

# L'appropriation des contrats de transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables par les acteurs

Alexio Lohanivo, Francia Rahajason

## ► To cite this version:

Alexio Lohanivo, Francia Rahajason. L'appropriation des contrats de transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables par les acteurs. Rôle et place des transferts de gestion des ressources naturelles renouvelables dans les politiques forestières actuelles à Madagascar, Dec 2013, Madagascar. pp.11, 2014. <cirad-00933712>

**HAL Id: cirad-00933712**

**<http://hal.cirad.fr/cirad-00933712>**

Submitted on 21 Jan 2014

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# L'appropriation des contrats de transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables par les acteurs

Alexio LOHANIVO<sup>1</sup> et Francia RAHAJASON<sup>2</sup>

1. DGF-DVRN/ESSA-Agro Management
2. ESSA-Forêts/CIRAD-Cogesfor

## Résumé

Le transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables (TGRNR) est porteur d'enjeux institutionnels conséquents dans la pérennité de la gestion des ressources, expressions des compétences et des divers intérêts portés par les acteurs concernés. Pourtant, en fonction des stratégies très diverses développées par les organismes d'appui, l'appropriation effective des contrats de TGRNR par les parties prenantes signataires (VOI, Administration forestière, Commune) n'est pas systématique.

L'appropriation de l'outil « contrat de transfert de gestion » est dans cette communication mesurée à l'aide d'indicateurs juridico-institutionnels, au niveau national d'après les données recueillies auprès de 896 TG et au niveau local selon les résultats des enquêtes participatives conduites auprès d'une dizaine de TG respectivement à Didy et sur le Plateau Mahafaly.

Concernant les communautés de base, sur les 896 TGRNR recensés, seul 52% des VOI ont un numéro de récépissé qui formalise leur enregistrement effectif auprès des communes (40% des contrats signés et 4 % des contrats renouvelés ne sont pas enregistrés). Par ailleurs, les membres des 10 VOI, à Didy et sur le Plateau Mahafaly représentent respectivement de 5 à 42 %, et de 3% à 56 % de la population d'électeurs recensée dans les fokontany de rattachement.

Concernant les communes, les TGRNR occupent en moyenne 3% des surfaces des communes en 2000, 7 % en 2005, et 5% en 2013. Par ailleurs, 83% de l'ensemble des contrats signés et renouvelés ont des superficies inférieures ou égales à 4000 ha, seuil de compétence du service topographique régional pour la sécurisation foncière.

Concernant l'administration forestière, 40% des contrats signés, 25% des contrats renouvelés, 40% des intentions de contrat et 54% d'autres systèmes ne sont pas spatialisés.

Enfin concernant les organismes d'appui, 95 % des VOI sont appuyées par divers organismes, dont la plupart sont également impliqués directement dans la mise en place du SAPM, mais 3% n'ont aucun appui et 2 VOI ont été créés par des individus.

Ces chiffres permettent de mettre en discussion l'intérêt des différents outils nécessaires pour l'investissement coordonné des acteurs dans une politique ambitieuse de gestion décentralisée des forêts de Madagascar.

**Mots clés :** appropriation des contrats de transferts de gestion, indicateurs juridico-institutionnels, taux de spatialisation, représentativité

## 1 Introduction

La nouvelle politique forestière malgache dont le cadre général d'exécution est fixé par la « Charte de l'Environnement malagasy »<sup>1</sup> a trois axes opérationnels, notamment (i) le zonage forestier, (ii) les sites *Koloala* et (iii) le transfert de gestion. Ce transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables ou TGRNR dont la loi mère est la loi Gelose<sup>2</sup> a pour objectifs de permettre la participation effective des populations rurales à la conservation des ressources naturelles renouvelables. En effet, la loi Gelose est censée être souple. Cette souplesse est prouvée par les différents textes réglementaires prévus, entre autres, (i) ceux régissant la communauté de base (Art4), (ii) concernant l'Agrément (Art10) et (iii) relatif aux médiateurs environnementaux (Art 25), d'une part, et d'autre part, les instruments de mise en place de TGRNR prévus, dont (i) une liste des ressources

---

<sup>1</sup> La loi n° 90-033, du 21 décembre 1990, portant Charte de l'Environnement malagasy, (J.O. n° 2035 du 24.12.90, p. 2540), modifiée par la loi n° 97-012, du 6 juin 1997, modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n° 90-033, (J.O. du 09.06.97, p. 1171, Edition spéciale et n° 2584 du 12.07.99, p. 1479).

<sup>2</sup> Loi n° 96-025, du 30 septembre 1996, dite loi GELOSE, relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables, (J.O.R.M., n°2390, du 14octobre 1996, p. à 2385).

objets de TGRNR (Art9), (ii) une formule type de requête (Art14), (iii) une liste des médiateurs environnementaux (Art24), (iv) le *Dina* (Art49) et (v) les outils de parafiscalités (Art54).

Le contrat Gelose est tripartite. Les parties contractantes sont (a) la communauté de base ou « *vondron'olona ifotony* » (VOI), (b) l'Etat ou la collectivité territoriale dont relève les ressources objets de la demande de TGRNR et (c) la commune. Après 15 ans d'officialisation de la loi Gelose, seulement deux des outils mentionnés auparavant ont eu des textes réglementaires, notamment le médiateur environnemental et la communauté de base. Aucune formule type prévue n'a vu le jour. Cependant, face à ces lacunes juridiques, le nombre de contrat conclu, sous système Gelose et Gcf<sup>3</sup>, ne cesse d'augmenter. Actuellement, Madagascar est couvert par plus de 1300 TGRNR. Ces contrats initiaux sont mis en place avec les appuis des organismes partenaires qui constituent ainsi le quatrième acteur principal.

Dans ce contexte, une interrogation se pose sur l'appropriation des contrats de TGRNR par ces quatre principaux acteurs. Le présent article aspire à donner des éléments de réponse à cette question en illustrant des expériences résultant de deux contextes distincts : d'une part, les expériences plus ciblées sur une vingtaine de TGRNR dans la commune de *Didy*<sup>4</sup> et sept communes du plateau *Mahafaly*<sup>5</sup>, et d'autre part, les expériences vécues sur les 13 régions, notamment (1) *Analamanga*, (2) *Bongolava*, (3) *Itasy*, (4) *Sofia*, (5) *Diana*, (6) *Sava*, (7) *AtsimoAndrefana*, (8) *Androy*, (9) *Anosy*, (10) *AlaotraMangoro*, (11) *Atsinanana*, (12) *Analanjirorofo* et (13) *Boeny*, sur lesquelles un recensement plus global a été effectué en une année (2012 – 2013).

## 2 Appropriation par l'Administration forestière

A chacune des 22 régions de Madagascar est rattachée une Direction Régionale de l'Environnement et des Forêts ou DREF, service déconcentré de l'Administration forestière représentant l'État dans le cadre des TGRNR.

### 2.1 Rôles de l'administration forestière

Globalement, la politique forestière a redéfini la mission de l'Administration forestière en trois types de fonctions principales consistant à concevoir et orienter, puis à inciter et coordonner, enfin à contrôler et évaluer les actions conduites dans le secteur forestier (article 87 du décret n° 97-1200 du 2 octobre 1997 portant adoption de la politique forestière malagasy).

Particulièrement sur le transfert de gestion, les rôles de l'Administration forestière impliquent :

- la mise en place et la signature du contrat de TGRNR (Loi n° 96-025, Art 12)
- L'appui-conseil en vue de la prise de responsabilité des communautés locales dans la gestion durable des ressources
- Le suivi des activités par rapport au respect de l'application de la réglementation forestière
- L'évaluation en vue du renouvellement du contrat de TG

### 2.2 Moyens humains mobilisés par l'Administration forestière

La mobilisation de moyens, autant physique que financière, demeure une principale indication quant à l'engagement de l'administration dans la réalisation de son rôle.

**Tableau 1 : Personnel de l'administration forestière au niveau de la Région Alaotra Mangoro et Atsimo Andrefana**

Partie au contrat de TGRNR	Alaotra Mangoro	Atsimo Andrefana
Direction régionale de l'environnement et des forêts	41 agents pour 469 000 Ha de forêt (2005) ⇔ 1 agent forestier pour 11 400 Ha de forêt	52 agents pour 1 702 000 Ha de forêt (2005) ⇔ 1 agent forestier pour 32 700 Ha de forêt

<sup>3</sup>Décret n°2001-122, du 14 février 2001, fixant les conditions de mise en œuvre de la gestion contractualisée des forêts de l'Etat.

<sup>4</sup> La commune de Didy est située dans le district d'Ambatondrazaka, Région Alaotra Mangoro

<sup>5</sup> Région Atsimo Andrefana

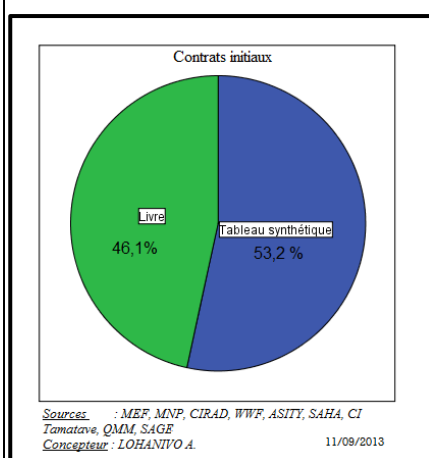
Par rapport à l'étendue des zones d'intervention, les moyens humains mobilisés par l'Administration ne sont pas adaptés. Par ailleurs, la réforme de la politique forestière indique un retraitement de l'administration des actions opérationnelles afin de se concentrer sur les fonctions de conception et d'orientation, d'incitation et de coordination, de contrôle et d'évaluation.

***D'où la question de la possibilité pour l'Administration forestière d'assurer la protection des forêts, sans le relais des partenaires sur le terrain.***

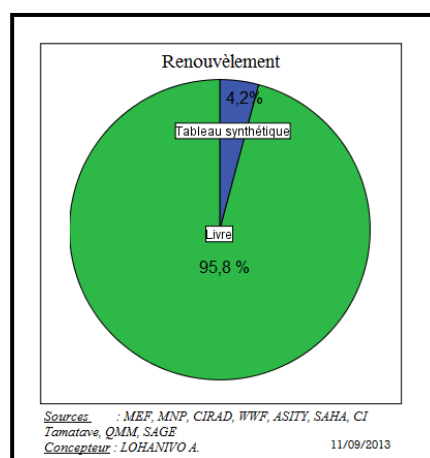
## 2.3 Contrats et outils de gestion disponibles auprès de services techniques régionaux

Étant signataire du contrat de TG, l'Administration forestière doit détenir les documents y afférents. Les expériences sur les 13 régions ont montré que 46% des premiers contrats et 96% des renouvellements ont des documents ou livres déposés auprès des DREF (figures 1 et 2).

**Figure 1 : Documents des premiers contrats disponibles aux DREF**



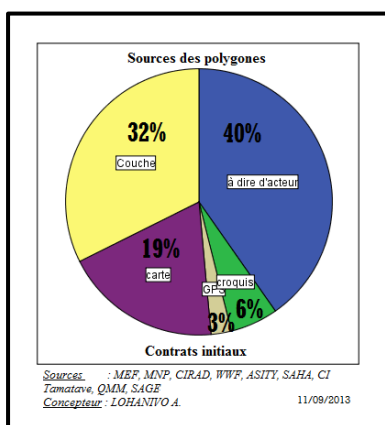
**Figure 2 : Documents des contrats renouvelés disponibles aux DREF**



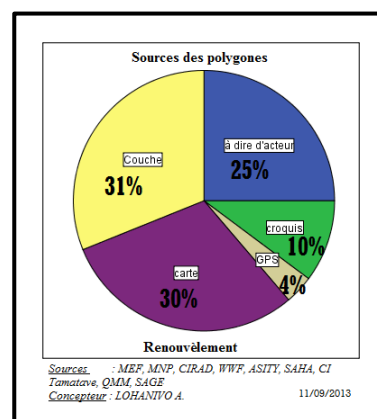
Ces deux figures montrent qu'il y a deux sources des informations concernant les TGRNR : le livre VOI et les tableaux synthétiques dressés par les DREF ou par les organismes ayant appuyés le TG. En principe, les DREF doivent posséder 896 livres de contrat initial et 196 livres de renouvellement. Pourtant, des écarts importants sont remarqués surtout au niveau des premiers contrats. Il y a une difficulté d'accès à l'ensemble des informations littérales à l'administration forestière.

En ce qui concerne les informations géographiques, 40% des premiers contrats et 25% des renouvellements ne sont pas spatialisés (figures 3 et 4).

**Figure 3 : Information spatiale sur les premiers contrats disponibles aux DREF**



**Figure 4 : Information spatiale des renouvellements disponibles aux DREF**



Ces deux camemberts illustrent la qualité des informations spatiales accessibles. Il est à noter qu'il n'y a pratiquement pas de couche SIG aux DREF. Cependant, les informations spatiales recensées ont permis de faire une analyse SIG des surfaces sur 22 régions.

## 2.4 Analyse spatiale des rapports de forêts transférées en contrat initial

L'analyse spatiale a permis de faire un essai de projection d'une part, et d'autre part, d'apercevoir l'emprise spatiale des forêts concernées par les TGRNR (Tableau 1).

Tableau 2 : Essai de projection des TGRNR

	13 régions	Moyenne pour 13 régions	Projection sur 22 régions
<b>Nombre contrat 1</b>	896	70	1 538
<b>Surface transférée concernée (Source inventaire)</b>	1 638 784 ha	126 060 ha	2 773 326 ha
<b>% de la couverture forestière 2005 (CI, 2009) comprise dans les contrats 1</b>	<b>23%</b>		<b>34%</b>
<b>Surface TG (information spatiale)</b>	2 081 367 ha	29 783 ha	3 522 313 ha
<b>DFN</b>	<b>Nombre DFN</b>	205	301
	<b>Surface DFN</b>	3 832 602 ha	4 574 438 ha
	<b>Nombre TGRNR dans DFN</b>	68	
	<b>Surface TGRNR dans DFN</b>	233 931 ha	
	<b>% DFN / TGRNR (couche Sig)</b>	<b>6%</b>	

Sources : INSTAT (délimitation commune 2006), MEF, DREF, MNP, CIRAD, ASITY, SAHA, CI, QMM, SAGE  
 Concepteur: LOHANIVO A.

Ce tableau montre deux (02) points importants, d'une part la différence de surface totale des TGRNR entre l'inventaire des livre VOI et les couches SIG, et d'autre part, l'importance de couverture des forêts prises par apport à la couverture forestière nationale et les domaines forestiers nationaux de 2005. La projection montre que les TGRNR en premier contrat de la nation touchent 34% de la couverture forestière nationale ; les contrats initiaux des 13 régions touchent 6% de leurs Domaines Forestiers Nationaux ou DFN. Ces informations permettent de dire que les VOI participent remarquablement à la gestion des forêts. Face à ces résultats et les enjeux (i) sur les sources d'information précitées et (ii) sur les écarts des chiffres entre les informations littérales et spatiales, des questions sont posées, notamment sur :

1. la standardisation des informations littérales et spatiales des TGRNR avant de les transmettre aux DREF ;
2. la fiabilité des informations spatiales ;
3. la définition des forêts transférées étant donné qu'il n'y a pas de texte réglementaire régissant les ressources à transférer ;
4. la manière dont les informations devront être harmonisées ;
5. la sécurisation du foncier-forêt et les possibilités pour l'administration foncière d'utiliser ces informations géographiques ;
6. la base comparative à adopter.

Les enjeux de la standardisation des informations sont importants, mais il ne faut pas attendre que l'ensemble de ces résolutions soient prises pour alimenter le système d'information national sur les TGRNR. Ce dernier étant évolutif et pouvant au moment opportun intégrer ces nouvelles dispositions pour être de plus en plus fiable au cours du temps.

## 3 Appropriation par les Communautés de Base

La communauté de base est définie comme étant un « groupement volontaire d'individus unis par les mêmes intérêts et obéissant à des règles de vie commune, regroupant selon le cas les habitants d'un hameau, d'un village ou d'un groupe de villages, et dotée de la personnalité morale ». (Article 2, décret n° 2000-027)

### 3.1 Rôles des communautés de base

Les communautés bénéficiant du transfert de la gestion des RNR sont principalement tenues de s'engager dans la gestion durable de ces ressources et d'assurer la protection de leurs biodiversité à travers :

- L'appropriation, par les membres des VOI, des directives établies dans les outils de gestion, dont notamment le cahier des charges de la communauté, le plan d'aménagement et de gestion du terroir ;
- L'implication des acteurs dans le respect des droits et réglementations définis dans le dina,
- L'information continue de l'administration forestière.

Plusieurs critères et indicateurs peuvent être utilisés pour apprécier l'engagement de ces acteurs dans la réalisation de ces rôles. Toutefois, les résultats d'analyses ne peuvent-être généralisées et doivent être placés dans le contexte spécifique des sites, d'où le regard sur des critères tels que la représentativité des membres de la communauté vis-à-vis de la population locale, mais aussi l'importance de la surface gérée par chacun.

### 3.2 Représentativité des communautés gestionnaires des RNR

La représentativité est dans le cas présent le rapport entre le nombre des personnes inscrits comme membre de la communauté et le nombre de la population électeur<sup>6</sup> du (ou des) fokontany de rattachement de cette communauté.

Partie au contrat de TGRNR	Alaotra Mangoro Didy	Atsimo Andrefana Plateau Mahafaly
Communautés de base	Membres de 10 VOI = 5 à 42 % de la population de leur fokontany de rattachement (moyenne 12%)  1 membre de VOI pour 80 Ha de forêt	Membres 10 VOI = 3 à 56 % des populations de leur fokontany de rattachement (moyenne 25%)  1 membre de VOI pour 43 Ha de forêt

Allant de 3% à 52 %, la représentativité des VOI dans les deux sites étudiés a un caractère hétérogène. **La question de leur légitimité vis-à-vis du reste de la communauté se pose.** Par ailleurs, au regard de ces résultats disparates, **l'interrogation se pose sur la pertinence de fixer une norme de représentativité des communautés gestionnaires des ressources objets de transferts de gestion.**

Mais, au-delà de ces représentativités, la principale interrogation doit se porter sur les perspectives d'évolution de ces communautés, **(i) évolution en termes d'investissement réel des individus dans la gestion des RNR, (i) évolution dans la considération des femmes, des castes, ... dans le mode de décision,** ... Les réflexions sont orientés vers la manière de considérer, et pourquoi pas de faire évoluer ces contextes social et culturel.

### 3.3 Evolution des surfaces transférées dans les contrats de TG

Les surfaces des terroirs objets du TGRNR ne sont pas figées et sont susceptibles d'évolution. Sur 196 contrats qui ont été renouvelés dans les 13 régions d'étude, la superficie totale des terroirs transférés passe de 396 385 ha aux premiers contrats à 346 246 ha aux contrats renouvelés soit une diminution notable de 50 000 Ha.

Au plateau Mahafaly, sur les 10 contrats de TG suivis, 5 VOI voient l'étendue de leur terroir diminuer de 6 % à 29 % soit une perte totale de 6 900 Ha.

Par contre, à Didy, il est noté pour la totalité des 10 TG une augmentation de 1% jusqu'à 408 %.

<sup>6</sup> Ce sont les citoyens âgés de plus de 18 ans, estimés à 60% de la population totale

Dans tous les cas, une variation importante des surfaces transférées est enregistrée entre les contrats initiaux et les contrats renouvelés. Ces considérations expriment le caractère très mouvant des espaces objets de TG suite à des facteurs externes ou internes. Aussi, des interrogations dans le cadre de la gestion des espaces communs demeurent :

**Quelle certitude par rapport aux droits des communautés?**

**Quelle balance entre la sécurité des droits des communautés de base et la reconnaissance des efforts de gestion durable et de développement rural?**

### 3.4 Aperçu du respect et de l'appropriation des dina

Dans la société traditionnelle malgache, les dina constituent des règlementations acceptées et reconnues par l'ensemble des communautés. Le respect des règlementations sur le prélèvement, l'usage et la valorisation des ressources garantit leur durabilité. La fréquence des transgressions et l'application des sanctions y afférentes éclairent sur le niveau de respect du dina. Le tableau qui suit donne un aperçu des situations du respect et de l'appropriation des dina dans les deux sites, Didy et Plateau Mahafaly, au cours de l'année 2012.

**Tableau 3 - Aperçu du respect et de l'appropriation des dina en 2012 à Didy et sur le Plateau Mahafaly (PM)**

	Didy 2012	PM 2012
Nombre de transgression du dina	2	10
Nombre de VOI concerné	2	8
Nombre de transgresseurs concernés	7	65
Nombre de sanctions par le dina	0	10
Nombre de transgresseurs sanctionnés par le vonodina	0	65
Nombre de délits résolus par conciliation	2	0

Le respect et l'application des dina affiche plusieurs occurrences selon les sites. A Didy, aucun des deux VOI n'a appliqué les sanctions prévues à l'encontre des délinquants, qui n'ont été « sanctionnés » que par un simple « avertissement ». Sur le Plateau Mahafaly, les violations du dina sont systématiquement portées devant le conseil des anciens ou *Tangalamena* du village et font l'objet de *kabary*. Au regard de ces réactions variées dans le respect et l'application des dina, les interrogations demeurent sur (i) **l'harmonisation des régimes de sanction**, et sur (ii) la **possibilité de mutualisation des forces et des compétences pour assurer un contrôle effectif**.

## 4 Appropriation par les Communes

« La Commune de rattachement est celle dans le ressort de laquelle se trouvent les ressources, objet de la demande de transfert de gestion. Election de domicile est faite par l'Etat ou la Collectivité territoriale propriétaire auprès du maire de ladite Commune, pour les nécessités de la procédure » (Art8, loi Gelose).

### 4.1 Rôles de la commune de rattachement

La responsabilité de la commune est de garantir la légitimité de l'établissement des contrats de transferts de gestion sur son territoire et celle de la régularité de leur mise en œuvre. En effet, elle participe à l'élaboration des TGRNR, au visa de leur conformité et au suivi des activités. Cependant, les expériences sur les 13 régions étudiées ont permis de constater qu'il y a un manque d'engagement de la part des communes, bien que leurs territoires soient pris par les forêts transférées.

### 4.2 Certains VOI non enregistrées auprès de la commune

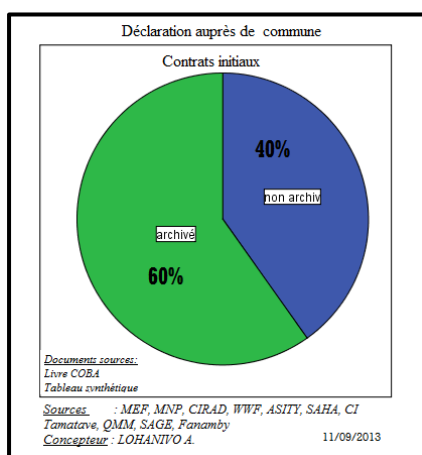
« Toutes les demandes ayant fait l'objet d'une décision favorable du conseil de la commune de rattachement seront présentées sous forme d'une requête commune, établie par les soins du Maire de ladite Commune sur la base d'une formule type dont le contenu sera fixé par voie réglementaire » (art11, loi Gelose).

« Il n'est pas exact que la commune n'est pas impliquée dans le cas d'un contrat de transfert GCF ; la commune reçoit la demande de mise en place de l'association, octroie le récépissé

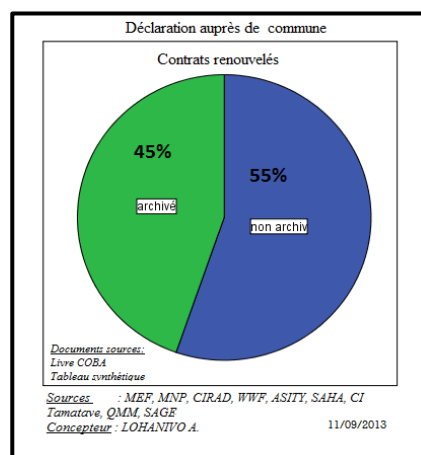
d'existence, instruit la demande de transfert en mettant en place la commission d'enquête, organise l'enquête sur la demande transfert formulée par l'association communautaire de la COBA, exerce le contrôle des activités de gestion de l'association par le canal des contrôleurs communaux. » (GIZ, 2010).

Sur les 13 régions étudiées, à l'égard du récépissé, 47% des premiers contrats et 4% des renouvellements n'ont pas de réponse ; en l'occurrence, 60% des contrats initiaux et 45% des contrats renouvelés ont un récépissé (figures 5 et 6).

**Figure 6 : contrats initiaux ayant un récépissé**



**Figure 5 : renouvellements ayant un récépissé**



Le récépissé prouve la reconnaissance d'une commune de rattachement à l'existence d'un VOI. Pourtant, les obligations des communes ne s'arrêtent à ce niveau. **Dans ce cas, comment peuvent-elles assurer leurs responsabilités et être mobilisées vis-à-vis des TGRNR ?**

### 4.3 Importance croissante des communes

Il y a 875 communes sur les 13 régions étudiées. En 2013, 41% de ces communes sont concernées par les TGRNR aux premiers contrats (tableau 4). Ce tableau montre que l'augmentation du nombre de commune est croissante et non linéaire.

**Tableau 4 : Evolution de nombre de TGRNR aux premiers contrats**

Année	2000	2005	2013
<b>Nombre de communes concernées</b>	11	120	360
<b>Surface de communes touchées</b>	741 377 ha	6 062 330 ha	21 225 118 ha
<b>Nombre de premiers contrats <sup>7</sup></b>	25	212	584
<b>Surface TGRNR (information littérale)</b>	25 537 ha <sup>8</sup>	532 166 ha <sup>9</sup>	1 191 279 ha <sup>10</sup>
<b>Surface TGRNR /surface commune</b>	<b>3%</b>	<b>9%</b>	<b>6%</b>
<b>Somme surface de 896 contrats (information littérale)</b>			<b>1 638 783 ha</b>
<b>Surface TGRNR /commune</b>			<b>8%</b>

Sources : INSTAT (délimitation commune 2006), MEF, DREFMNP, CIRAD, ASITY, SAHA, CI, QMM, SAGE  
Concepteur : LOHANIVO A.

Entre 1999 et 2013, la surface des communes prise par le TGRNR passe de 3,9% à 6%. Ce dernier pourcentage explique la partie considérable de transfert sur une commune. La considération

<sup>7</sup> 35% des contrats n'ont pas de date.

<sup>8</sup> 60% des contrats n'ont pas de réponse

<sup>9</sup> 26% des contrats n'ont pas de réponse

<sup>10</sup> 18% des contrats n'ont pas de réponse



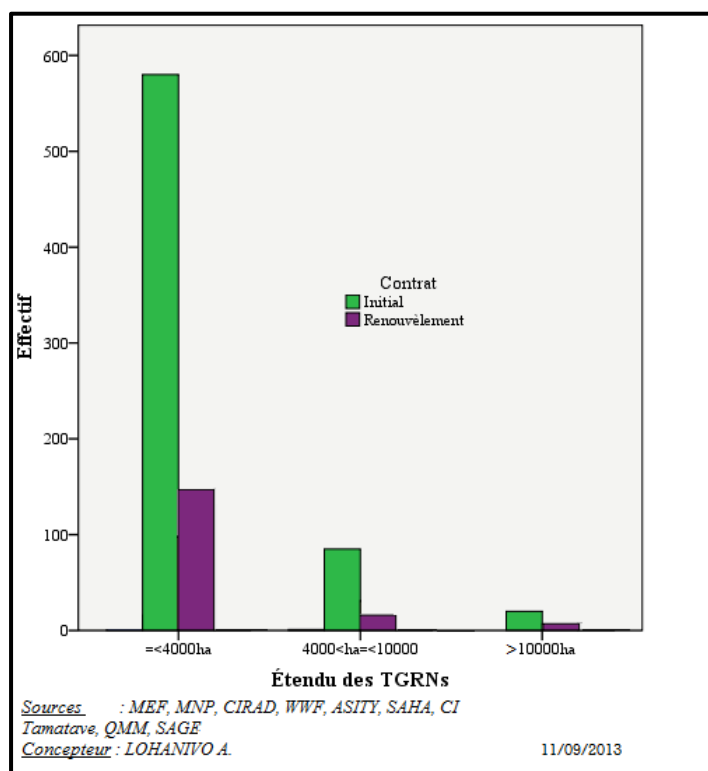
de toutes les surfaces littérales, sans omission des non datées, donne un résultat encore plus frappant, 8%. De ce fait, les communes ne sont pas à ignorer dans le cadre de la gestion des ressources naturelles. **Dans ce cas précis, comment mieux impliquer les communes rurales dans conservation de la biodiversité et l'amélioration de la conservation ?**

#### 4.4 Surfaces des TGRNR au regard des possibilités de sécurisation foncière

Dans le cadre de la nouvelle politique foncière, la commune est l'un des acteurs principaux où est rattaché le guichet foncier. Actuellement, seul le premier statut des terres a des textes réglementaires. Même si le régime foncier spécifique n'est pas encore défini, rien n'empêche que les TGRNR et le DFN soient systématiquement reportés sur les PLOF et les plans de repérage des services topo. Le diagramme, sur la figure 7, montre l'étendue des forêts transférées aux premiers contrats de TG et aux renouvellements. Plus de 80% des VOI ont conclu un transfert dont les superficies sont inférieures ou égales à 4 000 ha. Or la compétence du guichet foncier est largement inférieure à ce seuil.

**Dans ce contexte, comment harmoniser les compétences des guichets fonciers, des services régionaux et centraux des domaines ?**

Figure 7 : Étendue des TGRNR



## 5 Appropriation des TG par les organismes d'appui

### 5.1 Rôles de l'organisme d'appui :

La responsabilité des organismes d'appui n'est pas figurée dans la loi Gelose. Pourtant, « les organismes d'appui jouent un rôle primordial dans le transfert de gestion étant donné la situation financière du pays. La quasi-totalité, sinon la totalité des contrats de transfert signés jusqu'à ce jour n'a pu être finalisée qu'avec le concours des organismes d'appui » (GIZ, 2010).

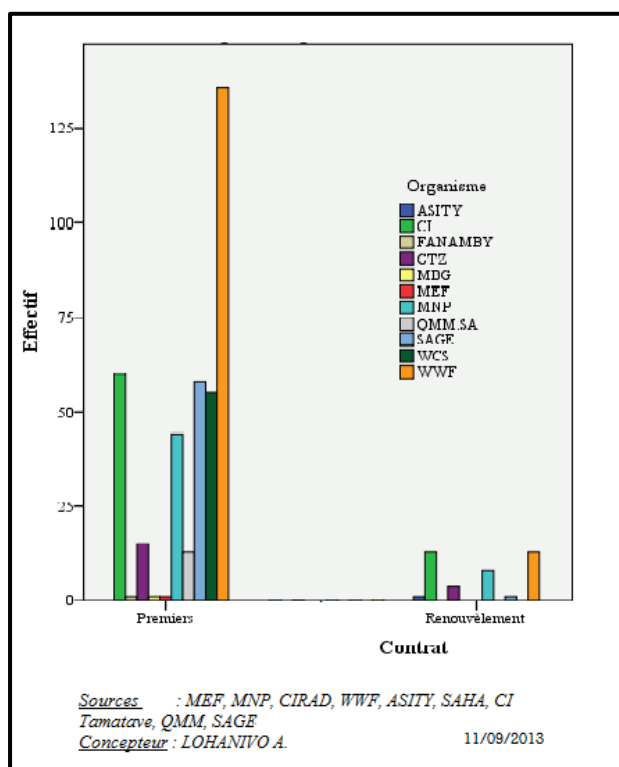
Leurs activités sont d'abord d'assurer la conservation pérenne de la biodiversité et le respect des vocations écologiques des milieux en vue de promouvoir l'utilisation pérenne des RNR. Ensuite, il s'agit d'aviser l'autorité administrative compétente et/ou judiciaire la plus proche des infractions dont il a connaissance, et enfin, effectuer un suivi environnemental des cibles de conservation.

## 5.2 Grande importance mais non exclusivité des organismes d'appui

Sur les 13 régions étudiées, à l'égard d'organisme d'appui, 22% des contrats initiaux et 21% des renouvellements n'ont pas de réponse. En l'occurrence, 95% des premiers contrats, dont 2 VOI créés et financés par des individus, sont appuyés tandis que 100% des contrats renouvelés sont financés par des organismes promoteurs. Mais, il y a aussi 3% des VOI qui se sont créés sans organisme d'appui.

44% des gestionnaires délégués des aires protégées (ou AP) et nouvelles aires protégées (ou NAP) appuient les TGRNR (figure 8). Ces chiffres montrent la grande importance mais non exclusivité des organismes d'appui et témoignent la disparité des pratiques dans le cadre de mise en place de TGRNR. **Cette situation est-elle un atout ou une faiblesse ? Quelle est l'interaction avec l'administration forestière ?** Elle montre forcément la relation entre les NAP et TGRNR.

Figure 8 : Les TGRNR et les délégués de gestion



## 5.3 Proximité des NAP et des zones de TGRNR

La majorité des contrats conclus sont proches des NAP (tableau 5). Cette proximité peut être due aux différents trajectoires que la politique forestière a dû prendre après la « modification de la législation forestière en 1997 d'abord, et ensuite, la « Convention de Durban en 2003 », et enfin, le « Code des Aires protégées » ou COAP<sup>11</sup> qui ont conduit par la suite des délimitations temporaires des NAP à partir de 2008. En son article 6, le COAP propose des différents types de gouvernance partagée des AP (tableau 5, autres systèmes).

<sup>11</sup> Loi n° 2001/05, du 07 août 2002, portant Code de Gestion des Aires Protégées ;  
Projet de loi n°028/2008, du 29 Octobre 2008, portant refonte du Code de Gestion des Aires protégées.

Tableau 5 : Proximité NAP/TGRNR

	Partiellement ou entièrement à l'intérieur des NAP/AP 2008	En périphérie à moins de 10km des NAP/AP 2008	En périphérie à plus de 10km des NAP/AP 2008
Premier contrat	188	439	269
Renouvellement	42	85	69
Proposition <sup>12</sup>	49	94	47
Autres systèmes	33	6	5

*Sources* : INSTAT (délimitation commune 2006), MEF, DREFMNP, CIRAD, ASITY, SAHA, CI, QMM, SAGE  
*Concepteur* : LOHANIVO A.

Ce tableau justifie l'existence des différentes stratégies, entre autres, la ceinture verte, l'approche paysage et la gestion partagée, mises en place par les organismes délégateurs. De ce fait, ces organismes mélangent les outils juridiques en vigueur et proposés pour leur objectif, sur une logique de projet avec ses obligations de résultat. Ceci entraîne à l'incompréhension dans la mise en œuvre qui conduit, à son tour, à poser des questions sur **(i) la place de TGRNR dans les NAP ? (ii) la relation de la Gelose et les autres systèmes de gestion nouvellement proposés ? Et (iii) le cadre juridique de ce nouveau système ?**

## 6 Conclusion

En bref, pour les quatre principaux acteurs du TGRNR, il y a des écarts mitigés entre les activités dues et les activités réalisées. Des lacunes en matière juridique existent si l'on ne cite que le cas des preuves des officialisations non systématiquement illustrées dans les livres des VOI. Les services techniques régional et central ne semblent pas être les premiers informés dans le cadre de mise en place de TGRNR. Les communes minimisent leurs rôles dans la gestion de la biodiversité. Les VOI connaissent une perpétuelle remise en question de leur engagement et de leur légitimité, sans pourtant qu'il y ait des normes établies à ces effets. Les organismes délégateurs utilisent tous les moyens pour promouvoir les aires protégées au détriment des zones à gestion communautaires. Enfin, bon nombre d'interrogations demeure dans le cadre de l'appropriation effective du TGRNR par ses parties prenantes.

Le nombre de contrat mis en place ne cesse pas de se multiplier. Les surfaces des forêts transférées ont augmenté malgré la situation politique actuelle. Les terroirs des communes concernés s'amplifient. En effet, la nécessité de la sécurisation foncier-forêt s'intensifie. Face à ces enjeux, actuellement, la politique forestière ne semble pas en mesure d'être à la hauteur des autres secteurs de la politique publique malgache. N'est-il pas temps d'améliorer cette politique forestière, en commençant par mettre en place les textes réglementaires et instruments prévus par la loi Gelose ?

## Bibliographie

- Aubert Sigrid, 2012, « La gestion du foncier forestier, Une opportunité pour le développement durable, renforcée par les contrats de transfert de gestion », *La gestion intégrée des ressources naturelles renouvelables à Madagascar*, Karpe P., Randrianarison M., Feltz G., Aubert S., CITE, Antananarivo 06 octobre 2012, n°9, pp. 109-115. LOHANIVO Alexio et al, 2012, « Etude des enjeux de la sécurisation foncière dans le contexte des transferts de gestion, cas du parc national de Tsimanampesotse », *La gestion intégrée des ressources naturelles renouvelables à Madagascar*, Karpe P., Randrianarison M., Feltz G, Aubert S, CITE, Antananarivo 06 octobre 2012, n°13, pp. 149-155.
- Aubert Sigrid et al, 2013, « Le contexte juridique de politiques foncières et décentralisation pour la gestion des ressources naturelles renouvelables », *Approche comparée Madagascar/Niger, Kajjala, Tattali, Djekabaara\* Valoriser les produits pour mieux conserver les forêts*, Tome 2 : Comparaison Madagascar, Niger et Mali, Montagne P., Rives F., CITE, Antananarivo 01/02/2013, n°1, pp. 29-48.

<sup>12</sup> Proposition de contrat initial ou renouvellement.

- Finoana, Henri, 2010, Etude pour l'identification des facteurs de réussite pour la bonne gestion des forêts transférées aux COBA, Antananarivo / Madagascar, GIZ, Version finale, 22 mai 2010, 23p.
- Gtz, 2008. État des lieux sur les transferts de gestion, Document d'étude, Antananarivo, MEF/ PGDRN, novembre 2008, 42 p.
- Malidier Christophe, 2001, La décentralisation de la gestion des ressources renouvelables à Madagascar \_ Les premiers enseignements sur les processus en cours et les méthodes d'intervention, mars 2001, 133p.
- Montagne Pierre, Razanamaharo Zo, Cooke Andrew (eds) (2007), Tanteza : Le transfert de gestion à Madagascar, 10 ans d'efforts, Resolve Conseil/ CIRAD/ MINENVEF/ Coopération française, Antananarivo, 207 p.
- Projet APE, 2007, Analyse de l'intégration de l'environnement dans les politiques publiques en Mauritanie, Rapport final, PNUD / UNEP, juin 2007, 94p.
- Razafarijaona, Jules, 2009, « bilan diagnostic de sécurisation foncière et perspective pour Madagascar », MCI, 2<sup>ème</sup> trimestre 2009, n°46, p.p 65 – 92.
- Randrianarison Minoarivelo L., 2010, Les paiements pour les services environnementaux pour la protection de l'environnement, Évaluation des « contrats de conservation » et des autres « incitations directes à la conservation » dans la région Est de Madagascar, Thèse de doctorat, Agro Paris Tech / CIRAD, 03 mai 2010, 475p+annexes.
- Razafintsalama et al, 2011, Étude d'impacts environnemental et social relative à la mise en place de la nouvelle aire protégée d'Oronjia. Antananarivo, MBG, avril 2001, 38p + annexes.
- Razafimahatratra Serge et al, 2012, « La filière bois-énergie dans la région de Boeny », les activités réalisés et les résultats probants, *Kajjala, Tattali, Djekabaara\* Valoriser les produits pour mieux conserver les forêts*, Tome 1 : Les expériences nationales, Vol 1 : Madagascar, Montagne P., Bertrand A., CITE, Antananarivo 01 avril 2012, n°8, pp. 169-183.
- Sandron Frédéric (dir.), 2008, Population rurale et enjeux fonciers à Madagascar, CITE/KARTHALA, Antananarivo, 236 p.