

La gestion inclusive des forêts d'Afrique centrale

Passer de la participation au partage des pouvoirs

Éditeurs Gérard Buttoud (Université de la Tuscia)
 Jean-Claude Nguinguiri (FAO-SFC)

Co-éditeurs Sigrid Aubert (CIRAD)
 Jean Bakouma (WWF)
 Alain Karsenty (CIRAD)
 Irina Kouplevatskaya Buttoud (FAO-FOE)
 Guillaume Lescuyer (CIFOR-CIRAD)

© 2016 FAO et CIFOR

ISBN 978-602-387-029-5

Buttoud G. et J.C. Nguingiri (éds). 2016. La gestion inclusive des forêts d'Afrique centrale : passer de la participation au partage des pouvoirs. FAO-CIFOR : Libreville-Bogor.

FAO
Bureau sous-régional pour l'Afrique centrale
BP. 2643 Libreville, Gabon
Email. FAO-GA@fao.org

CIFOR
Jl. CIFOR, Situ Gede, Bogor Barat 16115
Indonésie
www.cifor.org

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. La mention de sociétés déterminées ou de produits de fabricants, qu'ils soient ou non brevetés, n'entraîne, de la part de la FAO, aucune approbation ou recommandation desdits produits de préférence à d'autres de nature analogue qui ne sont pas cités.

Les opinions exprimées dans ce produit d'information sont celles du/des auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement les vues ou les politiques de la FAO.

La FAO encourage l'utilisation, la reproduction et la diffusion des informations figurant dans ce produit d'information. Sauf indication contraire, le contenu peut être copié, téléchargé et imprimé aux fins d'étude privée, de recherches ou d'enseignement, ainsi que pour utilisation dans des produits ou services non commerciaux, sous réserve que la FAO soit correctement mentionnée comme source et comme titulaire du droit d'auteur et à condition qu'il ne soit sous-entendu en aucune manière que la FAO approuverait les opinions, produits ou services des utilisateurs.

Toute demande relative aux droits de traduction ou d'adaptation, à la revente ou à d'autres droits d'utilisation commerciale doit être présentée au moyen du formulaire en ligne disponible à www.fao.org/contact-us/licence-request ou adressée par courriel à copyright@fao.org.

Les produits d'information de la FAO sont disponibles sur le site web de la FAO (www.fao.org/publications) et peuvent être achetés par courriel adressé à publications-sales@fao.org.

Photos de couverture (droite à gauche): Vue sur la rivière Congo entre Kinshasa et Lukolela, République démocratique du Congo (Ollivier Girard/CIFOR); Comité de gestion d'une forêt villageoise, région de Pointe-Noire, République du Congo (Irina Kouplevatskaya); Réunion du Comité de gestion de l'aire de chasse communautaire de Liouesso, République du Congo (Alain Noel Ampolo); La route vers Kisangani, République démocratique du Congo (Ollivier Girard/CIFOR)

7

Vu d'ailleurs

Les limites juridiques et institutionnelles de 25 ans de gestion communautaire des ressources forestières (GCRF) à Madagascar

Zo Hasina Rabemananjara¹, Andriamanankasinarihaja Stefana Raharijaona², Sigrid Aubert³, Bruno Salomon Ramamonjisoa⁴ et Fanja Nirina Rakotoarisetra⁵

(Tiré de l'étude conduite par les auteurs pour le compte de la Banque mondiale, intitulée *Analysis of Community Forest Management (CFM) in Madagascar*, et réalisée en juin 2015)

Résumé

Les transferts de gestion se sont multipliés durant les 25 dernières années à Madagascar, où 1 248 contrats de transferts de gestion (TG) ont été recensés en 2014. Pourtant, les écarts se sont creusés entre le cadre théorique et le cadre pratique de la mise en œuvre de la Gestion Communautaire des Ressources Forestières (GCRF). Quelles ont été les causes ayant entravé l'efficacité de la politique de GCRF par rapport aux objectifs de conservation des forêts naturelles et d'amélioration des conditions de vie des populations locales ? L'analyse conclut à l'existence d'un désordre juridique portant atteinte à l'application efficace du droit, lequel se manifeste par la présence d'importantes incohérences des textes de base et par l'inexistence des textes d'application de la loi GELOSE. L'application inefficace des réglementations locales a également contribué à fragiliser la GCRF. Du point de vue institutionnel, malgré des principes inscrits dans les documents de référence, la synergie entre la GCRF et les politiques sectorielles est relativement faible. Les recommandations insistent sur l'urgence de mettre en cohérence les textes et de donner la priorité à l'adoption de dispositions techniques favorisant l'intersectoralité.

1 Enseignant-chercheur, Département des Eaux et Forêts, ESSA, Université d'Antananarivo, Madagascar

2 Juriste, Département Droit, Université d'Antananarivo, Madagascar

3 Chercheur au CIRAD, UPR 47 GREEN, Dispositif de recherche et d'enseignement en partenariat « Forêts et Biodiversité », Madagascar

4 Enseignant-chercheur, Département des Eaux et Forêts, ESSA, Université d'Antananarivo, Madagascar

5 Doctorante, Département des Eaux et Forêts, ESSA, Université d'Antananarivo, Direction Régionale des Forêts du Boeny, Madagascar

7.1 Introduction

Depuis les années 1990, Madagascar s'est engagée dans un large programme environnemental qui, sur la base d'un effort coordonné des bailleurs de fonds, a permis d'engager plus de 400 millions de dollars en 25 années pour promouvoir le développement durable (Gouvernement malgache, 2014). Parmi les axes d'intervention, et sous l'impulsion du droit international de l'environnement, la participation des populations locales à la gestion des forêts a été encouragée. Un cadre légal et réglementaire réformateur a été mis en place (loi 96 025 dite loi GELOSE) et les contrats de transferts de gestion (TG) des ressources forestières de l'État aux populations locales sur le territoire national se sont multipliés. Suite au Sommet de la Terre à Rio de Janeiro en 1992, et dans le contexte de la mise en œuvre du Plan d'Action Environnemental (1990-2013)⁶, Madagascar a été l'un des premiers pays du Sud à s'engager dans la formulation d'un cadre légal et réglementaire original pour la gestion communautaire des ressources forestières (GCRF) (Andriantsilavo *et al.* 2006, Montagne *et al.* 2007). Cet engagement s'est fait en parallèle avec la signature de la Convention sur la diversité biologique qui a introduit une nouvelle approche de la gestion des ressources forestières (aux trois échelles : génétique, spécifique et écosystémique), laquelle fait de l'implication des populations locales un instrument incontournable. Ainsi, la loi GELOSE occupe à Madagascar un rôle central en matière de GCRF. Cette loi, de portée générale (art. 57), concerne « les forêts, la faune et la flore sauvages aquatiques et terrestres, l'eau et les territoires de parcours » (art. 2).

Peu d'efforts ont été déployés jusqu'ici pour apprécier l'impact de cette politique. La plupart des analyses restent très localisées et/ou ponctuelles (MEF, 2013). La récente mise à disposition des informations relatives à la spatialisation des contrats de TG a permis d'initier une étude nationale (Rasolofoson, 2015) soulignant que l'impact de la gestion communautaire des ressources forestières (GCRF) sur le maintien de la couverture de forêts naturelles et sur l'amélioration des conditions de vie des populations n'est pas significatif à l'échelle de la Grande île.

Les transferts de gestion se sont multipliés durant les 25 dernières années à Madagascar, où 1 248 contrats de transferts de gestion (TG) ont été recensés en 2014. Pourtant, les écarts se sont creusés entre le cadre théorique et le cadre pratique de la mise en œuvre de cette GCRF. Quelles ont été les causes ayant entravé l'efficacité de la politique de GCRF par rapport aux objectifs de conservation des forêts naturelles et d'amélioration des conditions de vie des populations locales ? En quoi et pourquoi le droit ne s'est-il pas imposé comme cadre référentiel des activités conduites ? Pour répondre à ces questions, une étude des dispositions légales et réglementaires ainsi que d'autres facteurs s'impose. La comparaison de l'approche normative avec la pratique, les contraintes et les motivations des acteurs impliqués dans la GCRF durant les 25 dernières années, porte à la fois sur le cadre légal et réglementaire de la GCRF, l'intersectorialité dans le développement de la GCRF, et les paramètres sociaux influant sur la GCRF.

Les résultats de ces analyses permettent de formuler des recommandations afin que la GCRF devienne un levier plus efficient du développement « plus durable et plus équitable » que le gouvernement malgache ambitionne d'initier.

6 Avec une extension jusqu'en décembre 2015.

7.2 Méthodologie

7.2.1 Cadre d'analyse

Compte tenu de l'existence de plusieurs notions associées à la gestion communautaire et pour éviter toute ambiguïté, cette étude a été centrée sur les contrats formalisés (contrats écrits) et constituant une délégation de gestion de mission de service public de l'administration forestière. La gestion communautaire s'inscrivant dans un processus démocratique et de décentralisation, l'analyse a été focalisée sur la gestion décentralisée des ressources forestières incluant les modes de gestion contractuels. La GCRF à Madagascar est un système de gouvernance défini par un cadre légal et réglementaire original. À travers la loi GELOSE, Madagascar, pays pionnier dans la formulation d'un cadre légal pour la GCRF, a établi la participation des populations rurales à la gestion des ressources naturelles renouvelables (RNR) comprises sur leurs territoires coutumiers⁷ ou leurs terroirs agricoles, sur la base d'un contrat de transfert de gestion signé par le propriétaire, l'État ou la CTD, ou à défaut, le gestionnaire officiel de la ressource considérée⁸.

7.2.2 Le cadre légal et réglementaire de la GCRF à Madagascar

La comparaison de l'approche normative avec la pratique, les contraintes et les motivations des acteurs impliqués dans la GCRF durant ces 25 dernières années, permet d'apprécier en quoi et pourquoi le droit en la matière ne s'est pas imposé comme cadre référentiel des activités conduites. Plus particulièrement, l'analyse du cadre légal et réglementaire, des contrats et d'autres actes administratifs, a reposé sur un recensement des textes sectoriels et intersectoriels relatifs à la GCRF. L'analyse de ces textes a permis de poser le droit « positif », régissant la matière. Ce droit est normatif : il énonce comment les choses devraient être. En ce sens, il pose les objectifs à atteindre et énonce les principes qui devraient guider les activités des sujets de droit concernés. Cependant, force est de constater que le droit positif peut présenter à Madagascar quelques « lacunes ». Celles-ci tiennent dans la plupart des cas au fait que (1) l'ordre juridique et la cohérence ou la hiérarchie des textes n'ont pas été respectés, ou bien que (2) les textes d'application de la loi n'ont pas été édictés. Un état de ces faiblesses a été établi pour ce qui concerne les textes relatifs à la GCRF au sein du droit forestier et du droit de l'environnement.

7.2.3 L'importance de l'intersectorialité dans le développement de la GCRF à Madagascar

La GCRF ne peut être initiée que dans un environnement institutionnel propice considérant un certain nombre de secteurs de régulation ou d'activités. En effet, les communautés et leurs décisions sont fortement conditionnées par les politiques sectorielles. Ces dernières constituent des préalables ou des relais essentiels de la GCRF, et elles ont été analysées, d'une part à travers

7 Le territoire coutumier est l'espace dans lequel s'exercent une coutume particulière et donc un droit coutumier. Selon Maquet (1965) chaque unité sociale traditionnelle ayant une organisation politique indépendante (qu'elle soit un royaume, une chefferie, ou même parfois une communauté plus réduite, comme un village et son terroir) et donc un territoire, avait son propre droit coutumier.

8 Ainsi le TG ne concerne pas nécessairement un écosystème. Il peut s'agir de la population d'une espèce établie sur le terroir de la VOI.

les principaux textes de formalisation des politiques publiques, et d'autre part à travers des pratiques des acteurs observées sur le terrain ou dans la bibliographie nationale. La restitution du processus chronologique de leur élaboration a permis de mettre en exergue leur degré de synergie avec la mise en œuvre de la GCRF. Pour ce faire, quelques documents stratégiques, jugés les plus pertinents à propos de GCRF, ont été consultés. Toute information pouvant être interprétée comme ayant des liens avec la GCRF a été inventoriée et analysée, comme la gestion durable, la valorisation ou la conservation des ressources naturelles. Concernant la mise en œuvre de la GCRF, la littérature, notamment académique (mémoires, thèses), a beaucoup apporté, sans compter les expériences des auteurs qui consistent notamment en des discussions informelles avec différentes catégories d'acteurs, allant des agents de l'administration publique aux communautés locales, membres et non-membres des COBA, en passant par des agents d'ONG environnementales. Une lecture critique des documents stratégiques et des textes concernant la GCRF a été faite dans un premier temps, suivie d'un état des connaissances sur les réalités de terrain quant à la mise en œuvre de ces politiques.

7.2.4 Les facteurs sociaux affectant la GCRF

Cette partie s'est basée à la fois sur des résultats sélectionnés de la littérature et surtout sur les expériences réelles des auteurs. Elle est axée sur les paramètres sociaux portant préjudice à la mise en œuvre de la GCRF. On analyse de manière qualitative les facteurs expliquant de quelle manière les relations sociales entre les acteurs affectent l'efficacité des conventions sociales réglementant la GCRF locale. Cette partie tend à démontrer à partir de cas concrets l'impact de l'évolution démographique sur la GCRF.

7.3 Résultats et discussion

7.3.1 Défaillances juridiques entravant la GCRF

Une production juridique lacunaire et ambivalente

Une ordonnance, quatre lois (dont la loi 2001-005 abrogée par celle 2015-005 sur le Code des aires protégées - COAP) et six décrets d'application du droit forestier et de l'environnement ont été analysés, afin de mettre en exergue la cohérence des textes relatifs à la GCRF avec les autres textes du droit forestier et de l'environnement (Figure 7.1).

L'analyse des interactions entre la loi principale, la loi 96 025 GELOSE, et les autres textes permet d'identifier plusieurs types d'incohérences.

S'agissant des incohérences jugées importantes, celles indiquées par des flèches rouges continues dans la figure 7.1, on remarque d'abord qu'en cas de délits commis dans les zones forestières transférées aux communautés, le régime de responsabilité des VOI n'est pas spécifié dans l'ordonnance 60-128 en vigueur en matière d'infraction forestière (1). Ne figurent pas non plus dans la loi 96-025 GELOSE les modalités de mise en œuvre de certaines dispositions stipulées dans la politique forestière. À cet effet, la liste des produits forestiers sur les ressources transférables à l'occasion des transferts de gestion n'existe pas dans la loi GELOSE (2). En référence à la loi 2015-005 réglementant la gestion des aires protégées, la possibilité de mise en place des transferts de gestion dans les AP n'est pas non plus précisée dans la loi GELOSE (3).

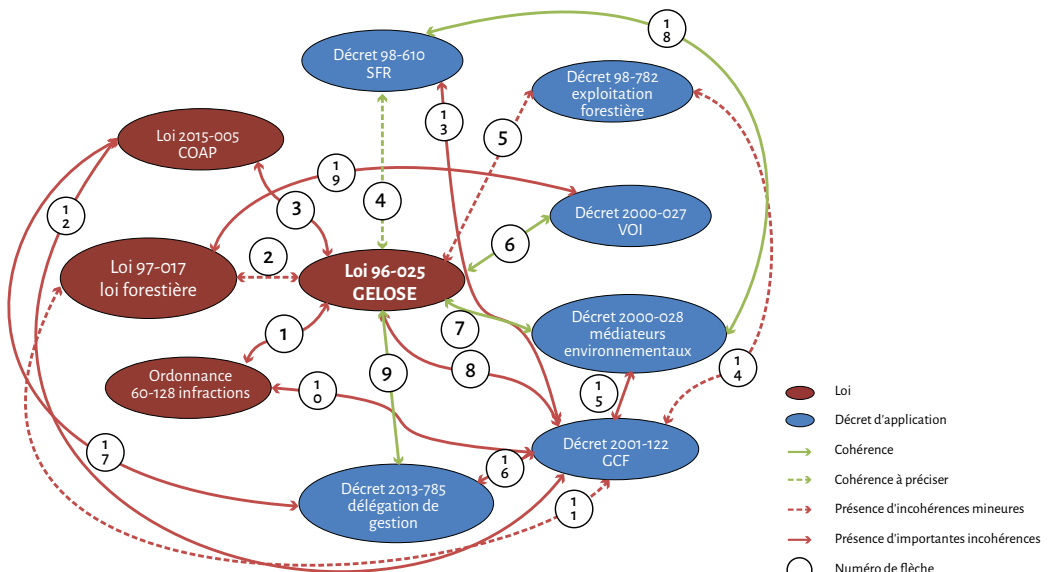


Figure 7.1 Les relations entre les principales lois et décrets de la GCRF

L'absence de dispositions spéciales pour les formations aux VOI en cas d'exploitation dans le TG a été constatée dans le décret 98-782 réglementant l'exploitation forestière (5). De même, la médiation environnementale, qui constitue un des principes de base de la loi GELOSE, est écartée du processus de mise en œuvre du transfert de gestion, d'après le décret d'application de cette même loi. Enfin, alors que la loi GELOSE doit s'appuyer sur la décentralisation, l'utilité majeure de la responsabilisation de la commune n'est pas citée de manière explicite dans ce décret GCF (9).

Les textes d'application font défaut

En plus de nombreuses contradictions internes, l'absence de textes d'application prévus par les lois forestières et environnementales rend particulièrement malaisée l'interprétation de ces lois, notamment en matière de GCRF : s'agissant des textes de référence ci-après, seulement 7 décrets d'application ont été édictés alors que 17 textes (lois, décrets ou arrêtés) d'application n'ont pas encore fait l'objet de publication.

Cette analyse succincte permet de souligner plusieurs points d'achoppement qui entravent le respect des principes de base de la GCRF recensés dans la bibliographie internationale.

Influence néfaste d'une production juridique mal maîtrisée

Il reste à préciser que la loi ne peut acquérir force obligatoire et n'être opposable à tous qu'après avoir fait l'objet d'une promulgation par le Président la République, suivie d'une publication au *Journal Officiel de la République Malgache (JORM)* (art. 2 et 3 de l'Ordonnance 62-041). Cette dernière condition est une condition d'opposabilité des textes réglementaires pris au niveau de l'administration, comme les décrets et les arrêtés (art. 3, 4 et 5 de l'Ordonnance). Dans le cadre de l'édition des normes, la publication au *JORM* est cependant parfois occultée, entachant les décisions prises d'un vice de forme. C'est le cas du décret 2001-122 sur la GCF non publié au *Journal Officiel* le rendant inopposable aux yeux

Tableau 7.1 État de la publication des décrets d'application des principaux textes légaux relatifs à la GCRF

Texte de référence	Textes d'application publiés		Textes d'application restant à publier	
	Intitulé et nombre		Intitulé et nombre	
Loi 96-025 (GELOSE)	Décret relatif aux médiateurs environnementaux	03	Décret sur les ressources à caractère multisectoriel	05
	Décret relatif aux VOI		Décret liste des ressources transférables	
	Décret sécurisation foncière relative ^a		Lois, Décrets ou Arrêtés définissant les avantages parafiscaux accordés aux VOI	
			Décret GCF	
			Arrêté instituant la formule type de demande de TG à la commune	
Loi 97-017 (Politique forestière)	Décret régime exploitation forestière	02	Arrêté inventaire du Domaine Forestier National (DFN)	06
			Décret liste produits forestiers	
			Décret gestion du Fonds Forestier National (FFN)	
			Décret délégation de gestion forêts de l'État	
	Arrêté sur les taux et redevances de l'exploitation forestière et leurs conditions d'application			
Décret délégation de gestion		Arrêté formes de la valorisation et pourcentage dans les sites délégués		
Loi 2001-005 (Ancien COAP)	Décret application de la loi (hors décrets d'institutions de nouveaux sites d'AP)	01	Décret nouvelles aires protégées	01
Loi 2015-005 (COAP)		00	Décret procédure de création des aires protégées	05
			Décret modalités de changement de statut	
			Décret contenu des cahiers des charges	
			Décret composition de l'organe consultatif	
	Décret modalités de compensation exploitation minière			
Ordonnance 60-128 (Infractions)	Décret fixant ses modalités d'application	01		00

a Bien que l'intitulé du décret n° 98-610 du 13 août 1998 le pose comme une application de la loi n° 90-033 portant charte de l'environnement modifiée par la loi n° 97-012 du 06 juin 1997, son art. 2 précise expressément qu'il est pris en application de la loi GELOSE, la loi n° 96-025.

du juge ainsi que tous les contrats dits « GCF ». Cela porte fortement atteinte à la sécurité juridique des contractants, surtout des membres de la VOI, car quiconque y ayant intérêt peut facilement annuler le contrat. De même, les notes ministérielles sont théoriquement édictées pour interpréter la loi. Elles n'ont aucune valeur juridique pour le simple particulier, mais ont un caractère obligatoire pour les agents publics à qui elles sont destinées (Karpe P.

et al. 2007). En matière de GCRF, certaines notes sont prises, non pas pour interpréter la loi, mais pour édicter de nouvelles règles, qui, dès lors, apparaissent comme illégales. C'est le cas des notes successives qui, en 2008, 2011 et 2014, ont alternativement suspendu et rétabli les autorisations de coupe ou permis d'exploiter à l'intérieur des TG. Normalement, ces décisions devraient faire l'objet d'un arrêté pris expressément par le ministre pour justifier la mesure. Le fait que la note prévoit une disposition qui normalement devrait avoir un caractère réglementaire constitue de fait une illégalité aux yeux du juge.

Conditions d'alliance des droits légaux et légitimes non réunies

Pour réussir cette alliance entre les droits « légaux » et « légitimes » (Aubert, 2002), la loi prévoit (1) l'intervention d'un médiateur environnemental (décret 2000-028)⁹, (2) la possibilité de recourir à la sécurisation foncière du terroir concerné contradictoirement délimité¹⁰ (décret 98-610), et (3) la responsabilité de la commune « dans le ressort de laquelle se trouvent les ressources, objet de la demande de transfert de gestion » en matière de définition et de mise en œuvre de sa politique de développement territorial. Sous la pression des ONG de conservation, principaux organismes d'appui aux TG à Madagascar grâce au financement des bailleurs de fonds internationaux¹¹, ces trois conditions n'ont cependant pas été intégrées dans le décret d'application de la loi élaboré par l'administration forestière (décret 2001-122), par ailleurs jamais publié au *JORM*, et donc légalement, non opposable aux tiers. En dépit de toute logique juridique, il s'en est suivi dans la pratique une dissociation entre les TG dits « GELOSE », se rattachant aux dispositions légales, et les TG dits « GCF », se rattachant aux dispositions réglementaires. Ces derniers sont aujourd'hui largement majoritaires.

7.3.2 Des blocages d'ordre institutionnel

Du point de vue institutionnel, parmi les facteurs potentiels de blocage figurent l'incohérence entre les différentes politiques sectorielles, la forte dépendance des organismes d'appui, le manque d'opérationnalité des comités de gestion et l'inefficacité des alternatives économiques.

Manque de considération de l'intersectoralité dans la pratique malgré les textes

Bien que la mise en cohérence entre les différents secteurs en charge du développement et de l'environnement soit fréquemment développée dans les textes, les actions concrètes conduites en la matière manquent dans la réalité, notamment en matière de GCRF. Cette lacune de collaboration entre les secteurs est due principalement au manque de moyens humains,

9 En 2002, un Comité d'agrément des médiateurs environnementaux présidé par le secrétaire général du ministère de l'Environnement avait été institué ; 44 médiateurs environnementaux avaient été agréés. Cependant depuis, ni les formations, ni les agréments, ni les listes nationales de médiateurs environnementaux n'ont été mis à jour.

10 Il s'agit de délimiter le terroir sur lequel s'établissent les ressources forestières transférées avec l'ensemble des populations riveraines et des autorités locales, et de constater, à l'intérieur de ce terroir, les droits d'occupation des mêmes de la VOI. Ces informations sont transcrites sur une carte, si possible un plan régulier, qui va être enregistré par les services topographiques régionaux. Ainsi, seuls les membres de la VOI pourront, s'ils le souhaitent, obtenir des titres à l'intérieur de ce terroir, en respect cependant du cahier des charges du transfert de gestion.

11 Les ONG de conservation, contraintes par le droit international de l'environnement à intégrer les populations locales aux processus de décision relatifs à la gestion des RNR, ont considéré, avec l'accord de l'administration centrale, que : (1) elles pouvaient elles-mêmes exercer le rôle de médiateur environnemental, (2) le foncier constituait un domaine d'intervention trop complexe, trop coûteux et trop long à l'échelle des projets mis en œuvre, et (3) les élus locaux ne disposaient pas des moyens matériels, humains et techniques d'exercer efficacement leurs prérogatives.

financiers et techniques, au manque de communication, ainsi qu'au comportement des agents de l'État peu enclins au changement.

L'absence d'intégration de la spécificité du foncier forestier dans la politique foncière illustre parfaitement ce manque de synchronisation des politiques sectorielles avec la GCRF. Selon la loi GELOSE, les VOI sont amenées à gérer certaines RNR comprises dans les limites de leur terroir et qui s'établissent sur le domaine de l'État ou des collectivités territoriales (art. 1 et 2 de la loi GELOSE, en relation avec le point 101 du décret 1997-1200¹²). Cependant, la réforme foncière de 2005¹³ a renversé le régime de la preuve en matière de présomption de domanialité : auparavant, toutes les terres vacantes et sans maître appartenaient à l'État, c'est-à-dire que tous les terrains non titrés ou cadastrés au bénéfice de personnes privées étaient censés appartenir à l'État (sauf naturellement les terrains titrés au bénéfice d'autres personnes publiques). Après la réforme foncière de 2005, l'occupation des terrains par des particuliers peut faire l'objet d'une reconnaissance de propriété privée par les communes. Ce nouvel acteur de la gestion du foncier s'est en effet vu échoir un rôle de garant de la propriété foncière, alors que ce rôle était, avant la réforme foncière, uniquement dévolu à l'État. Ces dispositions, pourtant établies en faveur du développement rural, ont en fait accru les incohérences entre le droit foncier et le droit forestier. Prenons le cas d'un défrichement effectué dans un terrain inclus dans une forêt classée, mais qui n'est pas immatriculée sous le nom de l'État. Si l'agriculteur demande un certificat foncier sur son terrain cultivé, il l'obtient parce que sur le PLOF, la forêt classée n'est pas répertoriée ; il entre donc en conflit avec l'administration forestière puisqu'il est interdit de cultiver à l'intérieur d'une forêt classée. Le juge civil lui donne raison, car l'administration forestière n'a pas de titre et n'a pas contesté l'attribution du certificat foncier (elle n'a pas été informée par la commune puisque sa présence n'était pas obligatoire lors de la délimitation sur le terrain).

La loi 2008-014 sur le domaine privé de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics impose que les terrains concernés constituant le domaine privé de ces personnes publiques soient immatriculés. Or rares sont les forêts du domaine forestier national, provincial, régional ou communal qui, selon les textes en vigueur, ont fait aujourd'hui l'objet d'une immatriculation (Aubert 2012). Dans ce contexte, il n'est plus évident que, légalement, les ressources forestières qui ne sont pas explicitement comprises dans le domaine privé (immatriculé) de l'État et des collectivités territoriales puissent faire l'objet d'un TG au profit des communautés, ceci d'autant plus que l'arrêté portant inventaire de toutes les forêts de l'État existantes sur le territoire national (art. 35 de la loi 97-017) n'a pas encore été publié (Aubert 2013). Il est donc souvent malaisé d'identifier le propriétaire des forêts qui, soumises de fait au régime forestier, peuvent faire l'objet d'un contrat de TG. Cette situation est d'autant plus problématique que le décret instituant la sécurisation foncière relative (décret 98-610) n'a été concrètement mobilisé que dans des cas rarissimes. Ce décret, qui donne la possibilité aux communautés de délimiter contradictoirement leur terroir et de faire enregistrer ces limites par les services déconcentrés de l'État, mériterait aujourd'hui d'être mis en adéquation avec les dispositions de la réforme foncière et du projet de loi de révision de la politique d'aménagement du territoire actuellement en gestation.

12 Un « statut particulier de gestion forestière communautaire sera élaboré pour servir de base au transfert de gestion de certaines catégories de forêts »

13 Lettre de politique foncière 2005-2015, Direction des domaines et des services fonciers. 3 mai 2005.

Cette insécurité foncière de l'administration, des communautés et de l'ensemble des exploitants forestiers est problématique pour l'organisation des filières, car elle place l'exploitation légale des produits forestiers dans une situation particulièrement floue : les obligations des exploitants (reboisement, paiement des redevances, traçabilité) peuvent difficilement être mises en œuvre dans un tel contexte. L'identification de droits exclusifs sur la terre et les RNR explicitement répartis dans le patrimoine des acteurs impliqués dans la gestion des forêts constitue une garantie fondamentale de la conservation des ressources, y compris dans un contexte de valorisation (Leroy 2013).

Forte dépendance des organismes d'appui

En effet, les VOI, comme les autres acteurs amenés à contractualiser avec l'administration forestière, sont invitées à élaborer elles-mêmes les documents nécessaires à la mise en place d'une gestion durable des produits forestiers. Elles sont donc responsables de la réalisation des plans d'aménagement qui constituent des éléments essentiels à l'établissement du contrat de TG. C'est pourquoi les VOI sont généralement appuyées par des organismes qui non seulement financent, mais aussi doivent disposer des compétences techniques nécessaires à la réalisation de cette tâche. Dans la pratique, les VOI deviennent tributaires de l'organisme d'appui, qui se substitue souvent à elles dans l'élaboration des documents contractuels.

Les VOI sont censées être évaluées par l'administration forestière au terme des trois premières années de leur contrat de TG. Si cette évaluation est positive, alors leur contrat est reconduit pour une période de 10 années. Cependant, par manque de moyens, ces évaluations sont loin d'être systématiques. Dans la plupart des cas, elles sont financées par un organisme d'appui dans le cadre d'un projet. Cette pratique est insidieuse dans la mesure où elle implique une dépendance financière de l'administration forestière et des VOI aux organismes d'appui, qui peut nuire à la neutralité, voire à la qualité de l'évaluation.

Immobilisme des comités de gestion

Les expériences des auteurs ont permis de constater que les différents comités érigés pour la mise en œuvre des activités dans la GCRF ne sont pas opérationnels. En fait, il s'agit surtout du comité chargé des forêts pour assurer le suivi et l'animation des activités relatives à la gestion durable des ressources forestières, du comité de droits d'usage qui assure le suivi de la mise en œuvre des règles établies en matière de droit d'usage, du comité de conservation assurant le suivi des règles fixées en matière d'exécution des actions de conservation, du comité de l'application de dina et du comité de lutte contre les feux de brousse. Leurs membres ne sont pas suffisamment motivés, en l'absence d'un système de rémunération satisfaisant et compte tenu des risques vitaux liés à l'exercice des métiers.

Inefficacité des alternatives économiques

On constate l'absence ou l'insuffisance de retombées économiques motivantes pour les communautés locales qui s'engagent dans la GCRF. Malgré les craintes liées à l'inapplication des règles d'exploitation durable des ressources forestières, l'expérience a montré qu'il existait des moyens permettant d'assurer ces retombées. L'administration forestière et les partenaires opérationnels ont, dans ce contexte, un rôle d'encadrement à assurer. À titre de compensation, les projets ou programmes de conservation proposent généralement des activités alternatives génératrices de revenus (AGR) dans l'objectif d'éviter autant que possible les prélèvements sur les RNR. Cependant, bien souvent, ces AGR ont du mal à

être adoptées, notamment parce que les débouchés restent limités (Rabelohataona 2011, Rakotomalala 2011). Une explication plus subtile de l'inefficacité des AGR jusqu'ici mis en œuvre est la connaissance insuffisante des besoins réels des communautés malgré l'identification participative des alternatives avancée par leurs promoteurs. La responsabilité de ce manque de connaissance approfondie ne saurait cependant être attribuée aux seuls promoteurs de ces AGR. En effet, de telles initiatives devraient impliquer l'inclusion des acteurs transversaux et de tous les secteurs potentiellement concernés par la mise en œuvre des AGR adéquates. Par exemple, il est déplorable que les services de l'élevage ou de l'agriculture, et les ministères en charge du commerce ou de l'économie, soient ignorés ou ignorants en ce qui concerne les initiatives de développement menées sur les sites de GCRF.

7.3.3 Des blocages d'ordre social

Inefficacité des normes sociales locales

Traditionnellement, les *dina* sont des normes sociales ou codes de conduite qui régissent les relations au sein des communautés ou entre celles-ci. Ce sont des règles volontaires, élaborées et appliquées par la communauté elle-même, qui prennent normalement la forme d'une tradition orale. Leur utilisation est très répandue. Rakotoson et Tanner estiment que les trois quarts de la population Malagasy vivent toujours dans des communautés rurales régies par les *dina*. En essayant d'intégrer les règles coutumières avec les lois régissant l'utilisation des ressources naturelles (« réconcilier le légal et le légitime »), l'État Malagasy a adopté le *dina* comme outil de gouvernance permettant de réguler l'accès aux ressources au sein des membres de la VOI. Ainsi, selon la loi 96-025, ce sont les *dina* qui régissent les relations entre les membres de la VOI à propos de l'exercice du droit de jouissance des RNR objet du TG. Il revient donc à la VOI d'approuver les *dina* « selon les règles coutumières régissant la communauté » (art. 49 de la loi 96-025), et au maire de la commune de rattachement d'y apposer son visa afin de les rendre exécutoires. Si le représentant de l'État auprès de la commune de rattachement estime que le *dina* est entaché d'illégalité, il peut toujours saisir le tribunal administratif (art. 51 de la loi 96-025).

Cependant, l'application de cette règle reste théorique parce que la sanction appliquée est généralement plus sociale que monétaire (Randrianarivelo *et al.* 2012). Le *fihavanana* est une notion qui explique les liens et les attachements entre les gens. C'est une force puissante dans les communautés composées de clans qui sont très proches. Le *fihavanana* crée la cohésion au sein des communautés. Cependant, le *fihavanana* crée également des problèmes dans le cadre de l'application du *dina*. Même si chaque membre est censé être responsable de façon égale dans le processus d'application, personne ne souhaite « trahir » un proche ou lui faire encourir des sanctions, même en cas d'infraction. Les leaders villageois hésitent dans ce contexte à appliquer les *vonodina* « de peur de voir naître des conflits dans leurs relations avec les membres de la communauté » (Andriamalala *et al.* 2010).

Difficulté de maîtrise de la migration

La non-maîtrise du problème des migrants a eu des conséquences inquiétantes pour la gestion communautaire, parce que cela entraîne une perte de confiance non seulement dans la fiabilité et l'efficacité du *dina* comme outil de réglementation, mais également envers les dirigeants et membres de la structure de gestion qui n'arrivent pas à résoudre l'affaire. Dans la plupart des cas, les VOI sont alors dissoutes et l'accès libre aux ressources forestières

se généralise (Ramamonjisoa *et al.* 2012). Selon les expériences vécues de l'un des auteurs travaillant dans la région de Boeny dans la partie occidentale de Madagascar, l'existence du phénomène d'immigration entraîne de grands défrichements dans beaucoup de zones transférées aux VOI. Les immigrants qui n'ont pas adhéré aux VOI compliquent fortement la situation puisque ces derniers ne respectent pas les clauses inscrites dans le document de transfert de gestion. En outre, il existe une forte demande en maïs qui influence l'action de défrichement à l'intérieur de ces forêts. Face aux actions illicites de défrichement effectuées par les migrants, l'administration forestière ne dispose pas des moyens nécessaires pour assurer jusqu'au bout les poursuites judiciaires. Il est difficile ainsi d'organiser une opération d'expulsion qui nécessiterait la mobilisation de moyens financiers importants. En tout état de cause, le *dina* ne peut être utilisé pour contrôler et sanctionner les personnes extérieures à la communauté qui auraient des activités contraires aux règles établies dans le cadre du transfert de gestion. Il ne peut par conséquent se substituer complètement au contrôle forestier initié par les officiers de police assermentés seuls habilités à verbaliser les infractions.

L'étude de la littérature internationale montre que les expériences dans différents pays ayant adopté une approche communautaire de la gestion des forêts ont eu des résultats mitigés. Les auteurs expliquent que leur succès dépend des conditions politiques et socio-économiques dans lesquelles la foresterie communautaire est mise en œuvre (Pokorny et Johnson 2008, Schreckenberget Luttrell 2009). Deux conditions présentent une importance particulière selon Hoare : une véritable délégation des droits aux communautés et un soutien approprié¹⁴ (politique et technique) apporté au secteur. Là où ces conditions sont présentes, tout semble indiquer qu'une approche communautaire peut être couronnée de succès. Les exemples de la Tanzanie, du Népal et du Mexique sont cités comme des expériences ayant réussi, car ils ont réuni ces conditions. À Madagascar, on a constaté (i) que la démocratie reste un idéal à atteindre, (ii) que le pouvoir central reste maître des décisions et peine à déléguer ses pouvoirs, (iii) que la capture des pouvoirs par les élites locales (négociants, détenteurs de pouvoirs décentralisés) est récurrente à l'échelle locale, et (iv) que le service forestier a, au fil des années, abandonné la plupart de ses pouvoirs coercitifs. À Madagascar, l'administration forestière n'arrive plus à assumer ses fonctions régaliennes de conception, d'orientation, d'incitation, de coordination, de contrôle et d'évaluation. Parallèlement, la majorité des financements passe par les « ONG de conservation de la biodiversité » (Ramamonjisoa 2004, Rabesahala 2010), que Nguingui appelle aussi « agences d'appui », pour relayer l'État dans la mise en œuvre de la politique. Quel avenir alors pour la GCRF à Madagascar sans l'appui reçu des bailleurs de fonds ? D'ailleurs avec les changements fréquents de modes et d'idées en vogue en matière de conservation et de développement (Kull 1996) qui conditionnent les priorités de financement, il est difficile pour ces organismes de faire des appuis autrement que sur le court terme.

L'analyse de la cohérence des textes par rapport aux autres secteurs a été révélatrice de l'absence de soutien politique et technique des initiatives de gestion communautaire. Contrairement aux conclusions de la plupart des évaluations conduites par les forestiers, c'est d'abord le faible engagement de l'autorité publique, et parfois la mauvaise volonté mise par les services qui sont censés la représenter, qu'il faut mentionner comme la première contrainte à la création des structures de gestion communautaires et/ou participatives.

14 Une volonté politique en termes de ressource investie et d'arrangement institutionnel dans les trois pays cités (Tanzanie, Népal, Mexique) a réellement accompagné le transfert de gestion des forêts rendant ainsi significatif l'appui technique de l'administration.

En outre, la GCRF est exposée fortement à des facteurs externes peu gérables. Rabemananjara en 2014 a montré que la menace de la migration sur les ressources naturelles, surtout forestières, à l'échelle nationale a pris une ampleur considérable ces dernières années et que ce phénomène social est difficilement maîtrisable. Selon le même auteur, mieux vaut s'adapter à ses impacts que de prendre des mesures préventives pour l'empêcher.

7.4 Conclusion et recommandations

À partir des leçons tirées de l'analyse des déterminants des impacts de la GCRF à Madagascar sur la déforestation et l'amélioration des conditions de vie des populations rurales, des recommandations peuvent être faites afin de rendre les projets de développement et de conservation plus efficaces et leurs résultats pérennes.

Le respect et la promotion de l'intégrité de l'ordre juridique

Afin de promouvoir l'intégrité de l'ordre juridique malgache, notamment au regard de la promotion de la gestion communautaire des forêts, il est indispensable de limiter dans la mesure du possible la production légale et réglementaire exogène visant à faciliter la mise en œuvre des projets de conservation ou de développement. La promulgation des lois et des décrets doit en premier lieu être investie et appropriée par les autorités étatiques en charge des forêts et de l'environnement, et ce, en étroite relation avec le ministère de la justice qui reste le garant de la cohérence et de l'intégrité de l'ordre juridique national, mais également de la prise en compte de ces textes par les administrations judiciaires.

L'établissement et l'application d'un cadre légal et réglementaire facilitant l'exploitation commerciale des produits forestiers par les communautés de base

L'analyse a permis également de mettre en exergue le manque de moyens de l'administration forestière dans l'exercice de ses prérogatives régaliennes. Or, c'est à elle que revient en premier chef l'exercice de la mission de service public visant à garantir l'exploitation durable des forêts de Madagascar (naturelles et plantées). Dans ce contexte, il s'agit de donner à l'administration forestière les moyens de sa politique. Elle seule en effet peut garantir à l'échelle de la nation la prise en compte de l'intérêt général, même si cette perspective implique une profonde réforme de l'institution et de ses agents. Ainsi, les activités jugées prioritaires reposent sur le développement d'une approche de formation-action qui impliquera les agents dans le développement d'une stratégie opportune, solide et négociée visant à alimenter les fonds forestiers national et régionaux permettant un accès à des ressources financières pérennes.

La mise en cohérence du droit forestier et du droit foncier

À ce titre, il est également nécessaire que les textes sur les régimes fonciers spécifiques des forêts soient élaborés en conformité avec les dispositions de la politique forestière, notamment au regard du nouveau COAP de 2015 et de la Charte de l'environnement révisée de la même année. Cet enjeu est également important relativement à la constitution de réserves foncières forestières affectées au reboisement au profit de personnes privées ou aux « zones réservées dédiées aux usages et aux besoins locaux » proposées dans la nouvelle Lettre de politique foncière (Version finale en cours, 2015). Cependant, en attendant de

préciser ce ou ces régimes fonciers spécifiques, la loi GELOSE pourrait être révisée dans son article 2 et offrir aux communautés la possibilité d'investir la gestion locale sécurisée des RNR dans tous les cas où elles l'estimeraient nécessaire, quel que soit le statut foncier du terrain, pourvu que ce soit dans une perspective de développement durable et d'aménagement forestier.

En matière de GCRF, les bailleurs de fonds jouent aussi un rôle important dans la mesure où ils financent un grand nombre de projets dans lesquels les outils relatifs à la GCRF sont largement mobilisés. Dans ce contexte, les bailleurs pourraient jouer un rôle relais d'information entre les différents acteurs, en recherchant une synergie entre les systèmes de suivi-évaluation des activités financées et les systèmes de suivi-évaluation utiles aux gestionnaires des ressources forestières, notamment au regard du suivi des impacts de la mise en place des TG (Aubert *et al.* 2011). Ainsi, il apparaît essentiel de promouvoir une approche intersectorielle dans les programmes ou les projets soutenus. En effet, la conservation des RNR ne peut faire l'économie d'un investissement coordonné dans la régulation de l'exploitation durable de ces mêmes ressources au profit des communautés de base d'une part, mais aussi, par le biais d'une redistribution fondée notamment sur une politique fiscale clarifiée, au profit des CTD et de l'administration en charge des forêts d'autre part. Par ailleurs, les aspects fonciers, malgré leur complexité, ne peuvent être exclus des approches visant la promotion de la gestion communautaire des RNR, la réalisation et la publicité de la délimitation contradictoire des terroirs considérés constituant un préalable à toute activité pérenne.

L'analyse conduite dans cet article explique comment des paramètres juridiques, institutionnels et sociaux ont fragilisé la mise en œuvre effective de la GCRF à Madagascar durant ces 25 années d'existence de la gestion communautaire. Cela dit, et malgré ces imperfections, des points positifs de l'outil doivent être mentionnés. Rares sont les pays comme Madagascar qui ont pu mettre en place quelque 1248 contrats de transfert de gestion sur leur territoire national. À l'origine de plusieurs innovations juridiques conséquentes, cette démarche a été adoptée par un grand nombre d'acteurs divers, et on a observé l'implication importante de la population locale dans le processus de conservation. Il s'agit d'une démarche d'apprentissage par excellence de la démocratie et du développement durable dans un pays en développement comme Madagascar. Mais il faut sans doute encore du temps pour que ses impacts sur les conditions économiques des communautés soient encore plus palpables. Selon l'expérience africaine de développement, la décentralisation nécessite du temps, et aussi un renforcement des institutions et des capacités pour être effective (Capistrano 2010).

Bibliographie

- Andriamalala G. et Gardner C. J. 2010 *L'utilisation du dina comme outil de gouvernance des ressources naturelles : leçons tirées de Velondriake, sud-ouest de Madagascar*. 48 p.
- Andriantsilavo F., Aubert S. et Bechaux E. 2006 La Convention sur la diversité biologique : défis et perspectives pour la politique forestière à Madagascar. In Bertrand A. et al. (éds). *Forêts tropicales et mondialisation : Les mutations des politiques forestières en Afrique francophone et à Madagascar*. L'Harmattan, Paris. 373-393.

- Aubert S. 2002 La négociation patrimoniale à Madagascar ou la mise en cohérence de représentations plures de la forêt au sein d'un système autonome d'application du droit. *Cahiers du GEMDEV*, Paris, 28:105-116.
- Aubert S., Rahajason F. et Ganomanana T. 2011 La modélisation d'accompagnement pour le Suivi de l'Impact des Transferts de Gestion à Madagascar. *Vertigo*, 11(3): 37p. <http://vertigo.revues.org/11888>.
- Aubert S. 2012 La gestion du foncier forestier : une opportunité pour le développement durable, renforcée par les contrats de transferts de gestion. In Karpe P., Randrianarison M., Feltz G. et Aubert S. *La gestion intégrée des ressources naturelles renouvelables à Madagascar*. CITE, Antananarivo. 105-116.
- Capistrano D. 2010 Gouvernance forestière et décentralisation en Afrique : enjeux et tendance. In German A. L., Karsenty A. et Tiani A.M. (éds). *Gouverner les forêts africaines à l'ère de la mondialisation* 425-441.
- Hoare 2010 *Gestion communautaire des forêts en République démocratique du Congo : conte de fées ou véritable stratégie REDD ?* Forest Monitor.
- Karpe P. et al. 2007 De la mise en œuvre des normes législatives en général et du rapport Gelose/Gcf en particulier. In Montagne P., Razanamaharo Z. et Cooke A. *Tanteza, le transfert de gestion à Madagascar, dix ans d'efforts*. Resolve Conseil, CIRAD, MINEV/Coopération franco-malgache, Antananarivo. 55-62.
- Kull C. 1996 The evolution of conservation efforts in Madagascar. *International Environmental Affairs*, 8(1):50-86.
- Leroy E. 2013 *La terre et l'homme : Espace et ressources convoités, entre le local et le global*. Actes du Congrès d'ISAIDAT-SIRD, Karthala, Paris.
- Montagne P., Razanamaharo Z. et Cooke A. (éds) 2007 *Tanteza, le transfert de gestion à Madagascar, dix ans d'efforts*. Resolve Conseil, CIRAD, MINEV/Coopération franco-malgache, Antananarivo.
- Nguinguiri J.C. 1999 *Les approches participatives dans la gestion des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale : revue des initiatives existantes*. Document occasionnel n° 23. Centre de recherche forestière internationale (CIFOR), Bogor, Indonésie.
- Rabelohataona T. A. 2011 *Étude d'impacts des transferts de gestion des forêts dans la gestion durable des ressources et amélioration des conditions de vie des populations locales de Midongy du Sud*. Mémoire d'Ingénieur, ESSA, Département des Eaux et Forêts, École Supérieure des Sciences Agronomiques, Université d'Antananarivo.
- Rabemananjara Z.H. 2014 Migration causing forest degradation in Madagascar: prevention or adaptation to the effects. *Pinnacle Natural Resources & Conservation* 1(1):194-201.
- Rabesahala H. 2010 Réduire l'écart entre les décideurs en matière d'environnement à Madagascar. In German A. L., Karsenty A. et Tiani A.M. (éds). *Gouverner les forêts africaines à l'ère de la mondialisation* : 259-284.
- Rakotomalala T. J. 2011 *Étude d'impacts des transferts de gestion des forêts dans la gestion durable des ressources et amélioration des conditions de vie des populations locales à Vondrozo, partie Sud*. Mémoire d'Ingénieur, ESSA, Département des Eaux et Forêts, École Supérieure des Sciences Agronomiques, Université d'Antananarivo.
- Rakotoson R. et Tanner K. 2006 Community-based governance of coastal zone and marine resources in Madagascar. *Ocean & Coastal Management*, 4 :855-872.

- Ramamonjisoa B. 2004 Origines et impacts des politiques de gestion des ressources naturelles à Madagascar. *Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen* 155(11):467-475.
- Ramamonjisoa B. et Rabemananjara Z. 2012 Une évaluation économique de la foresterie communautaire. *Les Cahiers d'Outre-Mer* [en ligne], 257, Janvier-Mars 2012, <http://com.revues.org/6524> ; DOI : 10.4000/com.6524.
- Randrianarivelo G., Montagne P. et Ravelona M. 2012 Gestion durable et exploitation clandestine de bois d'œuvre dans la forêt classée d'Ambohilero. In Montagne P. et Bertrand A. (éds). *Kajiala, Tattali, Djekabaara. Valoriser les Produits pour Mieux Conserver les Forêts*. CITE, Antananarivo. 87-106.
- Rasolofoson R.A. 2015 Effectiveness of Community Forest Management at reducing deforestation in Madagascar. *Biological Conservation* 184 :271-277. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0006320715000488>
- Ribot J. 2010 Foresterie et décentralisation démocratique en Afrique subsaharienne. In German A. L., Karsenty A. et Tiani A.M. (éds). *Gouverner les forêts africaines à l'ère de la mondialisation* :27-58.

Liste des abréviations

AGR	Activités alternatives génératrices de revenus
AP	Aire protégée
CFM	<i>Community forest management</i>
CIRAD	Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement
COAP	Code des aires protégées
CTD	Collectivité(s) territoriale(s) décentralisée(s)
DFN	Domaine forestier national
ED-GRND	École doctorale « Gestion des ressources naturelles et environnement »
ESSA	École Supérieure des Sciences Agronomiques
FFN	Fonds forestier national
GCF	Gestion contractualisée des forêts
GCRF	Gestion communautaire des ressources forestières
GCRN	Gestion communautaire des ressources naturelles
GEROSE	Gestion locale et sécurisée (des ressources naturelles renouvelables)
JORM	Journal officiel de la République de Madagascar
MEF	Ministère de l'Environnement et des Forêts
ONG	Organisation(s) non gouvernementale(s)
PLOF	Plan Local d'Occupation Foncière
PNAE	Plan National d'Actions Environnementales
RNR	Ressources naturelles renouvelables
TG	Transfert de gestion
VOI	<i>Vondron'olona ifotony</i> (communautés locales de)