

Les modalités de financement et les objectifs des bailleurs de fonds : leurs échos dans les villages...



Un financement en cascade

Le financement d'une action, en terme de volume mais aussi de rythme imposé pour les dépenses, n'est pas sans conséquence quant à sa réalisation : les transferts de gestion des ressources naturelles ne font pas exception à cette règle.

Autant la procédure de concertation est bien cadrée dans la démarche de transfert, autant le mode de financement est totalement différent d'un cas à l'autre. La loi GELOSE, qui régit la mise en place de ces contrats a été conçue de façon à ce que l'intervention d'un Projet ne soit pas nécessaire : les frais sont partagés entre les trois parties que sont la commune, les Eaux et Forêts (E&F) et la communauté locale. Il est prévu que ces trois acteurs puissent couvrir ces frais grâce à des bénéfices issus de la valorisation des ressources forestières. Or, ces ressources sont souvent très mal valorisées et les acteurs n'ont donc pas les moyens financiers de mettre en place de tels accords. C'est pourquoi, à l'heure actuelle, quasiment tous les contrats signés l'ont été grâce à l'appui d'un Projet. Les situations sont donc bien différentes d'un cas à l'autre, chaque Projet définissant lui-même sa méthode d'intervention.

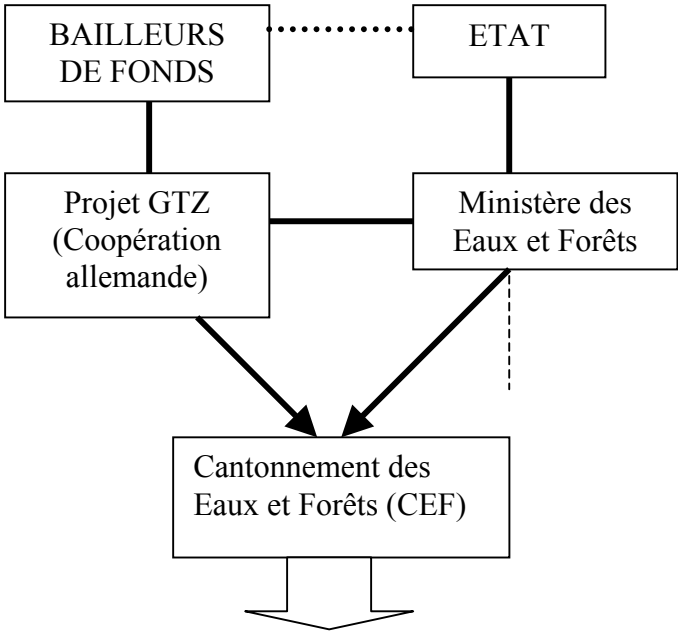
De plus, le Projet n'est qu'un maillon d'une « filière » de financement. En amont se situent des bailleurs de fonds qui, lorsqu'ils financent les Projets, affichent certains objectifs, exigences et critères d'évaluation. En aval, ces Projets peuvent à leur tour choisir de travailler via une ONG, d'appuyer une administration ou de faire intervenir leurs propres agents. Nous avons à faire à des cascades de financements dont l'écoulement est plus ou moins fluide...

Les schémas ci-contre permettent de présenter la situation des quatre cas étudiés à Madagascar.

Des lignes de financement parallèles et imperméables : quid du développement durable ?

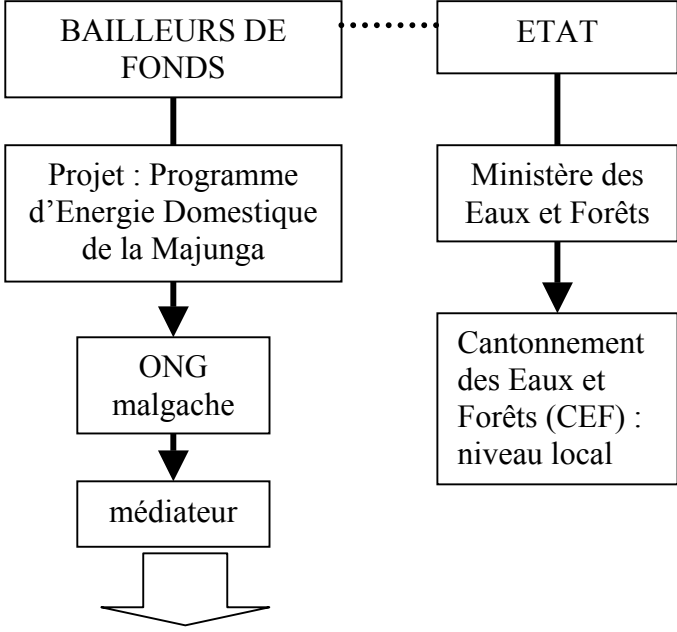
Le financement des transferts de gestion de ressources naturelles est généralement issu de lignes de financement ciblées sur l'« environnement ». Or, il semble exister une certaine imperméabilité vis à vis de fonds destinés à appuyer le « développement économique ». Certains Projets affirment ne pas être autorisés à utiliser leurs budgets pour la mise en place d'activités génératrices de revenus, alors même que la population exprime de fortes demandes dans ce domaine. Dans un cas étudié, le transfert de gestion a été conduit par le projet, mais l'appui aux activités génératrices de revenus, initialement promis par le Projet n'a jamais été accordé en raison de l'affichage « environnement » du financement obtenu. Dans d'autres cas, la population a fait des demandes restées lettres mortes. Enfin, dans tous les cas, la Sécurisation Foncière Relative qui devait accompagner les transferts de gestion n'a pas été réalisée faute de financement, alors même que les villageois lui accordaient une grande importance en tant que condition sine qua non pour la réalisation de certains investissements.

AMBALAKIDA



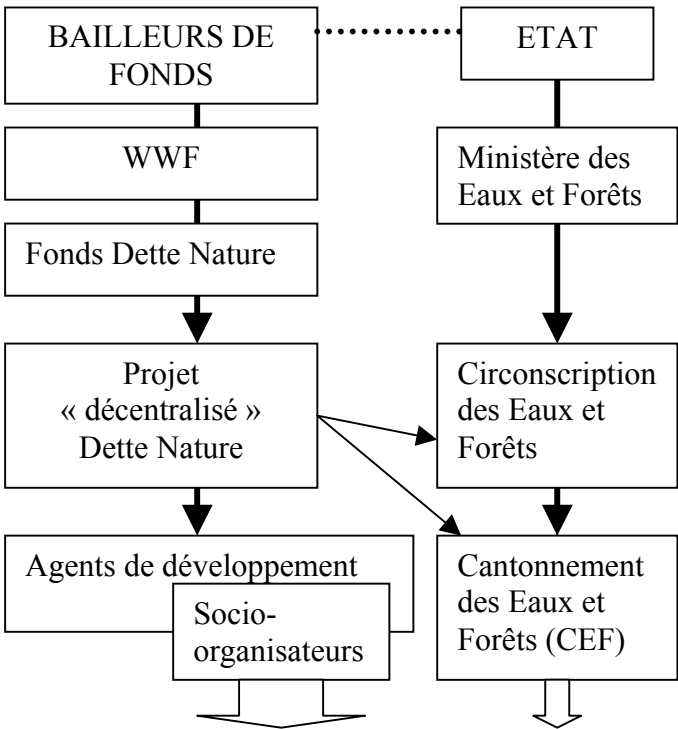
Les Eaux et Forêts interviennent sur le long terme (élaboration et suivi du contrat) grâce au soutien du Projet

ANJIJABE



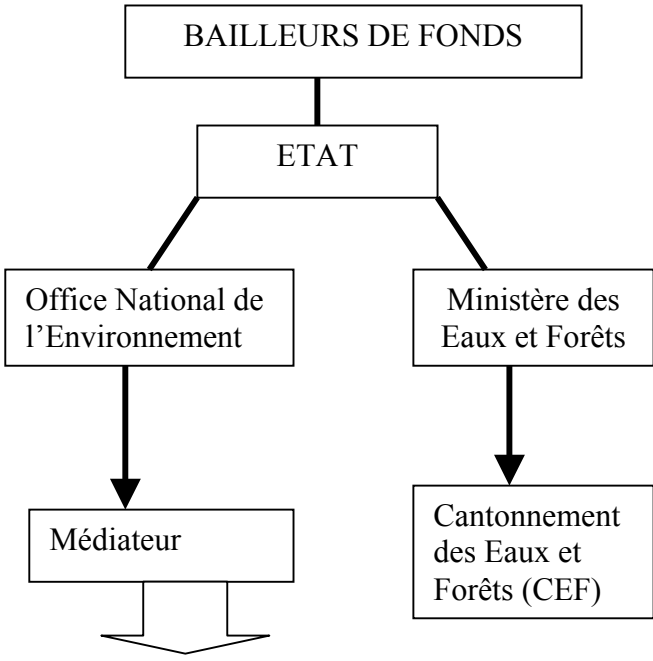
- Le CEF n'a eu aucun moyen pour intervenir
- Les membres de l'ONG ont tenté de minimiser les dépenses (donc le temps) de terrain de façon à optimiser une « marge bénéficiaire ».

TANAMBAO



- Une faible part du financement est dépensée sur le terrain
- Le soutien se fait sur le long terme, avec un léger appui aux E&F.

AMBODIRIANA



- L'ONE écoute l'intervention de façon à signer le maximum de contrats : un médiateur reste sous contrat seulement durant 22 jours
- Sans moyen, les E&F ne sont pas intervenus

Nombreux sont les agents de terrain qui affirment qu'une meilleure gestion des ressources naturelles renouvelables ne peut se faire sur le long terme que si la notion de « développement économique des populations » est abordée, ce qui rejoint la notion de développement durable. Comment demander aux populations de signer un contrat limitant leur utilisation de la forêt si l'exploitation du bois est leur seule source de revenus ? Il semble donc indispensable de décloisonner des lignes de financement ciblées sur l'environnement et sur le développement : le leitmotiv du développement durable ne semble pas avoir toujours été suivi d'effets à ce niveau.

Financer l'intervention ponctuelle d'un projet ou appuyer une administration ?

Parmi les cas étudiés, le contrat d'Ambalakida est particulier : il s'agit du seul cas étudié où les Eaux et Forêts (E&F) se sont impliquées de façon non négligeable dans la mise en place de l'accord et de son suivi. Cet investissement fut possible grâce au financement de la GTZ, cette dernière ayant choisi de ne pas intervenir directement dans la mise en place du contrat et d'appuyer les E&F pour qu'elles s'en chargent.

Rappelons qu'avec ce transfert de gestion, l'administration forestière a perdu un pouvoir qui lui était cher. Aujourd'hui, l'Etat lui demande de soutenir ceux qui reprennent en main la gestion des forêts et leur motivation n'est donc pas des plus grandes. A cela s'ajoute leur manque de moyens : les E&F « décentralisés » n'ont souvent que très peu de moyens matériels et financiers pour effectuer leurs missions. Leurs interventions sur le terrain sont donc assez rares. La GTZ, en apportant un soutien financier et méthodologique, permet au personnel des cantonnements des Eaux et Forêts de s'investir dans la mise en place de l'accord. La question reste posée quant au financement du suivi à long terme de l'accord, mais cet investissement initial des Services des Eaux et Forêts restera quoiqu'il en soit un acquis important.

Cette solution semble pragmatique. Mais on peut bien sûr se poser la question de savoir si c'est le rôle d'un Projet de soutenir des administrations locales dans une fonction qui est naturellement de leur ressort. N'est-il pas important que l'Etat donne lui-même les moyens à ses agents d'intervenir ? La question ne concerne pas seulement les Eaux et Forêts car un problème similaire se pose avec les mairies. Il arrive en effet que ces acteurs locaux refusent de s'investir dans ces démarches de concertation si le Projet ne leur donne pas une compensation financière. Ce problème est général et pose des questions qui dépassent le cadre de notre travail : dans l'immédiat, la réponse pragmatique de la GTZ semble réaliste.

Le poids des critères d'évaluation explicitement ou implicitement énoncés par le financeur

L'opérateur est évidemment influencé par les exigences du financeur, lequel se rend rarement sur le terrain et met souvent en avant des indicateurs d'évaluation objectivement vérifiables extrêmement simples... voire simplistes ! Que ce soit explicitement affiché ou non, il apparaît que beaucoup de bailleurs de fonds privilégient des indicateurs quantitatifs au dépend de critères qualitatifs. Il s'agit pour eux de maximiser le rapport entre le nombre de contrats signés et les volumes financiers investis. L'optimisation de ce rapport conduit les opérateurs à minimiser le temps d'accompagnement de la concertation, avec des conséquences très négatives en terme de qualité et de durabilité de l'accord.

Lorsque les modalités de financement autorisent l'opérateur à tenter de maximiser une « marge bénéficiaire »

Le cas d'Anjijabe illustre parfaitement les dérives possibles à ce niveau. L'opérateur bénéficiaire du financement, en l'occurrence le Projet d'Energie Domestique de Majunga a décidé de ne pas intervenir directement sur le terrain et a confié le travail d'accompagnement de la mise en place de l'accord à une ONG locale. Il était prévu que la concertation préalable à la signature de l'accord se déroule sur une durée de 6 à 9 mois. Mais l'ONG opératrice a fait beaucoup mieux ! Après avoir reçu les fonds, elle ne s'est déplacée sur le terrain que durant 15 jours. D'autre part, elle a embauché un médiateur environnemental pour seulement trois jours afin de limiter ses dépenses. Cette démarche, beaucoup trop rapide, n'a permis aucune appropriation du processus par les villageois.

De telles stratégies de la part d'ONGs locales, s'expliquent souvent par la précarité de leur situation en tant qu'organisation et par celle de ses agents. Il ne s'agit donc ni de condamner, ni de justifier ces actes, mais bien de placer l'opérateur dans une situation qui lui permette de faire un travail de qualité. Il est donc indispensable que le financement soit prévu de façon à définir clairement le travail à réaliser : il doit prévoir une marge qui permettra à l'opérateur d'assurer la reproduction et le développement de sa structure et de ses activités, mais cette marge doit être négociée et déterminée, de façon à éviter toute stratégie de maximisation du « profit » de l'opérateur.
