

# Madagascar : vers une gestion locale des ressources forestières

---

## Un objet : les ressources forestières

Depuis 1996, l'Etat malgache peut déléguer la gestion de ses forêts aux populations locales. Sont alors concernées :

- les forêts domaniales,
- les forêts classées et les réserves forestières,
- les stations forestières,
- les peuplements artificiels,
- les zones d'utilisations et d'occupations contrôlées et les zones périphériques de ces aires.

## L'enjeu initial : la préservation des ressources forestières

Ces processus de transfert de gestion ont pour objectif majeur d'obtenir un accord entre les différents usagers et gestionnaires de ces ressources, traduit dans un contrat, afin de mettre en place une **gestion durable des ressources forestières**. En effet, suite à la croissance démographique et à l'arrivée de nouveaux utilisateurs de la forêt, ces ressources naturelles ont subi des pressions de plus en plus fortes et se trouvent aujourd'hui dégradées.

Le principal enjeu de ces contrats est de mettre fin au libre accès « de fait » des terroirs villageois, qui s'est développé en raison d'une gestion centralisée des ressources naturelles par un Etat qui n'en avait pas les moyens. Ces contrats de transfert de gestion permettent aujourd'hui aux populations locales de se réapproprier le contrôle de l'accès et de l'utilisation de la forêt. Ainsi, grâce à cette gestion de proximité, les territoires devraient être gérés de façon plus pertinente.

Mais derrière cet objectif « théorique », les intérêts particuliers de chaque groupe sont quelque peu différents. Les bailleurs de fond ont pour l'instant un objectif quantitatif relatif au nombre de contrats signés, qui tend à reléguer en arrière plan des objectifs qualitatifs relatifs au contenu des contrats et au processus qui les engendre. Certains Projets utilisent ces contrats comme outil de « Conservation de la forêt ». Enfin, les villageois s'investissent souvent dans l'espoir de bénéficier d'actions d'appui au développement économique et d'opérations dites de « sécurisation foncière ». Ces dernières leur permettraient de protéger leur accès à un terroir dont ils ne sont pas propriétaires.

Nous avons donc rencontré des acteurs invités à coopérer pour atteindre un objectif « théorique » différent de leur objectif personnel.

## **Cinq groupes d'acteurs à rapprocher autour d'un contrat**

Selon la loi qui régit les transferts de gestion, les contrats sont passés entre :

- l'**Etat**, ancien gestionnaire des ressources forestières,
- la **commune**, en tant que collectivité décentralisée de base et responsable des activités de développement dans sa circonscription,
- et la **Communauté Locale de Base (CLB)**, association villageoise créée comme espace de concertation intra-villageois puis destinée à être le futur gestionnaire des ressources.

A ces trois groupes d'acteurs « répertoriés légalement », se rajoutent deux autres catégories. Tout d'abord les **Projets**, présents en tant que « facilitateurs » lors de l'élaboration des contrats. Enfin, le dernier groupe d'acteurs concernés par cette nouvelle gestion des ressources forestières regroupe tous les **villageois** n'appartenant pas à l'association gestionnaire, mais qui avaient l'habitude d'utiliser les différentes ressources forestières. Ces villageois peuvent appartenir au village, être originaires d'un village voisin ou être considérés comme « migrants ».

### **Des relations complexes entre ces acteurs**

Il n'y a pas forcément de conflits entre ces différents acteurs mais leurs relations sont complexes. Pendant longtemps, les villageois ont considéré les services des Eaux et Forêts (ancien gestionnaire des ressources forestières) comme « la Police » et en avaient très peur. Aujourd'hui, cette peur s'est atténuée, mais il reste difficile d'établir une relation de confiance entre ces deux acteurs. Concernant les relations avec la mairie, elles dépendent fortement de la distance séparant le village et le chef-lieu de commune. Du fait de déficiences des moyens et voies de communications, beaucoup de villages restent isolés sans avoir de réels contacts avec leur maire. Les agents de projet, qui ont à rapprocher ces acteurs, sont en général bien reçus dans les villages. Mais il est vrai que pour beaucoup, Projet rime avec argent et développement économique, ce qui explique que leurs agents soient bien accueillis.

Confrontés à ces groupes d'acteurs hétérogènes, les Projets ont tenté de faire émerger un accord, mais dans la plupart des cas étudiés, ils ne se sont donnés pour objectif que la signature de l'accord, sans prendre le temps de mener à bien des concertations pourtant épineuses. Les différents acteurs n'ont que très rarement échangé leurs idées et les concertations se sont souvent limitées à des discussions entre les membres de la CLB. Dans aucun des cas étudiés, les villageois extérieurs n'ont été conviés à ces négociations.

Les relations avec les villageois extérieurs méritent aussi d'être expliquées. Chacun utilisait auparavant la forêt comme bon lui semblait (libre-accès de fait) et les relations entre les différents villageois étaient relativement bonnes. Suite au transfert de gestion, les membres de l'association villageoise ont pris en main la gestion de la forêt, en instaurant de nouvelles règles qu'ils entendent faire appliquer. Les relations avec les villageois des alentours se sont alors fortement dégradées, ces derniers refusant en général cette nouvelle gestion réglementant leur accès et leur utilisation du terroir.

## Des concertations très « cadrées » par la loi : Loi GELOSE et décret GCF

Deux dispositifs de transfert de gestion des ressources forestières sont aujourd'hui présents à Madagascar : les contrats dits GELOSE ( GEstion LOcale SEcurisée) et les contrats dits GCF (Gestion Contractuelle des Forêts).

- ◆ Les contrats GELOSE sont établis selon la **loi 96-025** dite **loi GELOSE**, qui régit tous les contrats de transfert de gestion des Ressources Naturelles Renouvelables à Madagascar. Elle englobe donc les contrats concernant les ressources forestières. Les principes de cette loi sont les suivants:
  - une reconnaissance par l'Etat des pratiques, des capacités d'arbitrage et des autorités locales,
  - La recherche d'un consensus sur les modalités de gestion entre les paysans, les opérateurs économiques, les administrations et collectivités locales,
  - une nouvelle répartition des droits et devoirs des différents acteurs et leur organisation sous forme contractuelle.

La loi GELOSE permet ainsi aux communautés villageoises de passer un *contrat tripartite* avec l'Etat et la commune dont elles dépendent. Ce contrat organise le transfert de gestion de l'Etat à la CLB des ressources naturelles de son terroir. De plus, un processus de Sécurisation Foncière Relative (SFR) devait être mis en place suite au transfert de gestion. Il s'agit d'une démarche de délimitation des terroirs et d'identification des occupations des sols, annexée au contrat de délégation de gestion. Mais à l'heure actuelle aucun contrat n'en a bénéficié.

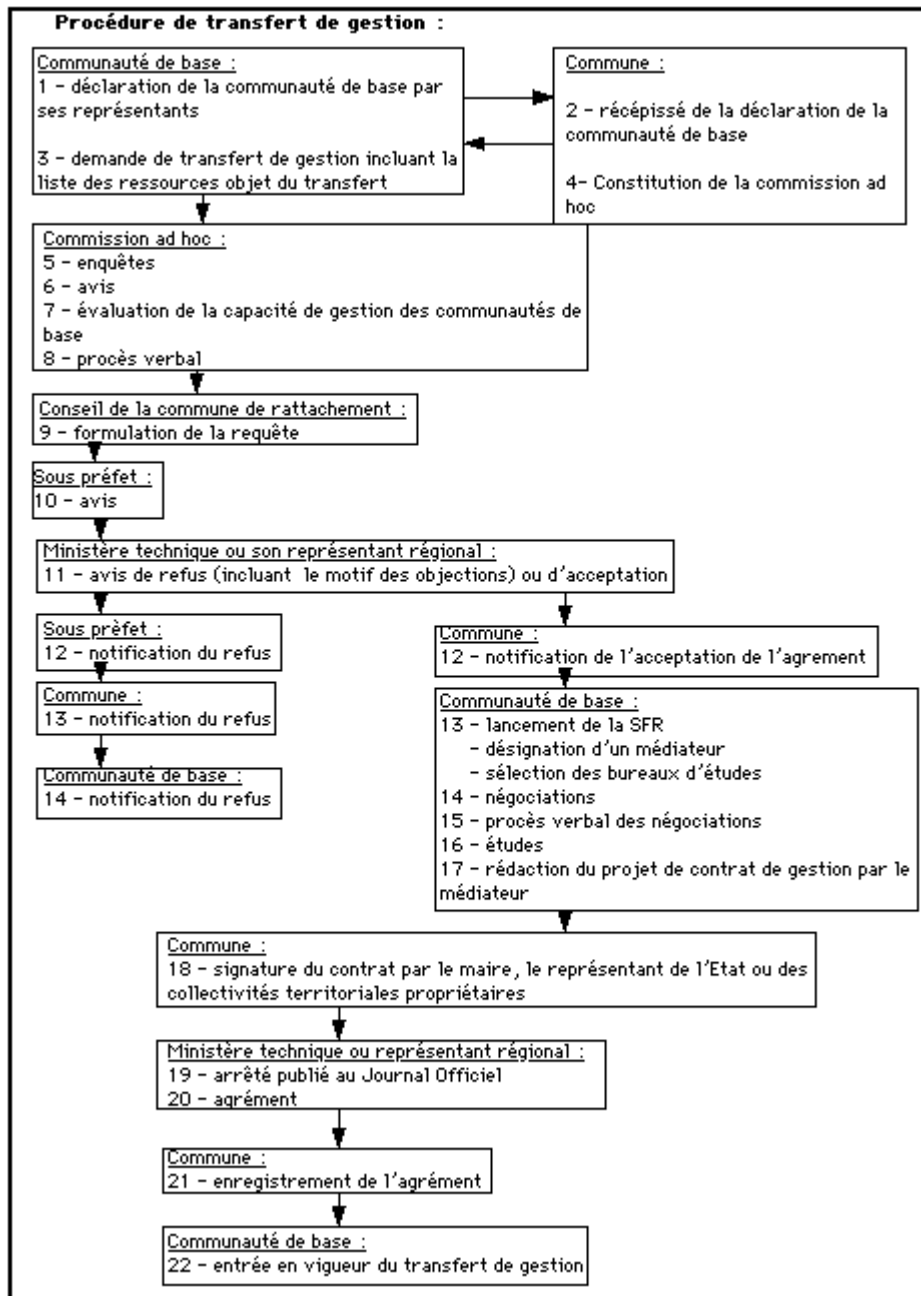
La négociation de l'accord, basée sur une *démarche patrimoniale*, implique l'intervention d'un « **médiateur environnemental** ». Ces médiateurs appartiennent à un corps de métier reconnu par le Ministère de l'Environnement et des Eaux et Forêts. Ils sont chargés de :

- faciliter les négociations et l'élaboration du contrat,
- rapprocher les visions, les perceptions et les objectifs des différents acteurs concernés,
- faciliter les relations entre administrations et CLB.

La procédure de concertation est détaillée de façon précise par la loi. Elle est détaillée dans le schéma ci-après.

- ◆ La deuxième catégorie de contrats repose sur le **décret GCF**. Ce décret (2001/122) a été élaboré de 1999 à 2001. Pour certains, la loi 96-025 présentait des modes opérationnels complexes, notamment l'obligation faite d'utiliser un médiateur environnemental ou de faire suivre le transfert de gestion par une opération de sécurisation foncière, et il convenait de la simplifier. Le décret GCF est la traduction de ces réflexions propres au secteur forestier. Il reprend une partie des processus réglementaires GELOSE tout en les simplifiant. La GCF, qui ne s'applique qu'aux *forêts*, ne prévoit *ni médiateur environnemental, ni SFR*. La procédure de concertation est en général assurée par les agents de Projet ou les Eaux et Forêts si ces derniers ont les moyens de le faire.

Depuis environ un an, certains Projets se sont rendus compte que les CLB mises en place n'étaient pas compétentes pour gérer correctement leur association. Ils ont alors fait appel à des **socio-organiseurs**. Contrairement au « médiateur environnemental », il n'existe pas de cadre légal de la fonction de socio-organiseur mais son rôle est en général d'apporter un *appui institutionnel aux CLB*.



### Procédure de transfert de gestion prévue par la loi GELOSE

◆ Enfin, ces transferts de gestion doivent aussi respecter les articles de la **Nouvelle Politique Forestière**. Trois points abordent plus particulièrement cette question :

- les droits d'usages sont de nouveau reconnus aux populations locales (art. 41, loi 97-017)
- dans le cadre d'un contrat de gestion, les populations peuvent assurer l'exploitation directe de tout ou partie de leurs forêts (art.41)
- les populations riveraines exercent les droits d'usage qui leur ont été reconnus (art. 34 du décret 98-781 fixant les conditions générales d'application de la loi 97-017).

## Les Projets, des facilitateurs de ces transferts de gestion

Les Projets peuvent choisir d'intervenir directement via un agent de terrain qui se chargera du bon déroulement du processus. Ils peuvent aussi sous-traiter cet encadrement par une ONG ou un médiateur. Ils se disent tous facilitateurs de la GELOSE, mais sur le terrain, leur investissement et leurs objectifs ne sont pas tout à fait les mêmes. Certains vont intervenir dans un but de protection, pour d'autres, ce sera l'occasion de prouver le bien fondé de cette nouvelle loi GELOSE, et pour d'autres encore, l'objectif sera de mettre en place le plus grand nombre de contrats possible.

Concernant les rôles des agents de terrain ou des « sous-traitants » (médiateur ou E&F), on les retrouve principalement comme intermédiaires entre les populations et les administrations. Un « surinvestissement » dans ce rôle d'intermédiaire peut être à l'origine de concertations où les acteurs ne se rencontrent pas : l'agent amène les documents de l'un à l'autre et les échanges entre les acteurs ne semblent plus nécessaires.

Au-delà de cette fonction d'intermédiaires, les agents de terrain ont joué un rôle important de *vulgarisation* auprès de la population (processus de transfert de gestion, engagement de chacun, gestion durable des ressources naturelles, etc.). Puis, ils ont dû rédiger les différents accords obtenus entre les acteurs, un fort taux d'analphabétisme étant présent dans les villages.

### Des cas d'études assez divers

Les cas de transfert de gestion à Madagascar varient selon les ressources naturelles concernées, selon les Projets qui interviennent et selon les alternatives économiques proposées. Nous allons présenter dans le tableau suivant les quatre cas étudiés, concernant des ressources naturelles et des opérateurs différents.

Lieu	Ambalakida	Anjjabe	Tanambao	Ambodiriana
<b>Zone</b>	Côte Ouest	Côte Ouest	Côte Est	Côte Est
<b>Type de ressources forestières</b>	Forêt sèche (forêt sacrée de l'ethnie locale)	Forêt sèche	Forêt naturelle littorale	Peuplement de raphia et forêt résiduelle
<b>Projet/ opérateur</b>	GTZ Projet allemand	PEDM Partenariat CIRAD	WWF	Office National de l'Environnement
<b>Objectif du Projet</b>	Protéger une forêt sacrée	Mise en pratique de la loi GELOSE	Protection de la forêt littorale	Diffuser au maximum les contrats GELOSE
<b>Posture du Projet</b>	Appui aux E&F pour qu'ils mettent eux-mêmes ce transfert en place	Budget confié à une ONG locale pour qu'elle se charge de l'élaboration du contrat.	Mise à disposition d'agents pour une période de 7 ans	Contractualisation à court-terme d'un médiateur environnemental pour élaborer les documents du contrat

Lieu	Ambalakida	Anjijabe	Tanambao	Ambodiriana
<b>Antécédents</b>	Dégradation de la forêt par des migrants	Forte dégradation du terroir, mais sans prise de conscience par la population	Forte dégradation du terroir, mais sans prise de conscience par la population	Le raphia a été tellement coupé que son exploitation est devenue tout juste rentable
<b>Initiatives</b>	Initiative à la fois du Projet et de la population locale	Initiative du Projet pour améliorer la gestion du terroir et la filière charbon	Initiative du Projet pour protéger une des dernières forêts littorales de Madagascar	Initiative à la fois du Projet et de la population
<b>Agent de concertation</b>	Chef de cantonnement des E&F indemnisé par le Projet	ONG embauchée par le Projet pour mener à bien ces concertations	Agents de Projets	Médiateur environnemental embauché par le Projet
<b>Phases</b>	Sensibilisation : spectacle de marionnettes		Sensibilisation par des agents de Projet	Sensibilisation par le médiateur
	Création de la CLB Demande de transfert de gestion			
	Négociation entre la communauté locale, le maire et les E&F.	Concertation de 15 jours au sein des villageois de l'association	1-Négociations entre la communauté locale et les agents pour signer un premier contrat de transfert de gestion 2- Elargissement du terroir transféré	Intervention de 20 jours du médiateur pour mener les négociations au sein des membres de l'association villageoise.
	Rédaction des documents par les agents			
	Approbation des documents par la Mairie et les E&F			
	Signature du contrat			
	Mise en œuvre du contrat par la CLB			
<b>Suivi/ évaluation</b>	Par les E&F et le Projet	15 jours par une deuxième ONG	Agents techniques présents sur plusieurs années  Intervention d'un socio-organisateur pendant 4 mois	Pas de suivi
<b>Relation avec les villageois extérieurs</b>	Cohabitation correcte	Conflits violents non réglés	Conflits non réglés	Conflits non réglés