



Les Cahiers d'Outre-Mer

Revue de géographie de Bordeaux

257 | Janvier-Mars 2012

Enjeux et moyens d'une foresterie paysanne contractualisée

La Loi Gelose et le transfert de gestion des Ressources Naturelles à Madagascar

Bruno Ramamonjisoa, Hervé Rakoto Ramiarantsoa et Thorkil Casse



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/com/6476>

DOI : 10.4000/com.6476

ISSN : 1961-8603

Éditeur

Presses universitaires de Bordeaux

Édition imprimée

Date de publication : 1 janvier 2012

Pagination : 5-10

ISBN : 978-2-86781-789-2

ISSN : 0373-5834

Référence électronique

Bruno Ramamonjisoa, Hervé Rakoto Ramiarantsoa et Thorkil Casse, « La Loi Gelose et le transfert de gestion des Ressources Naturelles à Madagascar », *Les Cahiers d'Outre-Mer* [En ligne], 257 | Janvier-Mars 2012, mis en ligne le 01 janvier 2015, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/com/6476> ; DOI : 10.4000/com.6476



La Loi Gelose et le transfert de gestion des Ressources Naturelles à Madagascar

Bruno RAMAMONJISOA¹, Hervé RAKOTO² RAMIARANTSOA
et Thorkil CASSE³

1 - Contexte

La politique publique mettant en place une gestion communautaire à travers le programme Gelose a été conduite dans la seconde moitié des années 1990 à Madagascar.

La Loi 96-025 sur la gestion locale des ressources naturelles est issue du Programme National d'Action Environnementale (PNAE), phase 1 de 1991 à 1996 (Montagne *et al.*, 2007). Après sa promulgation en septembre 1996, la mise en œuvre de la loi a été préparée par la cellule Gelose de l'Office National de l'environnement (ONE) et appliquée dans le cadre de différents projets de 1997 à 2004. L'appropriation de ce nouveau concept de développement et de conservation des ressources naturelles doit se faire par trois catégories d'acteurs :

locaux (communautés locales de base),

communaux (maires et conseils communaux)

et les acteurs techniques (services déconcentrés chargés des forêts, des ressources pastorales ou halieutiques).

L'objectif de la loi Gelose est de ré-organiser les rapports entre les individus, les communautés locales et l'État (Sahler, 2005). Le transfert de gestion des ressources naturelles (TGRN) de l'État aux populations s'effectue

1 Économiste-Forestier, HDR ESSA-Fôrets ; mél : bs.ramamonjisoa@essa-fôrets.org

2 Professeur Géographe, Université de Poitiers ; mél : herve.rakoto.ramiarantsoa@univ-poitiers.fr

3 Associate Professor, Roskilde University, Denmark ; mél : casse@ruc.dk

suivant un contrat tripartite entre la communauté de base locale (Coba), la commune (collectivité territoriale⁴) et le service des Eaux et Forêts (tutelle technique des ressources). Sa mise en place débute en 1997 avec la phase 2 du PNAE, et au-delà de la gestion de toutes les ressources « naturelles » (forêt, mais aussi lac, terrain de parcours...), elle apporte aussi une « Sécurité Foncière Relative » : cette dernière n'accorde pas un titre inattaquable aux propriétaires coutumiers, mais elle conforte

les droits d'une communauté sur son patrimoine foncier en lui attribuant une reconnaissance (Sahler, 2005).

Lors de la signature de son premier contrat de transfert, la Coba impliquée, constituée de membres adhérents et payant cotisation annuelle, s'engage pour une durée de 3 ans, à la suite de laquelle une évaluation renouvellera ou non le transfert pour une durée de 10 ans, elle aussi renouvelable.

Après la Loi Gelose, d'autres textes ont été promulgués ; citons la Loi forestière 97-017 relative aux forêts, ou encore le Décret 2001-22 relatif à la Gestion Contractualisée des Forêts de l'État (GCF). Le fait est clair : la gestion communautaire est devenue un des principes de base de la politique environnementale à Madagascar. De cette forme de gestion relève la foresterie paysanne contractualisée.

Dans le cadre de la phase 3 du PNAE (2004-2009), il est prévu d'intensifier et d'améliorer les conditions de transfert de gestion afin de garantir, à la fin de ce programme, la gestion locale durable des ressources naturelles sur environ 2 millions d'hectares, dont 1 million de forêts, 400 000 de zones humides et lacustres et 100 000 ha de zones marines et côtières.

La gestion communautaire figure parmi les modèles de gouvernance préconisés pour l'application de la vision Durban. Cette dernière a pour objectif de tripler la surface nationale des aires protégées sur une période de cinq ans, de 1,7 million en 2003 à 6 millions d'ha en 2008. Elle relève du cadre des politiques nationales (réduction de la pauvreté, développement rural, décentralisation) et sectorielles.

Enfin, le « Madagascar Action Plan » (MAP), document de base de la politique publique pour la période 2007-2012⁵, réaffirme dans son axe 7 le rôle des communautés locales dans la conservation des ressources naturelles

4 La province, la région et la commune étaient alors les trois niveaux de décentralisation de l'Administration malgache.

5 Le document a été élaboré sous le gouvernement du président Marc Ravalomanana. En 2009, une crise politique condamnée par la communauté internationale comme un coup d'État, a entraîné le remplacement de Marc Ravalomanana par Andry Rajoelina.

renouvelables ainsi que l'intensification du transfert de gestion sur le territoire national.

Au moment de sa conception, cette stratégie visait à conserver la biodiversité à travers les droits exclusifs, sur les écosystèmes/ressources naturelles, accordés aux communautés détentrices des droits traditionnels sur ces ressources. Un tel choix repose sur l'hypothèse que les communautés sont les mieux placées pour protéger les ressources et que les droits/valeur/croyance traditionnelle et/ou les bénéfices qui découlent de l'exploitation commerciale vont motiver les communautés à mieux les conserver.

Les expériences de transfert de gestion conduites de 1997 à 2004 ont montré l'absence d'une base procédurale précise dès le départ. L'identification de lacunes sur les deux premiers types d'outils utilisés, la Gestion Participative des Forêts (GPF) et la Loi Gelose, a justifié la mobilisation de l'approche par gestion contractualisée des forêts (GCF). Au-delà des questions que pose la cohabitation de la Loi Gelose avec le dispositif GCF (Maldidier, 2001 ; Karpe, 2007), le problème reste que l'efficacité de cette option sur la conservation des ressources forestières ne peut être mesurée faute d'indicateur objectif. Les avis divergent en fonction des tendances des évaluateurs. Sur ce laps de temps et malgré l'importance du nombre de contrats Gelose signés, en cours de signature ou en cours d'officialisation⁶, l'évaluation effectuée en 2003 mentionne que

l'état des ressources transférées se trouvent dans une situation de légère dégradation due à des prédateurs extérieurs aux VOI⁷ (RESOLVE- PCP-IRD, 2005).

Un tel ensemble de constats fonde la question qui se trouve au cœur du présent ouvrage : la gestion communautaire est-elle le dernier recours pour sauver les forêts tropicales ?

2 - Hypothèses

Pour répondre à cette interrogation, dix hypothèses ont été formulées. Elles sont beaucoup plus englobantes que les critères utilisés lors de l'évaluation de l'application de la Loi Gelose par le Consortium Resolve-PCP-IRD (2005).

1) La déforestation existe dans les zones où des transferts de gestion ont été réalisés.

2) Les normes 'négociées' sont réinterprétées par les acteurs.

⁶ pour l'année 2002, le nombre des contrats s'élevait à 251 (SAGE, 2003).

⁷ VOI : *Vondron'Olon' Ifotony*, expression malgache désignant les communautés de base contractuelles (Coba).

- 3) La gestion communautaire évolue en fonction des dynamiques locales.
- 4) Les transferts de gestion communautaire ne résistent pas à des transactions d'origine externe sans renforcement du système local d'autonomisation financière.
- 5) De la présence d'un projet (ponctuelle, permanente) peut dépendre la viabilité du transfert de gestion.
- 6) Faute d'alternatives valables, les contrats de gestion communautaire à vocation de conservation ne sont pas rentables économiquement.
- 7) Quand l'espace d'intervention ne coïncide pas avec la délimitation territoriale des communautés, ce sont les systèmes de valeur locaux qui doivent définir l'unité spatiale politique ou économique du transfert de gestion.
- 8) Deux systèmes de valeur contradictoires relatifs à la conservation cohabitent.
- 9) Le défrichement est utilisé comme un moyen endogène de sécurisation foncière.
- 10) La réussite du transfert de gestion dépend de la prise en compte de tous les acteurs ainsi que des conditions locales notamment : la potentialité associative, le niveau d'instruction, la possibilité de valorisation économique des ressources.

3 - La conduite du programme de recherche

Le programme a reposé sur une collaboration entre des équipes issues des institutions suivantes : l'Université de Roskilde (coordonnatrice ; T. Casse et A. Milhøj), l'Université d'Antananarivo à travers l'Établissement Supérieur des Sciences Agronomiques-Forêts (B. Ramamonjisoa, F.L. Razafy et Z. Rabemananjara), le Centre National de Recherche sur l'Environnement (Antananarivo ; S. Ranaivoson et Samisoa), l'Université de Poitiers à travers le laboratoire Icotem⁸ (H. Rakoto Ramiarantsoa et P. Dieudonné), l'Institut Universitaire d'Études du Développement (Genève ; F. Muttenger), l'École Polytechnique Fédérale de Zurich. La volonté d'imprimer une approche pluridisciplinaire à l'analyse présidait un tel regroupement, alliant des sensibilités de sciences sociales, de sciences économiques, de sciences naturalistes. L'objet d'étude porte sur la forêt, définie essentiellement par son statut « naturel »⁹ par opposition aux formations ligneuses fermées reboisées ou complantées. Ces forêts anciennes sont au centre des politiques environnementalistes qui concernent la grande Île depuis les années 1980.

⁸ Identité et Connaissance des Territoires et des Environnements en Mutation (EA 2252, Maison des Sciences de l'Homme et de la Société, Poitiers). Depuis 2012, l'EA 2252 est dénommée RURALITÉS (Rural, urbain, lien, environnement, territoires, sociétés).

⁹ Forêts anciennes, forêts matures sont des expressions actuellement plus convenues.

Trois terrains fournissent le support des analyses. Ils combinent, dans leurs diversités, des aspects physiques et sociaux :

- Le Sud-Ouest¹⁰ et sa forêt dense sèche et caducifoliée dont la mise en contrat Gelose marque les différences entre autochtones et migrants ;
- Le Nord-ouest, où les populations autochtones semblent peu présentes dans le domaine des transferts de gestion des ressources de la forêt dense sèche (mais sécheresse bioclimatique moins marquée que dans le domaine précédent) et caducifoliée. Sur ce thème, les communautés migrantes se différencient nettement entre elles suivant l'ancienneté de leur installation ;
- L'Est des Hautes Terres centrales, une forêt tropicale de moyenne altitude à *Weinmania* et *Tambourissa* dans une région de peuplement mono-ethnique merina.

Le programme de recherche a conduit ses travaux à travers plusieurs missions de terrain (2006 et 2007) qui, pour certains, signifiaient immersion prolongée dans les villages et pour d'autres, des séjours de collecte de données quantitatives. Le Centre National de Recherche sur l'Environnement assurait localement une coordination. Deux séminaires ont permis d'effectuer des mises en point. Le premier s'est tenu à Roskilde, en décembre 2005. Il a précisé le programme d'exécution, discuté les thématiques pertinentes et affiné les axes d'analyse projetés. Le second séminaire a eu lieu à Poitiers, en octobre 2007. Il s'est alors agi de confronter les résultats, de débattre des premières conclusions et de préparer la réalisation de la manifestation scientifique clôturant le programme.

Aux terrains d'études sus-mentionnés s'ajoutent les corridors forestiers Ankeniheny-Zahamanena (bordure orientale des Hautes Terres centrales) et Fandriana-Vondrozo (bordure orientale du centre sud et du sud-est des Hautes Terres centrales) : ils correspondent aux secteurs sur lesquels s'appuient les analyses des auteurs qui n'ont pas participé au programme, mais dont les textes enrichissent le présent ouvrage.

Ce programme de recherche s'est achevé en 2008. Depuis 2009 et l'accès au pouvoir de Andry Rajoelina, actuel président de la Haute Autorité de Transition, Madagascar connaît une crise politique avec une suspension des principaux financements de la communauté internationale : il en a découlé un dysfonctionnement des services administratifs, en particulier une désorganisation des missions de l'administration forestière, faute de moyens. Dans ce contexte, le thème du trafic des bois précieux alimente la controverse¹¹,

10 Cette région a fait l'objet du plus grand nombre d'études (six textes sur un total de neuf).

11 Deux exemples de rubriques de quotidiens de l'île : Trafic de bois de rose, sûrement et secrètement (*Madagascar Tribune* du 10/06/10) ; Bois de rose – 1137 containers expédiés ! (*Midi Madagascar* du 13 septembre 2010 ; <http://fr.calameo.com/read/0002414869f6fe23df5ce>).

ce qui touche nécessairement la capacité des communautés paysannes à assurer un contrôle et une gestion durables des forêts qu'elles ont contractualisées.

Bibliographie

Karpe Ph., 2007 - De la mise en œuvre des normes législatives en général et du rapport Gelose/Gcf. In : Montagne P., Razanamaharo Z. et Cooke A. - *Tanteza, Le transfert de gestion à Madagascar; dix ans d'efforts*. Antananarivo : Resolve Conseil & Cirad éditeurs.

Malldidier, 2001 - 1996-2000 : *La GELOSE a 4 ans. La décentralisation de la gestion des ressources naturelles renouvelables à Madagascar. Les premiers enseignements sur les processus en cours et les méthodes d'élaboration d'intervention. Rapport ONE/SCAC*, Antananarivo : ONE/SCAC, 119 p.

Montagne P., Razanamaharo Z. et Cooke A., 2007 - *Tanteza, Le transfert de gestion à Madagascar; dix ans d'efforts*. Antananarivo: Resolve Conseil & Cirad éditeurs.

RESOLVE-PCP-IRD, Antananarivo, 2005 - *Évaluation et perspectives des Transferts de Gestion des Ressources Naturelles dans le cadre du programme Environnemental 3 : Analyse qualitative*. Antananarivo : RESOLVE-PCP-IRD, octobre, 100 p.

Service d'Appui à la Gestion de l'Environnement (SAGE), Antananarivo, 2003 - *Note sur la situation des contrats de transfert de gestion Gelose*, Antananarivo : SAGE, 2 p.

Sahler K., 2005 - *Approche contractuelle de la gestion des ressources naturelles à Madagascar. Politiques environnementales et recompositions rurales*. Toulouse : Mémoire DEA, Université Toulouse Le Mirail, École Nationale Supérieure Agronomique de Toulouse, École Nationale de Formation Agronomique, 132 p.