

Le système d'évaluation des contrats de TGRNR

Tovo Ndriananja

► **To cite this version:**

Tovo Ndriananja. Le système d'évaluation des contrats de TGRNR. Rôle et place des transferts de gestion des ressources naturelles renouvelables dans les politiques forestières actuelles à Madagascar, Dec 2013, Madagascar. pp.6, 2014. <cirad-00935066>

HAL Id: cirad-00935066

<http://hal.cirad.fr/cirad-00935066>

Submitted on 23 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.

Le système d'évaluation des contrats de TGRNR

Tovo NDRIANANJA

MEF-Direction Générale des Forêts

Résumé

Sont tout d'abord rappelées les grandes lignes de l'évolution historique et spatiale des Transferts de Gestion des Ressources Naturelles Renouvelables (TGRNR) à Madagascar, ainsi que les dispositions légales et réglementaires relatives à leur renouvellement.

L'adoption d'un système d'évaluation des transferts de gestion par l'Administration forestière repose sur un certain nombre de contraintes. C'est sur une base pragmatique et réaliste, à partir des résultats issus de différentes interventions, qu'a été conçu et mis en œuvre un système d'évaluation approprié et facilement utilisable, notamment dans le cadre du renouvellement des contrats.

Le respect des dispositions légales et réglementaires, mais également l'implication d'autres entités que le VOI dans l'évaluation, sont des principes essentiels de ce système d'évaluation. Il s'agit en premier lieu d'apprécier les capacités de gestion des VOI, leur organisation socioprofessionnelle et leur investissement technique. Sont ensuite abordés les impacts environnementaux et socio-économiques. Un guide de l'évaluation des TG en vue de leur renouvellement a été conçu par l'administration centrale exposant les différentes phases de l'évaluation, les méthodes et techniques de collecte de données et les personnes et/ou entités cibles, le cadre logique de l'évaluation. Enfin, l'analyse des FFOM (Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces) explique le choix de cette analyse pour la compréhension de la situation actuelle et de la planification/programmation des actions futures, en vue de la gestion durable et rationnelle des RNR.

Mots clés : système d'évaluation des contrats, approprié, utilisable, manuel de procédures

1 Contexte

Depuis 1996, année de la promulgation de la loi n° 96-025 du 30/09/96 relative à la Gestion Locale Sécurisée (GELOSE), traduisant la responsabilisation des communautés villageoises locales à la gestion des Ressources Naturelles Renouvelables (RNR) dont elles sont riveraines, jusqu'à ce jour, plus d'un millier de contrats ont été recensés sur le territoire national, c'est-à-dire dans les 22 Régions. Ceci signifie que cette politique gouvernementale, émanant de la ratification de la résolution internationale de Rio (en 1992) a été adoptée et prise en considération, de manière conséquente, à Madagascar, par les divers intervenants du secteur Forêts.

Des contrats ont été mis en place, conformément aux dispositions des textes et législations afférents au Transfert de Gestion des RNR de l'Administration Forestière (AF) aux Communautés Locales de Base (COBA ou CLB ou « Vondron'Olonafotony » VOI). La durée stipulée par lesdits textes est de 03 ans pour la phase probatoire (phase test). Il s'en suit la possibilité de renouvellement des contrats pour une durée de 10 ans, en fonction de la réussite de la gestion opérée par le VOI.

Bref, entre la phase test et le renouvellement de contrat, il est question d'évaluation de la capacité de gestion du VOI, d'avoir atteint les objectifs préconisés par les différents outils de gestion établis pour y parvenir.

Une quinzaine d'années est passée pour la mise en œuvre de cette politique, des contrats ayant pris naissance depuis, sont à terme à l'heure actuelle. Bon nombre d'entre eux sont renouvelés, mais des cas de non renouvellement aussi existent car leur évaluation n'a pas été réalisée.

2 Historique

L'historique du système d'évaluation fait pair avec celle de la mise en œuvre de cette activité. En effet, à ces débuts, la mise en place des Transferts de Gestion des Ressources Naturelles Renouvelables (TGRNR) a été opérée par un Projet où l'Administration Forestière a été plus ou moins impliquée, sans pour autant être vraiment responsabilisée. Ceci expliquant cela, toutes les techniques, se rapportant à la mise en œuvre du processus de TGRNR, étaient encore en phase pilote. Aucun système n'a été établi sur aucune activité. Il en résulte un système d'évaluation, même pas embryonnaire, mais inexistant.

Ce n'est que vers les années 2005 que le Réseau de TGRNR, une Plateforme consultative, constituée de tous les intervenants, soit multisectoriels, soit multi bailleurs, soit multi organismes spécialisés, a mandaté un prestataire pour concevoir un système d'évaluation digne de ce nom.

Théoriquement, le système (informatisé) conçu est abordable, mais dans la pratique, les utilisateurs ont accusé une difficulté de manipulation.

Conformément aux rôles et attributions des instances centrales et déconcentrées de l'Administration, les services centraux sont censés concevoir des outils politiques et techniques pour la mise en œuvre de la politique sectorielle. Imbu des expériences antérieures, force a été de mettre en place un système d'évaluation, facilement applicable, mais gardant toujours les caractéristiques de la modalité d'évaluation des contrats de TGRNR. D'où le Système neuf de Suivi-Evaluation.

Ce système, un peu simplifié de celui informatisé, a été dispatché aux services déconcentrés, pour être utilisé à des fins ponctuelles, car instruction a été donnée pour son adaptation, voire son amélioration par tout utilisateur.

A l'heure actuelle, un système plus réaliste/pragmatique est lancé (encore au niveau de certaines Directions Régionales) permettant une meilleure cohérence des interventions en évaluation et au renouvellement des contrats.

3 Cadres législatif et institutionnel

Selon la loi GELOSE (n° 96-025), article 39, « il sera procédé par l'autorité administrative compétente à l'évaluation des résultats de la gestion locale consentie à la communauté de base », autrement dit, il appartient à l'Administration compétente (chargée des forêts) de procéder à l'évaluation des contrats de TGRNR. Il va sans dire que l'évaluation des contrats de TGRNR, en vue de leur renouvellement, est une fonction régalienne de l'Administration Forestière.

De prime abord, le principal concerné par cette évaluation est la communauté de base (les VOI). En effet le deuxième alinéa de l'article 39 stipule que « si la communauté de base bénéficiaire s'est acquittée correctement de ses obligations, l'agrément peut être renouvelé sur sa demande pour une nouvelle période dont la durée est de 10 ans ». Bref le renouvellement de contrat est la conséquence logique de l'évaluation desdits contrats.

Pour plus d'objectivité des résultats attendus des évaluations, toutes les parties prenantes et/ou autres entités, œuvrant d'une manière ou d'une autre dans le TGRNR (signataires de contrat, appui à la mise en place, appui technique et financier) feront l'objet d'évaluation, pour une meilleure appréciation des réalités de gestion des RNR et par conséquent pour la pérennisation des activités y afférentes, à savoir :

- Les Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD) ou Communes de Rattachement (CR) dont les STAFFs;
- Les Services Techniques Déconcentrés (STD) dont le Chef CEF et la DREF ;
- Les Organismes d'Appui/d'exécution ou Promoteurs et/ou Partenaires Techniques et Financiers (PTF).

4 Cadre technique de l'évaluation

Le principal objet de l'évaluation des contrats de TGRNR étant l'appréciation de la capacité de gestion du VOI, le cadre technique y afférent est basé sur, d'une part, la vie interne du VOI ; et d'autre part sur les réalisations qu'il a effectuées, tout au long de son opérationnalité.

Primo, l'aspect socio organisationnel est décortiqué pour faire apparaître les caractéristiques psycho- sociales d'appartenance, d'identité des membres à l'association et des possibilités d'adhésion des villageois au VOI ; en outre le fonctionnement de l'association sera vu à la loupe pour une véritable connaissance du VOI quand il œuvre dans la gestion des RNR.

Secundo, le respect ou non de l'utilisation des outils de gestion établis est abordé pour une analyse de l'appropriation par les gestionnaires des capacités techniques de gestion des RNR.

Tertio, les impacts socio-économiques et environnementaux ne sont pas négligés dans l'évaluation. En fait, ils constituent les preuves-mêmes d'une bonne gestion, et peuvent en occurrence être considérés comme les résultats de l'atteinte des objectifs de TGRNR.

Pour ce qui concerne l'évaluation des entités, autres que VOI, le cadre technique à aborder pour ce faire est l'analyse du respect des obligations afférentes aux outils de gestion établis pour la gestion des RNR. D'autres aspects, relevant de la compétence et/ou des rôles et attributions de tout un chacun, sont aussi considérés pour bien cerner l'environnement touchant la mise en œuvre du contrat de TGRNR. Seulement les analyses effectuées pour ces dernières diffèrent en fond et en forme de celles sur les VOI.

5 Approche et méthodologie d'évaluation

L'Approche participative est préconisée pour l'évaluation. Si possible, cette évaluation devra se faire de manière contradictoire, avec la représentation des diverses parties prenantes, à savoir les agents de l'AF, les représentants de la CR, les participants issus de l'OA ou Promoteurs, ceux du Gestionnaire du site.

La Méthodologie adoptée pour l'évaluation des contrats de TGRNR se répartit sur deux interventions :

- L'enquête-entretien, pour ce qui concerne la collecte des informations/données touchant l'aspect socio-organisationnel et des compétences des institutions concernées par la mise en œuvre du contrat ;
- L'enquête-inventaire décrivant la constatation des réalisations physiques et des faits marquants de l'utilisation des outils de gestion.

6 Les procédures d'évaluation

Un manuel de procédures d'évaluation a été produit pour permettre la standardisation du système d'évaluation des contrats de TGRNR par toutes les instances du ministère. Ce manuel est né des différentes expériences acquises au cours des évaluations effectuées par l'Administration Forestière, soit par ses moyens propres (dans le cadre des programmes environnementaux II et III), soit par la contribution des PTF et/ou Organismes spécialisés. Toutes les procédures et démarches à effectuer pour une évaluation objective et efficace sont développées dans ce manuel pour une bonne appropriation par tous les utilisateurs.

A partir de ce paragraphe, ce sont les contenus de ce manuel qui sont étalés ici.

6.1 Les différentes phases d'évaluation

Avant de procéder aux activités d'évaluation, comme le système préconisé est nouvellement conçu, d'une part ; et d'autre part les agents mobilisés pour ce faire n'ont pas tous les mêmes expériences, ni les mêmes niveaux de connaissance du TGRNR, il est important de les mettre en phase par la formation.

6.1.1 Phase de formation des agents évaluateurs aux procédures, aux méthodes et techniques à adopter

Après la formation, il est temps pour les responsables de convoquer les parties prenantes pour une mise au point de l'organisation de la mission d'évaluation.

6.1.2 Phase de préparation

Elle est constituée par :

- les séances de réflexion sur la méthodologie et les démarches à effectuer ;
- le recensement et organisation des moyens (humains, matériels et financiers) ;
- la documentation et identification des cibles ;
- la planification/programmation des interventions (dans le temps et dans l'espace) ;
- l'adoption de la méthode d'évaluation

Les préparatifs achevés, les organisations diverses effectuées, la descente sur terrain pour l'évaluation proprement dite par les équipes constituées va concrétiser les plans/programmes établis.

6.1.3 Phase de mise en œuvre :

- Séance de travail concerté de tous les participants à l'évaluation pour la répartition des équipes avec les packs de moyens et de documents mis à leur disposition, pour les recommandations de comportement et d'adoption effective des directives et/ou instructions d'évaluation ;
 - Séance de travail avec les entités locales pour information et organisation des activités d'évaluation (personnes ressources, descente sur terrain...)
 - collecte des informations/données à travers le remplissage des fiches d'enquête et d'inventaire ;
 - débriefing quotidien pour récapitulation et planification des interventions journalières.
- Méthodes et techniques d'enquête

Pour la réalisation desdites enquêtes, des méthodes et techniques sont développées dont essentiellement :

- L'entretien directif : avec questionnaire précis, épousant des fois l'enquête policière ;
- L'enquête semi-directif : avec un questionnaire mais approche plus souple (alternance questionnaire et conversation libre) ;
- L'entretien libre : sans questionnaire mais entretien dirigé de manière intelligente par l'enquêteur ;
- Observation Participative ou Ecoute Participative : Errer çà et là sans but précis tout en effectuant des écoutes des dires et propos des villageois sur tout et/ou rien ;
- Reflexe de recouplement des affirmations gratuites formulées par des enquêtés.

A EVITER les comportements de citadins, touchant la susceptibilité des populations rurales, pouvant biaisés les résultats des enquêtes.

➤ Personnes et/ou entités cibles

- Au niveau VOI : Membres COGE (Président, Vice Président, Trésorier, Secrétaire, conseiller), simple membre ;
- Au niveau Fokontany : Membres bureau (Chef, adjoint, Quartier mobile), simple membre non membre VOI, membres institutions traditionnelles, confessionnelles, culturelles...
- Au niveau CR : membres bureau (Maire, Adjoint, Président CC, Conseiller communal)
- STD, Organisme Promoteur.

6.1.4 Phase de rapportage

La rédaction du rapport d'évaluation est parfois négligée, dans la mesure où seuls les résultats sont envoyés aux instances supérieures pour compte rendu. La maîtrise, voire la professionnalisation du métier d'évaluateur doit être un acquis pour l'Administration, d'où les instructions spécifiques pour indiquer le contenu exact, sinon d'une grande partie dudit rapport.

Les activités ci-après sont préconisées pour disposer d'un rapport d'évaluation fiable et exploitable à bon escient :

- Consolidation des données/informations de manière concertée, par tous les membres de l'équipe, des enquêtes et inventaires ;
- Saisies des données et informations ;
- Traitement des données et informations pour les transcrire en note d'évaluation ;
- Interprétation des données et informations où les notes déclarées sont analysées de manière objective à travers le système Force, Faiblesse, Opportunité et Menace ;
- Synthèse de l'évaluation s'agissant de rédiger le rapport d'évaluation dans son intégralité avec :
 - Les différentes phases ;
 - Les contraintes rencontrées et les solutions apportées ;
 - Les résultats des évaluations par VOI ;
 - Les analyses FFOM et les recommandations y afférentes ;
 - L'état initial des ressources (faunistique et floristique) ;
 - L'état actuel des ressources (faunistique et floristique) ;
 - Les évaluations des entités/parties prenantes ;
 - Les analyses efficacité-efficience-effectivité et les recommandations y afférentes.

6.1.5 Phase de restitution

Comme au tout début de l'intervention, c'est-à-dire de l'évaluation, la phase de restitution est indispensable pour clore de manière officielle les activités d'évaluation. C'est aussi une approche de rendre aux enquêtés, aux gestionnaires le résultat de leur travail. Comme l'évaluation est un processus, débouchant sur le renouvellement, la restitution est le moment idéal pour annoncer la continuité des interventions, donc des responsabilités de tout un chacun pour la suite des actions à mener. Cette phase de restitution est caractérisée par :

- Les séances plénières au niveau village, pour informations-échanges (infirmation et/ou affirmation des données/informations ;
- L'émission des obligations relatives aux recommandations et enregistrement des engagements des parties prenantes pour le renouvellement ou non des contrats ; planification concertée des activités futures ;
- La notification officielle des VOI sur les résultats respectifs de l'évaluation, et par conséquent émission des dispositions prises par l'Administration pour la suite des actions à leur encontre.

6.1.6 Enclenchement des procédures de renouvellement / résiliation des contrats

Faisant suite aux résultats de l'évaluation, aux recommandations émises par les évaluateurs, aux engagements des parties prenantes, les activités planifiées/programmées pour le renouvellement des contrats sont mises en œuvre.

7 Le cadre logique de l'évaluation

Tout le système de l'évaluation des contrats est traité dans ce paragraphe. Ce sont les bases de l'analyse de la capacité de gestion des RNR du VOI. Afin de pouvoir cerner tout l'environnement du TGRNR, ce cadre logique va définir les domaines d'analyse ou d'évaluation des diverses dimensions, soit de la vie de l'association, soit de sa capacité d'agir pour le maintien de l'écosystème relevant de sa responsabilité, soit des résultats et/ou effets de ses actes sur le développement local. Tous ces faits sont circonscrits dans les principes, servant de cadre des dimensions à évaluer.

Viennent ensuite les critères qui définissent et évoquent différentes notions pouvant décrire les principes de base d'analyse de l'évaluation.

Les critères ainsi établis, les indicateurs servent à tabler la quantification et/ou la qualification, soit de l'état des critères, soit des caractéristiques de réalisation des critères en rapport aux objectifs établis préalablement.

Les dits indicateurs sont par la suite traduits en note. Ces notes signifient et reflètent les notes de l'évaluation.

7.1 Les principes

- VIE ASSOCIATIVE OU SOCIO ORGANISATIONNELLE :
Où tous les aspects statiques et/ou évolutifs du VOI sont évalués, tout autant que les formes de son comportement face aux attributions qui lui sont assignées.
- RESPECT-UTILISATION DES OUTILS DE GESTION :
On entre ici dans le domaine technique de gestion des RNR, les divers outils, tels les contrats, les cahiers de charges, les différents plans et leur réalisation (toujours en termes d'objectifs), sont appréciés à leur juste valeur.
- CONSERVATION-GESTION DES RESSOURCES NATURELLES RENOUVELABLES
Le maintien de l'écosystème est une dimension à part entière de l'évaluation. Il est parfois difficile à mener, à cause de l'inexistence du Temps zéro (T_0). Mais toujours est-il, qu'on ne doit jamais omettre de le citer dans les principes de l'évaluation.
La conservation-gestion des RNR est un indicateur en soi de la bonne gestion par le VOI, dans la mesure où sa première mission est de sauvegarder le patrimoine que l'Administration lui a transféré.
- IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX ET SOCIO ECONOMIQUES
Toute la culture de la contribution au développement local est un facteur non négligeable de l'évaluation du VOI. Du moins, la mise place de l'association n'a de sens que de promouvoir le cadre de la solidarité commune dans une quelconque entreprise d'intérêt général, quoique l'adhésion y est volontariste et individuelle.

7.2 Les critères

Chaque principe verra les critères qui permettront d'apporter les connaissances de l'état de l'adoption, voire du suivi ou non des caractéristiques desdits principes.

- VIE ASSOCIATIVE OU SOCIO ORGANISATIONNELLE
 - Légitimité/représentativité : l'association en tant que telle est-elle une émanation effective de la population locale ?
 - Dynamisme : peut-on affirmer que le VOI vit et assure son rôle de promoteur dans ses activités et de celles de ses membres ?
 - Respect Dina et Règlement intérieur (RI) : dans quel sens le VOI gère les réglementations internes et celles de proximité avec la population ?
 - Prise de décision : comment s'opère la consultation et la prise de décision au sein du VOI ?
 - Efficacité des membres du COGE : pourrait-on confier la gestion de l'association à des responsables amorphes ?
 - Utilisation des outils de gestion : le VOI, en tant que gestionnaire, agit-il comme l'administration dans la gestion des RNR ?

- Transparence... : toute association survit par son caractère transparent, qu'en est-il réellement ?
- RESPECT-UTILISATION DES OUTILS DE GESTION:
 - Contrat : des obligations et des droits sont stipulés dans les contrats, l'évaluation de leur respect et/ou jouissance revêt un caractère important pour la crédibilité du VOI.
 - Cahier des charges : de même pour les clauses diverses, techniquement et administrativement, le VOI sera évalué sur sa capacité et son comportement.
 - PAGV et PTA : c'est le plus important des critères à évaluer où toute la capacité du VOI est analysée de fond en comble.
- CONSERVATION-GESTION DES RESSOURCES NATURELLES RENOUVELABLES:
 - Réalisations PAG, PTA :
- IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX ET SOCIO ECONOMIQUES: contribution aux activités de développement familial et local

7.3 Les indicateurs

Les indicateurs sont les outils servant à mesurer/apprécier, en termes quantitatif et/ou qualitatif les caractéristiques des critères, suivant les objectifs dans le cadre des obligations et plans établis.

A chaque critère sera affecté un ou plusieurs indicateurs dont les principales caractéristiques sont tabléées sur les prévisions et les réalisations.

7.3.1 La notation des VOI

Une fois les indicateurs recueillis, il appartient aux responsables de traduire les notes y afférents en note d'évaluation. A chaque indicateur est attribuée une note. Les notes par critère sont réduites en une moyenne par principe. Les moyennes des principes constitueront la base de la note générale ou définitive du VOI.

Pour le calcul de cette note définitive, un système de pondération est adopté pour mettre en évidence l'importance de la gestion technique des RNR, en rapport aux autres considérations ou principes. Le respect/utilisation des outils de gestion (contrat, cahier des charges, PAGV et PTA, dina) dont les résultats d'évaluation ont plus d'influence sur l'état et l'évolution des RNR, est trois fois plus considéré que les autres principes, sur la note définitive.

7.3.2 L'analyse FFOM (FORCE – FAIBLESSE – OPPORTUNITE - MENACE)

Une fois la note acquise, sur la base des notes, prises individuellement sur les indicateurs, et par conséquent des moyennes par principe, il est procédé aux analyses de la gestion par le VOI. La fiabilité de cette analyse est assurée par les notes obtenues, et surtout les commentaires qui peuvent expliquer, le cas échéant sur certains doutes. Autant l'aspect qualitatif que quantitatif sera considéré pour garder l'objectivité des analyses.

L'objectif de cette analyse étant surtout d'avoir un état des lieux de la gestion actuelle des RNR, elle permet aussi d'avoir une vision de ce que sera celle appropriée pour le futur. C'est-à-dire que les actions programmées pour le rétablissement de la situation actuelle, auront des assises renforcées, légitimement acceptées par tous, car elles proviennent des faits et des constatations des réalités vécues et existant autour du TGRNR.

De tout ce qui précède, les recommandations émises post analyse FFOM, aboutissent effectivement à l'amélioration de la gestion actuelle et au maintien de l'écosystème, du moins à son équilibre pour les générations futures.

8 Conclusion

La mise en place des contrats de TGRNR est une chose, le suivi évaluation de la mise en œuvre desdits contrats en est une autre. La première semble être facile pour les différents intervenants, dans la mesure où les acquis s'accumulent d'années en années et d'expériences en expériences ; mais pour la seconde, les interventions piétinent à cause de la disponibilité des moyens pour ce faire. L'un des outils permettant l'amélioration de la performance de l'Administration Forestière, en matière de capacité de gestion des contrats de TGRNR, est le système d'évaluation ici présenté. Sa perfection est en pleine construction, en outre ce système n'est ni figé ni non adaptable. Son évolution dépend de la dynamique des contributions de tout un chacun, utilisateurs et décideurs, qui sont autant des acteurs que des bénéficiaires dudit système.