Les démarches d'aide multicritère à la décision en économie de l'environnement. In Reveret J.P. et J. Weber (eds), Economie de l'environnement et des ressources naturelles, numéro spécial de la revue Liaison Energie-Francophonie, n°66-67, p.46-53.
- Josserand H. P. (2001), Community Based Natural Resource Management in Madagascar, Aide Mémoire to USAID/Madagascar and Partners, ARD, mimeo.
- Kramer, Sharma, Shyamsundar, Munasinghe (1994), Cost and Compensation Issues in Protecting Tropical Rainforests : Case Study of Madagascar, Environment Department Working Paper, World Bank, Washington DC.
- Méral Ph. (2005), Fondements, limites et perspectives de l'analyse coûts-avantages. In Reveret J.P. et J. Weber (eds), Economie de l'environnement et des ressources naturelles, numéro spécial de la revue Liaison Energie-Francophonie, n°66-67, p.40-45.
- SAGE (2003a), Analyse coûts-bénéfices du transfert de gestion de la forêt de Tapia – Arivonimamo, Madagascar, Service d'Appui à la Gestion de l'Environnement, Antananarivo, Madagascar, mimeo.
- SAGE (2003b), Evaluation économique d'un transfert de gestion de mangroves – Antsahampano Ambanja, Madagascar, Service d'Appui à la Gestion de l'Environnement, Antananarivo, Madagascar, mimeo.
- Pollini J. et E. Belvaux (2004), Note technique sur la mise en œuvre de l'approche « Territoires de Développement et de Conservation » à Madagascar ; Service de Coopération et d'Action Culturelle, Ministère des Affaires Etrangères Français, mimeo, Madagascar.
- Resolve-PCP-IRD (Consortium) (2005), Evaluation et perspectives des transferts de gestion des ressources naturelles dans le cadre du programme environnemental 3, Rapport Final de Synthèse, Antananarivo, Madagascar.
- Requier-Desjardins D. (2005), La valorisation économique de la biodiversité : ancrage territorial et gouvernance des filières. In Reveret J.P. et J. Weber (eds), Economie de l'environnement et des ressources naturelles, numéro spécial de la revue Liaison Energie-Francophonie, n°66-67, p.77-81.

## ANNEXE : LES INDICATEURS RETENUS DANS LA METHODOLOGIE INTRAG

CRITERES	INDICATEURS	SOUS INDICATEURS	DEFINITION
1. LE RENDEMENT ECONOMIQUE EST ELEVE + 2. LES BENEFICES LOCAUX SONT IMPORTANTS + 3. LA PERENNISATION ECONOMIQUE EST ASSUREE	1. MISE EN ŒUVRE DU DGC	COUTS SUPPORTES PAR L'ORGANISME D'APPUI	L'indicateur évalue les coûts de mise en œuvre du DGC qui sont supportés par l'organisme d'appui
	2. COUT D'OPPORTUNITÉ	COUTS SUPPORTES PAR LE VOI	L'indicateur évalue les coûts de mise en œuvre du DGC qui sont supportés par le VOI ou l'association
	3. BENEFICES NETS DU DGC		L'indicateur mesure les coûts que subissent certaines activités en raison de la mise en place du DGC
4. LES IMPACTS LOCAUX SONT SIGNIFICATIFS	4. EFFETS POSITIFS EN TERME D'ACTIVITE ET DE REVENUS		L'indicateur mesure les bénéfices issus des activités promues par le DGC
	5. EFFETS NEGATIFS EN TERME D'ACTIVITE ET DE REVENUS		L'indicateur mesure l'impact positif du DGC sur les activités de la population locale
	6. EFFETS SUR LA LOCALITE	FINANCIER EQUIPEMENTS ET SERVICES DE PROXIMITE	L'indicateur mesure l'impact négatif du DGC sur les activités de la population locale Le sous-indicateur mesure l'impact que le DGC génère sur la collectivité à travers les taxes, ristournes, prélèvements sur la collecte (...), perçues par le VOI Le sous-indicateur mesure l'impact que le DGC génère sur la collectivité à travers les infrastructures et/ou les services de proximité
5. LES IMPACTS HORS SITE SONT SIGNIFICATIFS	7. NON-USAGE AUPRES DE LA POPULATION		Le sous-indicateur détermine l'importance des aspects non-usage (valeur de legs ou d'existence, ...) et aussi de la génération future dans les faits, c'est-à-dire dans les discours tenus par les focus groups.
	8. EFFETS D'ENTRAINEMENT ECONOMIQUE SUR LES LOCALITES AVOISINANTES - SERVICES NON MARCHANDS		Le DGC améliore les services non marchands fournis par les Services techniques et la Commune en les soulageant de certaines charges (de travail, de responsabilités...)
	9. NON-USAGE AUPRES DES ACTEURS NON LOCAUX 10. SERVICES ECOLOGIQUES		Le DGC a une valeur de non-usage auprès des acteurs qui ne vivent pas à proximité de l'écosystème transféré Le DGC fournit des services écologiques à d'autres écosystèmes
6. L'ACTIVITE DE VALORISATION EST PROFITABLE AU VOI	11. POIDS DU VOI DANS LA FILIERE	LES ACTEURS CONCERNES PAR LA FILIERE	Il s'agit d'évaluer le nombre d'acteurs et la proportion des ménages concernés par chaque filière
		STRUCTURE DE COORDINATION	Il s'agit d'évaluer la dynamique du VOI par l'existence d'une structure d'organisation interne et d'en déterminer la place des membres dans cette structure au niveau local
		CAPACITE DE NEGOCIATION	Il s'agit de déterminer si le membre du VOI a la possibilité (ou non) de choisir la modalité de vente de son produit.
7. L'ACTIVITE DE VALORISATION EST ANCREE DANS LE TERRITOIRE	12. PRIX	STABILITE DES PRIX EVOLUTION DES PRIX	Il s'agit d'évaluer la fluctuation ou la stabilité des prix au cours de l'année Il s'agit d'évaluer l'évolution des prix depuis le transfert de gestion
	13. PRODUITS	CARACTERISTIQUES DES PRODUITS	Il s'agit de déterminer les conditions permettant aux membres du VOI de fournir un produit de manière régulière
		QUALITE DES PRODUITS	Il s'agit de déterminer l'amélioration de la qualité des produits depuis la mise en place du DGC
8. LES EFFETS PERVERS SONT LIMITES	14. INDICATEUR D'ACTION COLLECTIVE		Il s'agit de mesurer dans quelle mesure l'activité de valorisation a été planifiée en concertation avec le VOI.
		15. INDICATEUR DE RENFORCEMENT DE CAPITAL HUMAIN	Il s'agit d'évaluer dans quelle mesure le renforcement en capital humain (mobilisation des savoir-faire, renforcement ou acquisition de nouvelles compétences) permet d'ancrer l'activité de valorisation dans le territoire
		16. INDICATEUR DE RENFORCEMENT DE CAPITAL TECHNIQUE (APPUIS MATERIELS)	Il s'agit d'évaluer dans quelle mesure le renforcement en capital technique (équipements, infrastructures...) permet d'ancrer l'activité de valorisation dans le territoire
8. LES EFFETS PERVERS SONT LIMITES	17. RISQUES DE SUREXPLOITATION		Il s'agit de déterminer les risques de surexploitation et de dégradation de l'environnement dus à la valorisation économique
		18. INDICATEUR D'EXCLUSION	Il s'agit de déterminer l'importance de l'exclusion de certaines populations de certains usages, exclusion due aux activités de valorisation
		19. INDICATEUR D'ALTERNATIVE	Il s'agit de déterminer si le DGC ou la filière a amené la réduction des activités destructrices de l'environnement



# Un “réseau” pour mieux coordonner le transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables à Madagascar

Eric Belvaux et Aimée Randrianarisoa

## Introduction

---

Le transfert de gestion des ressources naturelles aux communautés de base à Madagascar constitue sans doute l'un des plus grands défis du Plan d'Action Environnemental. En effet, 10 ans après la parution de la loi sur la Gestion Locale Sécurisée (GELOSE), les premiers résultats, bien qu'encourageants, font apparaître les imperfections du concept et les difficultés inhérentes à sa mise en œuvre dans un pays où la décentralisation de la gestion des ressources naturelles n'en est qu'à ses balbutiements.

Avec plus de 500 transferts de gestion recensés fin 2004 et un objectif de 1 200 000 hectares supplémentaires transférés dans le cadre du Programme Environnemental 3 (PE3), la mise en place d'un outil de coordination stratégique et d'orientation politique dans ce domaine devient une priorité pour le gouvernement malgache. Sans un effort d'homogénéisation des modes d'intervention des multiples projets et acteurs du développement, sans la mise en place d'un système de suivi-évaluation fiable, sans des orientations politiques claires à destination des services déconcentrés de l'Etat, des Collectivités Territoriales Décentralisées mais aussi des communautés concernées, le concept risque rapidement d'être galvaudé puis remis en cause du fait de l'extension de dérives déjà constatées.

Mais coordonner efficacement sans moyens humains, matériels et financiers tient de la gageure. Comme souvent à Madagascar, même si les textes législatifs sont là et reflètent une bonne volonté indéniable, leur application reste souvent aléatoire. Le réseau du Transfert de Gestion des Ressources Naturelles Renouvelables (ou r-TGRNR) ne faillit malheureusement pas à cette règle.

Pourtant, avec l'émergence d'un véritable leadership du Ministère de tutelle et une meilleure harmonisation des interventions financières des bailleurs de fonds, tout reste encore possible. C'est ce que nous essaierons de démontrer tout au long de cet article qui présente les atouts et les faiblesses de l'outil actuel et qui trace les grandes lignes de ce que pourrait être ce réseau à moyen terme.

# Le contexte

---

Avec le développement de l'idée selon laquelle une meilleure gestion et, par voie de conséquence, une meilleure protection des ressources naturelles ne pourrait s'envisager à Madagascar qu'avec le concours des populations locales, Madagascar s'engageait en fin de première phase du Programme Environnemental (1995) dans un processus innovant et audacieux.

Le pari était osé si l'on considère la capacité des populations locales (issues à plus de 95% du secteur rural, dotées d'un faible niveau d'instruction et caractérisées par une organisation sociale traditionnelle marquée) à assurer par elles-mêmes, la gestion et la protection des ressources naturelles présentes sur leur terroir. Ceci bien sûr, en respectant des principes de bonne gouvernance et de partage équitable des bénéfices.

Sous l'impulsion des institutions nationales et des bailleurs de fonds, le concept allait progressivement se dessiner et aboutir en octobre 1996 à la parution de la loi GELOSE, suivie en février 2001 du décret sur la Gestion Contractualisée des Forêts de l'Etat. C'est sous la coordination de l'Office National de l'Environnement et de sa composante "GELOSE" que se sont progressivement construits les cadres opérationnel, institutionnel et juridique liés au transfert de gestion à Madagascar.

A la lumière de l'analyse, on s'aperçoit qu'au cours des six premières années de mise en œuvre (1997-2002), certains éléments de cadrages ont toutefois fait défaut :

- l'élaboration des textes d'application de la loi s'est avérée lente et sans respect chronologique : décret sur la sécurisation foncière relative en août 1998, décrets relatifs aux communautés de base chargées de la gestion des ressources naturelles et aux médiateurs environnementaux en janvier 2000. En fin de Programme Environnemental 2, certains textes essentiels (bien que parfois rédigés) manquaient encore : arrêté relatif aux ressources pouvant faire l'objet d'un transfert, décrets d'application spécifique par type de ressource transférée, arrêté relatif au cahier des charges de prescriptions spéciales... ;
- les procédures d'intervention sur le terrain n'ont pas toujours bénéficié d'une réelle harmonisation : chaque opérateur, en fonction de ses priorités, de sa région d'intervention et des financements disponibles appliquaient " des méthodologies convergentes mais présentant une certaine diversité" (Maldidier, 2001). Même si le cadre juridique "balisait" les interventions, le "mode d'emploi" restait encore à concevoir. Le premier guide à destination des techniciens (GELOSE, ONE) ne paraît qu'en 1999, et il faut attendre 2002-2003 pour que soient édités des outils à destination des opérateurs et organismes d'appui (Guide du transfert de gestion GCF, Ny tanteza na GELOSE, Guide pour l'élaboration d'un Plan d'Aménagement Simplifié). A ce titre, la parution de "directives générales" (toujours absentes à ce jour) indiquant les procédures à suivre tout au long du processus avec une déclinaison par ressource spécifique n'a jamais été engagée alors qu'elle aurait dû constituer une priorité ;
- les formations des quatre vagues de médiateurs ont été effectuées sans véritable canevas de programme et par 3 organismes différents (CERG2R, ISTE, CFSIGE). Les recyclages et les échanges entre médiateurs ont été quasi inexistantes et les engagements de disponibilité signés en début de formation souvent peu respectés (il n'est pas évident aujourd'hui de trouver un médiateur environnemental sur le marché du travail...);
- la Sécurisation Foncière Relative est rapidement considérée (à tort, sans doute) comme "une mesure superflue en ce qui concerne la gestion communautaire des ressources non agricoles" (Rabevohitra & alii, 2000). Elle apparaît comme une contrainte pour les opérateurs du fait d'une complexité des procédures (difficulté de mise en œuvre, absence d'implication des services fonciers...) et d'une centralisation excessive du processus décisionnel ;
- la communication sur le concept ne s'est réalisée qu'à travers une diffusion ponctuelle sans véritable campagne d'information nationale à destination du grand public (Maldidier, 2001, Montagne, 2004) ;
- enfin l'absence de système de suivi au niveau national n'a jamais permis de connaître la situation exacte en matière de Transferts de Gestion (au moment du démarrage de l'étude "Evaluation et Perspective des Transferts de Gestion à Madagascar" en 2004, le nombre de transferts de gestion était "estimé" à un peu plus de 200 alors qu'en fait le nombre de contrats signés avoisinait les 450...).

Ces quelques exemples montrent l'absence d'une entité indépendante de l'ONE, associant l'ensemble des partenaires impliqués dans la mise en œuvre du processus, véritable instance de concertation, de coordination et d'orientation du concept GELOSE. Cette tâche aurait logiquement dû être assurée par les "comités GELOSE" (Comité de Réflexion et Comité Exécutif) qui, dans les faits, n'ont jamais été institutionnalisés.

En février 2002 (soit 6 ans après la parution de la loi), l'Office National de l'Environnement lance une première capitalisation des activités sur le transfert de gestion des ressources naturelles. En août de la même année, une réunion regroupant l'ensemble des parties mettant en œuvre ou supervisant des transferts aboutit aux constats suivants (source documents ONE) :

- la majorité des contrats ne sont pas enregistrés au niveau national. De ce fait, les transferts de gestion sont rarement pris en compte lors de la définition des politiques sectorielles d'aménagement du territoire ;
- très peu de contrats signés ont réellement été suivis une fois que l'organisme d'appui s'est retiré ;
- un travail important reste à faire pour vulgariser le transfert de gestion : recueil des textes législatifs, directives générales et sectorielles, guides thématiques... ;
- la mise en place d'une base de données par type de ressource et par zone géographique s'avère indispensable avant la mise en place du PE 3 ;
- la constitution d'une entité de coordination, sous tutelle du Ministère de l'Environnement, réunissant les principaux départements ministériels concernés et tout ou partie des opérateurs s'impose.

Fin 2002, une première ébauche des directives générales pour la réalisation d'un transfert de gestion ainsi qu'une étude "d'élaboration des instruments d'intégration de la GELOSE dans les secteurs élevage, forêts et ressources halieutiques" sont présentées au cours d'un atelier à Ankerana.

L'année 2003, année de transition entre le PE2 et le PE3 se caractérise par un manque de crédits qui ralentit significativement les activités de la "plate-forme" constituée sous l'impulsion de l'ONE. Toutefois, quelques réunions se tiennent encore dans le courant du premier semestre et permettent de finaliser l'arrêté interministériel portant statut du réseau de Transfert de Gestion des Ressources Naturelles Renouvelables. Cet arrêté est signé conjointement le 19 août 2003 par le Ministre de l'Environnement, des Eaux et Forêts et le Ministre de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche.

Le mercredi 24 septembre 2003 à Ambatobe, une cérémonie présidée par le Ministre de l'Environnement, des Eaux et Forêts marque le lancement officiel du r-TGRNR.

## L'arrêté interministériel portant statut du r-TGRNR

Il fixe les attributions, les modalités d'organisation et de fonctionnement du réseau.

Le réseau est composé de membres des départements ministériels chargés de l'environnement, des eaux et forêts, de l'élevage et de la pêche. Mais avec l'accord des Ministères concernés, il peut être élargi à tous les autres secteurs ou organismes impliqués dans le domaine du transfert de gestion à Madagascar. Ainsi, dès sa création, des associations (SAGE, WWF), des agences d'exécution (ONE, ANGAP), des organismes de recherche (URP Forêt Biodiversité regroupant le CIRAD, le FOFIFA et l'ESSA), et de programmes (Programme SAHA-Intercoopération Suisse et Programme Sectoriel Développement Rural - Banque Mondiale) sont associés aux travaux. Les membres sont nommés par arrêté du Ministre en charge de l'environnement.

*<sup>1</sup> Dans les faits, on s'aperçoit que cette dernière mesure est assez lourde car ce sont des personnes qui sont nommées et non des organismes. Or, l'expérience montre qu'elles sont souvent appelées à d'autres fonctions et qu'elles ne peuvent pas suivre les travaux du réseau sur le long terme. Il serait donc préférable de*

<sup>1</sup> Les commentaires des auteurs sur les différents articles du statut sont portés en italique dans le texte. Ils sont directement insérés dans ce chapitre et ne sont pas repris dans celui traitant «des contraintes et limites actuelles»

*nommer des organismes ou des institutions, la procédure de nomination par arrêté ministériel étant lourde et impossible à réitérer à chaque changement de personne. Compte tenu du contexte actuel en matière de décentralisation, il serait également intéressant d'élargir le réseau à des membres provenant du Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire et pourquoi pas, dans le futur, des Collectivités Territoriales Décentralisées (régions notamment)...*

Les objectifs du réseau sont les suivants (article 5) :

- veiller à une bonne coordination des activités relatives au Transfert de Gestion des Ressources Naturelles Renouvelables entre les départements et organismes concernés par la mise en place d'une plate-forme de concertation,
- contribuer à la mise en place et à la promotion du Transfert de Gestion des Ressources Naturelles Renouvelables sur l'ensemble du territoire national,
- fournir des instruments et outils politiques et juridiques permettant une meilleure application de la loi n°96-025 du 30 septembre relative à la gestion locale des ressources naturelles,
- mettre en place un dispositif de suivi et d'évaluation du Transfert de Gestion des Ressources Naturelles Renouvelables au niveau national,
- veiller aux règles de bonne gouvernance lors de l'élaboration et de l'exécution des activités entrant dans le cadre du Transfert de Gestion des Ressources Naturelles Renouvelables,
- recenser et de capitaliser l'ensemble des expériences et des données en matière de Transfert de Gestion des Ressources Naturelles Renouvelables,
- s'assurer de l'intégration des activités du Transfert de Gestion des Ressources Naturelles Renouvelables au sein des Plans Communaux de Développement,
- participer à l'information, l'éducation, la sensibilisation, la communication de la population au Transfert de Gestion des Ressources Naturelles Renouvelables.

Le réseau est notamment chargé de (article 6) :

- élaborer un programme de travail annuel (PTA) et le budget y afférent à soumettre au Ministère en charge de l'Environnement,
- établir les termes de référence des études qu'il jugera nécessaire d'entreprendre dans le domaine du Transfert de Gestion des Ressources Naturelles Renouvelables, de participer au choix du prestataire de service puis d'en assurer le suivi et le contrôle,
- élaborer et de mettre à jour un recueil de l'ensemble des textes sur le Transfert de Gestion des Ressources Naturelles Renouvelables,
- assurer la capitalisation des expériences et la constitution de base de données relatives au Transfert de Gestion des Ressources Naturelles Renouvelables notamment dans le cadre des activités de suivi et d'évaluation qui lui sont dévolues,
- diffuser les résultats d'analyse ainsi que les recommandations relatives au Transfert de Gestion des Ressources Naturelles Renouvelables.

*Comme on le voit, les rôles et fonctions du réseau sont clairement définis : coordination, orientation, politique et diffusion de l'information. Or, l'atteinte de ces objectifs implique la mise à disposition de moyens humains, matériels et financiers qui dépasse les possibilités actuelles du Ministère de l'Environnement, des Eaux et Forêts qui en assure la tutelle. Le programme de travail annuel pour l'année 2005 retranscrit bien cet état de fait : aucune des 24 activités prévues ne peut être réalisée sans un appui extérieur dans les conditions actuelles de financement du réseau.*

Le fonctionnement du réseau est géré par trois organes :

- un organe de décision comprenant tous les membres, chargé notamment de définir le cadre logique des actions à engager et d'élaborer le programme de travail annuel. Cet organe se réunit à l'initiative de l'organe d'exécution ;
- un organe d'exécution composé de 4 personnes dont le Coordonnateur, deux conseillers et un secrétaire, chargé notamment de mettre en œuvre le programme de travail annuel et d'assurer le secrétariat du réseau. Il se réunit à l'initiative du coordonnateur ;
- un organe de gestion et de contrôle composé du Secrétaire Général du Ministère en charge de l'Environnement qui le préside, du directeur financier de ce même Ministère, du coordonnateur et des éventuels bailleurs de fonds. Il est notamment chargé de veiller à la bonne utilisation des fonds conformément au programme de travail annuel. Il se réunit à l'initiative de son président sur demande de l'un des deux autres organes.

*Cette organisation est sensiblement identique à celle couramment rencontrée dans le modèle associatif (assemblée générale, bureau, contrôleur aux comptes). Elle se caractérise par la mise en place d'un organe de gestion faisant office de "contrôleur aux comptes" et auquel sont associés les bailleurs de fonds. Dans les faits, il s'avère que l'organe de décision se réunit rarement et est remplacé par un organe d'exécution "élargi" composé des personnes disponibles dans les départements ministériels concernés. L'organe de gestion, quant à lui, ne s'est jamais réuni...*

Les ressources du réseau sont de trois types (article 12). Elles peuvent provenir :

- du Programme de Dépenses Publiques du Ministère en charge de l'Environnement,
- des subventions, prêts, dons et legs d'origine nationale et internationale,
- des soutiens matériels et/ou financiers provenant de l'intérieur ou de l'extérieur du réseau "r-TGRNR"

Le coordonnateur est responsable du fonctionnement comptable du réseau. Toutefois, tout déblocage de fonds se fait sur sa signature et celle du directeur des affaires administratives et financières du Ministère en charge de l'Environnement. Dans le mois qui suit la clôture de l'exercice (année civile), l'organe d'exécution soumet à l'organe de gestion et de contrôle un rapport global de l'utilisation des fonds et des activités techniques correspondantes.

*A ce jour, les ressources financières du réseau proviennent quasi exclusivement des subventions ou appuis indirects accordés par les bailleurs de fonds. Seule une partie du temps du coordonnateur (par ailleurs chef du service de la gestion de l'environnement rural à la Direction Générale de l'Environnement) relève du programme de dépenses publiques du Ministère de l'Environnement, des Eaux et Forêts. Or, la pérennisation de l'outil ne peut dépendre entièrement de l'aide extérieure qui n'a pas vocation à assurer une stabilité financière sur le long terme et se substituer à l'Etat. Si le financement des dépenses de fonctionnement dépend donc de la responsabilité du Ministère en charge de l'environnement, on peut toutefois admettre que les bailleurs de fonds interviennent en appui à la mise en œuvre de tout ou partie des activités du réseau.*

Enfin, un règlement intérieur fixant les modalités internes de fonctionnement doit être établi par l'organe de décision.

*Or, depuis la création du réseau, ce règlement intérieur n'a jamais été élaboré bien que, comme le souligne le rapport d'auto-évaluation du réseau (mai 2005), il réglerait un certain nombre de problèmes d'organisation interne (absentéisme, diffusion de l'information, mise en place de commissions thématiques, modalité de remplacement des membres de l'organe de décision...).*

Récemment et face aux problèmes internes liés aux modalités de fonctionnement du réseau, on a assisté à une remise en cause de ce statut. Or, comme on pourra le constater à la lecture du chapitre "contrainte et limites actuelles", les difficultés d'organisation ne sont pas directement liées au décret interministériel à l'exception peut-être, des dispositions concernant la nomination des membres. Il ne semble donc pas aujourd'hui indispensable de remanier ce texte en profondeur. La stricte application de ces différents articles et l'adoption rapide d'un règlement intérieur suffiraient à régler les problèmes d'organisation auxquels se trouve aujourd'hui confronté le réseau.

## Les premières réalisations du r-TGRNR

Depuis son lancement officiel fin 2003, le réseau a été à l'initiative ou associé à plusieurs études et activités financées par les bailleurs de fonds dont les programmes et projets soutiennent le transfert de gestion des ressources naturelles à Madagascar.

**La parution des décrets d'application de la loi GELOSE** pour les ressources pastorales et halieutiques (continentales et marines). L'article 55 de cette loi précise en effet, que "selon le domaine considéré, des textes réglementaires et législatifs interviendront pour en fixer les conditions et les modalités d'application". Cette étude, financée sur crédits du Fonds de Solidarité Prioritaire "Gestion Décentralisée des Ressources Naturelles" (FSP-GDRN-France) a été menée par un consortium de consultants juristes dans le courant de l'année 2004. Le réseau a participé au suivi des travaux, à la validation des textes avant leur présentation aux services techniques des départements ministériels concernés, et à leur transmission aux autorités compétentes. Deux des trois textes présentés (sur les ressources pastorales et halieutiques continentales) ont été adoptés en conseil de gouvernement en septembre 2005.

**La validation de quatre guides pratiques** réalisés par le Service d'Appui à la Gestion de l'Environnement sur financement de la FAO (2004). Ces livrets, destinés aux acteurs de terrain (communautés locales de base mais aussi organismes d'appui, services déconcentrés et communes), ont pour but "de les appuyer dans la concrétisation des programmes de gestion qu'ils ont élaborés et d'homogénéiser les interventions des acteurs de la gestion". Accès sur les principales ressources transférées, ils concernent l'exploitation rationnelle des produits forestiers et de reboisement, la gestion des pâturages, la technique d'exploitation rationnelle des produits de la pêche et la mise en place de l'écotourisme communautaire.

**Le suivi de l'étude "Evaluation et perspectives des transferts de gestion des ressources naturelles dans le cadre du Programme Environnemental 3"** (2004 - 2005) réalisée par un consortium regroupant le Cabinet d'étude RESOLVE, le Pôle de Compétences en Partenariat Forêts - Biodiversité (CIRAD, FOFIFA, ESSA) et l'Institut pour la Recherche et le Développement et financée par plusieurs bailleurs de fonds bi et multi-latéraux (Intercoopération Suisse, Ambassade de France, USAID, FAO) et deux grandes organisations internationales de conservation présentes à Madagascar (WWF et Conservation International). Malheureusement, le réseau ne s'est pas suffisamment senti "associé" à ce travail ce qui eu pour conséquence une appropriation limitée des résultats de cette étude par certains de ses membres... Quoiqu'il en soit, les produits livrés représentent des outils indispensables dont il reste aujourd'hui le premier bénéficiaire : base de données nationale sur les transferts de gestion, inventaire bibliographique, analyses juridique, politique, administrative, économique, socio-anthropologique, prescriptions pour la mise en place d'un système de suivi-évaluation, élaboration d'un cadre logique pour la définition d'une politique, etc.

**L'évaluation de 33 contrats de transfert de gestion en vue de leur renouvellement** (financement FAO et mise en œuvre en régie par le réseau - 2004) : le but de cette activité était de procéder à l'évaluation dans 5 provinces des premiers transferts de gestion ayant atteint trois années d'existence<sup>2</sup>. Elle a notamment permis de vérifier sur site l'application des outils techniques financiers et juridiques (Plan d'Aménagement

<sup>2</sup> Sur la base de données de 2002 provenant de la Direction Générale des Eaux et Forêts

et de Gestion Simplifié, Cahier des Charges, contrôle de la gestion financière, respect des Dina, encadrements techniques...) par les trois entités concernées lors de la signature du transfert (CLB, communes et services déconcentrés de l'administration forestière). Outre la proposition au Ministère de tutelle de renouveler ou pas chacun des transferts étudiés, elle émet également un certain nombre de recommandations pertinentes pour la suite à donner aux transferts qui seront renouvelés.

**Le suivi de l'étude "détermination d'indicateurs économiques pour l'évaluation des transferts de gestion"** (2005) qui avait pour objectifs de réfléchir à la pertinence de l'amélioration des méthodes utilisées dans ce domaine et de mettre l'accent sur les informations économiques nécessaires à l'obtention d'une analyse fine et détaillée. Cette étude réalisée par le Centre d'Economie et d'Ethique pour le Développement à Madagascar (C3EDM) et financée sur crédits du Fonds de Solidarité Prioritaire "Gestion Décentralisée des Ressources Naturelles" (France) a notamment permis l'élaboration de 19 indicateurs et d'une représentation sous forme visuelle (radar) des caractéristiques socio-économiques d'un transfert de gestion axé sur la valorisation d'une ou de plusieurs ressources. Des formations à destination des membres du réseau et l'édition d'un manuel technique sont venues compléter cette activité.

**L'élaboration d'un guide de suivi-évaluation des transferts de gestion** (2005) : cette étude a été menée par le secrétariat technique du réseau assuré par le Service d'Appui à la Gestion de l'Environnement. Elle a été financée par le programme Eco Régional Initiative (USAID). Le suivi-évaluation des transferts est l'une des activités de base dévolue au réseau. En effet, sans données sur l'état zéro, sur le suivi de la mise en œuvre ou sur la mesure des impacts, il n'est pas possible d'orienter le processus ou de définir une politique en la matière. Sur la base des travaux déjà réalisés précédemment, ce guide propose une méthodologie, inventorie les données de base à collecter, définit le rôle des différents acteurs et niveaux impliqués, précise le circuit de l'information, les indicateurs et les niveaux d'analyse. Un test sur trois régions pilotes (Alaotra-Mangoro, Haute Masiatra, Menabe) est actuellement en cours. Ce test réalisé, par le bureau d'étude "Savaivo", (financement FSP-GDRN, programme ERI, programme Saha) devrait aboutir à l'édition d'un ouvrage définitif, à sa diffusion sur l'ensemble du territoire national et à la mise en place effective du système de suivi-évaluation.

## Les contraintes et limites actuelles

---

Au-delà des quelques "imperfections" statutaires évoquées plus haut, le fonctionnement actuel du réseau se heurte à d'autres réalités qui limitent son champ d'activité et expliquent, en partie, les résultats mitigés obtenus jusqu'à aujourd'hui.

**Des problèmes de motivation et d'organisation interne** : l'expérience montre que le temps alloué au réseau par les représentants des différentes institutions et organismes membres implique un supplément de travail par rapport aux tâches ordinaires. Ceci influe sur la motivation de certains agents à participer aux activités courantes du réseau (réunions, commissions thématiques...), notamment lorsque ces activités ne sont pas rémunérées en conséquence.

Ce manque de motivation s'explique aussi par une implication insuffisante au sein du réseau d'agents émanant des directions techniques des départements ministériels concernés. En effet, il semble que les personnes les plus motivées pour participer aux travaux soient celles dont le travail quotidien est directement lié au transfert de gestion ou à la gestion des ressources naturelles placées sous leur compétence.

Assurer une coordination efficace implique un surcroît de travail, suppose un investissement personnel, et requiert du temps. Dans les conditions actuelles de fonctionnement, on s'aperçoit qu'il est impossible au coordonnateur de cumuler cette tâche avec sa fonction de chef de service. D'où les nombreux problèmes de fonctionnement interne que connaît actuellement le réseau : manque de communication, déficit d'organisation (convocation aux réunions, élaboration des plans de travail annuels, contacts avec les bailleurs...), attribution mal définies, etc. Dans cette optique, un secrétariat technique a bien été mis en place mais sa pérennisation se heurte à un problème de financement.

Pour remédier à cet état de fait, il serait souhaitable que le Ministère de tutelle dégage au moins un poste à temps plein de ses effectifs, voire crée un service spécifique pour assurer les fonctions liées à la coordination technique et financière du réseau. Cela lui permettrait également de justifier son "leadership" dans ce domaine compte tenu des enjeux liés au transfert de gestion dans le cadre de la troisième phase du Programme Environnemental.

**Des carences en matière d'équipement** : la fonction même d'un réseau est de procéder à l'animation d'un groupe d'acteurs autour d'une thématique donnée et de permettre l'échange d'informations régulière entre ses membres. Force est de constater que c'est chose impossible dans le contexte actuel : les crédits liés à l'attribution de lignes téléphoniques ou de cartes d'accès à internet sont inexistantes dans la plupart des départements ministériels concernés, la distribution du courrier est aléatoire, la mise à disposition d'un véhicule n'est pas une priorité. A noter également le manque de moyens informatiques : ordinateurs de faible capacité ne permettant pas la gestion de données géographiques, absence de logiciels de gestion de base de données relationnelles, imprimantes sans consommables, traceurs inexistantes...

**Des lacunes en terme de capacités** : la plupart des membres du réseau (notamment ceux issus des départements sectoriels concernés) ne dispose pas de formation en matière de suivi-évaluation, d'utilisation de logiciels informatiques spécifiques (SGBD, SIG), de planification, d'organisation des acteurs, de communication...

**Des financements aléatoires et peu mobilisateurs** : compte tenu des ressources insuffisantes allouées par le Ministère de tutelle, le réseau est aujourd'hui entièrement dépendant de l'appui financier des bailleurs de fonds. A ce jour, la France à travers son projet d'appui institutionnel au Ministère de l'Environnement, des Eaux et Forêts soutient son fonctionnement alors que d'autres bailleurs (FAO, USAID via le programme ERI, Coopération Suisse via le programme Saha, GTZ, JICA) y participent indirectement via le financement d'activités spécifiques (évaluations ponctuelles, ateliers, consultance pour la rédaction du guide de suivi évaluation...).<sup>3</sup> Compte tenu du manque de structuration actuelle du réseau, la majeure partie des fonds disponibles est affectée à la réalisation d'études ou d'activités confiées à des prestataires extérieurs (cf. paragraphe réalisations). Le rôle du réseau se limite donc souvent à en assurer le suivi technique et à une validation des résultats obtenus. La question est de savoir si de telles prestations ne pourraient pas systématiquement être confiées au réseau et dans l'affirmative, si les conditions statutaires actuelles le permettraient ?

**Un manque de communication patent** : le réseau souffre d'une certaine "confidentialité". Manque d'information entre les services centraux et les services déconcentrés des départements ministériels concernés, absence de publicité auprès des bailleurs de fonds, insuffisance de communication sur ses réalisations, défaut d'information sur ces attributions vers les décideurs nationaux et régionaux en sont les causes. Sa "centralisation" de fait à Antananarivo explique également que son existence soit encore peu connue dans les régions. Une campagne d'information et la mise en place progressive d'activités décentralisées (telles que le suivi-évaluation des transferts par l'échelon régional) permettraient d'y remédier.

**Une pression constante des bailleurs de fonds** : nombreux sont les projets ou programmes qui accordent une place importante au transfert de gestion à Madagascar. Face à un concept récent qui ne bénéficie pas encore d'une complète appropriation par l'ensemble des parties prenantes (y compris certains départements ministériels), la mise en place de ce réseau risque fort d'apparaître rétrospectivement comme une réponse hâtive aux sollicitations des bailleurs et non comme une volonté de l'institution nationale. Compte tenu des moyens humains et financiers dont dispose actuellement le Ministère de tutelle et de la faible intégration du concept dans les politiques de développement local, quelle est la pertinence d'une telle initiative ? La question reste posée...

L'ensemble de ces facteurs montre les difficultés inhérentes à la constitution d'un outil de ce type dans le contexte actuel et explique pour partie, une opérationnalité limitée jusqu'à ce jour. Pourtant, la volonté est là : face aux difficultés d'organisation interne rencontrées, la quasi-totalité des membres a participé en mai 2005 à une auto-évaluation.

<sup>3</sup> Par ailleurs, il est intéressant de noter qu'aucune ligne budgétaire d'appui à la structure n'est prévue au titre des financements de la Banque Mondiale / PE3

Parmi les recommandations issues de ce travail d'introspection on retiendra :

- l'adoption d'un règlement intérieur (priorité),
- l'accord sur la fréquence et le calendrier des réunions (plénières et techniques),
- la recherche de financements,
- l'amélioration de la communication institutionnelle,
- la création de commissions thématiques (communication, base de données, juridique, suivi-évaluation, études),
- la clarification des tâches (coordonnateur, secrétariat, organisation du bureau),
- l'établissement de plans opérationnels trimestriels,
- la mise en place d'un programme d'engagement des dépenses.

Comme on peut le constater, les problèmes d'organisation interne liés à la jeunesse du processus devraient progressivement disparaître. Toutefois, trois conditions restent encore à remplir pour atteindre efficacité et reconnaissance : un positionnement institutionnel fort du Ministère de tutelle (leadership), un dynamisme constant et un engagement des membres et des organisations qu'ils représentent et des ressources financières à la hauteur des objectifs à atteindre.

## Les perspectives

---

Avec la mise en place des régions, l'augmentation des superficies bénéficiant du statut d'Aires Protégées, la création de fonds décentralisés pour le développement, de nouvelles perspectives s'ouvrent pour consolider et élargir le concept de transfert de gestion à Madagascar. Le réseau a un rôle important à jouer pour promouvoir et orienter la politique nationale en la matière et c'est dans cette optique qu'il se doit de mettre en place les outils indispensables pour développer des partenariats, capitaliser les acquis, adapter et renforcer les bases techniques et juridiques, rechercher des mécanismes de financement appropriés pour assurer une continuité de ses actions dans le temps.

**Le positionnement du réseau dans le cadre du Programme Environnemental 3** : la 3<sup>ème</sup> phase du Plan d'Action Environnementale (PE3) prévoit une augmentation substantielle (plus d'1 millions d'hectares) des surfaces transférées aux communautés de base. Le réseau constitue un acteur majeur dans ce processus. Le PE3 représente une opportunité pour envisager, avec l'appui des bailleurs de fonds, la mise en place d'un réseau performant et capable d'assurer les tâches qui lui sont assignées (suivi-évaluation, orientations politiques, information et communication...). En ce sens, son implication systématique dans toutes les activités du PE 3 ayant un rapport avec la délégation de gestion du domaine privé de l'Etat (notamment la commission "transfert de gestion" du Comité Conjoint) s'avère indispensable. Par ailleurs, compte tenu des différentes dynamiques émergeant au sein du PE3 telles que l'élargissement du Système d'Aires Protégées à Madagascar (SAPM) ou la recherche de nouveaux mécanismes fiscaux locaux, le réseau doit disposer de la capacité d'interagir avec les autres structures fonctionnant au sein ou en périphérie du PE3.

**La rédaction d'un cadre commun : les directives générales** : comme nous l'avons évoqué précédemment, l'homogénéisation du processus de transfert de gestion permettant d'aboutir à une harmonisation des procédures pour l'ensemble des ressources transférées se révèle comme une étape indispensable pour consolider les acquis juridiques et techniques existants. La rédaction de directives générales présentant, sous la forme d'un guide, les démarches à engager avant la mise en place d'un transfert de gestion représente un travail urgent à réaliser. A destination des services centraux et déconcentrés des départements ministériels concernés, des organismes d'appui, des collectivités territoriales décentralisées et des communautés, ce guide traduit en malgache constituera un cadre commun pour l'ensemble des ressources (procédures d'agrément, modalités d'immatriculation, plan d'aménagement et cahier des charges...).

**La constitution d'une Base de Données sur le TGRNR** : c'est une des activités prioritaires du réseau. Les Ministères sectoriels possèdent chacun leurs propres bases de données sur les ressources naturelles renouvelables. Il appartient au réseau de mettre en place un dispositif souple, efficace et permettant de s'approprier ces données sectorielles. Cette appropriation pourra se faire par la mise en place d'un site Web, ou dans un premier temps par la création d'un réseau Internet entre les différents Départements ministériels. Cette base de données, constituée d'une partie statique reposant sur les travaux déjà effectués par le Consortium RESOLVE-PCP-IRD, permettra de disposer d'un état à jour des transferts de gestion existants. L'enregistrement (attribution d'un n° d'ordre) est un élément essentiel de ce dispositif. La mise en place d'un Système d'Information Géographique (géoréférencement) pourra ensuite être envisagé progressivement.

**Le renouvellement des transferts ayant atteint trois ans d'activité** : à ce jour, de nombreux contrats de transferts de gestion ont déjà dépassé le délai probatoire de trois ans, période à laquelle une évaluation doit être réalisée avant leur renouvellement pour une seconde phase de dix années. En l'absence d'un système de suivi-évaluation qui aurait dû être élaboré concomitamment à la mise en place des premiers transferts de gestion et permettre de suivre leur évolution dans le temps, il incombe logiquement au réseau de coordonner la réalisation de ces évaluations. Faute de méthode clairement définie et de moyens financiers attribués à cet tâche particulière, le réseau n'a pour l'instant pu procéder qu'à l'évaluation sommaire d'un nombre restreint de transferts ayant atteint la date de renouvellement. Concernant le processus d'évaluation lui-même, les procédures de renouvellement ainsi que le mécanisme de prise de décision (fourniture par les communautés des documents de référence, contrôle du respect du cahier des charges et des Plans de Travail Annuels, désignation de l'autorité compétente chargée d'agréer ou de refuser le renouvellement...) nécessite d'être mieux définis. Il importe en effet de clarifier les rôles et attributions à tous les niveaux décisionnels pour statuer sur le devenir du contrat de Transfert de gestion à l'issue de l'évaluation.

**La mise en place du système de suivi et d'évaluation** : une des raisons d'être du Réseau est d'observer l'évolution du processus de transfert de gestion sur l'ensemble du territoire national afin de lui permettre d'orienter les politiques en matière de gestion durable des ressources naturelles. L'étude menée actuellement (cf chapitre "les premières réalisations du r-TGRNR") sur 3 régions pilotes a pour objectif de tester les indicateurs proposés dans le guide de suivi-évaluation en conditions réelles. L'opportunité de mettre en place des Comités Techniques Régionaux, émanations décentralisées du réseau sera appréciée à cette occasion. Les principaux problèmes constatés jusqu'ici résident dans la qualité des informations fournies par les différentes parties prenantes, la représentativité de certains indicateurs, la constitution d'un circuit de l'information, la définition des étapes de validation successives, les niveaux appropriés de traitement des données. Une fois ce test réalisé, la partie "dynamique" de la base de données pourra être mise en place. L'édition puis la diffusion du guide permettront également d'uniformiser le suivi-évaluation au niveau national. Toutefois, la fonctionnalité de ce système requiert la disponibilité de ressources humaines et financières. Il est donc fondamental pour le réseau de définir une stratégie de fonctionnement pérenne techniquement et financièrement.

**La déconcentration/décentralisation du réseau** : En cohérence avec le nouvel élan que connaît la décentralisation à Madagascar depuis la mise en place des régions en 2004, le Ministère de l'Environnement, des Eaux et Forêts envisage de mettre en place des Cellules Environnementales Régionales pour mieux assurer l'intégration de la dimension environnementale dans les politiques et référentiels régionaux. Il paraît donc opportun de profiter de cette initiative pour envisager une déconcentration/décentralisation du r-TGRNR. Ces antennes régionales qui réuniraient les services techniques déconcentrés des 3 départements ministériels concernés (eaux et forêts, élevage et pêche) et une sélection de représentants élus (région, communes, président de VOI) auraient pour principales attributions d'alimenter et d'exploiter le système de suivi-évaluation afin de définir et d'orienter la politique régionale en matière de transfert de gestion. Toutefois, les liens fonctionnels et le circuit de l'information entre ces entités et la Région, le réseau au niveau central et les départements ministériels concernés restent encore à préciser.

**La recherche de financements pour une pérennisation des activités** : c'est aujourd'hui une des principales faiblesses du réseau mais aussi du processus de transfert de gestion dans son ensemble. Comment accompagner, suivre, évaluer, renforcer les capacités des quelques 500 communautés qui ont bénéficié de transferts au cours des 10 dernières années sans moyens techniques et financiers appropriés ?

C'est un des grands défis qui se pose pour l'avenir du transfert de gestion à Madagascar. A ce titre, le réseau peut jouer le rôle de "catalyseur" des financements existants ou en projet (bailleurs de fonds, programmes sectoriels, fonds décentralisés de développement, fonds forestier régionaux, sources de financement liées à la mise en place du SAPM...). Il devra notamment être en mesure de proposer leur affectation en fonction des priorités qu'il aura identifiées et des orientations qui seront définies dans le cadre du programme environnemental en cours.

## Conclusion

---

Dix ans après la mise en place des premiers transferts de gestion à Madagascar, force est de constater que le processus est encore fragile et reste largement perfectible. Coordonner les actions engagées en la matière sans réels moyens humains et financiers, avec un soutien technique limité des principaux départements ministériels concernés et dans un contexte de décentralisation encore incertain n'est pas une tâche facile.

Un travail de recensement exhaustif est indispensable et un meilleur cadrage des activités s'impose. L'attribution d'un numéro d'enregistrement pour chaque contrat et la mise à jour d'une base de données fiable, la mise en cohérence (GELOSE/GCF) ou la parution de nouveaux textes législatifs (décret d'application pour le transfert des ressources marines, établissement de listes des ressources pouvant faire l'objet de transfert, avantages fiscaux liés à la valorisation des ressources transférées...), une harmonisation des procédures préalables à la passation du contrat toutes ressources confondues, la concrétisation d'une véritable Sécurisation Foncière pour les communautés à l'issue d'une période probatoire, une meilleure intégration des transferts dans les politiques locales de développement... figurent parmi les actions prioritaires à engager.

Tout est encore possible si les conditions suivantes sont réunies : (i) une volonté affichée des deux ministères de tutelle de poursuivre le processus en tenant compte des leçons du passé et en reprenant la main sur les modalités techniques, administratives et juridiques de mise en œuvre des transferts de gestion, (ii) une suspension temporaire dans la signature de nouveaux contrats et une concentration des efforts sur une consolidation des transferts existants (appui technique direct aux communautés bénéficiaires, promotion d'une meilleure gouvernance environnementale locale, conception de cahiers des charges d'exploitation durable des ressources transférées, mise en place de mécanismes fiscaux incitatifs, implication systématique des communes, intégration des plans d'aménagement et de gestion des ressources transférées dans les référentiels de développement locaux et régionaux...), (iii) un renforcement des moyens humains et financiers alloués au réseau afin qu'il puisse remplir efficacement les missions qui lui sont dévolues et qu'il soit (enfin) en mesure de coordonner, suivre, évaluer et orienter efficacement l'ensemble des activités engagées dans le domaine considéré.

Nous nous situons donc aujourd'hui à une période charnière qui décidera du sort du concept de transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables aux communautés de base à Madagascar. Soit l'effort nécessaire est consenti et les conditions qui précèdent sont réunies dans des délais raisonnables (en tout état de cause, avant la fin du PE3), soit le principe risque d'être galvaudé et perdre progressivement toute crédibilité. La réponse est aujourd'hui entre les mains des autorités nationales compétentes...

# Bibliographie

---

- Consortium Resolve-PCP-IRD, 2005. Evaluation et perspectives des transferts de gestion des ressources naturelles dans le cadre du programme environnemental 3 – Rapport final, 80 p.
- C3EDM, 2005. Indicateurs économiques pour l'évaluation des transferts de gestion – maquette d'ouvrage technique - Rapport final, 90 p.
- Malidier C, 2001. La décentralisation de la gestion des ressources renouvelables à Madagascar : les premiers enseignements sur les processus en cours et les méthodes d'intervention, 133 p.
- Montagne P, 2004. Analyse rétrospective du transfert de gestion à Madagascar et aperçu comparatif des axes méthodologiques des transferts de gestion sous la loi 96-025 et sous décret 2001-122, Consortium Resolve-PCP-IRD, 53 p.
- ONE, 1999. GELOSE, PNAE, 23 p.
- Rabevohitra & alii, 2000, Evaluation externe du PAE/PE2, volet 3 : Gestion des Ressources Naturelles et Activités Economiques, Ministère de l'Environnement, 34 p.
- Réseau TGRNR, 2005, Rapport d'auto-évaluation du Réseau Transfert de Gestion des Ressources Naturelles Renouvelables, 7 p.
- Réseau TGRNR, 2004, Evaluation des contrats de transferts de gestion des ressources naturelles renouvelables en vue de leur renouvellement, 41 p.
- Réseau TGRNR, 2005, Guide de suivi & évaluation des contrats de Transfert de Gestion des Ressources Naturelles Renouvelables à Madagascar – Draft, 49 p.
- SAGE, 2003, Ny tanteza na GELOSE, PNAE, 9 p.
- SAGE, 2003, Guide pour l'élaboration d'un plan d'aménagement simplifié, Ministère de l'Environnement, des Eaux et Forêts, 51 p.
- SAGE, 2004, Manuel pour la mise en place de l'écotourisme communautaire : quelques expériences de gestion locale, 45 p.
- SAGE, 2004, Manuel technique pour l'amélioration de la production halieutique lacustre au profit des CLB, 48 p.
- SAGE, 2004, Manuel de gestion locale des pâturages, 58 p.
- SAGE, 2004, Toro-lalana ho an'ny fambolena-kazo sy ny fitrandrahana mirindra ny ala ho an'ny Vondron'Olona Ifotony, 54 p.

# Le transfert de gestion et les défis de son application

Andrew Cooke et Pierre Montagne

## Resumé

---

Les précédents articles de cet ouvrage traitent des divers aspects du transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables avec une vue essentiellement externe.

Cet article identifiera les principaux défis que rencontre le TGRNR dans sa mise en œuvre à Madagascar, les contraintes à l'origine de ces défis et proposera une série optimale de mesures institutionnelles, réglementaires et opérationnelles qui pourront répondre aux principaux défis d'application du TGRNR.

Enfin, l'article considère spécifiquement l'implication des communes et régions, des modalités de fonctionnement des médiateurs et de l'importance du suivi-évaluation, et fait des recommandations complémentaires et des commentaires sur certaines recommandations de l'étude principale.

## Introduction

---

Les précédents articles de cet ouvrage traitent des divers aspects du transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables avec une vue externe : historique, aspects légaux et politiques, impacts, système de suivi et d'accompagnement etc...

Cet article identifiera les principaux défis que rencontre le TGRNR dans sa mise en œuvre à Madagascar, les facteurs (contraintes) à l'origine de ces défis et proposera les évolutions réglementaires et opérationnelles pour surmonter les contraintes identifiées. L'intégration des TGRNR aux cadres locaux et régionaux de développement est, avec la récente mise en place des régions, un défi particulier où il convient d'observer les contraintes relatives à l'implication effective des communes et des régions.

L'article proposera une synthèse globale et présentera une série optimale de mesures institutionnelles, réglementaires et opérationnelles qui pourront répondre aux principaux défis d'application du TGRNR. La synthèse globale est suivie d'une considération spécifique de l'implication des communes et régions, des modalités de fonctionnement des médiateurs et de l'importance du suivi-évaluation. Des recommandations complémentaires à certains autres articles de l'ouvrage (4, 5, 11 et 12) seront faites et un commentaire apporté sur certaines des recommandations faites par l'étude principale.

Rappelons dans un premier temps que l'objectif global tel qu'il apparaît à l'article 1 de la loi 96-025 représente le défi essentiel du TGRNR. Il comprend plusieurs éléments, à savoir :

... *permettre*... (dans le sens de rendre possible, faciliter, encourager, assurer etc.)

... *la participation effective* (la participation doit être réelle...)

... *des populations rurales* (c'est à dire les paysans ruraux, acteurs de base...)

... *à la conservation* (il faut que la gestion aboutisse à conserver les ressources...)

... *durable* (il faut que le système de gestion et ses impacts recherchés perdurent...)

... *des ressources naturelles renouvelables* (il faut que les ressources concernées relèvent de cette catégorie...).

## Méthode

---

L'analyse procède par les étapes suivantes :

- Ordonner les éléments (objectifs, actions) du processus TGRNR de façon hiérarchique ;
- Identifier les éléments les plus critiques ou sensibles (les défis majeurs) en termes opérationnels ;
- Pour chaque défi, identifier les contraintes relatives à sa mise en œuvre ;
- Pour chaque contrainte, extraire les mesures proposées par les différentes études ;
- Eliminer cumulativement la redondance afin d'arriver à une série efficiente de mesures possibles.

### **Ordonner les éléments du processus TGRNR de façon hiérarchique**

Les différentes études et évaluations du TGRNR ont montré que la loi 96-025 constitue un instrument de politique complet et cohérent<sup>1</sup>.

### **Identifier les éléments les plus critiques du TGRNR (les défis majeurs)**

Les différentes études et évaluations du TGRNR antérieures à cette étude ont permis d'identifier les éléments du processus TGRNR les plus sensibles pour sa réussite. Ce sont les défis majeurs d'application du TGRNR.

### **Pour chaque défi majeur, identifier les contraintes à son application**

Les différentes études et évaluations ont identifié les facteurs et contraintes qui ont une influence marquée sur l'application des différents défis majeurs. Les facteurs identifiés peuvent être *internes* au processus (ex. incohérences législatives ou réglementaires, problèmes opérationnels/techniques) ou *externes* (ex. socioculturels, interférence d'autres politiques, accès aux marchés etc.).

### **Pour chaque contrainte, identifier les solutions indiquées par les différentes études**

Les différentes études et évaluations du TGRNR ont été parcourues afin d'extraire toutes leurs recommandations qui sont par la suite mises en relation aux contraintes rencontrées.

---

<sup>1</sup> Cette observation est reprise dans l'article 6 qui présente la loi 96-025 en forme de cadre logique, prenant l'article 1 de la Loi comme objectif global et rassemblant les éléments suivants de façon hiérarchique autour de 4 objectifs implicites (des ressources sont identifiées, un gestionnaire communautaire est habilité, un contrat tripartite est négocié, des mesures d'accompagnement sont prises).

Pour la plupart, les études ont proposé des solutions internes au processus TGRNR (législatives ou réglementaires, opérationnelles ou techniques, campagnes d'information). Dans certains cas, des solutions externes ont été proposées, notamment l'ajustement des politiques nationales ayant une incidence sur le TGRNR (ex. politiques de décentralisation, sectorielles ou fiscales).

### **Éliminer cumulativement la redondance afin d'arriver à une série optimale de mesures**

Le fait d'arranger les éléments du processus TGRNR de façon hiérarchique assure l'identification des solutions aux contraintes à la réalisation des éléments de l'objectif global (...permettre la participation effective des populations rurales à la conservation durable des ressources naturelles renouvelables...). Dans la plupart des cas, les solutions proposées au niveau des éléments de l'objectif global aident aussi à résoudre les contraintes relatives aux objectifs spécifiques. Une série optimale de mesures peut être ainsi être identifiée.

## **Résultats**

---

La série optimale de mesures opérationnelles et réglementaires à prendre est présentée dans le *tableau 1*.

### **Ordonnement hiérarchique des éléments du processus TGRNR**

L'ordonnement hiérarchique des éléments du processus TGRNR adopte le cadre logique présenté à l'article 6. L'objectif global de la loi 96-025 peut-être décomposé en plusieurs éléments qui sont fondamentaux pour la réussite des TGRNR. Les objectifs spécifiques reprennent la plupart des ces éléments mais regroupent aussi des détails du processus qui ne figurent pas dans l'objectif global. En suivant cette approche, les différents articles de la loi 96-025 peuvent être mis en perspective vis à vis de cet objectif global et aux objectifs spécifiques.

### **Éléments critiques du processus TGRNR (les défis majeurs)**

Les différentes études et évaluations relatives au TGRNR, y compris l'étude principale, ont permis d'identifier les éléments critiques et essentiels à la réussite du processus. Il est apparu que tous les éléments de l'objectif global ont été reconnus comme nécessaires alors qu'au niveau des objectifs spécifiques seuls certains éléments ont été identifiés comme tel. Un total de trente quatre éléments critiques a été identifié (les six éléments de l'objectif global et vingt huit éléments des objectifs spécifiques).

### **Contraintes à la mise en œuvre**

#### **CONTRAINTES PAR RAPPORT À L'OBJECTIF GLOBAL**

Par rapport aux six éléments de l'objectif global, 15 contraintes sont identifiées, regroupées de la façon suivante :

#### **« Permettre ... »**

Cette faculté qu'à le TGRNR de « permettre » est parfois remise en question par les administrations sectorielles, généralement en réponse à des dérives ou fraudes conduisant à la suspension temporaire du processus de développement des TGRNR<sup>2</sup>. En outre, dans le cas des ressources halieutiques, la légalité du TGRNR n'a été jamais acceptée sans réserve par l'administration des pêches et le texte d'application réglementant des TGRNR dans ce domaine n'est toujours pas décrété.

---

<sup>2</sup> Par exemple, suite à des cas d'exploitation forestière par des VOI en contradiction aux objectifs des TGRNR en question, une directive de la Direction Générale des Eaux et Forêts en 2004 interdisait toute nouvelle initiative de TGRNR forestier sans avis préalable du DGEF. En 2005, suite aux déclarations des VOI de la Baie d'Antongil se mettant en opposition à l'accès aux zones transférées par les chalutiers licenciés de la société Réfrigipêche Est, la Direction Générale de l'Agriculture, Pêches et Elevage avait suspendu tout contrat de TGRNR halieutique autour de la Baie.

Pour lever ces contraintes, il est possible de proposer les évolutions suivantes :

- **Textes d'application adaptés par ressource** – la promulgation de textes d'application particuliers à chaque grand type de ressource, en favorisant la gestion intégrée des ressources dans une approche « écosystème », est une solution à la question de la légalité sectorielle des transferts (ressource par ressource). Elle permet aussi de s'assurer que le *dina* n'est pas en conflit vis-à-vis des textes en vigueur, de rassurer les services techniques déconcentrés sur leurs nouveaux rôles, de faciliter l'établissement de la liste des ressources (art. 9) et enfin de fixer plus clairement les modalités de transfert des ressources du domaine concerné (art. 56).
- **Intégration du TGRNR aux politiques sectorielles et de décentralisation** – l'intégration du TGRNR aux politiques sectorielles de développement renforcerait l'harmonisation des politiques environnementales et sectorielles et surtout garantirait la participation des populations dans la gestion des ressources. L'intégration du TGRNR dans la politique de la décentralisation (dont les textes principaux ont précédé la loi 96-025) aiderait à résoudre un des défis principaux d'application du TGRNR à savoir sa faible intégration aux plans communaux et régionaux de développement. Des textes d'application aux lois de la décentralisation (loi 94-007) devraient affirmer la place du TGRNR dans les Plans Communaux (PCD) et Régionaux de Développement (PRD). Les mesures proposées faciliteraient aussi l'éventuelle prise en compte du TGRNR dans le Guide des Maires, l'intégration des communes aux contrats de transfert de gestion sous décret 2001-122 (Gestion Contractualisée des Forêts) et la revue des droits et devoirs des Communes et Régions vis-à-vis des ressources naturelles.
- **Légiférer les avantages fiscaux des VOI (art. 54)** – L'instauration des avantages fiscaux au bénéfice des VOI renforcerait l'engagement de l'Etat au TGRNR et motiverait les populations et les VOI dans la mise en œuvre du TGRNR. La promulgation des avantages fiscaux apporterait de nombreux avantages supplémentaires tels qu'une réflexion approfondie des conditions préalables permettant aux VOI de bénéficier des avantages économiques susceptibles d'être dégagés par les TGRNR.

#### **« ...la participation effective... »**

La « *participation effective* » des populations est souvent limitée par le caractère non représentatif, parfois exclusif des VOI qui demeurent souvent sous le contrôle des groupements sociaux dominants des communautés. Dans les sociétés traditionnelles, les questions culturelles peuvent s'opposer à l'intégration des populations au VOI. L'analphabétisme constitue également une contrainte importante à l'intégration des paysans aux VOI.

Pour lever ces contraintes, il est possible de proposer les évolutions suivantes :

- **Démarche « MARP » avant chaque transfert** – l'adoption d'une démarche style « MARP » (auto-évaluation rurale participative) au début du processus TGRNR pourrait permettre une meilleure participation des paysans au processus mais aussi de nombreux autres avantages comme l'identification des ressources pour la définition de nouvelles approches de gestion technique, la réalisation d'un état zéro, la promotion d'une approche intégrée, la meilleure connaissance des dynamiques socioculturelles, le renforcement du rôle du *dina* pour la résolution des conflits et le renforcement des capacités des acteurs tout ceci pour une meilleure durabilité de l'ensemble.
- **Assurer la représentativité du VOI selon l'art.2 du décret 2000-27** – avant la promulgation du décret 2000-27, la plupart des VOI ont été constitués en tant qu'associations à but non lucratif et d'affiliation sélective sous la loi 60-133. Avec le décret 2000-027, les VOI peuvent faire des recettes et les membres y adhèrent sur une base de volontariat. Aujourd'hui la nécessité d'utiliser la loi 60-133 n'existe plus et le décret 2000-027 peut pleinement s'appliquer.
- **Diagnostics préalables (socio-économiques et culturels)** – l'instauration des diagnostics préalables permettrait de mieux comprendre les facteurs socio-économiques et culturels de fonctionnement de la communauté pour mieux adapter l'approche au contexte local et améliorer les conditions de leur participation. La représentativité du VOI serait mieux assurée et on éviterait des divergences entre les attentes des VOI et les objectifs de gestion tels que prévus au titre des politiques communales, régionales ou nationales. L'enjeu serait que l'intérêt des populations pour le TGRNR soit renforcé.

#### **« ...à la conservation ... »**

La conservation des ressources transférées (par leur utilisation durable) peut ne pas être optimale du fait

que les axes techniques de gestion (inclus dans le cahier de charges et le Plan d'Aménagement et de Gestion Simplifié ou PAGS) peuvent être insuffisants pour une bonne conservation des ressources. Selon les évaluations, la dimension d'utilisation durable est souvent ignorée dans le TGRNR qui tend à mettre l'accent sur la préservation stricte des ressources. Plusieurs mesures déjà citées peuvent contribuer à cette conservation (notamment l'adoption de la démarche MARP). D'autres sont possibles :

- **Adopter l'approche intégrée de gestion** – l'adoption d'une approche intégrée de gestion des ressources qui toutes contribuent au fonctionnement des écosystèmes peut favoriser des objectifs de conservation. Elle permet la prise en compte des différentes catégories de ressources d'un site, leur meilleure identification et variété, d'éviter des divergences entre les attentes des VOI et les objectifs de gestion.
- **Formation des prestataires et des services techniques** – l'insuffisance des objectifs de gestion est souvent liée à l'insuffisance de capacités au niveau des organismes d'appui et des services déconcentrés accompagnant le TGRNR. Des formations adaptées aux différents acteurs permettraient d'améliorer les capacités d'identification des ressources et d'élaboration des PAGS, d'intervention des Maires et autres membres des CTD et enfin de rassurer les services techniques déconcentrés quant à leur futur rôle pour le contrôle des ressources.

### « ...durable... »

La « durabilité » des TGRNR peut être compromise par de nombreux facteurs mais le principal est qu'il existe de réelles différences entre les attentes d'une part du VOI (qui attend ou espère des avantages économiques) et d'autre part des personnes et organismes d'appui qui, au travers des cahiers de charges, recherchent souvent à limiter ou éliminer l'extraction de produits. Cette ambiguïté est source d'incompréhension et rejoint la question principale de toute intervention dans le domaine de la conservation des ressources naturelles renouvelables : faut-il « interdire » ou « valoriser » ? sachant que l'on part bien d'un objectif identique de gestion durable. Il apparaît, au travers des résultats des enquêtes, que le manque de bénéfice économique entraîne une démotivation des VOI qui, mêmes s'ils restent prêts à agir pour la conservation de leurs ressources, ne peuvent se permettre de ne pas en retirer des profits dont la plupart avaient l'habitude de jouir antérieurement à la mise en place du TGRNR. Il faut enfin souligner que la faible participation de la commune et des services déconcentrés lors de la mise en place du TGRNR et l'absence d'appui après contrat rendent fragiles les TGRNR et augmentent les risques de mauvaise gestion technique. Plusieurs mesures déjà citées peuvent contribuer à cette durabilité des TGRNR, notamment la mise en place des avantages fiscaux tels que prévus par la loi 96-025, la démarche MARP, les diagnostics préalables et l'approche intégrée. Toutes ces interventions devront concourir à une amélioration de la capacité des acteurs et en particulier des VOI. A cette liste il est possible d'ajouter :

- **Intégrer le TGRNR dans la formulation des PCD et des PRD** – la faible intégration des TGRNR aux cadres locaux de développement est parmi les plus grandes menaces à la durabilité des TGRNR. Il faut que, lors de la conception de ces cadres de planification communaux et régionaux, il soit tenu compte des TGRNR existants ou demandés par les populations. Une telle intégration limiterait les divergences d'attentes entre les VOI et les acteurs d'encadrement qui ont une vision plus large des objectifs notamment liés à la gestion durable de ces ressources.
- **Mettre les TGRNR en réseaux régionaux** – un des constats de l'inventaire exhaustif de l'étude principale était la dispersion des TGRNR dans l'espace alors que des regroupements par blocs de plusieurs VOI améliorerait la gestion spatiale des territoires concernés. Une exception concerne les TGRNR situés autour de la réserve de biosphère de Mananara. Dans ce dernier cas il a été recommandé de mettre les TGRNR en réseau. Une telle démarche offre d'autres avantages, notamment la meilleure intégration des TGRNR aux cadres locaux et régionaux de développement.

### « ...des ressources naturelles renouvelables... »

La nature et l'état des ressources objets du transfert de gestion ne sont souvent pas connus avec suffisamment de précision. La gestion et le suivi des ressources en sont rendus difficiles. L'article 9 de la loi 96-025 prévoit que soient « listées » les ressources à transférer qui apparaissent ainsi indépendamment de l'écosystème. Cette tendance rappelle celle retenue par l'approche sectorielle comme développée dans le cadre du décret GCF qui se concentre sur une seule catégorie de ressource, alors que chaque site de TGRNR

rassemble plusieurs ressources différentes (« ...forêt, flore & faune sauvages aquatiques et terrestres, eau, territoires de parcours... »). Plusieurs mesures déjà citées peuvent contribuer à l'identification des ressources notamment la démarche MARP, la réalisation des diagnostics préalables et l'approche intégrée. A cette liste on pourrait ajouter une mesure de plus qui s'avère indispensable :

- **Réaliser l'état zéro des ressources** – la réalisation d'un état zéro des ressources permettrait d'inventorier et d'évaluer les ressources au début du processus TGRNR. Au-delà de son importance pour la gestion durable (comme l'aide à la fixation de quotas dans le cas de valorisation), cette intervention préalable serait un premier acte de suivi des impacts environnementaux du TGRNR. Une telle mesure permettrait aussi de préparer le zonage territorial et donc l'affectation des usages (qu'ils soient commerciaux ou non) des terres. Cette différenciation spatiale des espèces complétée par leur inventaire répondrait aussi à l'exigence de l'article 9 de la loi 96-025. Sa réalisation associée à la démarche MARP faciliterait enfin l'appropriation de ses résultats par la communauté et valoriserait d'une meilleure façon les connaissances locales.

### **CONTRAINTES AUX OBJECTIFS SPECIFIQUES**

Par rapport aux 28 éléments critiques dispersés parmi les quatre objectifs spécifiques, on constate 14 contraintes additionnelles regroupées de la manière suivante :

#### Objectif 1 - « Des ressources transférables sont identifiées »

Une contrainte importante est le manque de capacités techniques et de moyens pour la localisation et l'identification de ces ressources. Ces tâches nécessitent des expertises d'ordre biophysiques et cartographiques alors que ces capacités ne sont pas toujours possédées par les équipes des organismes d'appui et sont aussi limitées au niveau des services techniques déconcentrés. En outre, même si on possède des capacités, d'autres difficultés se manifestent comme les questions d'accès voire tout simplement de temps de travail disponible.

Les sites objets des demandes de TGRNR recèlent des ressources à multiples appartenances – forestières, halieutiques, pâturage, eau etc. Cette variété pose un réel défi technique pour leur identification et classification. Pour des interventions centrées sur un seul secteur (comme le secteur forestier ou le secteur pastoral), le périmètre d'intervention se limite aux seules ressources concernées mais peut-être en définitive établi au détriment de la gestion durable de l'écosystème qui recèle bel et bien de multiples ressources.

Plusieurs mesures déjà identifiées pourraient assurer la meilleure identification des ressources transférables, notamment la démarche MARP, l'approche intégrée et la réalisation d'un état zéro des ressources. La mesure supplémentaire principale à prendre est de :

- **Valoriser les connaissances locales** – la valorisation des connaissances locales pourrait améliorer l'identification des ressources transférables et compenserait partiellement le manque de moyens ou capacités de localisation et d'identification des ressources au niveau des organismes d'appui et des services techniques. La valorisation des connaissances locales aiderait aussi à résoudre les cas des ressources d'appartenances multiples, à fournir une meilleure appréciation des ressources dans le contexte de leur écosystème, à éviter des divergences entre attentes des populations et cahiers des charges et enfin à assurer une meilleure précision des listes de ressources objet du transfert.

#### Objectif 2 - « Un gestionnaire communautaire est habilité »

Les contraintes principales à l'habilitation d'un gestionnaire communautaire sont la non représentativité du VOI et, liée à ce problème, la tendance des organismes d'appui de (volontairement ou non pour des raisons liées à des questions de calendrier d'intervention) vouloir imposer des VOI non représentatifs.

Une autre contrainte est le statut des associations constituées sous la loi 60-133 qui doivent être à but non lucratif et d'affiliation sélective. Celui-ci n'est pas adapté aux VOI qui doivent pouvoir réaliser des bénéfices

économiques et sont représentatifs de la communauté villageoise. Les objectifs du *dina* peuvent aussi être en conflit avec le droit national par exemple dans le cas des ressources halieutiques (crevettes) qui sont pêchées dans le cadre de concessions particulières. Dans d'autres cas c'est la subordination du *dina* comme simple règlement interne du VOI qui compromet la vraie « habilitation » de la communauté gestionnaire. Enfin, pour le cas des contrats établis sous décret 2001-122, la non validation officielle par la commune (qui n'est pas signataire du contrat) peut aussi empêcher l'habilitation définitive du gestionnaire communautaire.

Plusieurs mesures déjà citées aideraient directement ou indirectement à enlever les contraintes à l'habilitation du gestionnaire communautaire, notamment la réalisation d'une enquête socioculturelle préalable, l'adoption d'une démarche MARP et la constitution des VOI sous décret 2000-027 (statut lucratif et adhésion basée sur le volontariat). Les mesures supplémentaires identifiées pour renforcer l'habilitation du gestionnaire sont :

- **Exiger un rapport vérificateur du médiateur** – curieusement, les médiateurs, malgré l'importance de leurs fonctions publiques, ne sont soumis à aucune obligation de rapportage concernant leurs interventions. Etant impliqué dans la phase d'établissement du TGRNR, le médiateur est le mieux placé pour vérifier, parmi d'autres aspects du transfert, que le VOI est bien « *un groupe d'individus volontairement constitué par raison d'un intérêt commun* » et « *de l'existence de règles de vie commune* » (*dina*). L'obligation de rendre des rapports d'exécution de leurs activités de médiation renforcerait (ou susciterait) leur motivation à une meilleure qualité de travail. Cette exigence qualitative du médiateur pourrait assurer une meilleure représentativité du VOI, par une phase de négociation-médiation suffisante limitant les risques de conflits par mauvaise identification de celui-ci, éviter la subordination du *dina*, garantir le dépôt d'une demande conforme aux exigences des textes, éviter des divergences entre attentes de la population et le cahier de charges, rassurer les services techniques par rapport à leur perte de contrôle, assurer une meilleure compréhension des rôles et fonctions du médiateur et, éventuellement, promouvoir une meilleure compétitivité de la prestation de médiation.
- **Assurer l'importance et la valorisation du *dina*** – la phase d'élaboration, par la médiation, du *dina* est fondamentale et doit permettre une meilleure représentativité du VOI.
- **Procès verbal vérificateur à insérer dans toute demande de transfert** – curieusement, les textes de TGRNR n'exigent pas la rédaction d'un procès verbal témoignant l'identification et la résolution des conflits et le consentement du représentant de l'Etat (art. 51). Une telle mesure apporterait des garanties supplémentaires d'absence de conflit entre VOI et la non subordination du *dina*.
- **Clarifier et définir les rôles des médiateurs et des socio-organismes dans le processus TGRNR** – cette mesure a été recommandée spécifiquement pour éviter que le VOI ne soit en conflit avec le droit général ou que le *dina* soit subordonné. Elle est étroitement liée aux mesures visant l'amélioration de la qualité de la médiation (pour les premiers transferts du ressort d'une commune) et de la négociation patrimoniale (fondement de chaque TGRNR). Toutefois, il faut souligner que les rôles des médiateurs et des socio-organismes ne sont pas les mêmes. Le socio-organisateur relève uniquement des TRGRN du type GCF (sous décret 2000-122). Cette fonction est normalement assumée par l'organisme d'appui pour les TGRNR sous la loi 96-025. Alors que, selon les textes environnementaux, les rôles attribués au médiateur sont clairs, ils apparaissent parfois confus dans l'application du TGRNR. Les campagnes d'information et de formation devraient souligner les rôles distincts du médiateur et du socio-organisateur.
- **Formation des maires et mise à jour du guide des maires** – le TGRNR ne figure pas dans les politiques et textes de la décentralisation et n'est pas mentionné dans le guide des maires. La formation des maires en TGRNR et la mise à jour du guide encourageraient la participation des communes aux TGRNR par une amélioration des éléments de la procédure qui impliquent les maires (notamment la formulation de la requête d'un TGRNR). Ces mesures compenseraient aussi les différences entre la loi 96-025 et le décret 2001-122 en garantissant la participation des communes aux contrats établis sous décret 2001-122.
- **Schéma juridique normatif** – alors que la réalisation du schéma juridique normatif ne concerne pas directement les aspects opérationnels du TGRNR, la réalisation d'un tel schéma serait instructive pour les pratiquants du TGRNR en ce qui concerne la participation des communes.

### Objectif 3 – « contrat tripartite de gestion est négocié »

Les contraintes principales à la réalisation d'un contrat de transfert de gestion qui concerne plusieurs partenaires (en l'occurrence trois) qui sont amenés à négocier est la tendance à aller « vite » et à ne pas s'engager dans une négociation suffisante, à la crainte des services techniques de perdre leur contrôle et à ce que la commune ne soit pas impliquée (dans le cas des contrats sous décret 2001-122, le maire n'est pas signataire et même dans les contrats sous loi 96-025, la signature de celui-ci peut n'être que factuelle).

Plusieurs mesures déjà citées aideraient à contourner ces contraintes, notamment la réalisation systématique d'un diagnostic préalable socioculturel, l'intégration des TGRNR dans la formulation des PCD et PRD, l'adoption d'une approche écosystème dans le PAGS, la valorisation des connaissances locales, l'exigence d'un rapport vérificateur du médiateur, la promulgation des textes sectoriels adaptés, la formation des acteurs et l'intégration du TGRNR au guide des maires. Les mesures supplémentaires suivantes seraient aussi souhaitables :

- **Renforcer les capacités des acteurs (pour le PAGS)** – le PAGS constitue le produit principal de la négociation entre VOI et l'Etat, et son rôle devrait être compris par tous les parties prenantes (VOI, services techniques déconcentrés, commune, maire, région), et par les intervenants en appui (médiateur, socio-organismes, organismes d'appui). Le renforcement des acteurs en charge de l'élaboration des PAGS pourrait permettre une meilleure qualité de l'appui aux TGRNR (y compris la médiation) et une meilleure intégration des TGRNR aux cadres locaux et régionaux de développement. Un tel programme de renforcement pourrait être lié à la production d'une nouvelle série de manuels sur le PAGS ainsi qu'à l'intégration du TGRNR à une nouvelle édition du guide des maires et du guide pour les chefs des régions.
- **Exiger l'intégration de la commune aux contrats sous décret 2001-122** – alors que l'intégration des communes aux contrats GCF devient, de facto, de plus en plus courante, il n'est pas obligatoire selon le texte lui-même. En attendant la réalisation d'un schéma juridique normatif (voir les mesures par rapport à l'objectif 2 supra), il devrait être possible de réglementer l'intégration de la commune aux contrats GCF, renforçant la durabilité des TGRNR de ce type et assurant une meilleure harmonisation des TGRNR en termes opérationnels et réglementaires.
- **Revoir les prérogatives des communes par rapport à la gestion des RNR** – alors que la loi 96-025 s'inscrit dans la **décentralisation**, les textes de la décentralisation, promulgués antérieurement, ne tiennent pas compte du TGRNR. Ce fait est évident lorsqu'on examine la loi 94-007 concernant les pouvoirs et responsabilités des communes – on n'y voit aucun pouvoir de gérer les ressources naturelles renouvelables à part les droits d'imposer des ristournes et de gérer le patrimoine de la commune. Dans un contrat TGRNR les pouvoirs de gestion sont transférés au VOI, alors que la commune joue un rôle de garant, en complétant le triangle « Etat – VOI – commune ». Dans certains cas, un seul VOI peut englober plusieurs communes (ex. des TGRNR appuyés par le programme LDI de l'USAID) limitant par la même les interventions possibles des communes. Par ailleurs la politique de développement rural met en exergue la commune et son PCD en tant qu'unité de développement local sans tenir compte du TGRNR et des VOI. Une réflexion nationale concertée pourrait aider à mieux clarifier les rôles respectifs des communes et VOI et promouvoir une meilleure intégration du TGRNR aux politiques locales et régionales de développement.

### Objectif 4 – « Des mesures d'accompagnement sont prises »

Les principales contraintes à la réalisation des mesures d'accompagnement constatées sont la confusion concernant les rôles, fonctions et modalités des médiateurs, le coût élevé des médiateurs qui dépassent les moyens des organismes d'appui et des communautés, le manque de motivation économique pour une gestion durable des ressources, la faible participation des services techniques au processus et le manque de

textes d'application pour certaines ressources.

Plusieurs mesures déjà évoquées pourraient pallier ces problèmes, notamment l'imposition d'un rapport vérificateur du médiateur, la réalisation systématique d'un état zéro préalable, la valorisation des connaissances locales, la promulgation des textes adaptés par types de ressources, l'adoption d'une approche intégrée et la promulgation des avantages fiscaux aux VOI. Les mesures supplémentaires identifiées sont :

- **Revue, réforme et renforcement des capacités du corps des médiateurs** – une des recommandations de l'étude principale a été que les nombreuses défaillances constatées de la médiation imposent la revue, réforme et renforcement des capacités des médiateurs. L'accent devrait être mis sur la meilleure qualité et compétitivité des prestations des médiateurs ainsi sur la meilleure définition de leurs rôles et fonctions et l'exigence d'un rapport vérificateur par le médiateur.
- **Contrats avec médiateurs à revoir et améliorer** – lié à la mesure précédente, le contrat type des médiateurs devrait être exhaustivement révisé en tenant compte de tous les ajustements opérationnels et réglementaires relatifs au TGRNR, déjà effectifs ou recommandés. Ce processus de révision devrait être concerté, afin de restaurer la confiance et sensibiliser les acteurs par rapport à la médiation.
- **Etudier et analyser les paramètres économiques permettant aux VOI de tirer des bénéfices des RNR** – cette mesure vise à comprendre en quoi la possibilité pour les VOI de retirer des bénéfices économiques assurerait une gestion durable des ressources. L'étude principale a constaté l'absence de tels bénéfices dans la plupart des TGRNR évalués et la seule recommandation issue de l'étude était que soit appliqué l'art. 54 (avantages fiscaux aux VOI) de la loi 96-025.
- **Concevoir et élaborer un décret d'application de la loi 96 025 relatif aux droits et avantages sur la valorisation des ressources** – suite à la réalisation d'une étude plus approfondie, il devrait être possible de formuler des textes adaptés, suivant l'esprit de l'art. 54 de la loi 96-025.
- **Assurer le suivi des appuis techniques des services déconcentrés** – cette mesure vise à ce que les services techniques soient plus impliqués dans la mise en œuvre des TGRNR. Il est proposé d'introduire un système de suivi des interventions des services techniques, matérialisé par des fiches d'intervention sur le dossier du transfert et qui pourrait éventuellement faire l'objet d'un suivi pleinement informatisé.
- **Rapports techniques périodiques par les services déconcentrés** – lié à la mesure précédente, l'imposition d'une obligation de rapportage périodique au dossier par les services déconcentrés pourrait promouvoir une meilleure appropriation du processus TGRNR ainsi qu'un meilleur suivi par les services techniques.

## **SYNTHESE ET IDENTIFICATION D'UNE SERIE OPTIMALE DE MESURES**

L'analyse qui précède a mis en relation de façon hiérarchique les éléments critiques du processus TGRNR, les contraintes existantes et les réponses qui peuvent être apportées identifiées par les différentes études et évaluations.

Pour l'objectif global (art. 1 de la loi 96-025), quatre éléments critiques, quinze contraintes et onze mesures, dont sept opérationnelles, deux réglementaires et deux « autres » ont été identifiées. Pour les objectifs spécifiques, on observe vingt huit éléments critiques, vingt trois contraintes (dont treize nouvelles) et seize mesures supplémentaires, dont deux opérationnelles, cinq réglementaires et neuf « autres<sup>3</sup>».

On constate que certaines mesures répondent à plusieurs contraintes et permettent des économies d'échelle quant à leur mise en œuvre. Les mesures opérationnelles répondent à plusieurs (de une à quatre) contraintes. Certaines mesures réglementaires ont une efficacité très forte ainsi la promulgation de textes par ressources (cinq contraintes identifiées, dont une majeure) et l'introduction d'une obligation de rapportage par le médiateur (sept contraintes). Pour les autres mesures, les actions de formation et de renforcement des capacités semblent offrir les possibilités pour lever ces contraintes.

<sup>3</sup> Dans la catégorie « autres », il est recensé les réformes politiques, les formations, les sessions de concertations et de réflexions nationales, les études, les publications de guides etc...

**TABLEAU 1 : SERIE OPTIMALE DE MESURES OPERATIONNELLES, REGLEMENTAIRES ET AUTRES**

CATEGORIE DE MESURE	MESURES PRIMAIRES	MESURES SECONDAIRES
<b>Opérationnelles</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Démarche « MARP » avant chaque transfert (3)*</li> <li>• Assurer la représentativité du VOI selon art.2 du décret 2000-27 (2)</li> <li>• Diagnostics préalables (socio-économique, culturel et degré d'intéressement) (4)</li> <li>• Approche intégrée de gestion (4)</li> <li>• Intégrer le TGRNR dans la formulation des PCD et des PRD (2)</li> <li>• Mettre les TGRNR en réseaux régionaux (1)</li> <li>• Réaliser l'état zéro des ressources (3)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valoriser les connaissances locales (4)</li> <li>• Assurer l'importance et la valorisation du <i>dina</i> (1)</li> </ul>
<b>Réglementaires</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Textes d'application adaptés par ressource (5)</li> <li>• Légiférer sur les avantages fiscaux des VOI (art. 54) (2)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exiger un rapport vérificateur du médiateur (7)</li> <li>• PV vérificateur de non conflit à insérer dans toute demande de transfert (1)</li> <li>• Exiger l'intégration de la commune aux contrats GCF (1)</li> <li>• Assurer le suivi des appuis techniques des services déconcentrés (1)</li> <li>• Rapports techniques périodiques par les services déconcentrés (1)</li> </ul>
<b>Autres</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intégration du TGRNR aux politiques sectorielles et de décentralisation (1)</li> <li>• Formation des prestataires et des services techniques (2)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Clarifier et définir les rôles des médiateurs et socio-organismes dans le processus TGRNR (1)</li> <li>• Formation des maires (1)</li> <li>• Mise à jour du guide des maires (1)</li> <li>• Schéma juridique normatif (1)</li> <li>• Renforcer les capacités des acteurs (pour le PAGS) (1)</li> <li>• Revoir les prérogatives des communes par rapport à la gestion des RNR (1)</li> <li>• Revue, réforme et renforcement de capacités du corps des médiateurs (2)</li> <li>• Contrats avec médiateurs à revoir et améliorer (1)</li> <li>• Etude des paramètres économiques permettant aux VOI de s'assurer des bénéfices tirés des RNR (1)</li> <li>• Conception d'un décret d'application relatif aux droits et avantages sur la valorisation des ressources (1)</li> </ul>

\* Le nombre entre parenthèses indique le nombre de contraintes adressées par la mesure.

### **IMPLICATION DES COMMUNES ET DES REGIONS**

L'analyse effectuée permet de tirer certaines recommandations liées à l'implication des communes et régions, à savoir :

- Intégration du TGRNR aux politiques sectorielles et de décentralisation ;
- Intégration du TGRNR dans la formulation des PCD et des PRD ;
- Exiger l'intégration de la commune aux contrats GCF ;
- Mise en réseaux régionaux des TGRNR ;
- Formation des maires sur le TGRNR et intégration du TGRNR au guide des maires ;
- Revoir les prérogatives des communes par rapport à la gestion des RNR.

En ce qui concerne les régions, récemment mises en place, les études considérées ne se sont pas directement intéressées à la question. Toutefois, le principe est clairement établi que le TGRNR doit être intégré dans la politique de la décentralisation et qu'au niveau local les TGRNR devraient impérativement s'intégrer aux cadres de développement. Ceci concerne et s'applique aux communes et aux régions.

Pour cette raison, il serait souhaitable de programmer des formations en TGRNR pour les chefs des régions ainsi qu'une réflexion nationale sur les prérogatives des VOI, régions et communes par rapport aux ressources naturelles.

## **L'IMPORTANCE DU SUIVI-EVALUATION**

Alors que le suivi évaluation des TGRNR est traité exhaustivement dans les articles 13 et 15 de cet ouvrage, la présente analyse permet de tirer les recommandations particulières suivantes :

- Le suivi des TGRNR devrait être basé sur des diagnostics environnementaux, socioculturels et économiques préalables, effectués dans le cadre d'une démarche MARP en valorisant les connaissances locales ;
- Le rapport vérificateur du médiateur (à imposer) constituerait un ajout important au système de suivi des TGRNR ;
- L'ajout d'un PV vérificateur d'absence de conflit entre le dina et la loi générale, à accompagner le consentement du représentant de l'état (art. 50 et 51 de la loi 96-025) est aussi souhaitable ;
- Il faut assurer le suivi des appuis des services techniques déconcentrés et introduire un régime de rapports techniques périodiques des services techniques déconcentrés par rapport aux TGRNR de leur zone d'intervention.

## **RECOMMANDATIONS COMPLÉMENTAIRES AUX AUTRES CHAPITRES**

Comme souligné préalablement, la méthode d'analyse adoptée ne concerne pas directement les questions du schéma normatif juridique, les aspects spécifiques sectoriels, la sécurisation foncière, les impacts environnementaux et économiques des TGRNR, les modalités de suivi évaluation et les indicateurs économiques des TGRNR. Elle permet toutefois d'apporter des recommandations complémentaires :

- La révision du schéma normatif juridique pourrait permettre de revoir les conditions d'implication de la commune aux TGRNR sous décret 2001-122 ;
- Les textes sectoriels adaptés par ressources s'avèrent souhaitables d'un strict point de vue opérationnel ;
- Une étude sur les paramètres économiques permettant aux VOI de tirer des bénéfices des TGRNR devrait être réalisée ;
- La réalisation d'un état zéro des ressources est indispensable pour le suivi environnemental.

## **COMMENTAIRES SUR D'AUTRES RECOMMANDATIONS PROPOSÉES**

La méthode d'analyse adoptée, en prenant comme cadre référentiel le texte de la loi 96-025 et en se focalisant sur les défis d'application du point de vu des pratiquants du TGRNR, ne permet pas de confirmer ou non certaines recommandations globales de l'étude principale et du comité de recommandations établi après le tenu de l'atelier national de présentation. Toutefois, la présente analyse permet de faire des observations sur certaines de ces recommandations :

- Campagnes d'information nationales et régionales – nos analyses permettent de mettre en évidence que des campagnes nationales et régionales d'information pourraient apporter des avantages particuliers pour une meilleure compréhension et appropriation du processus TGRNR par les services techniques déconcentrés et par les collectivités décentralisées (communes, régions). Dans certains cas, les organismes d'appui (surtout ceux en province), les médiateurs et les communautés elles mêmes pourraient en bénéficier. Les campagnes d'information devraient cibler les défis d'application du TGRNR identifiés dans cet article.
- Designier une instance nationale de pilotage – le pilotage du TGRNR au niveau national s'avère indispensable à long terme pour assurer l'harmonisation des approches et l'échange des leçons acquises. Il pourrait jouer un rôle coordonnateur important dans le suivi, la réglementation, l'harmonisation des politiques nationales, la dissémination des bonnes pratiques, l'harmonisation des approches techniques, la formation, l'information, le renforcement des capacités et la recherche appliquée.
- Système de suivi-évaluation adapté aux capacités des acteurs concernés – les expériences montrent qu'un suivi élémentaire de base pose déjà un défi majeur aux acteurs en terme de besoins matériels, financiers voire méthodologique et qu'il faut d'abord prioriser et renforcer ce type de suivi avant d'imposer des systèmes de suivi plus complexes qui pourraient être développés dans des sites particuliers et apporter des leçons utiles.

- Intégrer le suivi des indicateurs de pauvreté – cette analyse démontre que tout TGRNR devrait être précédé d'un diagnostic socio-économique préalable. Il s'avère souhaitable de réaliser un état zéro de la pauvreté au moment du diagnostic socio-économique, ainsi permettant le suivi des indices de pauvreté par la suite.
- Concevoir une ingénierie de formation de ces acteurs – la complexité et la spécificité du TGRNR, ainsi que l'influence importante des aspects techniques et opérationnels de sa mise en œuvre, tendent à confirmer la nécessité d'une ingénierie de formation.

## Conclusion

---

La décomposition de la loi 96-025 sous la forme de cadre logique fournit une grille d'analyse apte à l'identification des éléments critiques du processus TGRNR, de les mettre en relation aux contraintes rencontrées et aux diverses recommandations soulevées afin de déterminer une série optimale de mesures à prendre pour contourner les défis d'application.

Trente quatre éléments critiques du processus TGRNR ont été identifiés, dont six relèvent de l'objectif global et vingt huit des objectifs spécifiques. Parmi les mesures identifiées, neuf mesures opérationnelles répondent aux défis majeurs relatifs à l'objectif global et pourraient être appliquées immédiatement (démarche MARP, représentativité du VOI, diagnostics préalables, approche écosystème, intégration des TGRNR dans les PCD, mise en réseaux des TGRNR, état zéro des ressources, valorisation des connaissances locales et renforcement du *dina*).

Parmi les mesures réglementaires, la promulgation des textes adaptés par ressources et l'obligation pour le médiateur de rendre des rapports d'exécution présentent un intérêt à très court terme. Une vingtaine d'autres mesures sont identifiées, dont la formation et le renforcement des capacités des acteurs s'avèrent les plus porteuses d'avenir. Des réflexions nationales pourraient être bénéfiques, surtout en ce qui concerne l'harmonisation des politiques du développement rural, de la décentralisation (rôles et prérogatives des communes et régions) et du TGRNR. L'intégration du TGRNR dans la formulation des PRD est clairement souhaitable. Les modalités de fonctionnement des médiateurs devraient être revues. La réalisation systématique des diagnostics préalables (environnement, socioculturel, économique) avant d'initier chaque TGRNR s'avère indispensable. La présente analyse renforce les recommandations provenant d'autres études et processus, notamment la nécessité des campagnes d'information, d'une instance nationale de pilotage, d'un système de suivi adapté aux capacités des acteurs, de l'intégration des indicateurs de pauvreté et d'une ingénierie de formation des acteurs.

# Bibliographie

---

## Rapports avant l'étude principale (ordre chronologique)

- Andriatsitohaina R., 1997. Présentation des expériences en matière de GPF dans la zone d'action du programme Menabe
- Office National de l'Environnement, Cellule Gelose, 1998. Où en est la GELOSE en cette fin 1998 ? Bilan des priorités pour 1999
- Office National de l'Environnement, Cellule Gelose, 1998. Rapport de l'atelier et d'échanges d'informations sur la GELOSE, 30 et 31 juillet à l'INTH Ampefiloha
- Razafiarison S, Lesira A., 2000. Capitalisation méthodologique des expériences GELOSE à Andapa
- Randrianasolo, J., 2000. Rapport de synthèse du mandat capitalisation des expériences en gestion contractualisée des forêts à Madagascar + fichiers d'expériences.
- Lesira A., Garreau J.M., 2000. Quelques leçons de l'expérience GELOSE à Andapa. Revue à mi-parcours du PE2
- Hagen R., Raharison R., Rarivomanana P., Rajaonson B. 2000. L'évaluation des projets pilotes d'aménagement des forêts naturelles à Madagascar. DGEF. 55 p
- Intercoopération, Eaux et Forêts, MIRAY, 2001. Les premiers pas de la Gestion Contractualisée des Forêts à Madagascar. Rapport de l'atelier de Mantasoa du 28 au 30 Novembre 2000
- Raelina, T., d'Aquin, Rakotobe F., 2001. Etude des effets et impacts du processus de transfert de gestion (cas du Menabe)
- Randrianasolo, J. 2001. Rapport sur les mini ateliers des transferts de gestion des forêts dans les zones d'intervention du programme SAHA
- Randrianasolo J., 2001. Rapport sur les mini-ateliers relatifs aux transferts de gestion des forêts dans les zones d'intervention du programme SAHA du 23 au 27 juillet 2001,
- Malidier, C. 2001 1996-2000 : la GELOSE à 4 ans. La décentralisation de la gestion des ressources renouvelables à Madagascar. Les premiers enseignements sur les processus en cours et les modèles d'interventions
- OADRI, 2002. Etude des effets et impacts des processus de transfert de gestion. Cas du Menabe.
- Direction Générale des Eaux et forêts, GTZ, Intercoopération, Tany Meva, MIRAY. 2002. Mise en oeuvre du processus de transfert de gestion des ressources forestières, rapport de l'atelier de capitalisation de Mahajanga.
- Rafafindrakoto, B. 2002. Capitalisation des expériences GCF
- DGEF, CIRAD, GTZ/POLFOR, MIRAY/CI, SAHA Intercooperation, Tany Meva, WWF. 2002. Mise en oeuvre du processus de transfert de gestion des ressources forestières. Rapport de capitalisation de Mahajanga
- Ministère de l'Environnement, des Eaux et Forêts, 2003. Guide pour l'élaboration d'un plan d'aménagement et de gestion simplifié (PAGS). Service d'Appui à la Gestion de l'Environnement (SAGE). 51 p.
- Rafarahimanana, C. 2003. Suivi-évaluation des COBA dans la mise en oeuvre de GELOSE du zetra dans les fokontany d'Ambaniala, Marovato, Vohitsivalana, et d'Imerimandroso, dans le fivondronana d'Ambatondrazaka

## Rapports de l'étude principale

- Consortium RESOLVE-PCP-IRD. 2004. *Evaluation et perspectives des TGRNR dans le Cadre du PE 3*. Phase 1 – Etat des Lieux - Rapport Final. 46 p. + annexes.
- Montagne P., 2004. Analyse rétrospective du transfert de gestion à Madagascar et aperçu comparatif des axes méthodologiques des transferts de gestion sous loi 96-025 et sous décret 2001 – 122. 53 p.
- Cooke, A., 2004. Points sur le TGRNR évoqués lors du 'debriefing' de Jean-Laurant Pfund, Projet IC-ANGAP, Mananara, 11 août, 2004. Note interne, 4 p.
- Consortium RESOLVE-PCP-IRD. 2004. *Evaluation et perspectives des TGRNR dans le Cadre du PE 3*. Phase 2 – Evaluation des TGRNR - Rapport Intermédiaire Juridique au SCAC. 27 p..
- Consortium RESOLVE-PCP-IRD. 2004. *Evaluation et perspectives des TGRNR dans le Cadre du PE 3*. Rapport Final Phase 2 – Analyse Qualitative. 129 p. + annexes.
- Feltz, G & Goedefroit, S. (avec la participation de H.R. Ravelomanantsoa, G. Andriamandimby & Z. Randriamparany). 2004. *Contribution à l'étude « Evaluation et perspectives des transferts de gestion des ressources naturelles dans le cadre du programme environnemental 3 »*. Rapport de synthèse. IRD/FLSH. 33 p.
- Feltz, G & Goedefroit, S. (avec la participation de H.R. Ravelomanantsoa, G. Andriamandimby & Z. Randriamparany). 2004. *Contribution à l'étude « Evaluation et perspectives des transferts de gestion des ressources naturelles dans le cadre du programme environnemental 3 »*. Etudes de cas. IRD/FLSH. 92 p.
- Feltz, G & Goedefroit, S. (avec la participation de H.R. Ravelomanantsoa, G. Andriamandimby & Z. Randriamparany). 2004. *Contribution à l'étude « Evaluation et perspectives des transferts de gestion des ressources naturelles dans le cadre du programme environnemental 3 »*. Rapports de mission. IRD/FLSH. 58 p.
- Consortium RESOLVE-PCP-IRD. 2004. *Evaluation et perspectives des TGRNR dans le Cadre du PE 3*. Phase 3 – Système de Suivi Evaluation. Rapport No. 1 (soumis au Projet PTE). 26 p. + Annexes.
- Consortium RESOLVE-PCP-IRD. 2004. *Evaluation et perspectives des TGRNR dans le Cadre du PE 3*. Mise en Place d'un Système de Suivi-évaluation du TGRNR (Phase 3). 40 p.
- Consortium RESOLVE-PCP-IRD. 2005. *Evaluation et perspectives des TGRNR dans le Cadre du PE 3*. Rapport Final de Synthèse (Phase 4). 81 p.

## Rapports depuis l'étude principale

C3EDM, 2005a. *Définition d'Indicateurs Economiques pour l'évaluation des transferts de gestion*. C3EDM/Université d'Antananarivo/FSP, Madagascar.

C3EDM, 2005b. Rapport de l'atelier de restitution de l'étude *Définition d'Indicateurs Economiques pour l'évaluation des transferts de gestion*. C3EDM/Université d'Antananarivo/FSP, Madagascar.

DIREEEF Fianarantsoa/Projet SAHA/ERI, 2005. Rapport de l'atelier *Critères à adopter pour l'évaluation des TGRNR sur la province de Fianarantsoa*. Fianarantsoa.

ERI/GTZ/SAHA/JICA, 2005. Rapport de l'atelier national sur le renouvellement des TGRNR, Antananarivo.

r-TGRNR, 2006. Guide d'évaluation périodique des contrats de TGRNR. Réseau TGRNR, Antananarivo

# Le transfert de gestion dans le cadre du PE3

## Quels indicateurs de réalisation retenir ?

Guy Razafindralambo

### Généralités

---

La nouvelle vision de la gestion de l'environnement en général et celle des ressources naturelles en particulier a été précisée par la lettre de politique environnementale du Ministère de l'Environnement, des Eaux et Forêts de mars 2003.

Cette vision se base sur les constats suivants :

- Si des forêts naturelles existent encore c'est que leur gestion par les populations riveraines a été durable et soutenable ;
- Compte tenu du niveau de vie de ces populations, une limitation de l'accès aux ressources naturelles renouvelables contribuerait à intensifier la précarité de ces populations ;
- Une bonne compréhension des mécanismes de gestion des ressources par les populations riveraines devrait permettre une amélioration de la gestion de ces ressources et leur valorisation plus accrue sur le plan économique.

La création de nouvelles aires protégées devrait par conséquent tenir compte

- des besoins d'accès aux ressources de ces populations ;
- du respect des us et coutumes des populations riveraines et du respect des droits humains de base ;
- de l'ampleur et de la dimension de la responsabilité de ces populations dans cette gestion de proximité ;
- de l'attention à ne pas rendre encore plus difficile les conditions de vie de ces populations.

La mise en œuvre de ces concepts est traduite dans la loi 96 025 sur le transfert de gestion des ressources naturelles (TGRNR) à Madagascar, qui prévoit « *la participation effective des populations rurales à la conservation durable des ressources naturelles renouvelables* » en leur confiant « *la gestion de certaines ressources comprises dans la limite de leurs terroirs* ».

Sur les plans :

- politiques, Madagascar s'est engagé à tripler la surface de ses aires protégées d'ici 2008 soit de passer de 1 700 000 ha à 6 000 000 ha ;
- stratégiques, les transferts de gestion des ressources naturelles renouvelables (TGRNR) devront contribuer à l'atteinte de cet objectif ;
- techniques, les TGRNR devront nous permettre de répondre aux préoccupations de la vision citée plus haut.

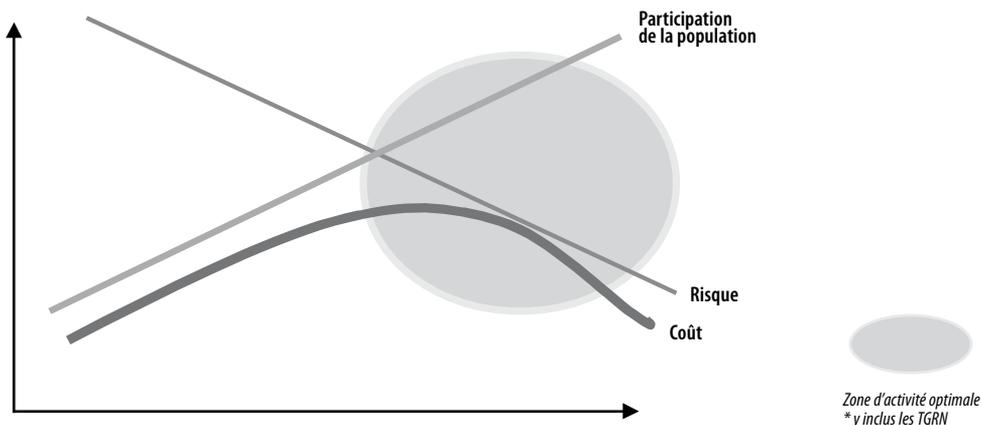
## Problématique

La gestion des ressources naturelles renouvelables est assujettie à plusieurs problématiques dont :

- **Le coût** : qui est inversement proportionnel à la participation de la population. Une gestion intégrale style « ANGAP » coûte cher et actuellement ce coût avoisine les 3USD à l'hectare par an ;
- **Le risque** : Le risque minimal est celui de la gestion intégrale dans le cadre « ANGAP ». Les transferts de gestion qui voient la participation accrue de la population génèrent plus de risque. Ces risques diminuent dans le temps à condition que les mesures d'accompagnement telles que la formation, l'éducation et la sensibilisation ainsi que l'appui à la recherche d'alternatives et l'intégration de ces populations dans un système moderne de production permettant une nette amélioration de leur condition de vie soient effectivement menées ;
- **La participation de la population** : Cette participation est quasi nulle dans le système actuel de gestion des AP. Il devrait être optimal à travers les transferts de gestion. Cette participation doit diminuer les coûts de gestion et d'investissement dans les nouvelles AP.

La gestion des transferts de gestion réside donc actuellement dans la recherche d'équilibre entre Coût/ Risque/Participation populaire, l'objectif étant d'arriver à une gestion des ressources naturelles au plus bas prix avec le minimum de risque.

### LA PROBLEMATIQUE DU SAPM\*



# Le cadre logique du PE3

---

Ce cadre logique structure toute la démarche du PE3 et définit les objectifs stratégiques du programme, les objectifs spécifiques à atteindre, les résultats escomptés ainsi que les activités à mettre en œuvre (voir annexe 1)

## Les indicateurs du PE3

---

Les indicateurs du PE3 ont été élaborés à partir du cadre logique du Programme et sont répartis en 2 groupes :

- Les indicateurs d'activités qui donnent une indication sur la réalisation physique des activités et qui par conséquent ne s'appliquent que sur les activités,
- Les indicateurs d'impact qui résultent de la combinaison des indicateurs de plusieurs activités.

Ce cadre logique comprend :

### **Une finalité**

L'importance et la qualité des RNR sont valorisées pour permettre une croissance économique durable et une meilleure qualité de vie.

### **Deux objectifs stratégiques**

- **Operations de terrain : Des modes de gestion durable des RNR et de conservation de la biodiversité sont adoptés et appropriés par les populations.**
  - Indicateur d'impact : L'incidence des dégradations anthropiques sur les écosystèmes sensibles est réduite par rapport à 2002 : 20 000 ha de forêts naturelles et de mangroves dégradées annuellement et 400 000 ha brûlées annuellement par le passage des feux sauvages
- **Mainstreaming : La pérennisation au niveau national des RNR et environnementale est assurée.**
  - Indicateur d'impact : Les mécanismes de financement en place génèrent de plus en plus de fonds pour les actions environnementales : 3 millions USD disponibles annuellement

### **Sept objectifs spécifiques**

- **Actions de développement durable décliné en 5 Résultats et 12 activités**
  - Indicateur d'impact : Les bénéfices économiques issus des actions de développement durable des PCDD dans les ZI atteignent 12 millions USD sur 5 ans
- **Gestion des écosystèmes forestiers décliné en 5 résultats et 16 activités**
  - Indicateur d'impact : Maintien des superficies des forêts naturelles et des zones humides au niveau de 2001 : forêts naturelles 9 à 10 millions d'ha et zones humides 1,7 millions d'ha
- **Gestion des aires protégées et sites de conservation décliné en 3 résultats et 15 activités**
  - Indicateur d'impact : Indice d'efficacité globale de gestion :
    - § Au niveau des AP = 70%
    - § Au niveau des sites de conservation = 45%
    - § Ressources propres de l'ANGAP à partir des activités annexes atteignent 1,3 millions USD par an

- **Gestion des écosystèmes marins et côtiers décliné en 4 résultats et 9 activités**

- Indicateur d'impact : Maintien des superficies des mangroves entre 85 000 ha et 300 000 ha et des récifs coralliens entre 2000 et 5000 ha dans les 20 zones littorales d'intervention au niveau de 2002

- **Changement de comportement décliné en 2 résultats et 7 activités**

- Indicateur d'impact : 50% des groupes cibles s'approprient de la dimension environnementale de la Politique d'Education Relative à l'Environnement (PERE) mise en oeuvre

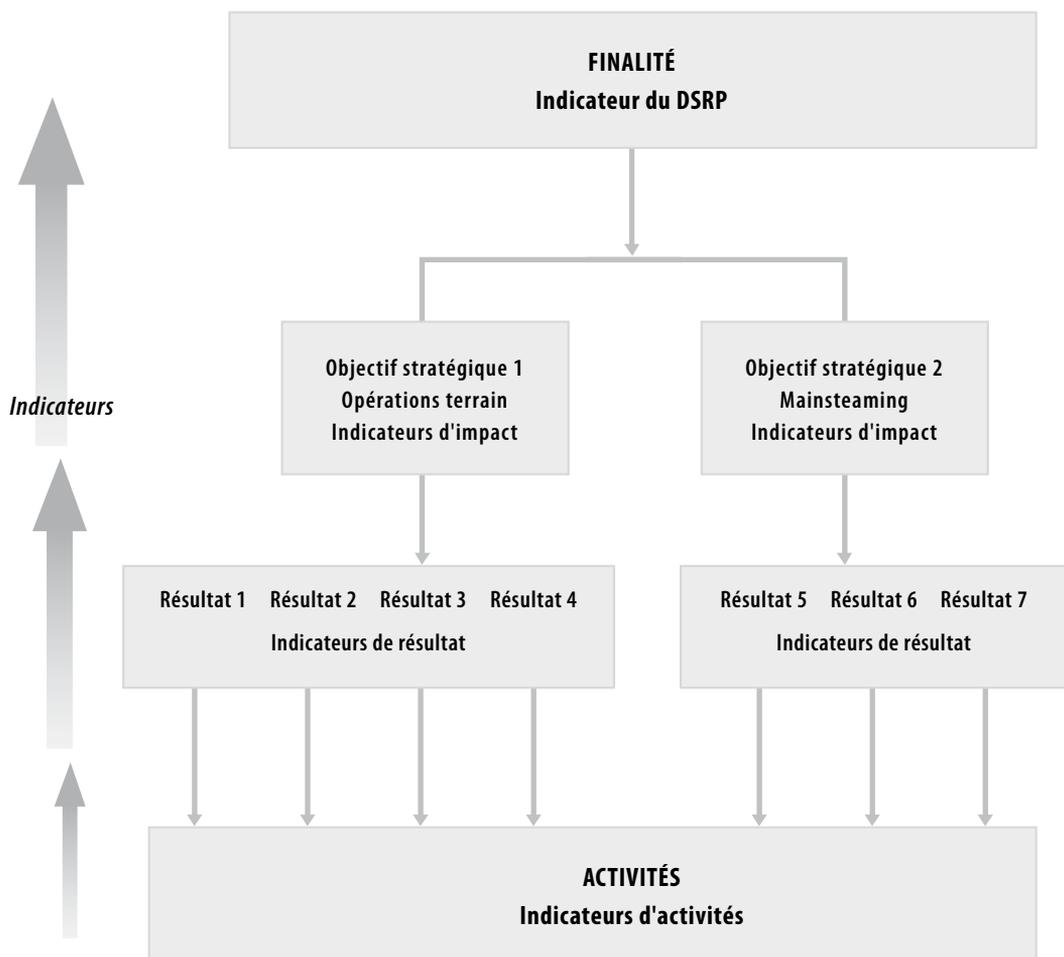
- **Pérennisation financière décliné en 3 résultats et 8 activités**

- Indicateur d'impact : 70% des besoins de financement du "CORE ACTIVITES" couverts par les mécanismes de financements durables à la fin du PE3

- **Meilleure gouvernance décliné en 4 résultats et 13 activités**

- Indicateur d'impact : Taux de satisfaction des acteurs sur la gestion de l'environnement = 80%

**En resumé : 27 résultats, 80 activités**



# Les impacts attendus du PE3

---

A la fin du PE3 les impacts suivants sont escomptés :

- réduire l'incidence du "tavy" sur les habitats sensibles ;
- diminuer les pressions dans les zones d'intervention ;
- maintenir les superficies forestière et lacustre à leur niveau en 2001 ;
- atteindre l'indice d'efficacité globale de gestion des aires protégées égal à 70% et 45% pour les sites de conservation ;
- réduire le taux de destruction des mangroves et des récifs coralliens ;
- obtenir un degré d'appropriation de plus de 80% auprès des groupes cibles ;
- couvrir au moins 20% des besoins de financement à la fin du PE III par des mécanismes nouveaux ;
- ramener le taux de satisfaction des acteurs sur la gestion forestière et la gestion de l'environnement à plus de 80%.

## Le transfert de gestion dans le PE3

---

Cette activité vise la conservation durable des ressources naturelles renouvelables (RNR) en combinant conservation, extension, exploitation leur valorisation à travers un système de gestion rationnelle par les communautés locales de base (CLB) à l'intérieur de leur terroir.

Dans le cadre du PE3 et pour l'activité « transferts de gestion », deux activités sont spécialement spécifiées :

• **Res.112b. Appuyer le transfert de gestion des aires de parcours** avec, comme indicateur d'activité la superficie d'aires de parcours transférées aux communautés en respectant les règles de gestion durable.

Durant le PE3, il est prévu de réaliser *entre 40 et 50 transferts de gestion de terrains de parcours sur une superficie totale 100 000 ha au niveau des sites identifiés* dans les PCDD, PIGDRN ou dans les plans régionaux de développement rural. Le transfert de gestion des aires de parcours vise le développement durable de la production animale à travers un système de gestion rationnelle des ressources naturelles renouvelables à l'intérieur du périmètre de parcours par la communauté locale de base (CLB).

Cette activité comprendra :

- la sensibilisation de toutes les communautés locales utilisatrices des terrains de parcours ainsi que les autorités et élus sur l'importance de la pérennisation des ressources naturelles renouvelables ;
- l'appui à la mise en place de la CLB future gestionnaire de ces ressources ;
- la conduite du processus de négociation du contrat de transfert de gestion par un médiateur, et du Plan d'Aménagement et de Gestion Simplifiée (PAGS) avec les agents des services techniques concernés ;
- l'élaboration du DINA BE contre les feux ;
- la formation de la CLB sur la mise en oeuvre du contrat ;
- la cérémonie coutumière et de remise officielle du contrat de transfert de gestion ;
- les deux sessions de formation pour la CLB et le suivi.

Les bénéficiaires sont les communautés de base aussi bien éleveurs qu'agriculteurs. Le transfert de gestion aide les communes de rattachement et les services techniques dans la réalisation de leurs actions de développement. Il impliquera comme acteurs : les éleveurs, les agriculteurs, les communes, les agents des circonscriptions de l'agriculture, de l'élevage et des eaux et forêts, la brigade de gendarmerie et les ONG et projets oeuvrant dans la zone.

• **Res.121b. Intensifier le transfert de gestion des forêts** avec comme indicateur la superficie de forêts faisant l'objet de transfert de gestion.

Cette activité vise le développement forestier durable combinant la conservation, l'extension, l'exploitation et la valorisation des ressources forestières à travers un système de gestion rationnelle des ressources naturelles renouvelables à l'intérieur du terroir par les communautés locales de base (CLB).

Les initiatives de transfert de gestion qui sont en cours méritent d'être renforcées et intensifiées étant donné que les divers outils pour le transfert de gestion existent déjà. Jusqu'à ce jour, l'appui au transfert de gestion se limite à la signature du contrat.

Les actions suivantes seront entreprises :

- appui de la structuration des communautés de base et encadrer les associations dans l'élaboration des *dina* pour les protéger des actes illégaux ;
- élaboration des plans d'aménagement simplifié et signature des contrats de transfert ;
- formation et encadrement des communautés de base sur l'application des techniques définies dans le plan d'aménagement simplifié des forêts, afin qu'ils puissent tirer des avantages du transfert de gestion ;
- appui de l'autopromotion des CLB ;
- appui dans la mise en oeuvre des contrats de gestion.

La structuration paysanne et l'élaboration des *dina*, l'appui à l'autopromotion seront confiées à des entités spécialisées, ou bien on procèdera au recrutement des socio-organisateur (ou de médiateurs environnementaux) auprès des Cantonnements des Eaux et Forêts. L'élaboration des plans sera confiée en partie à des opérateurs privés.

Les acteurs concernés sont : les paysans du terroir concerné par le transfert de gestion, les communautés voisines, la ou les communes de rattachement, les agents des circonscriptions des eaux et forêts et des autres services techniques concernés, les opérateurs de produits forestiers et dérivés et les ONG ainsi que les projets opérant dans la zone.

Les sites d'intervention seront identifiés à partir des PCDD, PIGDRN ou zonage forestier ou des plans régionaux de développement rural.

**Durant le PE3, il est prévu que la gestion de un million d'ha de forêts soit transférée au profit des communautés.**

Ces descriptifs des activités sont données pour comprendre que :

- La définition des indicateurs d'activité résulte d'une déclinaison des indicateurs d'impact de la finalité du PE3 jusqu'aux résultats
- Les indicateurs d'activité doivent contribuer à l'atteinte des indicateurs de résultat.

La consolidation des indicateurs de résultat doit aboutir à l'atteinte des indicateurs des objectifs spécifiques.

La consolidation des indicateurs des objectifs spécifiques doit aboutir à l'atteinte des indicateurs des objectifs stratégiques.

La consolidation des indicateurs des objectifs stratégiques doit contribuer à la réalisation des objectifs du DSRP qui est le cadre macro économique et politique dans lequel le Gouvernement a inscrit sa stratégie de développement.

# Le suivi évaluation

---

Le Système de Suivi-évaluation des TGRNR est calqué sur le principe du cadre logique. Il permet de faire un bilan synthétique des différents éléments conditionnant le transfert de gestion : les conditions de sa réalisation et de l'atteinte de ses objectifs, les « résultats » ou les « intrants » mais aussi les objectifs stratégiques et les finalités.

A travers ce système de suivi-évaluation se profile la définition « d'un travail bien fait » qui au niveau du PE3 se définit comme un travail réalisé :

- suivant des normes techniques habituelles (coûts, délais, quantité)
- ayant obéi aux procédures techniques et administratives (notamment les manuels de procédure techniques et les passations de marché)
- ayant répondu aux exigences de l'orthodoxie financière.

A travers ce cadre logique, l'opérationnalisation du Système de Suivi-évaluation des TGRNR distinguera trois types d'indicateurs, à savoir :

- **Indicateurs de processus ou de qualité** : les indicateurs de processus permettent de suivre la disponibilité et l'utilisation des moyens prévus pour mettre en place le transfert de gestion. Ces indicateurs concernent essentiellement **les apports** injectés dans le processus de transfert de gestion en vue d'atteindre **des produits**. Ces apports peuvent être définis au préalable dans les manuels de procédure technique ou adaptés selon les aléas du terrain. Ces indicateurs permettent par ailleurs de juger de la qualité de l'exécution des tâches et des attentions et précautions apportées lors de la mise en œuvre de l'activité. Ils devront par conséquent permettre de préjuger de la réussite ou non de l'activité. Au niveau du PE3 ces indicateurs ne sont pas définis mais devront être élaborés pour chaque activité.
- **Indicateurs de réalisation** : preuves tangibles que les activités planifiées ont été bien réalisées. Ils permettent de vérifier que les moyens planifiés pour arriver aux objectifs visés ont été bien mis en œuvre. Ces indicateurs de réalisation devraient intégrer les indicateurs de processus définis plus haut. Ils ne démontrent pas forcément que les impacts que ces moyens souhaitaient produire ont été obtenus.
- **Indicateurs d'impact** : c'est la manifestation tangibles démontrant qu'un objectif a été atteint ou indices témoignant du succès à obtenir un impact escompté. Ils visent à vérifier les effets recherchés et non pas les moyens utilisés pour ce faire. Un indicateur d'impact atteint préjuge de la qualité du processus et de la véracité des réalisations.

## Les qualités d'un indicateur

---

D'une manière générale, un indicateur doit être bien formulé et bien défini, simple, clair, compréhensible, pertinent, significatif et sensible.

Pour les groupes d'indicateurs cités plus haut, leur spécificité exige des qualités spécifiques :

### **Les qualités spécifiques d'un indicateur de processus ou de qualité :**

**Valide et fidèle** à la réalité à mesurer, objectif et difficile à biaiser, fiable et homogène dans le temps et dans l'espace

**Disponible assez rapidement** (le plus facile possible à acquérir et à utiliser)

**Actuels** : il devrait être possible de collecter les données assez rapidement.

## Les qualités spécifiques d'un indicateur de réalisation

**Mesurables** : les indicateurs doivent être formulés de manière que même une personne sceptique acceptera que le résultat prévu a été en effet atteint

**Spécifiques** : c'est-à-dire reposer sur les données disponibles

Disponibles assez rapidement (le plus facile possible à acquérir et à utiliser)

**Actuels** : il devrait être possible de collecter les données assez rapidement.

**Sensibles** : c'est-à-dire être sensibles aux changements intervenus dans la situation observée

**Fiables** : c'est-à-dire *vérifiables ou objectifs*

## Les qualités spécifiques d'un indicateur d'impact

**Praticabilité** et **rentabilité** : les indicateurs doivent répondre au critère de coût-efficacité. Les résultats doivent être à la mesure du temps et de l'argent qui leur ont été consacrés,

**Disponible assez rapidement** (le plus facile possible à acquérir et à utiliser)

**Fiables** : c'est-à-dire *vérifiables ou objectifs*

**Mesurables** : les indicateurs doivent être formulés de manière que même une personne sceptique acceptera que le résultat prévu a été en effet atteint

# L'atteinte des objectifs du PE3

---

En matière de transfert de gestion, l'impact attendu sera

- de réduire l'incidence du "tavy" sur les habitats sensibles ;
- de diminuer les pressions dans les zones d'intervention ;
- de maintenir les superficies forestière et lacustre à leur niveau en 2001 ;
- de réduire le taux de destruction des mangroves et des récifs coralliens ;

Or tout impact suppose au moins trois concepts : la masse, la surface et la vitesse.

### **La masse :**

- Est-ce que les quantités prévues dans le PE3 en matière de transfert de Gestion sont-elles suffisantes pour provoquer l'impact attendu ?

### **La surface :**

- Pour que l'effet de masse soit optimal, ne faudrait-il pas s'organiser pour que les activités de transfert de gestion ne soient pas saupoudrées et soient plutôt concentrées dans l'espace ?
- Pour les grandes surfaces de RNR (celles dépassant les limites d'un terroir, d'une commune, d'une région voire d'une province) quelle méthode mettre en œuvre pour que la ressource ne s'émiette pas et/ou ne devienne pas source de trafic ou de conflit ?

### **La vitesse :**

- Quelle vitesse face au nouveau concept de SAPM, face à la capacité des collectivités, des services techniques et aux besoins pressants des communautés ?
- Quelle vitesse pour l'évaluation des Transferts déjà effectués et ceux à renouveler ?
- Quelle vitesse de mise en œuvre des TGRN dans le PE3 ? Et en corollaire quel encadrement pour que cette prise de vitesse ne tourne pas à la débandade ?

# Conclusions : Réflexion sur la Gélouse et la GCF

---

Les deux méthodes de transfert de gestion actuellement utilisées sont la Gestion Locale Sécurisée ou Gélouse et la Gestion Contractualisée des Forêts ou GCF.

La première a été promulguée par une loi initiée par l'ancien Ministère de l'Environnement et s'appliquant à toutes les ressources naturelles, tandis que la seconde a été un décret élaboré en contre coup par l'ancien Ministère des Eaux et Forêts pour s'appliquer uniquement aux forêts.

Si l'objectif reste le même, c'est-à-dire la gestion effective des RNR aux communautés locales, et la méthode similaire, dans la pratique, il est apparu une utilisation fondamentalement différente des deux méthodes selon les objectifs avoués ou non des commanditaires.

En effet, l'esprit de la Gélouse est **la gestion patrimoniale de ressources naturelles par des communautés riveraines** à la ressource.

Le GCF est une **délégation de gestion d'une ressource appartenant à l'Etat**, et dans le cas d'espèce la gestion d'une forêt.

Dans un cas, la ressource est implicitement reconnue « patrimoine communautaire » tandis que dans l'autre, cette ressource est propriété de l'Etat. A partir de là, le rôle et la place du représentant de l'Etat face aux communautés de base sont différents.

De même, le rôle du médiateur dans le cas d'une Gélouse est différent de celui d'un socio organisateur dans le cas d'une GCF. Dans le premier cas, ce rôle qui lui est dévolu est fixé par la loi (le TDR du médiateur est dans la loi), dans le second cas ce rôle est défini par les TDR établis par le commanditaire qui est en même temps le payeur. En général ce payeur se trouve être un projet et du coup, l'objectif du socio organisateur sera fatalement celui défini par le rédacteur des TDR qui est en général le payeur de la prestation.

Or en général, comme dans tout projet, les objectifs sont définis en termes de Quantité, Délai et Coûts et tiennent rarement compte de l'appropriation à (très) long terme de l'activité par les bénéficiaires !

Par ailleurs, dans le cas d'une Gélouse, la négociation est tripartite c'est-à-dire mettant face à face Collectivité de base, service technique et médiateur, tandis que dans le cas de la GCF la négociation est pratiquement un tête à tête exclusif entre le bénéficiaire (qui n'est pas nécessairement la collectivité) et l'agent des Eaux et Forêts propriétaire dépositaire de la ressource, représentant de l'Etat, avec ce que cela peut supposer d'inégalité de chance dans le débat.

Enfin, l'élaboration d'un plan de gestion d'une forêt relève dans la pratique de la capacité quasi souveraine d'un forestier qui d'habitude fait partie du service, ce qui constitue une balise majeure dans la mise en place d'une gestion transférable à une communauté.

Compte tenu de ces différences philosophiques et opérationnelles, peut-on encore dire que le texte GCF est une application de la loi Gélouse ?

L'IMPORTANCE ET LA QUALITÉ DES RESSOURCES NATURELLES SONT CONSERVÉES ET VALORISÉES POUR PERMETTRE UNE CROISSANCE ÉCONOMIQUE DURABLE ET UNE MEILLEURE QUALITÉ DE VIE						
1. Des modes de gestion durable des ressources naturelles renouvelables et de conservation de la biodiversité sont adoptés et appropriés par les populations		2. La pérennisation au niveau national de la gestion des ressources naturelles et environnementales est assurée				
<p><b>1.1 Des actions de développement durable sont mises en œuvre</b></p> <p>1.1.1 Les plans communaux de développement et plans intercommunaux prennent en compte la dimension environnementale</p> <p>a. Appuyer les communes dans l'élaboration et la maîtrise des PCD et PIGORN</p> <p>b. Promouvoir les échanges inter-communaux, régionaux et avec les autres programmes de développement</p> <p>1.1.2 Des alternatives de développement durable sont mises en œuvre dans le cadre des PCD et PIGORN</p> <p>a. Améliorer la gestion des aires défrichées</p> <p>b. Appuyer le transfert de gestion des aires de parcours</p> <p>c. Promouvoir la conservation et l'utilisation durable des eaux et des sols</p> <p>d. Mettre en œuvre des activités alternatives aux pressions dans les zones d'intervention</p> <p>1.1.3 Les filières de la biodiversité sont valorisées durablement</p> <p>a. Mettre en œuvre des approches de valorisation économique de la biodiversité</p> <p>b. Réorganiser la gestion des espèces commerciales et commercialisables</p> <p>1.1.4 Les énergies alternatives sont promues</p> <p>a. Promouvoir la production des combustibles de substitution</p> <p>b. Promouvoir l'utilisation d'énergies alternatives dans les ZI et les grandes villes de Madagascar</p> <p>1.1.5 La gestion de l'environnement urbain est améliorée</p> <p>a. Appuyer l'élaboration et la mise en œuvre de plans de développement de l'environnement</p> <p>b. Promouvoir la prévention et la réduction des nuisances en milieu urbain</p>	<p>1.2 Les écosystèmes forestiers (naturels et artificiels), les zones humides et les réserves d'eau sont gérées de manière durable</p> <p>1.2.1 Les forêts sont gérées rationnellement</p> <p>a. Affiner le zonage forestier</p> <p>b. Intensifier le transfert de gestion des forêts protégées</p> <p>c. Rationaliser l'exploitation forestière</p> <p>d. Promouvoir/appliquer des standards/normes sur les forêts et leurs produits</p> <p>e. Mettre en œuvre des outils économiques et réglementaires complémentaires</p> <p>f. Développer des systèmes de gestion efficaces et durables des forêts au niveau des communautés</p> <p>1.2.2 La couverture des forêts artificielles est en augmentation</p> <p>a. Créer des Réserves Foncières pour le Reboisement (RRF)</p> <p>b. Promouvoir des actions de reboisement de mis en défens et d'embaussaillement</p> <p>c. Gérer les sites pilotes de séquestration de carbone</p> <p>1.2.3 La gestion des combustibles ligneux est améliorée</p> <p>a. Appuyer l'usage de techniques améliorées de carbonisation et de gestion de peuplements</p> <p>b. Promouvoir l'usage efficace de l'énergie domestique</p> <p>1.2.4 Le système de gestion de lutte contre les feux est appliqué</p> <p>a. Motiver la population sur la prévention des feux sauvages à travers la reconnaissance des comités de lutte contre les feux</p> <p>b. Renforcer l'application des lois sur la lutte contre les feux</p> <p>c. Réaliser le suivi satellitaire des feux</p> <p>1.2.5 Les zones humides et réserves d'eau sont gérées durablement</p> <p>a. Promouvoir la préservation et la gestion durable des zones humides (lacs, sites Ramsar)</p> <p>b. Intensifier la protection des bassins hydriques concernés</p>	<p>1.3 Les écosystèmes sensibles de Madagascar sont conservés et valorisés au niveau des aires protégées et sites de conservation</p> <p>1.3.1 La représentativité des écosystèmes est promue</p> <p>a. Modifier les statuts de certaines aires protégées</p> <p>b. Créer de nouvelles aires protégées terrestres et des sites de conservation</p> <p>c. Développer le système des parcs</p> <p>d. Redéfinir certaines aires protégées</p> <p>1.3.2 Le maintien de la biodiversité et des processus écologiques est assuré dans les aires protégées et les sites de conservation</p> <p>a. Assurer le suivi écologique des habitats, espèces, pressions et l'application des mesures de conservation des écosystèmes des aires protégées terrestres et marines et des sites de conservation</p> <p>b. Assurer la surveillance et le contrôle de conservation et matérialiser le zonage</p> <p>c. Développer la recherche</p> <p>d. Développer les Comités Régionaux d'Orientation</p> <p>e. Appuyer la création et la gestion des Aires Protégées-Agrées (APA)</p> <p>1.3.3 L'éco-tourisme au niveau des aires protégées et des sites de conservation est développé et rentabilisé avec le secteur privé</p> <p>a. Améliorer les services aux visiteurs</p> <p>b. Développer les infrastructures écologiques et de service</p> <p>c. Promouvoir la collaboration avec le secteur privé au niveau des aires protégées et sites de conservation</p> <p>d. Évaluer le développement de l'éco-tourisme</p> <p>e. Développer des outils de promotion des aires protégées et sites de conservation</p>	<p>1.4 Les potentialités des écosystèmes marins et côtiers (EMC) sont gérées de manière durable</p> <p>1.4.1 Le développement durable des activités de la zone côtière et marine est assuré dans les 20 zones littorales d'intervention (ZI)</p> <p>a. Promouvoir l'élaboration et la mise en œuvre de schémas intercommunaux d'aménagement prenant en compte la dimension environnementale</p> <p>b. Assurer la capacité des intercommunalités concernées en matière de GZC</p> <p>1.4.2 Les ressources côtières et marines sont valorisées et gérées de façon durable dans les 20 ZI</p> <p>a. Intensifier le transfert de gestion des ressources naturelles marines et côtières</p> <p>b. Promouvoir la gestion durable des ressources marines et côtières</p> <p>1.4.3 La biodiversité et la fonction écologique des EMC sont maintenues dans les 20 ZI</p> <p>a. Promouvoir des sites de renouvellement des stocks des ressources halieutiques</p> <p>b. Promouvoir la protection des espèces marines et côtières menacées</p> <p>c. Promouvoir la conservation des sites marins et côtiers par l'écotourisme</p> <p>1.4.4 La prévention et la réduction des pollutions et dégradations en zones côtières et marines sont initiées</p> <p>a. Promouvoir l'élaboration et la maîtrise des plans intercommunaux de prévention et de réduction des pollutions</p> <p>b. Mettre en place des observatoires intercommunaux de pollution et de dégradation</p>	<p>2.1 Un changement de comportement positif vis à vis de l'environnement est observé</p> <p>2.1.1 Les informations et outils d'aide à la prise de décisions permettent la mise en œuvre de la gestion durable de l'environnement</p> <p>a. Gérer le tableau de bord environnemental au niveau national et décentralisé et faciliter les échanges d'information</p> <p>b. Assurer le suivi des écosystèmes marins et terrestres et la gestion des données sur la biodiversité (malagasy)</p> <p>c. Développer la comptabilisation économique de l'environnement</p> <p>2.1.2 Les capacités nationales sont renforcées pour une gestion efficace et efficiente de l'environnement</p> <p>a. Améliorer les connaissances sur l'environnement</p> <p>b. Appuyer la communication environnementale</p> <p>c. Appuyer l'éducation et la formation environnementale</p> <p>d. Promouvoir des attitudes favorables à la conservation des aires protégées et sites de conservation</p>	<p>2.2 Les bases de financement durable d'actions de gestion rationnelle de l'environnement sont établies</p> <p>2.2.1 Des instruments spécifiques de financement financière sont développés</p> <p>a. Mettre en place un « trust fund » pour les aires protégées</p> <p>b. Développer les autres instruments de financement et optimiser l'interface avec les autres secteurs</p> <p>2.2.2 Un système fiable de gestion des fonds et de suivi est fonctionnel</p> <p>a. Améliorer les systèmes de gestion existants</p> <p>b. Développer les capacités de gestion et d'administration</p> <p>c. Renforcer la coordination des activités</p> <p>d. Optimiser la structure de coût des agences d'exécution</p> <p>2.2.3 Des systèmes de financements locaux sont en place</p> <p>a. Développer les mécanismes de taxation locale</p> <p>b. Appuyer la mise en place de fonds d'investissement locaux ciblés</p>	<p>2.3 Une meilleure gouvernance environnementale est en place au niveau national</p> <p>2.3.1 Les politiques de développement du pays internalisent à dimension environnementale</p> <p>a. Développer des instruments de gestion et mettre en cohérence les textes et procédures</p> <p>b. Assurer la compatibilité des investissements avec l'environnement</p> <p>c. Assurer le contrôle environnemental et le mécanisme de gestion des plaintes</p> <p>2.3.2 Le dispositif institutionnel est amélioré</p> <p>a. Renforcer le mandat des institutions (CITE, CTD) et assurer leur fonctionnement</p> <p>b. Développer le partenariat avec les structures environnementales au niveau des secteurs et des collectivités territoriales décentralisées</p> <p>2.3.3 L'administration de l'environnement est renforcée</p> <p>a. Renforcer la capacité de la Direction Générale de l'Environnement (DGE)</p> <p>b. Assurer la mise en œuvre des conventions internationales ratifiées par Madagascar</p> <p>c. Assurer l'interface avec les Ministères du plan, des finances et du budget (PP, RPT, taxes...)</p> <p>2.3.4 Le service forestier est renforcé</p> <p>a. Présider au renforcement de l'administration forestière</p> <p>b. Mettre en place une structure autonome pour assurer les opérations forestières</p> <p>c. Renforcer la capacité des intervenants dans la gestion des forêts</p> <p>d. Élargir le dispositif de veille et d'information initié par l'OSF</p> <p>e. Appuyer le contrôle forestier</p>

# Mise en œuvre des transferts de gestion des ressources naturelles dans la région d'Analanjorofo (Est de Madagascar) : opportunités et contraintes

Joelisoa Ratsirarson, Jeannin Ranaivonasy et Holy Raharinjanahary

## Résumé

---

Cet article présente les aspects pratiques de la mise en œuvre des contrats de gestion des ressources naturelles, avec les opportunités, et les difficultés rencontrées dans la région d'Analanjorofo. Les études de cas démontrent que, grâce à l'adhésion et le dynamisme des communautés locales, les transferts de gestion ont permis une amélioration des ressources naturelles gérées et drainé des bénéfices indirects aux communautés. Néanmoins, des contraintes majeures, liées à une communication insuffisante et sporadique sur la nature et les objectifs des transferts de gestion, la disponibilité limitée des moyens et la difficulté d'appropriation du processus, par les communautés locales compromettent les résultats obtenus. Un meilleur engagement des parties contractantes, une meilleure utilisation des moyens des associations sont identifiés comme les moyens pour surmonter ces contraintes.

## Introduction

---

Le transfert de gestion des ressources naturelles aux communautés locales, à travers les contrats de Gestion Locale Sécurisée (GELOSE) et de Gestion Contractualisée des Forêts (GCF), figure parmi les outils de gestion des ressources naturelles dans la Région d'Analanjorofo, aussi bien que dans tout Madagascar. En effet, le long du littoral compris dans la région, mises à part les forêts de Tampolo et d'Antentezana, dont la gestion a été confiée respectivement au Département des Eaux et Forêts de l'ESSA Université d'Antananarivo et à l'Université de Toamasina par le Ministère de l'Environnement, des Eaux et Forêts, seules les ressources gérées par des communautés villageoises sous le régime de GELOSE ou de GCF bénéficient d'un système de gestion formalisée. Or, les demandes en produits naturels induites par la présence de pôles régionaux relativement

dynamiques (villes de Fenoarivo Atsinanana, Soanierana-Ivongo et Vavatenina) s'accroissent à un rythme accéléré (Ranaivonasy et al., 2003). Parmi ces transferts de gestion, nous avons retenu trois cas qui englobent les différents types de ressources naturelles faisant l'objets de transferts de gestion dans la région, c'est-à-dire les ressources forestières, lacustres et marines.

Cette étude se concentre surtout sur les aspects pratiques de la mise en œuvre des contrats de gestion des ressources naturelles, c'est-à-dire les atouts et opportunités, ainsi que les bénéfices générés par ces transferts de gestion, les difficultés apparues dans la mise en place, et surtout dans la mise en œuvre des termes de ces contrats qui, il faut le souligner n'ont pas encore fait l'objet d'une évaluation alors que la durée des contrats a légalement expiré.

## Les sites d'étude

Les trois sites étudiés (*cf carte 1*) sont tous régis par la loi 96-025 mais le type de ressources et les objectifs du contrat varient selon les sites :

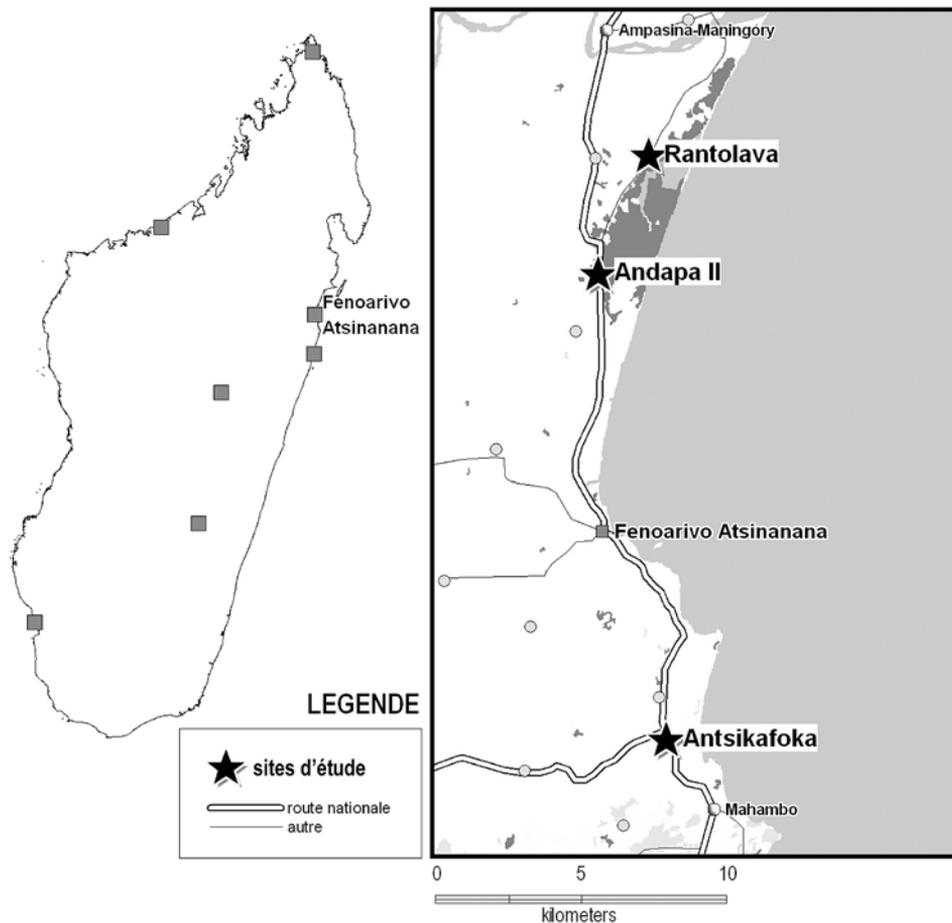
- Les villageois de Rantolava (commune rurale d'Ampasina Maningory, district de Fenoarivo Atsinanana), regroupés au sein de leur communauté de base ou Vondron'Olona Ifotony (VOI) officialisée en association, gèrent la forêt d'Andranonampangobe et le lac d'eau douce de Tampolo. La gestion leur en a été transférée officiellement en novembre 2002. La forêt d'Andranonampangobe (170 ha) est une forêt naturelle dégradée où les villageois prélèvent du bois de construction, et divers produits secondaires (cueillette alimentaire, matières premières pour l'artisanat). Le lac d'eau douce de Tampolo (190 ha) est une importante source de produits halieutiques destinée à la consommation locale et au marché de Fenoarivo Atsinanana.
- le site d'Andapa II (commune rurale d'Ambodimanga II, district de Fenoarivo Atsinanana) est constitué de forêt naturelle fortement dégradée d'une centaine d'hectares ayant fait l'objet d'une exploitation forestière depuis les années cinquante, de marécages et diverses autres formations végétales secondaires. Le contrat stipule une mise en défens totale de la forêt durant les trois premières années (de mai 2004 à mai 2007), ce qui signifie qu'aucun prélèvement de bois n'est autorisé même pour les droits d'usage. En revanche, le prélèvement de ressources non ligneuses (*penjy* ou *Lepironia* sp. pour la vannerie) y est autorisé.
- le site d'Antsikafoka (commune rurale de Mahambo, district de Fenoarivo Atsinanana), dont le transfert de gestion est relatif aux ressources halieutiques, est géré par l'association des pêcheurs du village, dénommée « Sambon-driaka ». La mise en place du contrat avait pour objectif de sécuriser les petits pêcheurs traditionnels vis-à-vis des grands exploitants qui commençaient à exercer au large des villages de pêcheurs.

## Opportunités dans la mise en œuvre des transferts de gestion de Rantolava, Andapa II et Antsikafoka

### Adhésion et dynamisme des communautés locales

Il est apparu que dans les trois sites étudiés, grâce à l'adhésion des communautés, le processus de mise en place (c'est-à-dire les étapes d'information, de mise en place des structures locales, la définition des règles de gestion et la signature des contrats) des transferts de gestion s'est déroulé sans complication et de manière rapide. Ainsi, à Rantolava, ces étapes ont été accélérées pour aboutir à la signature du contrat de transfert de gestion en trois mois. La mobilisation des membres de l'association, du moins lors de la première année, était importante, comme c'est le cas à Rantolava, au cours des activités de reboisement (plus de 80% de présence) ou celui d'Andapa II pour les activités de contrôle.

CARTE 1 : LOCALISATION DES SITES ETUDIÉS



Le dynamisme de l'association des pêcheurs d'Antsikafoka s'est aussi illustré par la diversification de leurs activités pour augmenter leurs ressources financières. Ainsi, durant les périodes cycloniques, l'association a décidé de cultiver du maïs et de réinvestir les bénéfices dans l'achat de matériel de pêche (filet et hameçons).

### **Amélioration des ressources naturelles gérées**

Le renouvellement des ressources est l'un des principaux bénéfices cité par les membres des communautés de base. D'après les membres des VOI interviewés, ce renouvellement des ressources est constaté de façon tangible au niveau des ressources halieutiques (lac de Tampolo, zone marine d'Antsikafoka), les produits de pêche ayant connu une nette augmentation après application des règles définies dans les contrats de gestion. En effet, la mise en place des transferts de gestion a permis de contrôler certaines pratiques néfastes à l'origine de la dégradation des ressources, telle que la pêche avec des filets de faible maillage dans le lac Tampolo (contrat GELOSE de Rantolava).

### **Bénéfices indirects**

La mise en place des transferts de gestion a drainé divers appuis extérieurs. Ainsi, les paysans de Rantolava et d'Andapa II ont pu bénéficier de programmes de développement de la région y compris un appui pour leurs activités de reboisement.

Le village de Rantolava a aussi été choisi comme l'un des sites d'implantation du Programme de Promotion des Revenus Ruraux (PPRR), un programme d'appui aux producteurs ruraux, suite à ce transfert de gestion. De même, l'association des pêcheurs d'Antsikafoka a reçu d'une aide financière après le passage du cyclone Gafilo en 2004 pour la réhabilitation d'infrastructures locales (ponts, écoles). Elle a également pu mettre en place un système de crédit interne autonome permettant aux membres d'emprunter à l'association de l'argent pour l'achat de matériels de pêche (filets, hameçons, etc...).

## **Contraintes et limites dans la mise en œuvre des contrats de gestion**

### **Communication insuffisante et sporadique sur la nature et les objectifs des transferts de gestion**

Les acteurs interviewés, aussi bien les communautés locales que le Service des Eaux et Forêts, ont constaté que les campagnes de communication et de sensibilisation sur les contrats de transferts de gestion ont été menées de manière assez hâtive et incomplète. En effet, les initiateurs ne sont restés qu'une période très limitée dans les villages et y sont retournés de façon très sporadique. Plus tard, une fois les contrats signés, les représentants de la commune et du service des Eaux et Forêts, pourtant parties contractantes directes, ne sont venus que très rarement (au plus deux fois par an dans chacun des trois sites) faire le suivi qui leur est assigné.

Pour le cas d'Andapa II, la dégradation de la forêt a conduit les parties concernées (initiateurs, communautés et service des Eaux et Forêts) à suspendre tout prélèvement de produits ligneux pendant les trois premières années. Cependant, la mise en défens temporaire était mal comprise par les membres car il leur était toujours demandé de continuer de payer la cotisation annuelle à l'association. Cette situation crée une certaine frustration et démotivation au sein des membres de l'association et entraîne leur refus de cotiser voire de se retirer de l'association. Or, avec le transfert de gestion, la plupart des paysans s'attendaient à un accès moins restreint aux ressources. Ils espéraient aussi que le contrat de gestion serait un outil de sécurisation foncière, c'est-à-dire un moyen légal d'accéder à la propriété sur les terrains concernés. Il en a résulté une certaine frustration et démotivation des membres du VOI et le retrait de bon nombre d'entre eux.

### **Disponibilité limitée des moyens des associations**

Chaque année, les membres des VOI doivent payer des cotisations d'adhésion à l'association. L'utilisation de ces recettes reste un des points critiques, voire de mésentente, aussi bien à l'intérieur des VOI que vis-à-vis des collectivités territoriales décentralisées. Déjà au niveau du recouvrement des cotisations, aucun des bureaux des VOI des sites étudiés n'a pu y arriver en totalité. Au contraire, le paiement de cette cotisation a été l'une des causes majeures du désistement de certains membres des associations : près de 30% des membres de Rantolava et près de 50% à Antsikafoka n'ont pas payé la cotisation et se sont retirés des associations de leur propre gré. Le système d'amende, qui permet aux membres qui se sont retirés de réintégrer l'association, ne fonctionne pas plus car aucun ancien membre n'y a eu recours.

Par ailleurs, les moyens financiers de l'association sont très faibles. En effet, les cotisations et amendes sanctionnant les infractions (ou *vonodina*) ne sont pas honorés et les ressources financières disponibles sont symboliques et ne permettent pas le bon fonctionnement de l'association. A Andapa II, les recettes de l'association proviennent des droits de prélèvement sur les ressources non ligneuses alors que les demandes se concentrent sur seulement trois mois de l'année (de mars à mai). A Rantolava, les revenus de l'association sont issus des cotisations des membres, des droits de prélèvement sur les ressources ligneuses, non ligneuses et halieutiques et bien que ces sources soient apparemment diversifiées, les montants payés sont minimes (ex. cotisation par membre de 600 Ar./an).

Enfin, à l'exemple du transfert de gestion de Rantolava, les sommes collectées sont utilisées dans des travaux d'intérêt communautaire dépassant largement le cadre des activités du VOI, comme l'entretien de la voirie et de l'école du village. Pour le même site, les autorités du *fokontany*, ont perçu une partie (voire la plus grande part) des recettes.

Le contrat de transfert de gestion autorise l'utilisation à ces fins mais, en revanche, il n'y est aucunement spécifié que les cotisations peuvent aussi être utilisées à leur destination la plus logique, en l'occurrence la pérennisation de l'action et le fonctionnement des structures internes du VOI.

Par ailleurs, même après que cela ait été discuté au sein de l'assemblée de l'association comme à Rantolava, les membres sont très réticents pour que le bureau utilise une partie des fonds de l'association pour une rémunération partielle. En effet, le transfert a pour objectif de confier la gestion des ressources à la communauté, en visant à terme qu'elle en assure le contrôle. Dans les cas étudiés, alors que les ressources disponibles sont limitées, les membres de l'association refusent de plus en plus de consacrer leur temps de façon bénévole. Le contrôle se heurte ainsi au problème de disponibilité de temps, de moyens et de ressources humaines.

### **Difficulté d'appropriation du processus par les communautés locales**

On note un manque d'assurance des bureaux de l'association villageoise dans l'application des termes du contrat, notamment des sanctions. Ils ont en effet rapporté qu'ils ont beaucoup de mal à exercer leur autorité. En effet, en raison du respect des liens de parenté et de la forte cohésion sociale (*fihavanana*), il est très difficile pour le bureau des associations de sanctionner les délinquants qui sont avant tout des membres de la famille ou des voisins. Une autre contrainte majeure illustrant ce manque d'appropriation réside dans le fait que, pour les villageois, seules des peines d'emprisonnement (« la peur du Gendarme ») et non les sanctions monétaires fixées dans le contrat de transfert de gestion, pourraient mieux dissuader les délinquants. Selon les membres de bureaux d'association enquêtés, une intervention extérieure a plus de chance d'aboutir à un meilleur contrôle des infractions que la réglementation interne de l'association.

Les VOI des sites enquêtés montrent également un certain attentisme par rapport aux initiateurs, bien que ces derniers ne figurent plus dans la liste des parties contractantes des transferts. Ils attendent également beaucoup des services techniques, notamment du Service des Eaux et Forêts. Or, cette situation est à l'origine d'une certaine stagnation : bien qu'ils attendent beaucoup de ces entités, aucune des trois associations enquêtées n'a officiellement interpellé ces derniers pour recourir à leur appui.

### **Utilisation détournée de droits**

Comme il a été constaté par le service des Eaux et Forêts (cantonement de Fenoarivo Atsinanana), certains paysans tirent avantage de leur permis de droits d'usage pour des prélèvements dépassant largement les natures des besoins autorisés. En effet, à Rantolava, avec les permis de droits d'usage, les villageois peuvent prélever du bois uniquement pour la construction de cases à l'intérieur du village. Or, certains d'entre eux ont demandé et obtenu des permis pour construire des maisons dans la ville de Fenoarivo Atsinanana et non dans leur village. D'autres ont commercialisé le bois qu'ils ont obtenu avec une demande faite en bonne et due forme auprès du bureau de l'association, alors que seuls les besoins domestiques devaient être couverts par les permis, et tout prélèvement à but commercial étant formellement interdit.

## **Discussions**

---

Les trois cas étudiés dans la région d'Analanjorofo montrent que les acteurs impliqués (VOI, service des Eaux et Forêts, autorités locales) font face à des difficultés dans la mise en œuvre des transferts de gestion. La « course aux contrats » a conduit les initiateurs à écourter les campagnes d'information, affectant ainsi les résultats à terme. Cette situation engendre un manque de compréhension des objectifs et du fonctionnement des transferts, crée des divergences de vue au sein des membres et entraîne un manque d'appropriation du processus (WWF, 2005 ; Andriambololona et al. 2004). La difficulté de recouvrer les cotisations annuelles ainsi que la démotivation de certains membres aboutissant à leur désistement illustrent bien ce manque d'appropriation.

En somme, bien que les communautés adhèrent aux objectifs des transferts de gestion, des difficultés importantes se rencontrent au niveau des modalités pratiques de leur mise en œuvre. Bien que des résultats positifs aient été obtenus, comme le recul relatif de l'exploitation abusive des produits forestiers, certaines techniques nuisibles, restent pratiquées, comme celle du *tifi-daoka* (usage de harpons) pour les ressources halieutiques dans le lac Tampolo. Au niveau de la mise en œuvre, le contrôle et l'application des *dina* constituent les principaux points critiques et les raisons évoquées sont à la fois économiques (les ressources financières des associations sont symboliques ou sont utilisées à d'autres fins en dehors des activités de l'association) et sociales (le revers du *fihavanana*, les difficultés liées au fait de travailler et de se faire respecter au sein de sa société).

Au vu des expériences acquises dans la région d'Analanjorofo, bien que d'importantes contraintes aient été constatées, les résultats peuvent encore être améliorés (Consortium Resolve, 2005) en insistant sur quelques points particuliers :

- communication : le renforcement des campagnes d'information sur les objectifs et les modalités de mise en œuvre des contrats s'avère capital afin d'assurer une bonne compréhension et une solide appropriation par les communautés locales ; une mobilisation mutuelle continue entre les acteurs impliqués est également à stimuler.
- renforcement des capacités : le transfert de gestion devrait s'accompagner d'un échange des compétences adéquates pour que les associations puissent atteindre les objectifs mentionnés dans le contrat. Les associations ont surtout déploré l'insuffisance des formations techniques directement liées à leurs responsabilités (ex. : production de plants pour assurer la régénération des ressources ligneuses, techniques de pêche adaptées).
- partage de responsabilités/redevabilité mutuelle : le respect des droits et responsabilités de chaque partie prenante stipulés par le contrat est une condition *sine qua non* pour la réussite des transferts. En effet, les échecs rencontrés sont, la plupart du temps, attribués aux communautés alors que les initiateurs et les services techniques ont une part égale de responsabilités, étant des parties contractantes ;
- utilisation pragmatique des ressources : les ressources financières de l'association, déjà limitées, devraient en priorité être allouées au fonctionnement de l'association et non à d'autres activités externes.

## Conclusion

---

En somme, une meilleure efficacité des contrats de transfert de gestion nécessite une meilleure implication des parties concernées et la mise en place d'un mécanisme de financement adéquat. En effet, on note que les acteurs sont encore loin d'assumer pleinement leurs positions et responsabilités de parties contractantes dans la mise en œuvre des contrats de transfert de gestion des ressources naturelles. La mise en œuvre effective, rigoureuse et efficace du «suivi-évaluation», déjà défini dans les contrats, est une condition impérative pour la bonne marche du processus. A cet effet, le service des Eaux et Forêts, premier responsable de ce suivi, détient un rôle clé dans le processus.

Les acteurs impliqués dans les contrats de transfert de gestion des ressources naturelles doivent persévérer et assurer la continuité de l'action. D'après les expériences étudiées, l'éloignement progressif des parties contractantes dû à une communication de plus en plus rare, d'une part, et un certain relâchement progressif dans l'application des termes des contrats, d'autre part, ont abouti à leur caducité. Les efforts menés doivent être réfléchis dans le long terme, supposant ainsi la nécessité impérative de mettre en place un mécanisme de financement pérenne. Cette dernière considération ramène à la dure réalité de l'insuffisance de moyens à laquelle font face toutes les parties prenantes. Néanmoins, les dynamismes qui se mettent en place, surtout la prise de responsabilité des communautés, offrent des perspectives qui restent encourageantes.

# Bibliographie

---

Andriambololona A.H., Ranaivoson O.A., Rasamoelina M.S. 2004. Evaluation des programmes forestiers environnementaux dans le cadre de la politique forestière à Madagascar. Rapport final. JICA- MINENVEF. 45 p.

Consortium RESOLVE-PCP-IRD. 2005. *Evaluation et perspectives des Transferts de Gestion des Ressources Naturelles dans le cadre du Programme Environnemental 3. Rapport final de synthèse*, Antananarivo. 81 p.

Ranaivonasy, J., J. Ratsirarson, B. Ramamonjisoa, D. Rasolofomampianina, J-A Rakotoarisoa, R. E. Dewar et J. A. Silander, Jr. 2003. Dynamique de la couverture forestière de la région d'Analanjorofo (Madagascar) : aspects historiques, écologiques et socio-économiques. Série Sciences Biologiques n°20. CIDST. Ministère de la Recherche Scientifique. Antananarivo. Madagascar.

WWF, 2005. Réflexions et recommandations sur le transfert de gestion des forêts à Madagascar. 21 p.



# Postface

## Le transfert de gestion à Madagascar : une politique à suivre ?

TANTEZA, le transfert de gestion à Madagascar, dix ans d'efforts est un ouvrage qui, par une succession d'articles d'auteurs qui ont participé à l'étude réalisée en 2004 par le consortium RESOLVE Conseil-PCP Cirad-FOFIFA-Essa et IRD et financée par un panel de bailleurs de fonds, établit un point de l'état actuel des actions de Transfert de Gestion des Ressources Naturelles Renouvelables (TGRNR) réalisées depuis la promulgation de la loi 96-025.

Il nous fait partager par le résultat des travaux d'analyse et des études de terrain l'état actuel de cet enjeu que constitue la participation effective des populations rurales à la gestion durable des ressources naturelles renouvelables. Les expériences ainsi que les analyses des auteurs qui ont rédigé les différents articles permettent de mettre en exergue l'état des lieux du transfert de gestion sur différents aspects (juridiques, administratifs, politiques, socio-économiques et environnementaux) jusqu'à la mise en place d'un système de suivi évaluation adaptable au contexte de la gestion de proximité, en passant par l'instauration d'un réseau qui soit performant pour la coordination des actions de transfert de gestion.

Les informations recueillies pendant ces dix années de mise en place du transfert de gestion des ressources naturelles à Madagascar ont permis de constater l'appropriation progressive par les communautés locales de base de la gestion des ressources naturelles de leurs terroirs.

Il est en outre maintenant reconnu que le processus de décentralisation est en cours et nécessite déjà d'importants transferts de responsabilité de l'Etat vers les Collectivités Territoriales Décentralisées notamment les communes. Les Communautés Locales de Base (CLB), par les actions de formation et d'information réalisés lors de l'élaboration des contrats de transfert de gestion, participent à cet enjeu d'une gestion de proximité avec efficacité et efficience des ressources naturelles et renforce le processus de décentralisation.

Les décideurs et responsables issus de tous les Ministères et du Ministère de l'Environnement, des Eaux et Forêts tout particulièrement, garant de la protection du patrimoine naturel de Madagascar, sont invités à saisir l'opportunité d'un tel ouvrage pour s'assurer de la continuité de la mise en œuvre de la politique de transfert de la gestion des ressources naturelles à Madagascar.

Le présent ouvrage pourra être une référence pour tous les efforts en cours et à venir pour que le transfert de gestion (dont il est clairement analysé les aspects positifs et négatifs) soit poursuivi et amélioré, notamment en termes d'appuis aux communautés à une meilleure appropriation des évolutions permises par des textes dont les auteurs soulignent la jeunesse si l'on observe qu'ils font suite à plusieurs dizaines d'années de politiques où l'Etat était dans une position de gestionnaire principal.

Alors que Madagascar vient d'adopter le document cadre de politique « Madagascar Action Plan » (MAP) dont l'engagement 7 (Prendre soin de l'Environnement) donne les axes prioritaires pour engager des activités à même d'inverser les tendances de dégradation des ressources naturelles renouvelables, l'ouvrage Tanteza apporte des suggestions pour que le transfert de gestion aux communautés (dont le défi 2 « Réduire le processus de dégradation des ressources naturelles » vise à intensifier) soit un succès tout en fixant les garde fous et risques.

L'élaboration et la mise en œuvre des plans d'utilisation durable pour les zones terrestres, lacunes, maritimes et côtières, la gestion du défrichement de la couverture végétale et les dommages causés par le feu et la promotion du reboisement et la restauration des habitats dégradés sont tous des axes du MAP qui pourront être valablement appuyés par les conclusions et recommandations de cet ouvrage.

**Pierre Montagne, Zo Razanamaharo, Andrew Cooke**  
Editeurs scientifiques