Politiques forestières à Madagascar entre répression et autonomie des acteurs

Forest policies in Madagascar between repression and actor's autonomy

Pierre Montagne et Bruno Ramamonjisoa

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/894>

DOI : 10.4000/economierurale.894

ISSN : 2105-2581

Éditeur

Société Française d'Économie Rurale (SFER)

Édition imprimée

Date de publication : 1 novembre 2006

Pagination : 9-26

ISSN : 0013-0559

Référence électronique

Pierre Montagne et Bruno Ramamonjisoa, « Politiques forestières à Madagascar entre répression et autonomie des acteurs », *Économie rurale* [En ligne], 294-295 | Juillet-octobre 2006, mis en ligne le 22 octobre 2009, consulté le 10 décembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/894> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/economierurale.894>

Politiques forestières à Madagascar entre répression et autonomie des acteurs

Pierre MONTAGNE • Département Environnements et Sociétés du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement, CIRAD, Unité de Recherches en partenariat Forêts et Biodiversité, Antananarivo, Madagascar

Bruno RAMAMONJISOA • Département forêts de l'École supérieure des sciences agronomiques, ESSA, Unité de Recherches en partenariat Forêts et Biodiversité, Antananarivo, Madagascar

Des années 1900 à 1990, les politiques forestières en vigueur à Madagascar se sont développées sur la base des observations de la dégradation continue des écosystèmes forestiers. Perrier de la Bâthie est le plus connu des naturalistes du début du ^{xx}^e siècle à avoir souligné ces processus. Son constat des années 1920, soulignant que plus de 200 000 hectares de formations forestières disparaissent chaque année à Madagascar, reste une des justifications les plus régulièrement reprises de façon incantatoire à toutes les demandes de soutien aux actions environnementales notamment dans le cadre du Plan d'action environnemental (PAE) en vigueur à Madagascar depuis 1990... même si cette argumentation est sujette à caution et ne repose plus sur des faits incontestables (Bertrand *et al.*, 2004).

De Ranavalona II (1868-1883) à l'actuel président de la République malgache, tous les responsables politiques ont eu à cœur de mettre en place des politiques de conservation de ces écosystèmes si riches et fragiles. Ces politiques, basées sur une législation réglementant¹ les *tavy*² et réprimant les

exploitations frauduleuses, n'ont pas été couronnées de succès puisque les éléments de justification des différents programmes environnementaux des quinze dernières années prennent appui sur la dégradation de ces écosystèmes. Aujourd'hui encore, la politique de lutte contre les *tavy* par voie de sensibilisation ou de campagnes de communication montre ses limites.

Au cours des années 1990 à 2000, un vaste effort de réflexion a permis de retenir de nouveaux éléments pour la mise en place d'une politique environnementale qui intègre les secteurs pastoraux, halieutiques et forestiers. Cette politique, basée sur de nouveaux textes intersectoriels mais aussi sectoriels devait reléguer les textes coloniaux aux archives et mettre en place les conditions d'une gestion contractuelle de ces écosystèmes dans un esprit non plus de répression mais de cogestion avec les populations riveraines.

Ces évolutions d'ordres législatif et réglementaire sont manifestes et marquent une véritable modernisation du secteur environnemental dont le secteur forestier. Avec la nouvelle politique forestière³ ont également été élaborées plusieurs autres stratégies relatives notamment à la gestion des risques et des catastrophes, à la conservation durable de la biodiversité ou à la gestion durable des zones côtières (Ramamonjisoa, 2004). Malheureusement, pour des raisons à la fois humaines (information et formation d'ac-

1. La nouvelle loi forestière de 1997 conserve la totalité des dispositions de l'ordonnance 60-127 du 3 octobre 1960 fixant le régime des défrichements et des feux de végétation. La loi sur le défrichement n'est pas vraiment répressive. Elle donne plutôt un large pouvoir de décision au service forestier habilité à délivrer les permis de défrichement. Puisque cette loi n'est pas encore abrogée jusqu'à maintenant, le pouvoir des subalternes forestiers a donc encore une force légale. Pour les feux les mesures sont effectivement de nature répressive.

2. *Tavy* : en malgache, désigne la culture sur brûlis.

3. Fixée par le décret n° 97-1200 du 2 octobre 1997.

teurs, notamment de l'administration forestière, peu nombreux), matérielles (manques récurrents de moyens de ces mêmes agents) et organisationnelles (mise en œuvre des procédures de développement et mise en cohérence des textes eux-mêmes) ces textes n'ont pu être pleinement appliqués. Une incohérence certaine est relevée par exemple sur les arrêtés d'application d'un décret relatif au régime d'exploitation forestière qui, au lieu d'édicter des dispositions sur les exploitations rationnelles et durables, ne stipulent pratiquement que des mesures de mise en garde (Ramamonjisoa, *op. cit.*).

En outre, la volonté politique nouvelle issue du congrès sur les aires protégées de Durban en 2003, qui a vu le président de la République de Madagascar engager son pays dans une augmentation de la surface de son réseau d'aires protégées à six millions d'hectares, entraîne l'administration forestière à rechercher, au travers des conditions d'application des textes environnementaux et forestiers, la mise en place de règles de gestion cohérentes avec des objectifs qui apparaissent parfois contradictoires.

Il apparaît surtout que cette volonté de renforcer les conditions de conservation des écosystèmes naturels malgaches par une extension du réseau d'aires protégées rejoint, près de soixante-dix ans plus tard, la volonté des premiers naturalistes, comme Perrier de la Bâthie, de créer des réserves naturelles en 1927. Comme à cette époque, elle suppose de nouvelles exclusions ou limitations quant aux droits légitimes des populations riveraines d'utiliser librement leurs ressources naturelles, créant par là même, sous couvert de la conservation des écosystèmes (Elliott, 1996), une situation en contradiction avec le sens des textes environnementaux les plus récents qui va, au contraire, dans le sens d'une pleine responsabilisation de ces populations. Il n'est malheureusement pas certain que ces évolutions soient, plus que par le passé, couronnées de succès car l'État, soutenu ou non par les acteurs ou les bailleurs du

développement et de la conservation, n'a toujours pas plus de moyens pour faire respecter les nouvelles interdictions !

Dans cet article, nous exposerons dans un premier temps, d'une part l'évolution historique des politiques forestières entre le début de la période coloniale et les années qui ont suivi l'indépendance et, d'autre part, comment s'est développé le cadre légal qui a établi les règles d'une gestion contractuelle des ressources naturelles dont les ressources forestières, principalement. Dans un deuxième temps, nous observerons que l'échec de la politique répressive des anciens souverains malgaches mais aussi des autorités coloniales et post coloniales ne pourra que se répéter dans le contexte actuel si l'on tarde à mettre en application la lettre et l'esprit des textes environnementaux et forestiers adoptés il y a déjà dix ans.

Fondements historiques des politiques forestières

1. Genèse de la réglementation forestière malgache

Dès le début du XIX^e siècle, le roi Andrianampoinimerina (1787-1810) prend conscience de l'importance de la forêt malgache qui est : « *Un patrimoine non susceptible de répartition entre mes sujets... c'est là que les orphelins, les veuves et tous les malheureux viendront chercher leurs moyens d'existence car sans cela ils n'auraient aucune ressource, ne pouvant rien vendre* » (Lavauden, 1934). Il interdit, dès cette époque le feu⁴ et n'autorise la fabrication du charbon de bois que pour les travaux de forge, ceci précise-t-il pour « *éviter la disparition complète et irrémédiable de la forêt* ». Cette interdiction, par voie de coutume, donnait un premier cadre de gestion des forêts malgaches.

4. On peut aussi supposer (mais nous ne disposons pas de données bibliographiques) que la volonté des souverains était plus de pousser les cultivateurs vers les plaines irriguées dont le but était, à terme, un renforcement de son pouvoir.

En 1881, la reine Ranavalona II publie un nouveau code dit « des 305 articles ». Ce code fut promulgué le 29 mars 1881 (Julien, 1932). Il contient 6 articles relatifs aux forêts (101 à 106) sur un total de 305. Ce faisant, la reine donne un cadre formel à la gestion des forêts et précise les sanctions encourues par les contrevenants. Ainsi, l'article 101 annonce : « *Les forêts ne doivent pas être incendiées ; ceux qui les brûleront seront mis aux fers pendant 10 ans* ». Près de vingt-cinq ans avant la colonisation française, l'État démontrait son intérêt pour les formations naturelles de Madagascar.

En 1899, Girod-Genet (1899) affirme à propos des conditions d'application de ce code : « *Il est notoire que cette législation ne fut presque jamais appliquée... Aussi le peuple usa-t-il de la forêt sans mesure et rares sont les cantons forestiers où la main de l'indigène n'ait porté la hache et le feu.* »

Au début de la période coloniale, les règles édictées par le pouvoir malgache n'avaient pas eu l'effet de protection des écosystèmes forestiers escompté.

2. Une nature unanimement reconnue comme exceptionnelle mais menacée

Madagascar a de tout temps été reconnue comme une réserve exceptionnelle de biodiversité ; depuis les « grands » botanistes du début du siècle comme Perrier de la Bâthie, découvreur infatigable des écosystèmes naturels malgaches du début du siècle et qui a le plus « marqué les esprits », jusqu'aux naturalistes conservationnistes des années 1990-2000, surtout attentifs aux conditions d'existence des espèces faunistiques.

Cette nature largement décrite s'est dégradée tout au long du xx^e siècle. Les évaluations de cette dégradation, dont celle de Perrier de la Bâthie énoncée précédemment, restent discutables (Bertrand *et al*, 2004), malgré son indéniable connaissance du terrain. Elle repose en effet sur l'idée (Harrison, 1994) selon laquelle, à l'origine, partout était la forêt, idée aussi rappelée par Lavau-

den (*op. cit.*) qui souligne avec évidence : « *Qu'il n'est plus aujourd'hui contesté que Madagascar ait été jadis entièrement boisée* ».

À partir de ce constat, il est évidemment rapide de conclure, devant des actes de dégradation certes importants mais localisés (ceux constatés par Perrier et ses successeurs) que la forêt est un sanctuaire menacé par l'homme et qu'il convient de le protéger. La situation est assimilée à la deuxième phase du comportement humain vis-à-vis de la nature⁵ (Anonyme, 2004)⁶.

Si Bertrand et Randrianaivo (2003) peuvent ainsi souligner, qu'à ce rythme, Madagascar aurait dû perdre 20 millions d'hectares plus que ce que couvrirait la forêt au début du siècle, il n'apparaît pas que le *tavy* ou que ses effets soient toujours la principale cause (Pfund, 2000) de cette déforestation. Toujours est-il qu'il ne devrait plus, sur ces bases, rester de forêts sur la Grande Ile mais de fait, un peu plus de 9 millions d'hectares⁷ de formations forestières dont certaines encore très riches subsistent.

Les dynamiques de *tavy*, pratiques toujours condamnées mais devant lesquelles toutes les règles mises en place par les autorités n'ont eu le plus souvent que peu

5. On retrouve une succession d'étapes entre milieu forestier (et donc biodiversité dans le cas malgache) et sociétés. Deux phases ont été identifiées : une première phase est qualifiée d'écosystémique, dans laquelle l'homme se comporte en prédateur de la faune mais accepte son intégration au sylvosystème en défiant la nature. La seconde phase dite technologique correspond à l'usage de l'espace naturel à des fins de production par une agriculture extensive ou intensive. Le milieu forestier devient alors concurrent et l'homme introduit de façon consciente une différence entre la forêt (domaine non soumis) et bois (qui reste indispensable à la vie et aux activités).

6. Anonyme, *Des forêts et des hommes*, ghart.univ-Lyon2.fr, 2004, 21 pages.

7. Formations forestières : 9 333 638 d'ha dont 1 147 514 d'ha d'aires protégées et 4 370 063 ha prévus d'être classées dans le futur système d'aires protégées (Jariala, 2006).

d'effets, reflètent les besoins alimentaires incompressibles de ces populations et leurs pratiques sociales (Bertrand et Randrianaivo, *op. cit.*).

C'est dans ce contexte écologique et humain que se développe, sur une période qui s'étend sur un siècle, un cadre légal visant à mettre en place les conditions de préservation des écosystèmes malgaches.

3. Avec la colonisation, mise en place de nouvelles règles

De 1896 à 1913 : premiers textes législatifs et réglementaires

On trouve les axes fondamentaux de la politique forestière des pays sous domination française dans les motifs du code forestier du 21 mai 1827⁸. Il semblerait que le but était de transposer les objectifs de la législation forestière métropolitaine dans ces pays, alors qu'on savait pertinemment, comme le disait Madec (1992) qu'« une législation, quelle qu'elle soit ne vaut que par son application ».

Sitôt après la conquête coloniale, en janvier 1896, un service forestier fut organisé mais l'emploi de chef de service forestier fut rapidement reconnu inutile et la gestion des forêts placée sous les ordres de l'administrateur chef de bureau de la colonisation (Lapie, 1928). Le gouverneur général Gallieni ne semblait pas lui-même convaincu de l'importance de ce secteur (Gallieni, 1899).

À partir de 1896, plusieurs textes furent élaborés par la colonie et concernent l'exploitation forestière, le défrichement, le droit d'usage, les feux de brousse. Ils furent peu appliqués « faute de moyens et sans doute de conviction politique » (Madec, *op. cit.*).

8. « La conservation des forêts est l'un des premiers intérêts de la société et, par conséquent, l'un des premiers devoirs des gouvernements... La destruction des forêts est souvent devenue, pour les pays qui en sont frappés, une véritable calamité et une cause prochaine de décadence et de ruine. » (Madec, 1992),

Outre la remise en cause du principe même de l'existence d'un service forestier par Gallieni, la succession de textes qui vont régir le secteur jusqu'à la fin des années 1920 est inspirée par les textes français et algériens (notamment le décret de 1913), bien loin des réalités malgaches. Ils visent à une gestion de l'exploitation ligneuse pour des besoins commerciaux, à une limitation des droits d'usage des populations riveraines et à une interdiction des tavy. Ils se justifient tous par les interpellations des premiers botanistes explorateurs dont Perrier de la Bâthie (1921) et Humbert (1954) qui mettent en évidence cette richesse mais soulignent aussi les menaces qu'elle encourt par... « l'action de l'homme ».

En 1930 : un décret cadre en réponse à l'inefficacité des textes antérieurs

Lavauden (1934) constatait que les habitudes malgaches de destruction par le feu des peuplements forestiers continuaient d'être tolérées par les autorités locales : « Cette tolérance était parfois le prix d'une exacte rentrée de l'impôt, de la soumission au recrutement ou à des mesures sanitaires impopulaires... » et que la tranquillité administrative était obtenue aux dépens de la forêt. Il en conclut que : « S'il est vrai qu'une politique se juge à ses résultats, aucune n'a fait de plus éclatante faillite que celle-là ». La forêt faisait l'objet d'un chantage administratif : la paix sociale contre l'autorisation de la pratique des feux. De plus, le besoin colonial en terre agricole impliquait aussi un défrichement conséquent des zones forestières.

Les naturalistes Humbert et Perrier de La Bâthie sont les premiers à réagir à ce constat en mettant l'accent sur l'importance de conserver une végétation (et la faune qui y vit), gravement menacée par l'action de l'homme. Très méfiants vis-à-vis des législateurs forestiers, ils soumettent au ministre des Colonies le projet de création de dix réserves naturelles intégrales

suivant une formule nouvelle excluant non seulement toute exploitation mais toute pénétration humaine... Le décret fut signé en 1927 par le président de la République, créant ainsi l'ébauche du réseau d'aires protégées malgaches. Six réserves forestières furent finalement créées. Elles couvraient environ 373 000 hectares, affranchies de tout droit d'usage et étaient soustraites à toute exploitation forestière ou autres activités extractives. Ainsi donc, parallèlement aux réflexions qui allaient conduire à la refonte des textes forestiers, les naturalistes menaient leur propre politique de conservation en soutenant l'idée que la création de réserves forestières d'où l'homme serait exclu était LA solution à la conservation de ces écosystèmes. Ces réserves restaient sous la tutelle de l'administration forestière.

À la fin des années 1920, l'État colonial fait les mêmes constats et réagit en élaborant et en promulguant par la suite le décret du 25 janvier 1930. Le rapport de présentation annonce : « *Un fait brutal domine la question forestière à Madagascar : 100 000 hectares de forêts au minimum disparaissent chaque année sur une superficie totale estimée à 10 millions d'hectares* »⁹.

Donnant une explication différente, le missionnaire Abel Parrot (1925) démontre que des forêts non appropriées par les populations riveraines sont condamnées à être détruites en réaction de protestation et de désespoir par les plus faibles. Malgré sa proposition de mettre en place une gestion locale des forêts par les communautés rurales, les constats de l'inefficacité des conditions d'application des textes forestiers, en particulier celle du décret de 1913, mais aussi en raison de la richesse de la

biodiversité malgache et du rôle particulièrement nocif de l'homme sont tels que le décret de 1930 est quand même promulgué. Il semble que le législateur n'ait pas perçu que les mêmes causes (l'échec des textes antérieurs, notamment de 1913) ne pouvaient avoir que les mêmes effets (l'échec programmé du texte de 1930).

Le décret de 1930, ne fera référence aux contextes locaux, coutumes et autres modes traditionnels de gestion, que par des rapprochements au code des 305 articles (protection contre les feux, défrichements et emplois des bois) qui donnent à ces textes une nette orientation pour une stricte protection des forêts. Ce texte devenait, pour plusieurs dizaines d'années, le cadre légal du régime forestier. Les services forestiers redevenaient, trente ans après, indépendants des services agricoles au travers de la création de six circonscriptions forestières. Ce décret réorganisant le régime forestier¹⁰ en Madagascar et Dépendances est le véritable acte fondateur de la politique forestière malgache. Il affirme en son article 1 que « *les forêts dépendant du domaine de l'État, de la colonie, des communes et autres établissements publics sont inaliénables et imprescriptibles* ». En ce sens, il marque la « victoire » de la thèse qui fait des populations riveraines des ennemies des forêts plus que de possibles alliées (comme le souhaitait Parrot dès 1925).

Ce texte ou plutôt ces textes, ont pour caractéristiques d'être :

- spécifiques, car leur contenu ne concerne que la forêt (bois, autres produits issus de la forêt et droits d'usage) qui présente un caractère inaliénable et imprescriptible ;
- exclusifs, dans le sens où ils énoncent une succession d'interdits plutôt vagues et ambiguës sans préciser ce qui est autorisé. En effet, on considère alors que si le paysan dénature la forêt il convient de l'en exclure.

9. Affirmation qui apparaît aujourd'hui fausse si l'on se réfère aux estimations actuelles des surfaces forestières évaluées, bien évidemment avec d'autres moyens, aux alentours de 9 millions d'hectares. Au rythme de 100 000 ha par an il devrait rester moins de 3 millions !

10. Soit l'ensemble des règles d'ordre public édictées en vue de la conservation et de la mise en valeur des forêts.

Ce n'est pas le cas de l'exploitant qui est réputé savoir ce qu'il fait et qui est le seul à avoir des droits intéressants dans cette forêt. Il y a en outre concentration entre les mains du gouverneur de toutes les concessions ;

– répressifs (interdictions assez floues sauf pour les feux) et créateurs d'obligations (un régime spécial est mis en place pour faciliter les reboisements). À chaque usage forestier on fait correspondre des délits qualifiés.

Dès 1937, il apparaissait que l'administration, notamment celle chargée des forêts, n'était pas en mesure de faire respecter ces textes 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 (Coudreau, 1937). Il fut suggéré 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...* ». En outre, la volonté des forestiers était aussi en butte à des intérêts contraires des administrateurs civils. Madec (1992) note : « *Que les forestiers dérangent et leur action est impopulaire* ». En conséquence, cette administration préférera souvent composer, réduisant ainsi la portée des sanctions et donc la réalité du respect des règles législatives.

Ainsi, dès l'initiation de ces textes, le législateur est bien conscient que le service n'a (n'aura) pas les moyens de les appliquer ! La responsabilité collective des populations s'applique aux forêts domaniales et aux réserves de reboisement. Il laisse les droits d'usage coutumiers se faire tout en laissant une épée de Damoclès au-dessus de la tête de ces populations par des mesures répressives à l'égard des feux. Les propositions de Parrot en 1925 et

de Coudreau en 1937 qui, pour des raisons différentes, tenaient compte des réalités sociales et humaines malgaches, n'ont pas été retenues. Ainsi, les conditions d'application de ce texte ne devaient pas modifier fondamentalement les facteurs de dégradation des forêts.

4. La période post coloniale : la capacité opérationnelle du service forestier en baisse

De 1960 à 1990, la législation forestière n'a pas connu de modifications fondamentales, s'adaptant aux nécessités, notamment économiques (flux et prix des produits forestiers). Au cours des années 1970, on assiste à un arrêt des opérations de classement des forêts, à la poursuite des actions de protection – le plus souvent sous la forme d'interventions de police forestière – et au début des projets de plantations. Pendant une quinzaine d'années, la priorité restera ainsi donnée à la surveillance des massifs et le monopole de gestion de l'État dans les forêts classées sera sans cesse réaffirmé. Au cours de toutes ces années, les efforts furent orientés, outre les questions relatives aux sanctions pour non-respect des règles de gestion, vers le reboisement avec le lancement du projet de reboisement de la Fanalamanga (région de Moramanga).

La baisse des budgets d'investissements consentis à la forêt fut continue à partir de 1972, entraînant non seulement l'arrêt des programmes de plantation publique mais aussi et surtout l'impossibilité des agents forestiers des circonscriptions administratives de faire leur travail de contrôle. À la fin des années 1980, les agents chargés des forêts n'étaient déjà plus en mesure d'exécuter leurs tâches, d'autant plus, qu'éloignés de la capitale, ils ne recevaient que très mal instructions et nouveaux textes, chacun faisant dès lors à leur guise, au mieux ou au pire (Andriambahoaka et Randrianarivelo, 2001).

5. De 1990 à 2008 : les années du programme environnemental

Le lancement du Plan d'action environnemental

À la fin des années 1980, le diagnostic de la dégradation des écosystèmes naturels malgaches était patent. Conscient de ces problèmes, le gouvernement de Madagascar préparait, dès 1988, un Plan d'action environnemental (PAE) soutenu par la plupart des bailleurs de fonds ainsi que par des ONG internationales (Conservation internationale, *World Wildlife Fund*, etc.). En décembre 1990, la Charte de l'environnement était adoptée et les bases du PAE posées. Les grands principes de cette charte, toujours d'actualité, reconnaissent clairement les liens entre protection de l'environnement et développement économique.

La première phase du PAE, le Programme environnemental 1 (PE1), s'est déroulée entre 1992 et 1997. Première phase orientée vers la définition du cadre institutionnel avec la création des principales entités opérationnelles comme l'Office national de l'environnement (ONE) ou l'Agence nationale de gestion des aires protégées (ANGAP) à qui fut confiée, en lieu et place du Ministère chargé des forêts, la responsabilité de la gestion de tout le réseau d'aires protégées mais sans être autorisées (ANGAP) à assurer les tâches de police forestière, notamment de verbalisation. Le PE1 se caractérise par l'expérience des Projets de conservation et de développement intégré plus connus sous le sigle PCDI. Ces projets, mis en place au niveau des populations riveraines des aires protégées ont eu des résultats plutôt mitigés et limités (Pfund, 2000). À travers les PCDI, l'enjeu était, par des actions de développement ciblées sur les populations riveraines des aires protégées, de parvenir à la sanctuarisation de ces territoires. Fin 1995, après trois ans de mise en œuvre du PE1, les résultats montraient 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 malgache. Les PCDI étaient trop ambitieux et donc très coûteux d'où la nécessité de changer d'orientation et d'aller vers des approches régionales (Ramamonjisoa, 2001).

Une politique répressive inapplicable et inappliquée parce qu'illégitime

Au milieu des années 1990, Razafindrabe (1997) montrait que le décret du 25 janvier 1930 réorganisant le régime forestier n'avait aucune légitimité locale car il restait mal compris. Deux souverainetés s'affrontaient, l'administrative et la coutumière, la légale et la légitime. En refusant de prendre en compte les habitudes et usages des populations et donc de leur reconnaître un rôle significatif dans la conservation des écosystèmes forestiers, l'administration (dépourvue des moyens humains et matériels nécessaires) avait dû se résigner à laisser une grande partie du territoire hors de tout contrôle. Elle se contentait de gérer (avec difficulté) les espaces classés et protégés (moins de 10 % des surfaces forestières du pays). Les populations continuaient, sur le reste du territoire, à user des ressources et des espaces comme elles avaient coutume de le faire du fait de la légitimité de leur accès.

Il apparaissait également que les conditions de travail des agents de l'administration forestière avaient pour principale conséquence une « adaptation » locale de ces agents (Andriambahoaka et Randrianarivelo, 2001) : les procédures définies à l'échelle nationale restaient complexes, peu connues, contradictoires et mal adaptées aux réalités quotidiennement ressenties par ces agents. En 2001 (mais la situation était identique quinze ans plus tôt)¹¹, dans douze des dix-huit Circonscriptions de l'environnement, des eaux et forêts (CIREEF) du

11. Même si l'on se situe concrètement dans une période d'application de la loi forestière de 1997, l'information n'est pas encore parvenue aux agents de terrain !

pays, on pouvait recenser dix-sept formes d'autorisation d'exploitation des ressources forestières, lesquelles dépendaient des autorités responsables de délivrance de permis, des types de forêts et de produits exploités, de la durée respective de validation et des textes censés être appliqués (Andriamba-hoaka et Randrianarivelo, *op. cit.*). Les délivrances de certaines autorisations ou permis d'exploitation se faisaient aux niveaux supérieurs sans consultation ou approbation ni des collectivités décentralisées ni des services forestiers régionaux.

Jamais le service forestier n'a été en mesure humainement et matériellement de faire appliquer des textes élaborés par l'administration dans une vision de maîtrise totale sur des espaces que l'on croyait uniquement forestiers, indemnes de toute présence humaine alors qu'ils étaient (et restent) agropastoraux comme l'a notamment montré Charbonnier (1998) dans la forêt classée d'Ambohilero (commune rurale de Didy).

Enfin, le nombre trop élevé de pièces administratives exigées et le manque de moyens humains et matériels du service forestier rendaient impossible la mise en place d'un système de contrôle efficace.

1990 à 1996 : de la gestion des feux à la loi 96-025

Le constat de la persistance des feux de brousse et de la dégradation continue des formations naturelles malgaches amène l'État, à la fin des années 1980, à reconnaître *de facto* l'inefficacité des politiques jusqu'alors menées et à rechercher d'autres solutions.

Après la promulgation de la loi 90-033, ou Charte de l'environnement, qui fixe le cadre général d'exécution de la politique de l'environnement, l'ONE aborde cette difficile question des feux de brousse (Rabefaritra *et al*, 1990) en reconnaissant la nécessité d'aller au-delà des politiques répressives pour mettre en place des dispositifs de prévention des feux au niveau local. Elle suggère une décentralisation législative portant sur la fixation au niveau national des grandes

lignes et des arrêtés d'application régionaux devant contribuer à faciliter le contrôle et la révision. En matière de droits locaux, l'ONE propose la recherche d'un consensus de l'ensemble de la population et suggère qu'un rôle important soit attribué à l'utilisation du *dina*¹² afin d'assurer une meilleure gestion des feux par les *fokonolona*¹³.

Ces recommandations vont dans le sens de l'atelier scientifique sur la gestion locale en 1994 qui confirmait l'hypothèse sous-jacente de l'existence effective des capacités de gestion locales¹⁴ et l'existence des modes coutumiers de tenure foncière, le foncier étant également considéré comme une des motivations des populations à pratiquer le *tavy*.

Le colloque de Mahajanga¹⁵, en novembre 1994, réunissant ONG opérationnelle, organisme de recherche et services étatiques, 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.

12. Convention ou accord entre membres d'une communauté déterminée où chaque membre doit marquer son adhésion par des serments ou des imprécations et dans laquelle des sanctions ou malédictions sont prévues ou réservées à ceux qui ne respectent ou n'appliquent pas les termes convenus.

13. Ensemble des membres adultes d'une agglomération. Les compétences du *fokonolona* en matière de défense de leur propre environnement sont reconnues par l'article 35 de la Constitution malgache. L'ordonnance n° 73-009 du 14 mars 1973 précisait les attributions du *fokonolona* et en particulier son rôle dans la gestion de son patrimoine foncier.

14. Atelier de Mantasoa organisé en octobre 1994 avec l'appui de l'USAID.

15. Centré sur la problématique des aires protégées et des populations riveraines, ce colloque se termina par l'adoption de la déclaration de Mahajanga le 26 novembre 1994 qui reconnaissait surtout (article 1) : « *d'aborder les problèmes des aires protégées et des habitants riverains de façon globale et sur le long terme* » (Déclaration de Mahajanga, 1995).

Les propositions issues de ces travaux, débattues lors du colloque d'Antsirabe en mai 1995 (*encadré 1*), conduisirent à l'élaboration de la loi 96-025¹⁶ sur la gestion communautaire locale des ressources renouvelables. L'adoption de ce texte devait permettre la participation effective des populations rurales à la conservation durable des ressources naturelles renouvelables (article 1) et d'apporter ainsi des solutions aux problèmes de dégradation et de conservation des écosystèmes naturels, non résolus par les politiques d'exclusion des années 1930 à 1990 (CERG2R, 1997).

Encadré 1. Le colloque d'Antsirabe

Ce colloque avait pour objet de discuter et de valider un document publié par l'Office national de l'environnement (Rajaonson, 1995) et qui proposait la légalisation de la gestion communautaire des ressources naturelles. Fruit d'un consensus politique (volonté de décentralisation de l'État) mais surtout d'une forte volonté populaire et du soutien d'experts malgaches conduits par feu Maminiana Razafindrabe alors professeur à l'École supérieure des sciences agronomiques, la loi 96-025 pouvait dès lors être élaborée et promulguée. Le rôle des acteurs extérieurs notamment des experts internationaux relève d'un effet catalyse des dynamiques nationales et locales pour une gestion locale des ressources. Ainsi Madon (1996) rassemblant des contributions de Ramantenaso et Rajaonson devait proposer un cadre opérationnel pour l'application de la nouvelle loi et de développement des contrats de transfert de gestion dans une perspective à long terme.

16. Laquelle est issue (Bertrand *et al.*, 2007) de plusieurs rencontres dont celle de mai 1995 à Antsirabe cofinancé par la Banque mondiale, l'USAID et la Coopération française qui vit la participation de décideurs administratifs et politiques, d'une majorité de représentants des communautés rurales et des bailleurs de fonds. Elle fut adoptée le 10 septembre 1996 (dite aussi loi GeLoSe pour Gestion locale sécurisée).

Cette remise en cause des politiques anciennes de gestion des ressources naturelles concerne l'ensemble des écosystèmes quel que soit leur statut. Les recommandations et *in fine* les nouvelles politiques de gestion retenaient toutes, comme principe de base, l'importance d'associer les populations riveraines à toute volonté de conservation des écosystèmes. Devant l'absence de moyens humains et financiers suffisants des services de l'État, c'était la seule solution envisageable pour passer des situations où les espaces, en l'occurrence forestiers, sont surexploités en raison du libre accès et de l'absence de titre formel de propriété conduisant à une « tragédie des communaux » (Hardin, 1968)¹⁷ ce qui n'empêche pas de reconnaître l'existence de règles coutumières dont le rôle dans la gestion des ressources peut aller dans le bon ou le mauvais sens selon le contexte (Karpe, 2007, Ralalarimanga, 2006).

De 1995 à 2000 : la nouvelle politique forestière

Concomitamment à ce processus législatif intersectoriel porté par la loi 96-025, le secteur forestier évoluait lui aussi pour définir les grands axes d'une Nouvelle politique forestière (NPF). Celle-ci insiste sur la nécessité de « *responsabiliser les acteurs* » et d'être en « *cohérence avec les politiques nationales de développement rural, d'environnement et de décentralisation* ». L'adoption de la NPF prenant en compte la dimension environnementale et donnant une place nouvelle aux communautés locales, aux collectivités locales et au secteur privé fut suivie d'un plan directeur forestier national et d'une nouvelle loi forestière (loi 97-017).

Fruits des nombreuses concertations entre acteurs du secteur forestier, les textes de la NPF permettent d'apporter, dans la

17. On parle de « tragédie des communaux » lorsqu'une ressource renouvelable est exploitée en accès libre. En l'absence de barrière à l'entrée, il est montré que l'accès libre conduit au gaspillage biologique, économique, social.

continuité des textes environnementaux, les éléments législatifs et réglementaires spécifiques à ce secteur et tiennent compte, d'une part de la dégradation des ressources forestières et, d'autre part, du recul de l'autorité de l'administration publique. La nouvelle politique forestière s'insère parfaitement dans le cadre plus large arrêté par la Charte de l'environnement de 1990.

Cette rénovation systématique de toute une législation, datant pour la majorité des textes de l'indépendance, voire de la période coloniale et partiellement modifiée au début des années 1970 afin de prendre en compte le nouveau cadre socio-économique général du pays (libéralisation économique, décentralisation, etc.), fut une des plus grandes avancées de ces quinze dernières années (Maldidier, 2001). Il ne restait plus qu'à l'appliquer.

Au-delà des changements voulus des conditions difficiles d'application

1. Les conditions difficiles de mise en œuvre des politiques forestières

Un personnel très insuffisant

Les agents des services forestiers sont toujours restés en nombre insuffisant

(Raharison, 2006). Cette situation a perduré tout au long du siècle et même si les effectifs atteignirent un pic autour des années 1960 pour rester relativement stable au cours des années 1970, ils commencèrent à diminuer au cours des années 1980 du fait de l'arrêt des recrutements. En tout état de cause cet effectif n'est pas vraiment significatif au regard de la surface des écosystèmes forestiers. Buttoud (1995) précise qu'à Madagascar on comptait 20 000 ruraux pour 25 000 hectares de forêt mais un seul agent forestier. Aujourd'hui encore, le personnel du service forestier reste notablement insuffisant pour assurer ses tâches de surveillance. Les agents concentrent leurs interventions dans des sites particuliers du domaine privé de l'État (forêts classées) laissant de la sorte tout un espace quasiment sans surveillance, donc en accès libre, sujet à toutes sortes d'agressions le plus souvent non sanctionnées (*tableau 1*).

Une présence forte des bailleurs de fonds face à une administration forestière faible

Les changements légaux obtenus dans le domaine des politiques environnementales et forestières au cours des années 1990 sont issus de longs débats dans le cadre d'un processus participatif aux niveaux

Tableau 1. Évolution des effectifs du service forestier

Années	Nombre	d'agents Observations
1900	2	
1921	10	1 inspecteur
1934	57	2 ingénieurs
1937	80 ¹	
1987	900 ² et ³	56 ingénieurs et 366 techniciens
1995	673 agents dont 493 ⁴ fonctionnaires	vieillessement du corps des forestiers, trop forte concentration du personnel à la capitale et sous-qualification du personnel
2000	515 ⁵	
2004	1 120 ⁶ dont une centaine de techniciens forestiers	8,2 millions d'ha de forêts hors aires protégées en 2005 (JAriAla, 2006)*

Sources : ¹ Coudreau (1937) ; ² Buttoud (1987) ; ³ Bertrand (1989) ; ⁴ Orgasys (1995) ; ⁵ Raharison (2000) ; ⁶ ministère de l'Environnement des Eaux et des Forêts (2004).

*JAriAla : Sustainable Environmental and Forest Ecosystem Management in Madagascar (SEFEM), projet USAID. Le terme JAriAla, qui en est la traduction en malgache, signifie « aménagement de la forêt ».

provinciaux et nationaux. Les décisions finales, notamment à l'issue de discussions et l'adoption des nouvelles lois, ont été prises par l'Assemblée nationale et le président de la République. L'application de ces textes, du fait de l'insuffisance des moyens matériels et financiers des agents forestiers, dépendait des financements liés à l'aide au développement des bailleurs de fonds internationaux. Par exemple, le processus de développement des contrats de transfert de gestion¹⁸ pouvait représenter, pour une dizaine de milliers de contrats, la somme de 50 millions d'euros. L'appui des bailleurs de fonds soit bilatéral (Suisse, Allemagne, États-Unis et France notamment) soit multilatéral (Banque mondiale ou Nations Unies) était indispensable. De fait, le soutien financier prévu pour la seule période allant de 1997 à 2001 (*cf.* tableau de bord environnemental, 2002) était de 91,4 millions de dollars américains.

Au-delà des difficultés de gestion d'un tel programme¹⁹, c'est le poids que cet engagement donnait à ces bailleurs regroupés dans de multiples instances de discussion (Comité de fonds pour l'environnement²⁰, Groupe des bailleurs de fonds secteur forêts, Comité technique, etc.) qui posait problème. Tout au long de l'exécution de cette phase 2 du PAE (qui aurait dû voir le développement à grande échelle des contrats de transfert de gestion), bailleurs et responsables de l'administration forestière sont restés dans un rapport de forces où la pression continue et à court

terme des bailleurs se faisait aussi sentir par des conditionnalités toujours plus pressantes.

Le service forestier malgache s'est retrouvé, même s'il a reconnu son incapacité à gérer seul l'ensemble des massifs forestiers et la nécessité d'y associer les populations riveraines, pris dans la « tourmente » de la réforme environnementale et forestière des années 1990 ; il a dû l'appliquer sur le terrain sans avoir forcément compris la portée de ces évolutions, parfois par ignorance ou par réelle volonté d'opposition liée aux rapports de forces existants avec les populations. Les conditions d'application s'en sont trouvées modifiées. L'étude relative à l'évaluation du transfert de gestion (Resolve, 2005) a ainsi montré que la réussite de ces actions n'était pas uniforme et dépendait souvent de la façon dont l'agent de la Circonscription des Eaux et Forêts (CIREF), signataire était associé à l'élaboration du contrat.

Ainsi, entre la pression des bailleurs contraints à des résultats visibles et effectifs dans la durée des financements et les retards liés aux conditions opérationnelles de développement, l'application de ces nouvelles politiques a été gênée.

2. Et dans les aires protégées ?

Le diagnostic établi au début des années 1990 (Weber, 1995) montre que l'occupation humaine des aires protégées est moins due à une « *mythique démographie galopante* » qu'à « *une situation d'accès libre de fait* ». Ce même diagnostic en conclut que la création de ces réserves, sans que l'État n'en ait les moyens humains et matériels de contrôle, est vouée à l'échec.

Les écueils rencontrés par les aires protégées malgaches, mêmes mises sous la responsabilité d'une agence spéciale (ANGAP), montrent la difficulté, dans des contextes de volonté extrême de protection et avec une concentration de moyens humains et matériels, de conserver les écosystèmes.

18. Pour un coût unitaire évalué à 30 millions de francs malgaches de 2001 ou 5 000 euros dans le cadre du Projet énergie domestique de Mahajanga.

19. Ont été effectivement engagés 46,7 millions de dollars américains (Tableau de bord environnemental, 2002).

20. Instance de discussion des conditions d'exécution du PAE entre le groupe des bailleurs de fonds et la partie malagasy.

Des difficultés premières à la remise en cause des objectifs et au retour en arrière

1. Des objectifs structurels à long terme et une ambition spatiale large

La rénovation législative observée tout au cours de la décennie 1990, rendait possible, au travers de l'application des nouveaux textes environnementaux ou forestiers une véritable évolution des conditions de gestion des écosystèmes forestiers. La gestion de ceux qui n'appartiennent pas au système des aires protégées (et qui représentent 90 % de la biodiversité malgache) devenait contractuelle et associait étroitement les populations riveraines à la gestion de leurs ressources naturelles renouvelables. Il ne restait, au début des années 2000, qu'à organiser une application généralisée de ces orientations à l'ensemble du territoire.

Concrètement, ce processus de développement devait, à terme, toucher la majeure partie des 1 100 communes et 13 000 communautés de Madagascar. Le constat d'échec de soixante-dix, voire cent ans de politique répressive (Bertrand et Randrianaivo, 2003) qui avait incité les responsables nationaux à initier cette nouvelle politique environnementale dont la NPF, n'ambitionnait pas, à l'époque, de réussir en quelques années ce que ces soixante-dix ans de politique centralisée n'avaient pas réussi à faire. 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. Il convenait, dans un contexte socio-économique national difficile et marqué par les conditions de l'ajustement structurel, de laisser du temps au temps et de permettre aux nouvelles politiques de montrer leur pertinence.

Des contrats de transfert de gestion multisectoriels ou sectoriels

Ces nouvelles conditions contractuelles légales donnaient une légitimité aux acteurs

locaux pour faire face à cette situation de libre accès. Elles rejoignaient l'évolution des approches environnementales au niveau international, dont celles de la conférence de Rio (1992).

Ces contrats de transfert de gestion sont la première concrétisation des « vieux souhaits » de Parrot ou de Coudreau pour donner (ou redonner) aux populations riveraines des droits légitimes sur leurs forêts.

Ils devaient, en application de la loi 96-025, et au terme d'une négociation entre l'administration et la communauté qui en faisait la demande et en accord avec la commune de tutelle, assurer simultanément :

- le transfert de la gestion des ressources renouvelables concernées à la communauté signataire,
- la garantie à cette même communauté d'une sécurisation foncière (au travers d'un mécanisme inédit appelé Sécurisation foncière relative, SFR) de l'ensemble des terres du terroir concerné. Plus spécifiquement, pour les ressources issues des forêts, la loi forestière 97-017 était, avec ses décrets d'application 98-781 et 98-782, bien articulée à la loi 96-025 (Karpe *et al*, 2004).

Critiquée pour sa complexité, (Hagen *et al*, 2000) la loi 96-025 (dite aussi GeLoSe pour Gestion locale sécurisée) fut complétée, en application de la loi forestière, par le décret 2001-122 relatif à la Gestion contractualisée des forêts (GCF) qui devait préciser les conditions du transfert de gestion des ressources forestières. Cette évolution devait remettre en cause la cohérence juridique entre les textes de nature intersectorielle sous loi 96-025 et les textes sectoriels, notamment forestiers, sous loi spéciale 97-017 (Karpe *et al*, *op. cit.*). Ce décret GCF prévoyait ainsi de ne plus rendre obligatoire la prestation d'un médiateur environnemental et l'implication de la commune rurale. La Sécurisation foncière relative, élément essentiel de la demande des populations rurales était aussi mise de côté.

C'est ainsi, que ces textes, alors qu'ils sont similaires dans leurs fondements, 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 différents²¹ ?

Des textes novateurs mais pas ou mal appliqués, voire rejetés ?

À la fin de 2001, la quasi-totalité des textes qui visaient, en application de la loi forestière de 1997, à la rénovation des conditions de gestion du secteur forestier, était promulguée mais beaucoup d'entre eux n'étaient pas ou difficilement appliqués (Montagne, 2004). Ainsi, les dispositions du décret 98-782 relatif à l'exploitation forestière qui permet aux communautés de base, dans le cadre d'un contrat de gestion, d'assurer l'exploitation directe de tout ou partie de leurs forêts ou de concéder cette exploitation à des exploitants agréés restaient ignorées.

Ces avancées légales importantes, qui constituaient des ruptures par rapport aux anciennes réglementations, tardaient à se concrétiser sur le terrain. Il reste aujourd'hui difficile de reconnaître une volonté forte (et en tout cas rapide) des opérateurs et de l'administration forestière de s'engager dans cette direction. La question des conditions d'exploitation (par adoption de l'adjudication recommandée par la loi forestière) est toujours en suspens faute d'une lisibilité claire sur la méthodologie

d'application, notamment des modalités de création des commissions forestières.

Mais des résultats encourageants

Au cours des dernières années du PE2, soit de 2000 à 2002, le transfert de la gestion des ressources naturelles renouvelables de l'État aux populations riveraines a connu un développement lent. Les premiers contrats ont été signés en juin 2000, près de quatre ans après la promulgation de la loi 96-025 ! Et, à la fin 2002, seule une centaine de contrats avaient été signés. Le développement quantitatif a été ensuite plus rapide puisqu'à la fin 2004, 453 contrats étaient signés soit une surface totale de 400 000 hectares (Resolve, 2005).

L'évaluation du fonctionnement d'une trentaine de ces contrats, dans différentes régions de Madagascar et pour différentes ressources permettent de retenir (Collas, 2005) que mis à part les transferts de gestion qui ont échoué et les transferts qui ne sont pas encore fonctionnels, les contrats participent de façon significative à l'amélioration de l'environnement : réduction des feux de brousse, protection effective contre des pressions excessives sur les ressources, organisation des prélèvements jugés supportables par le milieu. Ils apportent 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).

On note également 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.

Les transferts qui intègrent des interdictions de pratiques majeures, d'exploitation par exemple, sans pour autant mettre en place des alternatives économiques réalistes

21. Comment doit-on comprendre le procès-verbal 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) ».

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 transfert de gestion.

Quels que soient les supports légaux utilisés (et qui finalement diffèrent peu sur le fonds) la contractualisation de la gestion des ressources naturelles renouvelables de l'État aux populations riveraines reste un processus qui se situe dans une perspective à long terme qui ne doit pas être remise en cause sur des constats limités voire des rumeurs non vérifiées même si des ajustements sont nécessaires pour améliorer la cohérence globale du dispositif ou de son fonctionnement.

On se situe bien, relativement aux perspectives à long terme d'application des nouvelles politiques environnementales et spécifiquement forestières, dans un schéma d'évolution et non pas de remise en cause, voire de retour en arrière.

Conclusion

De la fin du XIX^e siècle jusqu'aux années 1980, les textes élaborés dans un premier temps par l'administration coloniale puis par l'État malgache indépendant ont tous montré la volonté de mettre en œuvre une politique de contrôle de l'exploitation et des défrichements agricoles. Dès les années 1920, devant l'échec des premières réglementations et de la présence des populations utilisatrices coutumières des espaces forestiers, les naturalistes contribuèrent à initier les premières aires protégées d'où l'homme était exclu.

À la fin des années 1980, la dégradation des écosystèmes forestiers entraîna les autorités malgaches à développer des mécanismes pour lutter contre l'occupation illícite des aires protégées, notamment par les projets de conservation et de développement intégré qui ne donnèrent pas de résultats significatifs. Hors des aires protégées, par la mise en œuvre de textes législatifs

nouveaux transversaux, comme la loi relative à la gestion locale sécurisée, ou sectoriels, comme la loi forestière censée se substituer au décret colonial de 1930, elles tentèrent d'initier de nouveaux schémas de conservation par la valorisation des ressources ligneuses ou non ligneuses.

Aujourd'hui, après plus de dix ans de réflexions pour élaborer une nouvelle politique environnementale et particulièrement la politique forestière, enfin aboutie en 2000, et quelques années de mise en œuvre, on assiste à des remises en cause et à des interprétations diverses sur le sens de ces deux politiques, et qui se traduisent le plus souvent par des questions comme : court terme (est-ce que le contrat X répond bien au concept d'une gestion durable ?), le contrat Y a été pris en flagrant délit de blanchiment de bois, etc.. On oublie les conséquences des soixante-dix ans, voire plus, de politiques antérieures répressives.

Or les multiples expériences de transfert de gestion en cours à Madagascar montrent (Resolve, 2005), par la diversité de leur état, que cela soit sur le plan social, économique ou environnemental, des situations contrastées où le meilleur côtoie le pire. Cette situation fluctue au quotidien et les résultats obtenus sur le terrain semblent dus à des raisons uniquement liées aux conditions d'application des nouveaux textes. Par exemple la non-intervention d'un médiateur environnemental prévu par la loi ; la non-implication des maires normalement signataires des contrats ou des agents des services techniques souvent oubliés lors de la phase de création du contrat, alors qu'ils ont la charge du suivi. Point focal des nouvelles politiques environnementales, le contrat de transfert de gestion permet ces populations de valoriser économiquement leurs ressources dans un esprit de lutte contre la pauvreté et de conservation de leurs écosystèmes. L'enjeu est, pour un même site, de pouvoir le faire fonctionner sur une longue période, le temps nécessaire pour que les populations bénéficiaires rejettent définitivement

vement les anciennes politiques, basées sur leur exclusion de la gestion de leurs écosystèmes forestiers. *In fine*, il s'agit d'en finir avec la poursuite des constats de dégradation des forêts malgaches.

*
* *

Avec le recul, on peut faire deux observations :

- les constats des années 1990, montrant l'inefficacité des politiques de conservation entre les années 1930 et 1990 (Bertrand, Ribot, Montagne, 2004) ont permis la promulgation des textes environnementaux et forestiers novateurs de 1996 et 1997, appliqués à partir des années 2000 ;
- la volonté d'une extension spatiale forte du réseau d'aires protégées, annoncée lors du congrès international sur les aires protégées de Durban en 2003, fait penser aux discussions ayant amené les autorités coloniales des années 1920 à promulguer le décret de 1930 mais aussi à créer les premières aires protégées.

Cette même évolution vers toujours plus d'aires protégées, à la suite de la pression des organisations non gouvernementales de conservation (Myers, 2000), soixante-dix ans après avoir fait le constat de l'inefficacité

des dispositifs répressifs, dans les mêmes conditions de dégradation environnementale et de faiblesse de l'administration forestière, laisse craindre une poursuite des phénomènes de dégradation. En effet, si le décret de 1930, par son approche répressive, n'a pas réussi à protéger les écosystèmes, le renforcement du réseau d'aires protégées, sans plus de moyens de protection, ne pourra empêcher leur dégradation. Comme on l'a longuement souligné au cours de cet article, la non ou mauvaise application des textes environnementaux et forestiers les plus récents, qui associent les populations à la gestion de leurs massifs, serait un retour en arrière, le missionnaire Abel Parrot subissant, en quelque sorte, un deuxième échec comme en 1930.

Les conditions d'application de ces textes, dans le contexte de pauvreté des populations rurales, seront toujours difficiles mais il faut retenir les leçons du passé et poursuivre les efforts dans la nouvelle direction qui a été identifiée et retenue après de longs débats. Le chemin est long mais il convient de garder le cap d'une application de ces textes pleine et entière. L'objectif reste bien, à l'horizon d'une vingtaine, voire d'une trentaine d'années, d'ancrer cette nouvelle politique forestière dans les habitudes des populations et des administrations. ■

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Andriambahoaka H., Randrianarivelo G.-B. (2001). *Étude sur les procédures d'attribution des permis, de suivi et de contrôle des produits forestiers*. Étude CIRAD-Forêt, SCAC Antananarivo, DGEF, Antananarivo, 43 p.
- Bertrand A., Rabesahala Horning N., Rakotovo Andriankova S., Ratsimbarison R., Andriatahiana V. (2007). 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. In Montagne P., Razanamaharo Z., Cooke A. (Eds), « *Tanteza, le transfert de gestion à Madagascar ; dix ans d'efforts* ». Ouvrage à paraître, Madagascar, Cite Antananarivo.
- Bertrand A., Randrianaivo D. (2003). Tavy et déforestation. In Aubert S., Razafiarison S., Bertrand A. (Eds), « *Déforestation et systèmes agraires à Madagascar. Les dynamiques des tavy sur la côte orientale* », Montpellier et Antananarivo, Cirad-Cite-Fofifa, p. 9-30.
- Bertrand A., Ribot J., Montagne P. (2004). The Historical Origins of Deforestation and Forest Policy in French-speaking Africa: from superstition to reality? In Babin D. (Ed.), « *Beyond Tropical Deforestation. From Tropical Deforestation to Forest Cover Dynamics and Forest Development* », UNESCO CIRAD, p. 451-463.
- Bertrand A. (2004). The spread of the Merina people in Madagascar and natural forest and eucalyptus stand dynamics. In Babin D. (Ed.), « *Beyond Tropical Deforestation. From Tropical Deforestation to Forest Cover Dynamics and Forest Development* », UNESCO CIRAD, p. 151-156.
- Bertrand A. (1989). Analyse économique de l'approvisionnement d'Antananarivo en produits forestiers et propositions de réforme de la réglementation et des redevances forestières. Nogent-sur-Marne, CTFT, *Politique, réglementation et taxation forestières*, tome III.
- Buttoud G. (1995). *La forêt et l'État en Afrique sèche et à Madagascar*. Paris, Karthala, 247 p.
- Buttoud G. (1987). *Législation forestière et crise agraire : le cas de Madagascar. Rédaction provisoire*. Nancy, Laboratoire d'économie forestière et agricole, 21 p.
- CERG2R (Centre d'études et de recherches sur la gestion des ressources renouvelables), CIRAD-Forêt (Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement). (1997). *Ce qu'il faut savoir sur la GELOSE, Gestion locale sécurisée des ressources renouvelables*. Antananarivo, Office national pour l'environnement, 28 p.
- Charbonnier B. (1998). *Limites et dynamiques coutumières dans la forêt classée d'Ambohilero*. Montpellier, ENGREF, 91 p.
- Collas de Chatelperron Ph., Razafindrianilana N. (2005). Impacts environnementaux des transferts de gestion. In Montagne P., Razanamaharo Z., Cooke A. (Eds), « *Tanteza, le transfert de gestion à Madagascar ; dix ans d'efforts* », Antananarivo, Cite, 7 p.
- Coudreau J. (1937). La forêt malgache : son rôle dans l'économie générale du pays, sa conservation, son amélioration. Antananarivo, *Bulletin Économique de Madagascar*, p. 75-96.
- Déclaration de Mahajanga (1995). Une ère nouvelle pour les aires protégées ? *Bois et forêts des tropiques*, n° 244, 2 p.
- Elliott C. (1996). *Paradigmes de conservation des forêts*. FAO, UNASYLVA, n° 187, 9 p.
- Gallieni J. (1899). *Rapport sur Madagascar*. Imprimerie officielle, 484 p.

- Girod-Genet L. (1899). Notes reconnaissances et explorations. *Revue trimestrielle*, 3^e volume, p. 51-85.
- Hagen R., Raharison R., Rarivomanana P., Rajaonson B. (2000). *L'évaluation des projets pilotes d'aménagement des forêts naturelles à Madagascar*. Direction générale des eaux et forêts, DGEF, 55 p.
- Hardin G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*, 162, p. 1243-1248.
- Harrisson R. (1994). *Forêts, Essai sur l'imaginaire occidental*. Paris, Flammarion, 392 p.
- Humbert H., Leandri J. Cinquante ans de recherches botaniques à Madagascar. *Bulletin de l'Académie malgache*, numéro spécial cinquanteenaire, p. 33-42.
- JariAla (2006). *Étude sur la consommation et la production en produits forestiers ligneux à Madagascar*. USAID. 35 p.
- Julien G. (1932). *Code des 305 articles 1881. Instructions aux Sakaizambohitra. Règlements de gouverneurs de l'Imerina*. Tananarive, Imprimerie Officielle, 185 p.
- Karpe Ph., Rakotomalala F.-V., Rambinintsotra S.-H. (2004). *De la mise en œuvre des normes législatives en général et du rapport GeLoSe/GCF en particulier. Note d'étape*. Consortium Resolve-URP-IRD, 8 p. + annexes.
- Karpe Ph. (2007). La bonne gouvernance juridique de l'environnement à Madagascar : l'indispensable restructuration du droit étatique malgache. *Études rurales*, « Transfert et détournement des concepts du développement. L'exemple de Madagascar », n° 178.
- Karsenty A., Nasi R. (2004). Un commentaire sur l'article d'E. Niesten et R. Rice. Les « concessions de conservation » sonnent-elles le glas de l'aménagement forestier durable ? *Revue Tiers-monde*, tome XLV, n° 177, p. 153-162.
- Lapie G. (1928). Les forêts des colonies françaises. Nancy, *Annales de l'École Nationale des Eaux et Forêts*, tome II, fasc. 1, p. 116.
- Lavauden L. (1934). Histoire de la législation et de l'administration forestières à Madagascar. *Revue des Eaux et Forêts*, n° 72, p. 949-960.
- Madec J.-H. (1992). *La législation forestière tropicale française, Indochine-Madagascar-Afrique*. Rapport manuscrit, 153 p.
- Malididier C. (2001). *La décentralisation à la gestion des ressources renouvelables à Madagascar. Les premiers enseignements sur le processus en cours et méthodes d'intervention*. Rapport ONE/SCAC, 119 p.
- Ministère des eaux et forêts, (1997). Décret n° 97-2000 portant adoption de la Politique forestière Malagasy du 2 octobre 1997. Antananarivo, Journal officiel de la République de Madagascar, p. 2324-2348.
- Ministère de l'Environnement (1997). *Loi n° 90.033 du 21 octobre 1990 portant Charte de l'Environnement modifiée et complétée par la Loi n° 97.012 du 6 juin 1997*.
- Myers N., Mittermeier R.-A., Mittermeier C.-G., da Fonseca G.-A.-B., Kent J. (2000). Biodiversity Hotspots for Conservation Priorities. *Nature*, n° 403, p. 853-858.
- Madon G. (1996). *Gestion locale sécurisée des ressources renouvelables et du foncier (Gelose) ; Étude de faisabilité*. Marge/One Antananarivo, 25 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. Contribution à l'étude « Évaluation et perspectives des transferts de gestion des ressources naturelles dans le cadre du programme environnemental 3 », Antananarivo, URP Forêts et Biodiversité, 53 p.
- Orgasys (1995). *Inventaire du personnel et organigramme des emplois de la Direction des Eaux et Forêts. Consortium pour la gestion et la formation des ressources humaines de la DEF*. Antananarivo, Madagascar, 36 p. + annexes.

- Parrot A. (1925). Déboisement et reboisement à Madagascar. Tananarive, Gouvernement général de Madagascar, Imprimerie de l'Imérina, *Bulletin économique*, numéro spécial, 3 p.
- Perrier de La Bâthie H. (1921). La végétation malgache. *Annales du Musée colonial de Marseille*, 29^e année, 3^e série, 9^e volume, 257 p.
- Pfund J.-L. (2000). *Culture sur brûlis et gestion des ressources naturelles. Évolution et perspectives de trois terroirs ruraux du versant Est de Madagascar*. Thèse EPFZ n° 13 966, Zurich.
- 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*. Tananarive, Office national de l'environnement, 8 p.
- Rajaonson B., Randriamarolaza L.-P., Randrianaivo D., Ratsimbazafy E., Rejo Tsiresy V. (1995). *Proposition d'une politique de décentralisation de la gestion des ressources renouvelables et des feux de végétation*. Antananarivo, Office National de l'Environnement et Office Statistique et Informatique pour la Programmation du Développement, 77 p.
- Raharison R. (2000). Contexte institutionnel de la conservation des forêts à Madagascar. In Nitsen E., Ramamonjisoa B., Edmond R., Rabarison H., Raharison R. (Eds), « *Étude sur la politique de conservation des ressources forestières à Madagascar* », Antananarivo, Conservation Internationale, Direction générale des Eaux et Forêts.
- Raharison R. (2006). Difficultés de l'État et de l'administration forestière pour assurer la mise sous aménagement durable des forêts à Madagascar. In Bertrand A., Montagne P., Karsenty A. (Eds), « *Forêts tropicales et mondialisation. Les mutations des politiques forestières en Afrique francophone et à Madagascar* », Paris, l'Harmattan, p. 300-313.
- Ralalarimanga H. (2006). *Droit, pratiques locales et gestion durable des ressources naturelles renouvelables : étude de cas sur l'application de la Gelose à Ambohirano Merikanjaka*. Université d'Antananarivo, ESSA, Mémoires de fin d'études, 100 pages + bibliographie + annexes.
- Ramamonjisoa B. (2001). *Analyse de l'évolution des stratégies de conservation de la biodiversité à Madagascar*. Stocktaking USAID, 35 p.
- Ramamonjisoa B. (2004). Origines et impacts des politiques de gestion des ressources naturelles à Madagascar. *Journal forestier Suisse*, 155, p 467-475.
- Razafindrabe M. (1997). *Les aspects humains de la gestion des ressources naturelles à Madagascar*. Antananarivo, CERG.2R, 14 p.
- Resolve (Cabinet) (2005). *Évaluation et perspectives des transferts de gestion des ressources naturelles dans le cadre du Programme Environnemental 3*. Antananarivo, Rapport final de synthèse, 55 p.
- Tableau de bord environnemental (2002). *Édition nationale*. Office national de l'environnement, Antananarivo, Madagascar. 141 p.
- Weber J. (1995). L'occupation humaine des aires protégées à Madagascar : diagnostic et éléments pour une gestion viable. *Natures-Sciences-Société*, vol. 3 (2), p. 157-164.