

La Gestion Contractuelle, Pluraliste Et Subsidaire Des Ressources Renouvelables A Madagascar (1994-1998)

ALAIN BERTRAND

Résumé: Cette combinaison de trois articles courts traite de l'aboisement, le bail, et la législation sur l'environnement à Madagascar. Le premier article soutient que bien que l'eucalyptus n'est pas originaire de Madagascar, il a été historiquement un produit de grande valeur, source de revenu par la voie du marché de bois urbain d'énergie, et une stratégie clef pour affirmer le droit à la propriété. La combinaison des motivations du bail et du commerce explique la persistance de cette dynamique des plantations paysannes pendant un siècle. Le deuxième article qui traite de l'insécurité du bail affirme qu'en fin de compte l'état n'a pas bien fait au sujet de l'immatriculation formelle du bail. Le système du bail traditionnel basé sur la communauté domine toujours, néanmoins leur légitimité est mise à l'épreuve par la complexité énorme des règles légales. En fin de compte, l'insuccès de maintenir la sécurité du bail est l'une des pierres d'achoppement du développement. Cette échec fait partie de la même insuccès de l'état d'engager éfictivement la population rurale dans un processus de conservation participatif. L'article dernier explique dans les grandes lignes détaillées la législation et le programme GELOSE qui a le but de déléguer l'aménagement des ressources renouvelables aux communautés locales. Ce programme est financé par la Banque mondiale, l'Aide Française, et l'Agence Américaine pour le Développement International. Passant au-delà d'une approche participative à la préservation, GELOSE concentre sur une approche contractuelle par laquelle les communautés locales gagnent les droits et les responsabilités de l'aménagement de ressource locale par le moyen des contrats légales et formelles avec le gouvernement national et d'autres financiers.

LA NOUVELLE POLITIQUE MALGACHE DE GESTION COMMUNAUTAIRE LOCALE DES RESSOURCES RENOUVELABLES

La loi 96-025 et la composante GELOSE du Programme d'Action Environnemental II

A Madagascar la politique de transfert contractuel de la gestion des ressources renouvelables aux communautés locales de base est née du triple constat de l'échec sur un siècle de la gestion antérieure marquée par l'interventionnisme de l'Etat, par le caractère répressif et centralisateur de la réglementation sur l'ensemble des sols, des espaces et des ressources et de l'incapacité de l'administration à exclure surveiller et punir partout en tout moment. Ce triple échec génère une situation d'accès libre et la dégradation rapide des ressources naturelles.

En septembre 1996 fut promulguée la loi 96-025 sur la gestion locale des ressources renouvelables, puis en 1997 fut instituée dans le cadre de la deuxième phase (1997-2001) du Plan

Alain Bertrand, CIRAD-Fôret, Programme "Forêts naturelles", Campus de Baillarguet, Montpellier.

<http://www.africa.ufl.edu/asq/v3/v3i2a6.pdf>

d'Action Environnemental (financé conjointement par divers bailleurs de fonds dont la Banque Mondiale, la Coopération Française et l'USAID) une composante « transversale », GELOSE, Gestion Locale Sécurisée. Cette composante du PE II est chargée de la mise en place des tous les outils institutionnels, réglementaires, fiscaux et économiques nécessaire pour la mise en place sur l'ensemble de Madagascar dans un délai raisonnable de 10 à 20 ans des contrats de transfert de gestion des ressources aux communautés rurales de base (dits « contrats GELOSE »).

Les deux éléments constitutifs complémentaires des contrats « GELOSE »

Les contrats GELOSE doivent au terme d'une négociation entre l'administration et la (ou les) communauté(s) demanderesse assurer simultanément (1) le transfert de la gestion des ressources renouvelables concernées sur le terroir et assurer le bénéfice exclusif de cette gestion pour la communauté signataire, (2) la sécurisation foncière « relative » (par opposition à une sécurisation foncière « absolue » censée être assurée par cadastrage) de l'ensemble des terres du terroir concerné. Les contrats GELOSE sont signés à la fois par l'administration, par la communauté rurale signataire et par la commune, collectivité territoriale de base.

Une politique à l'échelle de tout Madagascar

La loi 96-025 a lancé de façon officielle une nouvelle politique à l'échelle du pays visant à assurer aussi rapidement que possible une gestion viable à long terme des ressources renouvelables par les communautés rurales de base (environ 13 000) en liaison avec les communes (environ 1300). Un tel objectif ne sera réaliste que si sont d'emblée mis au point des outils institutionnels, réglementaires, fiscaux et économiques adaptés à la diversité des ressources, des situations sociales ou naturelles et à la modicité durable des moyens publics malgaches. Ces outils et les procédures pour les mettre en oeuvre devront donc être à la fois adaptés, faciles d'emploi, simples, duplicables, flexibles et peu coûteux.

L'EMERGENCE DE LA POLITIQUE DE GESTION LOCALE CONTRACTUELLE DES RESSOURCES RENOUVELABLES

Gérer l'ensemble des ressources

Dans les années 1994 et 1995, après trois ans de mise en oeuvre du Programme d'Action Environnemental, il est apparu clairement 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 et qu'il convenait de gérer l'ensemble des ressources à l'échelle du territoire de la Grande Ile pour que la conservation puisse être efficace.

Sortir de la logique de la gestion étatique et réconcilier le Légal et le Légitime

A Madagascar l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques environnementales en général et la gestion des ressources renouvelables ont toujours été du ressort exclusif de l'Etat.

Depuis la période coloniale, le dispositif institutionnel et réglementaire mis en place excluait les populations et les communautés locales de la gestion des espaces naturels et des ressources renouvelables, propriétés exclusives de l'Etat. Cependant, la domination de ce mode de gestion étatique des ressources renouvelables n'a pas pour autant hypothéqué l'existence d'un mode de gestion locale, traditionnelle et communautaire. Ce dernier est resté prédominant, même de nos jours. Il en résulte une situation ambivalente qui fait qu'un système légal et dominant coexiste avec un système prédominant, souvent légitimé localement. Une telle situation aboutit le plus souvent à une impasse qui se traduit par une situation de libre accès aux ressources. C'est ce libre accès qui explique la course à la terre et aux ressources et leur dégradation rapide à Madagascar.

Une émergence rapide concomitante au processus de décentralisation politique

A partir des années 90, et sous l'impulsion conjointe de différents bailleurs de fonds (Banque Mondiale, USAID, Coopération française, etc.), des chercheurs nationaux et internationaux se sont engagés dans des réflexions autour des alternatives possibles à mettre en œuvre pour une politique efficace dans le domaine de la gestion des ressources renouvelables. En Octobre 1994 fut organisé un atelier à Mantasoa, faisant suite à des études menées autour de certaines Aires Protégées sur les formes de gouvernance locale et sur les capacités locales. En novembre 1994, un colloque international fut réuni à Mahajanga avec la participation de représentants de l'Etat, des bailleurs de fonds, mais aussi de paysans issus des communautés vivant dans la périphérie des Aires Protégées. Il a conclu qu'il était indispensable de faire participer sur une base contractuelle les populations locales à la gestion des ressources renouvelables dans les zones environnantes des Aires Protégées. Dans le même temps une équipe de consultants malgaches travaillait à élaborer une proposition de politique de gestion des feux de végétation. Ils conclurent que le problème prioritaire était de mettre en place une gestion locale contractuelle des ressources renouvelables. Cela a abouti à l'organisation d'un atelier national sur la gestion locale et communautaire des ressources renouvelables à Antsirabe au mois de mai 1995 avec la participation de représentants de communautés locales. Cet atelier fut à l'origine de la loi 96 025 consacrant la mise en place de la gestion locale sécurisée à travers un processus de transfert de gestion des ressources renouvelables aux communautés locales.

La demande sociale des populations rurales

Les études à caractère participatif menées sur le terrain ont montré que les populations ont une appréciation positive d'une éventuelle mise en œuvre de la GELOSE. Elles se sont beaucoup exprimé, et de manière négative concernant la politique centralisatrice, exclusive et répressive de l'Etat. La population exprime souvent son désir de gérer sous sa propre responsabilité les ressources de son terroir ou de sa région. D'autant plus que la mise en place de cette nouvelle politique de gestion des ressources s'intègre dans un contexte de désengagement de l'Etat et de mise en œuvre d'une décentralisation effective.

Gestion contractuelle et approche patrimoniale: les « médiateurs environnementaux »

Cette politique implique cependant la mise en place de structures opérationnelles et d'outils. La gestion contractuelle nécessite la mise en oeuvre d'une démarche patrimoniale (basée sur la définition préalable d'objectifs communs de très long terme) en vue de dépasser la situation d'impasse évoquée plus haut. Cette démarche patrimoniale est conçue comme un facteur de redynamisation des communautés locales: Elle nécessite l'intervention d'un « médiateur environnemental » chargé de faire émerger de la négociation entre l'administration et les communautés locales les objectifs communs de très long terme d'où seront déduits des contrats de transfert et des règles de gestion.

RESULTATS ACTUELS, ENSEIGNEMENTS, RISQUES, ENJEUX ET DEFIS

La mise au point de l'outil institutionnel et la préparation des actions locales

A l'heure actuelle, le processus de mise en place de l'outil institutionnel est en cours et parallèlement des actions de mise au point méthodologique et de démonstrations sont engagées ou en cours d'engagement dans diverses conditions institutionnelles:

Les textes d'application de la loi 96-025 et le lien avec l'élaboration des textes d'application de la loi forestière

L'ensemble des principaux textes d'application de la loi 96-025 ont été élaborés sous la supervision d'un comité interministériel, en cohérence avec la préparation des textes d'application de la nouvelle loi forestière. Les projets de textes sont achevés et transmis aux instances politiques.

La méthode d'identification-formation des médiateurs et la préparation de la campagne d'information

La méthodologie d'identification, de formation et de mise en place opérationnelle des médiateurs environnementaux est en voie d'achèvement et l'équipe des formateurs des médiateurs est opérationnelle. De même la brochure d'information des acteurs locaux et des populations rurales sur le processus et les contrats GELOSE est achevée et sa diffusion dans certaines zones prioritaires débutera avec les actions de terrain.

Etudes de filières et mise au point d'outils économiques de gestion des ressources renouvelables

La dernière section de la loi 96-025 prévoit la mise en place d'outils de gestion, économiques, institutionnels et fiscaux pour assurer une meilleure valorisation primaire et in situ de la biodiversité et partant pour favoriser la gestion viable à long terme des ressources renouvelables.

La préparation des actions de formation des acteurs locaux

Les actions de formation des acteurs locaux (maires des communes rurales, représentants des communautés rurales, agents des régions des diverses administrations déconcentrées, etc.) vont être définies et lancées dans diverses zones prioritaires.

La préparation des tous premiers contrats GELOSE

Ces premiers contrats sont en cours de préparation sur des terrains ou des projets de développement ont engagé depuis plusieurs années des actions forestières.

Politique de gestion locale des ressources renouvelables et développement régional

Il y a à Madagascar 1300 communes et 13000 communautés rurales environ. Il n'est donc pas envisageable d'éparpiller la mise en place des contrats GELOSE sur l'ensemble du territoire national. Au contraire des zones prioritaires où focaliser les actions ont été choisies.

Les composantes GELOSE et AGERAS du Programme d'Action Environnemental

La mise en place des contrats GELOSE est prévue selon un processus combinant les actions des deux composantes transversales du Programme Environnemental II (1997-2001), AGERAS et GELOSE, (Actions de Gestion de l'Environnement Régionalisées et selon l'Approche Spatiale & Gestion Locale Sécurisée). Il s'agit dans un premier temps de faire émerger à un niveau régional (à « géométrie variable » défini cas par cas) une instance (à concevoir de façon spécifique et adaptée) de planification régionale concertée du développement (et non pas de l'environnement) qui soit réellement une construction autonome et viable issue de la conjonction d'initiatives locales. C'est cette instance qui définira les priorités régionales pour la mise en place des contrats GELOSE. C'est pourquoi il semble préférable de parler de gestion subsidiaire (impliquant différents niveaux spatiaux) plutôt que de se limiter à parler de gestion communautaire.

Une première action de terrain engagée à Andapa sur financement FED

D'ores et déjà une action de ce type est lancée sur le terrain depuis fin 1997 dans le bassin versant et la cuvette agricole d'Andapa au Nord-Est de Madagascar, sur un financement du FED, hors du PE II, ce qui montre déjà une première appropriation de l'outil GELOSE, hors du secteur environnemental dans le développement rural.

Les résultats actuels et leurs enseignements

Les résultats obtenus sont encore très partiels et ne permettent pas de juger de l'efficacité d'ensemble de la réforme engagée. Toutefois quelques leçons majeures peuvent d'ores et déjà être tirées:

La demande des populations rurales, la décentralisation et le rôle de l'Etat

La gestion locale des ressources renouvelables répond manifestement à une attente réelle des populations rurales qui réagissent toujours positivement aux propositions qui leur sont faites. De même le processus de décentralisation politique en cours à Madagascar répond à une attente. Mais il apparaît d'ores et déjà clairement qu'il ne saurait y avoir de décentralisation positive et réelle, ni de transfert viable de gestion des ressources renouvelables sans un Etat fort dont les fonctions soient clairement redéfinies. Le désengagement de l'Etat ne doit pas aboutir à un Etat exsangue incapable de faire fonctionner le processus de décentralisation et de transfert de gestion des ressources. C'est là sans doute un des risques majeurs à éviter.

Passer de l'approche participative à l'approche contractuelle

La loi 96-025 marque le passage d'une approche « participative » du développement à une méthode « contractuelle », où les différents acteurs sociaux concernés par la gestion des ressources renouvelables et de l'environnement deviennent malgré leur diversité et leur pluralité des partenaires ayant des obligations réciproques: Etat (administrations), communautés rurales, collectivités territoriales (communes, régions), ONG, organismes confessionnels, projets de développement ou de conservation, opérateurs privés, etc. Les choix d'actions résultent de cette négociation et ne sont pas (plus) préétablis. Parler de pluralité et d'approche contractuelle représente une mutation fondamentale qui ne se traduira que progressivement dans les comportements et les mentalités.

Enjeux et défis du processus en cours

La mise en place d'une gestion contractuelle pluraliste et subsidiaire des ressources constitue en soi un enjeu considérable qui va déterminer l'état futur à long terme de l'environnement à Madagascar. Mais cet enjeu est lié à d'autres qui ne sont pas moins déterminants pour le développement et la conservation de la biodiversité:

Intégrer l'environnement dans le développement rural

Madagascar s'oriente vers la décentralisation et la gestion durable des ressources naturelles sous l'effet combiné:

1. d'une revendication des acteurs locaux face à la faillite de l'Etat central et à certains aspects exagérément conservacionistes du Programme Environnemental I (PE I)
2. des contraintes de rationalisation de l'aide extérieure: le PAE, compte tenu de son coût, doit devenir avant tout un investissement de développement

3. des réflexions stratégiques sur la gestion communautaire locale des ressources renouvelables en alternative au faux dilemme protection autoritaire/accès libre
4. de l'évolution des approches environnementales au niveau international, d'une vision essentiellement naturaliste à une prise en compte de l'économie et des sociétés, d'une vision étatique et centralisatrice vers la reconnaissance du rôle des populations et la réhabilitation du niveau local, enfin, d'une approche purement conservationniste à une vision plus dynamique et aménagiste privilégiant la nécessité de gérer et de négocier en impliquant tous les acteurs concernés.

L'intégration de la gestion de l'environnement dans les processus de développement sera donc au cœur des enjeux du Programme Environnemental II et la GELOSE constituera un des outils principaux à cet effet.

Gérer et valoriser l'environnement pour mieux préserver la biodiversité à l'échelle de la Grande Ile

Il ne suffit pas de transférer par contrat la gestion des ressources renouvelables aux populations rurales si les logiques économiques incitent à l'extensification et à l'utilisation dispendieuse des espaces et des ressources, surtout si ces espaces et ces ressources sont sans valeur du fait d'un dispositif réglementaire et fiscal obsolète et inefficace. L'objectif de valoriser les ressources (particulièrement « in situ ») pour créer les conditions d'un intérêt des populations rurales à une gestion viable à long terme de ces ressources et de la biodiversité malgache sera donc un enjeu majeur de la mise en place de la GELOSE.