

Évaluation quantitative de la mise en œuvre de la loi GELOSE : Recensement des TG dans 13 Régions de Madagascar

Alexio Lohanivo

► **To cite this version:**

Alexio Lohanivo. Évaluation quantitative de la mise en œuvre de la loi GELOSE : Recensement des TG dans 13 Régions de Madagascar. Rôle et place des transferts de gestion des ressources naturelles renouvelables dans les politiques forestières actuelles à Madagascar, Dec 2013, France. pp.7, 2014. <cirad-00933713>

HAL Id: cirad-00933713

<http://hal.cirad.fr/cirad-00933713>

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.

Evaluation quantitative de la mise en œuvre de la loi GELOSE : Recensement des TG dans 13 Régions de Madagascar

Alexio LOHANIVO

Collaborateur auprès de la DGF-DVRN et Doctorant à l'ESSA-Agro-Management

Résumé

Cette communication présente des résultats d'études effectuées, en une année, sur 13 régions administratives de Madagascar : 896 contrats de transferts de gestion signés ont été recensés, parmi lesquels 196 ont fait l'objet de renouvellement. Par ailleurs, 190 contrats en gestation ont également été recensés (en première signature ou en renouvellement) témoignant de l'intérêt que suscite aujourd'hui encore cet outil initié en 1996 dans le cadre de la loi n° 95-025 dite loi GELOSE... Cependant, d'autres systèmes de gestion communautaire des forêts voient le jour et ont également fait l'objet d'un recensement. La spatialisation de ces informations ont permis de faire une analyse sur les terroirs transférées : 41% des communes composant les 13 régions d'études sont touchées par les TGRNR, 21% des contrats signés sont totalement ou en partie intégrés dans les nouvelles aires protégées (NAP) et 49% s'établissent en périphérie (jusqu'à 10 km) d'aires protégées.

Les études vont se poursuivre dans les 9 régions restantes afin de couvrir l'ensemble du territoire de Madagascar. En effet, ces informations, non systématiquement disponibles auprès des services centraux et déconcentrés de l'administration forestière, constituent des outils essentiels à la mise en œuvre des politiques publiques (politique forestière, politique foncière et politique d'aménagement du territoire), de leur suivi, et de leur évaluation.

Mots clés : recensement, spatialisation, évaluation, suivi, TGRN,

1 Introduction

L'Administration forestière est chargée de l'élaboration, de la mise en œuvre et du suivi-évaluation de la politique forestière. Dans le cadre de ses activités, elle se heurte cependant fréquemment à certaines incohérences liées aux approches sectorielles conduites dans le cadre d'autres politiques publiques (politique de l'eau, politique foncière et politique minière). Dans ce contexte, la centralisation des données relatives aux transferts de gestion des forêts aux communautés locale revêt une importance capitale. Pour apprécier les enjeux de la centralisation de ces données, une question s'impose : « **A l'échelle nationale, quel est le nombre, la nature, la localisation et l'étendue des transferts de gestion des ressources naturelles renouvelables impliquant le MEF ?** ».

L'objectif global de l'étude est le « **Recensement des contrats de transferts de gestion des ressources naturelles renouvelables (TGRNR) à l'échelle nationale, spatialisation et établissement d'une fiche d'identité en vue d'apprécier la relation entre les TGRNR et les Aires Protégées** ».

Pour atteindre cet objectif, trois objectifs spécifiques sont fixés :

- Recenser l'ensemble des TGRNR de la nation auprès des services centraux et déconcentrés de l'Administration forestière et de leurs partenaires et établir leur « fiche d'identité » au sein de la base de données SITG gérée par le Responsable des Transferts de Gestion du MEF ;
- Spatialiser l'ensemble des TGRNR recensés afin de dresser, en système « Laborde », une carte que le Service de gestion des bases de données de la direction générale du MEF pourra enrichir ;
- Réaliser des analyses statistiques et spatiales afin d'apprécier les relations entre les TGRNR et les Aires Protégées.

A cet effet, les hypothèses émises sont :

- Les informations relatives aux TGRNR ne sont pas systématiquement communiquées à l'Administration Forestière qui pourtant en a besoin pour apprécier la nature et la portée des contrats impliquant des communautés de base dans la gestion des ressources forestières.

- Il n'existe pas à ce jour une carte permettant d'apprécier l'emprise spatiale des TGRNR alors que leur localisation constitue un élément essentiel de leur appui et de leur contrôle par l'Administration Forestière.
- Le recensement et la localisation des TGRNR permettent d'élaborer et d'alimenter des indicateurs essentiels de la mise en œuvre de la politique forestière et de l'intégration de la dimension environnementale dans les politiques publiques.

Pour vérifier ces hypothèses, trois résultats sont attendus :

- Une Liste des TGRNR de la nation et les types de ressources transférées sous Excel et fichier SITG,
- Quatre couches SIG des TGRNR recensés (1. contrats initiaux, 2. contrats renouvelés, 3. Propositions de TGRNR et 4. Autres systèmes de gestion décentralisée des forêts sous le système Laborde Madagascar (.tab) et
- L'élaboration d'indicateurs essentiels permettant l'intégration de la dimension environnementale dans les politiques publiques.

Pour obtenir ces résultats, 13 DREF ont été visitées sur une période de onze mois entre le 13 juin 2012 et le 14 juin 2013 grâce à une participation et un encadrement important des agents de l'administration forestière. Les 9 DREF restantes vont être visitées dans les 4 prochains mois.

2 Méthodologie

2.1 Justification de la zone d'étude :

13 régions ont été visitées. Elles ont été sélectionnées en fonction de l'importance de la couverture forestière, des connaissances disponibles au SAFDGRF relatives au nombre de TGRNR recensés au niveau des DREF. Les régions concernées par la première vague de l'étude sont :

- | | | |
|---------------------|-----------------|------------|
| 1. Analamanga, | 6. Atsinanana, | 11. Boeny |
| 2. Itasy, | 7. Analanjirofo | 12. Androy |
| 3. Bongolava, | 8. Sava, | 13. Anosy. |
| 4. Atsimoandrefana, | 9. Diana, | |
| 5. AlaotraMangoro, | 10. Sofia, | |

2.2 Méthodes

2.2.1 Méthode commune à chacune des hypothèses :

Une revue de la littérature a été faite pour dresser une synthèse bibliographique à l'aide de logiciel EndNote.

2.2.2 Méthodes spécifiques à chacune des hypothèses

Concernant la première hypothèse, l'inventaire des livres des COBA et des tableaux synthétiques de recensement des TGRNR auprès des services régionaux et central a été effectué ; des entretiens avec les responsables de transferts de gestion et des aires protégées ont été conduits ; et l'ensemble des données obtenues ont été organisées dans un fichier Excel.

Concernant la seconde hypothèse, 3 opérations ont été effectuées. (1) une numérisation par calage « raster » à zéro erreur des cartes / croquis dans le logiciel MapInfo 10 et/ou projection en « Laborde, EPSG : 29702 » des couches SIG reçues sous le logiciel ArcGis 10 ; (2) des polygones de délimitation de forêts ou de terroirs transférés ont été créés dans le MapInfo ; (3) 4 couches regroupant l'ensemble des contrats initiaux, des contrats renouvelés, des propositions de TGRNR et des systèmes de gestions communautaires ne relevant pas de la loi GELOSE ont été créées.

Concernant la troisième et dernière hypothèse, une analyse descriptive sous SPSS des données de recensement a été faite puis, des analyses spatiales et géométriques ont permis de déterminer l'emprise spatiale respective des TGRNR, des aires protégées et des communes.

Ces méthodes ont été conduites en cascade pour obtenir les résultats de la première vague de l'étude présentés ci-après.

3 Résultats

3.1 Une Liste des TGRNRs de la nation et les types de ressources transférées

16 organismes ont répondu à la demande de collecte de données. Ces organismes ont permis de recenser 754 contrats initiaux, contrats renouvelés et propositions de contrats de TGRNR (initial ou renouvellement). Il y a 154 livres de VOI (tous contrats confondus) disponibles auprès des 13 DREFs visitées (tableau 1) : 52% des contrats initiaux et 4% des contrats renouvelés sont recensés par des tableaux synthétiques dressés par les DREFs ou des organismes partenaires. Aucune source n'est exhaustive, et le recensement permet d'apprécier la sous-estimation systématique de l'importance des TG établis sur le territoire de Madagascar.

Les résultats du recensement sont présentés dans le tableau 1 ci-dessous. Il montre qu'il y a un grand décalage entre les listes de recensement de TGRNR détenues par le service technique central par les services régionaux et les résultats du recensement conduit dans le cadre de la présente étude.

Tableau 1 : Etat des données recensées

Région	Inventaire				Recensement				
	Nbr officiel 2012 ¹	Livre dispo MEF	Liste DREF	Livre dispo DREF	Nb contrat 1 ²	Nb contrat 2 ³	Proposition 3 ⁴	Gestion concertée et communautaire 4 ⁵	Convention de subdélégation
Analamanga	71	0	35	17	33	13	3	0	0
Itasy	15	0	52	49	52	19	10	0	0
Bongolava	0	0	11		11	0	0	0	0
AlaotraMangoro	94	35	95	5	103	28	0	0	0
AtsimoAndrefana	51	0		52	65	18	7	7	0
SAVA	10	7	0	0	70	0	5	18	0
DIANA	26	19	52	34	59	11	14	8	0
Sofia	9	9	74	50	67	9	21	0	0
Atsinanana	40	17	152	12	108	10	44	0	0
Analanjirifo	62	45	36	36	122	27	12	0	0
Boeny	26	17	93	82	87	42	0	0	11
Androy	56	3	0	12	12		0	0	0
Anosy	51	23	83	60	107	15	74	0	0
Total recensement	511	175	176	154					

Source : DREFs : Analamanga, Bongolava, Itasy, AlaotraMangoro, AtsimoAndrefana, SAVA, DIANA, Androy, Anosy, Boeny, Sofia, Atsinanana, Analanjirifo ; SAFDGRF ; QMM/Rio Tinto SA ; WWF Land program ; ASITY Madagascar ; SAHA Intercooper ; CI Tamatave ; MNP : Antananarivo, Tuléa, Diego, Masoala, Anosy, Antsohihy ; MBG ; GIZ ; CIRAD ; FANAMBY ; SAGE DIANA

Concepteur : Lohanivo A.

3.2 Quatre couches SIG des TGRNRs recensés

En tout, 1326 polygones ont été créés et recalés. Ils sont regroupés en 4 couches dont la première concerne les contrats initiaux, la deuxième les renouvellements, la troisième les propositions de TGRNR et la quatrième les autres types de gestion communautaire. Il y a 5 sources ont permis de tracer ces polygones (figure 1).

¹ Chiffres publiés par la DVRN en 2012.

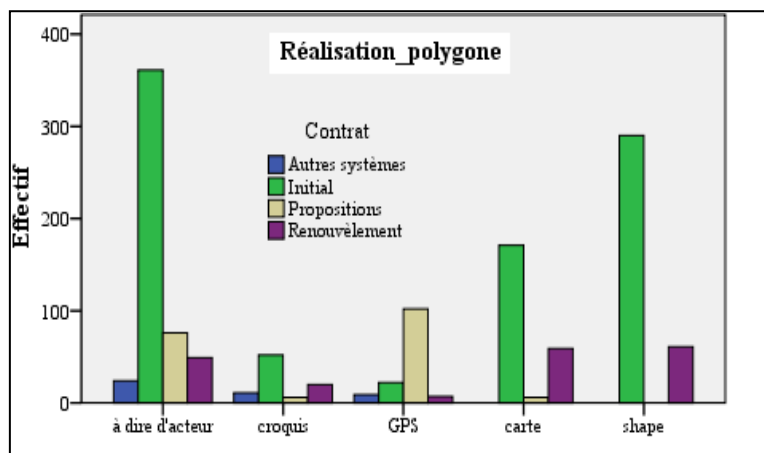
² Les contrats 1 sont des contrats de TGRNR signés par les VOI et l'administration forestière conclus pour la première fois.

³ Les contrats 2 sont les contrats signés par les VOI et l'administration forestière renouvelés

⁴ Les propositions rassemblent à la fois les nouveaux contrats proposés et les renouvellements de contrats proposés.

⁵ Ce sont des propositions de gestion impliquant les populations locales qui ne correspondent pas aux standards GELOSE. Elles sont proposées par Fanamby et MBG.

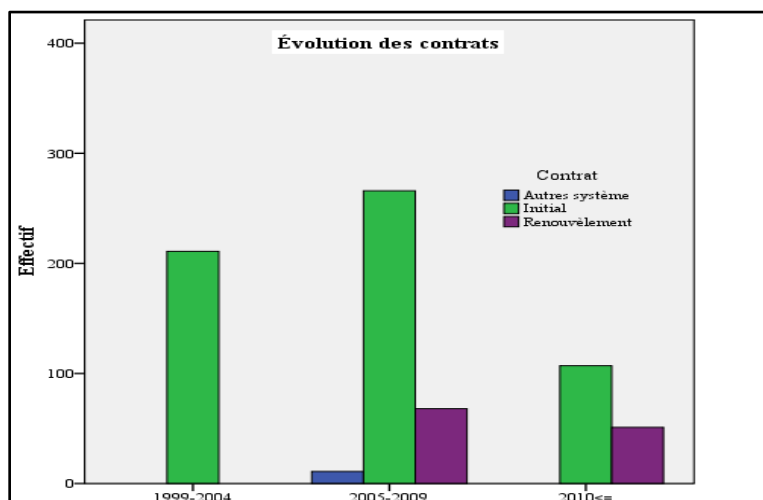
Figure 1 : Sources des polygones



Cette figure montre les enjeux liés à l'information géographique en matière de TGRNR : en moyenne, 40% de polygones ont été tracés à dire d'acteur ; En outre, 5% de contrats initiaux recensés n'ont pas été nommés.

La figure ci-dessous (figure 2) montre l'évolution des contrats conclus par tranche de 5 ans.

Figure 2 : Evolution des conclusions de contrats par tranche de 5 ans

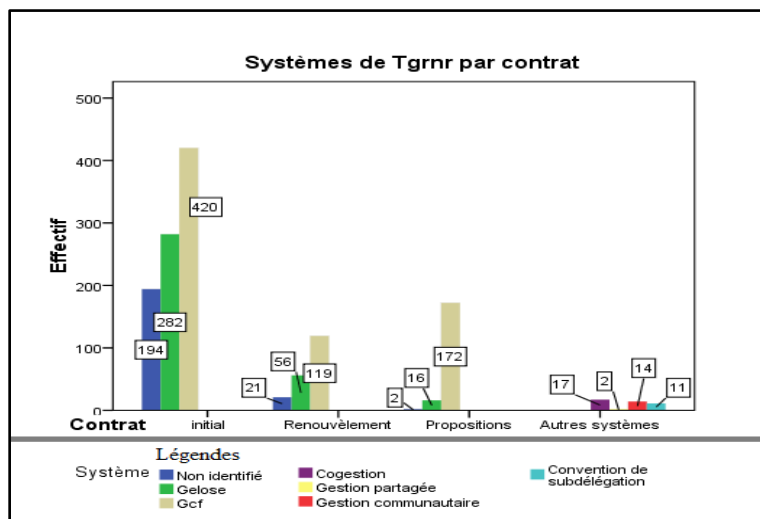


Il est à noter que dans 37% des cas, les contrats recensés ne comportent pas de dates, et n'ont donc pas pu être comptabilisés dans la figure 2. Cette figure montre cependant que le renouvellement de contrats initiaux n'est pas systématique : seuls 32% de contrats initiaux sont renouvelés lors de seconde tranche quinquennale. La durée légale des premiers contrats est 3 ans. Tandis que le renouvellement, suivi la décision de service technique régional, varie de 3 à 10 ans.

Les transferts de gestion prennent de multiples formes dépendant en partie de la référence aux textes légaux et réglementaires, des capacités de gestion des populations riveraines et de celles des organismes d'appui. La figure 3 ci-dessous montre la répartition des différents types de gestion décentralisée des forêts. On constate que la GCF prend l'avantage numérique sur la GELOSE et que de nouveaux systèmes de gestion⁶ apparaissent en dehors du cadre légal et réglementaire institué par la loi 96-025, notamment au sein des nouvelles aires protégées (NAP).

⁶Un des systèmes de gestion communautaire, art 32. loi n°028/2008, du 29 Octobre 2008, portant refonte du Code de Gestion des Aires protégées.

Figure 3 : Différents systèmes de TGRNR



3.3 Élaboration d'indicateurs essentiels permettant d'intégrer la dimension environnementale dans les politiques publiques

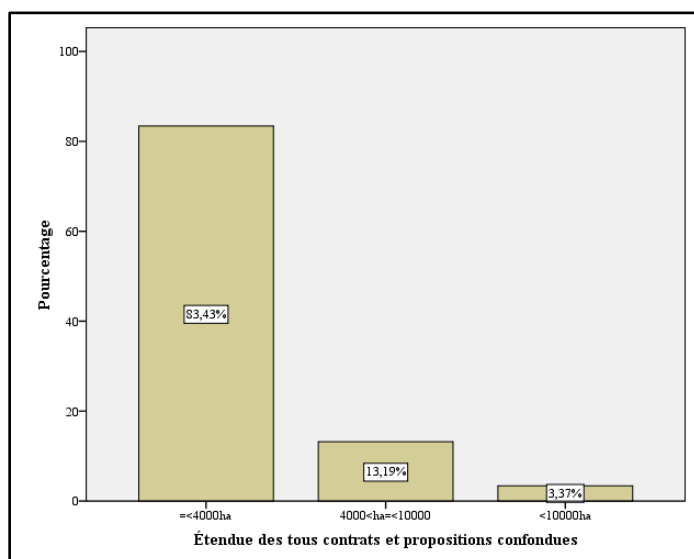
Des recherches antérieures ont déjà permis d'avancer des indicateurs⁷ permettant de suivre et d'évaluer les VOI et leur contrat. Mais les indicateurs restitués ci-après visent essentiellement à apprécier l'emprise spatiale des TGRNR. Les variables considérées sont :

1. Surfaces et forêts objets de transferts (en ha)
2. Interactions spatiales entre aires protégées, Communes et TGRNR

3.3.1 Étendue et couverture des forêts objets de transferts (en ha)

Les TGRNR sont de taille variable (figure 4 ci-dessous), mais la surface moyenne transférée au premier contrat est de 2 392 ha.

Figure 4 : étendue des TGRNR



⁷FINOANA, 2010

83% de surfaces de contrats conclus ou proposés sont inférieures ou égales à 4000ha (figure 2), cette surface posant la limite de la compétence des services topographiques régionaux, et donc leur implication coordonnée dans la sécurisation foncière des transferts de gestion initiées par les VOI avec l'appui des communes, selon les perspectives de sécurisation foncière ouvertes dans les régions d'ANALAMANGA et ALAOTRA MANGORO.

La mention des surfaces de forêts transférées faite dans les contrats ou les propositions de contrats de TGRNR (faisant référence aux informations mentionnées dans les documents d'inventaire) comparée avec les surfaces de forêts transférées restituée dans la couche SIG (forêts naturelles 2005 de CI) permet d'apprécier l'importance des TGRNR dans la conduite de la politique forestière, mais restitue également le flou qui existe sur les définitions de la forêt. (Tableau 2)

Tableau 2 : Estimation de la couverture forestière des TGRNR

	13 régions	Moyenne pour 13 régions	Projection sur 22 régions
Nombre contrat 1	896	70	1 538
Surface transférée concernée (Source inventaire)	1 638 784 ha	126 060 ha	2 773 326 ha
% de la couverture forestière 2005 (CI, 2009) comprise dans les contrats 1	23%		34%

Source : Délimitation commune 2006 MEF, MNP, CIRAD, ASITY, SAHA, CI, QMM, SAGE
Concepteur : LOHANIVO A

3.3.2 Interactions spatiales entre aires protégées, Communes et TGRNR

L'analyse spatiale a montré que plus de la moitié des contrats conclus ou proposés s'établissent à moins de 10 km, des aires protégées (tableau 2), témoignant de l'importance du recours aux TGRNR pour asseoir la participation, ou au moins l'adhésion des populations locales à la gestion des aires protégées.

Tableau 3 : L'importance numérique des TGRNR dans et à proximité des aires protégées

Contrat	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
Contrats initiaux	188	439	269
Contrats renouvelés	42	85	69
Propositions	49	94	47
Autres systèmes	33	6	5

Source : MEF, MNP, CIRAD, ASITY, SAHA, CI, QMM, SAGE
Concepteur : LOHANIVO A.

4 Discussions et sujets de réflexion

Aucun texte réglementaire ne précise le fond et la forme des livres de VOI dans lesquels l'information relative aux TGRNR est concentrée. Pourtant, ce livre est obligatoire. Il doit contenir toutes les informations concernant le VOI. Les livres déposés aux DREFs ne sont pas uniformes et différent en fonction de l'identité de l'organisme d'appui. Les informations géographiques sont souvent très partielles, voire inexistantes. Comment alors envisager la résolution des problèmes fonciers si fréquents en matière d'accès aux RNR ? Une meilleure gestion des services écosystémiques ? La concordance avec les services techniques des différents ministères ? La politique forestière formalisée en 1997 disposent d'un grand nombre d'instruments juridiques qui, pour certains, méritent toutefois d'être remis à jour et complétés.

5 Conclusion

Les objectifs fixés à l'étude ont tous été atteints, en tous cas sur les 13 régions étudiées. Des recensements, une analyse spatiale et des indicateurs essentiels ont été dégagés. Des informations géographiques sont disponibles pour dresser une carte à l'échelle régionale des TGRNRs.

Bibliographie

- 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.
- Sandron Frédéric (dir.), 2008, Population rurale et enjeux fonciers à Madagascar, CITE/KARTHALA, Antananarivo, 236 p.
- GTZ, 2008. État des lieux sur les transferts de gestion, Document d'étude, Antananarivo, MEF/ PGDRN, novembre 2008, 42 p.
- Razafiarijaona Jules, 2009, « bilan diagnostic de sécurisation foncière et perspective pour Madagascar », MCI, 2^{ème} trimestre 2009, n°46, p.p 65 – 92.
- 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.
- 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 2011, 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.
- 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.