

Gestion locale sécurisée dans le nord-est de Madagascar

par **Anjara Manantsara**

Directeur de projet, Fonds mondial pour la nature (WWF) Marojejy, Madagascar; et

Jean-Marc Garreau

Conseiller technique, Fonds mondial pour la nature (WWF) Marojejy, Madagascar

RÉSUMÉ

La gestion locale des forêts est un chantier du programme environnemental malgache. En zone montagneuse humide, le Fonds mondial pour la nature (WWF) soutient une expérience régionale de foresterie communautaire.

La population, très nombreuse, très rurale, défriche pour cultiver riz pluvial, vanille et café. Autour d'un parc national, le couvert forestier, continu au début du siècle, est réduit, morcelé. Le service forestier, autrefois puissant, manque de moyens.

L'Etat, propriétaire, autorise le transfert de gestion des forêts aux communautés après une réflexion sur l'échec de sa politique répressive. Belambo est une première expérience (2 000 habitants; 400 ha de forêts). En 1997, aidée d'un médiateur environnemental, la communauté a signé avec le service forestier une convention la rendant responsable des forêts pour trois ans avec cahier des charges et règlement villageois officialisés. Malgré le retard du processus législatif, une instance régionale prépare les outils d'appui et de validation pour la multiplication des transferts et les opérations de sécurisation foncière.

Le comité de gestion villageois qui coordonne l'action, contrôle l'accès aux ressources forestières, perçoit des droits d'exploitation, interdit les défrichements. Le comité, autonome, demande l'appui du service forestier et mène des recherches pour dynamiser sa gestion.

La volonté des communautés est au centre de la démarche. Un diagnostic patrimonial favorise cette volonté. Les communautés cherchent alors des partenariats techniques. Tous les intérêts présents doivent valider les décisions. La gestion locale s'inscrit dans une vision régionale. Les aspects fiscaux sont primordiaux. La gestion des forêts amène la gestion des autres ressources et la conservation des aires protégées.

Madagascar: une grande cuvette rizicole, des montagnes protégées, une forte densité de population

Les phénomènes de déforestation sont connus pour être très importants à Madagascar. On estime que 50 pour cent des forêts ont disparu entre 1950 et 1985. Cette déforestation doit être mise en regard des 8 000 espèces végétales endémiques connues de Madagascar.

Les massifs de Marojejy et d'Anjanaharibe-Sud, qui s'élèvent l'un et l'autre à plus de 2 000 m d'altitude, se situent à l'extrémité nord du grand escarpement oriental qui court du nord au sud de Madagascar. L'ensemble de la région est marqué par des reliefs très développés et un climat tropical, chaud et humide. La grande diversité des sites exceptionnels de cette région, les particularismes biogéographiques et le degré élevé d'endémisme régional, ont mené très tôt à la délimitation de nombreuses aires protégées.

Les massifs de Marojejy et d'Anjanaharibe-Sud se structurent autour de la cuvette d'Andapa, vaste cuvette de sédimentation de plus de 13 000 ha irrigables, dans laquelle se concentre une population de près de 100 000 personnes. Dans la cuvette, la densité de population avoisine 500 hab/km². Bien que privée d'accès direct par voie terrestre au sud et à l'ouest, la région a une activité économique importante et une place particulière dans l'économie nationale, du fait des cultures d'exportation de grande valeur que sont la vanille et le café. La cuvette d'Andapa est le grenier à riz de la région. En dehors de la cuvette, les superficies aménageables pour la riziculture inondée sont rares et ne peuvent permettre l'autosubsistance des communautés villageoises. La densité de population en dehors de la cuvette varie. Elle est partout supérieure à 50 hab/km², et dépasse 100 hab/km² dans certains secteurs.



Les massifs de Marojejy et d'Anjanaharibe-Sud regroupent sur leurs 78 000 ha de forêts, une grande variété d'écosystèmes forestiers de basse altitude et de haute montagne, qui leur confèrent une place importante dans le réseau national de conservation de la biodiversité malgache. Le massif de Marojejy est protégé depuis 1952 par un statut de réserve naturelle intégrale, puis de parc national depuis 1998. Le massif d'Anjanaharibe-Sud est protégé depuis 1958 par un statut de réserve spéciale.

Les auteurs sont respectivement Directeur et Conseiller technique du Projet de conservation et de développement intégré de Marojejy/Anjanaharibe-Sud mené à Andapa depuis 1993 par le WWF sur financement de la coopération financière de la République d'Allemagne et de la République de Madagascar.

Etat des ressources forestières

Colonisation récente et déforestation massive

La cuvette d'Andapa s'est peuplée au début du siècle, sous l'impulsion de colons réunionnais venus acclimater la vanille. Des défrichements ont été réalisés dans les zones de bas-fonds pour planter la précieuse orchidée. Dans les vallées forestières adjacentes, les migrants malgaches, arrivant des zones plus sèches de l'ouest du pays, se sont installés sur les versants plutôt que dans les bas-fonds, pour cultiver les riz sur défriche brûlés, le tavy tant apprécié des malgaches.

La déforestation s'est accélérée dans les années 70 sous l'impulsion d'un gouvernement malgache nationaliste soucieux de se démarquer des options conservatrices des périodes coloniale et néo-coloniale précédentes. A partir de 1975, la densité de population augmente, les fluctuations de prix des denrées d'exportation, vanille et café, rendent ces cultures plus aléatoires et le FED (Fonds européen de développement) lance une vaste opération d'aménagement rizicole dans la cuvette d'Andapa.

Ces phénomènes accélèrent le délaissement des cultures d'exportation au profit du riz, puis les défrichements

sur des pentes adjacentes de la cuvette de plus en plus éloignées, la riziculture dans la cuvette ne parvenant plus à assurer à la fois les revenus monétaires et l'auto-suffisance alimentaire. Les défrichements de forêts primaires pour la culture du riz, intégrés à la stratégie de conquête des terres la plus largement répandue, sont jusqu'ici la principale cause de déforestation.

La politique forestière répressive, conjuguée au manque de soutien gouvernemental au service des Eaux et Forêts dans les années 80 et 90, a entraîné la déforestation massive de plusieurs dizaines de milliers d'hectares, y compris dans les aires protégées, comme la Réserve naturelle intégrale de Marojejy et la Réserve spéciale d'Anjanaharibe-Sud, dont plus de 5 000 ha ont été défrichés pour le tavy, et, dans une moindre mesure, la vanille et le café, ce sur des pentes le plus souvent supérieures à 100 pour cent.

Installée de tous temps en zone forestière, la population dépend entièrement de la forêt pour l'habitat, l'artisanat, le bois de chauffe et la pharmacopée. Dans ce contexte, la réglementation forestière fixe les règles autorisant chacun à prélever régulièrement les ressources forestières nécessaires à son installation. Les vagues de migration successives ont poussé la densité de population jusqu'à plus de 500 hab/km² dans la cuvette d'Andapa, et entre 50 et 100 hab/km² dans les vallées forestières. Sans autre forme d'exploitation de la forêt que l'exercice des droits d'usage des populations locales et l'approvisionnement en bois d'œuvre et de chauffe des petites villes les plus proches, l'ensemble des forêts situées en dehors des aires protégées a disparu ou a été sévèrement écrémé. Elles sont réduites désormais à des bouquets de quelques dizaines d'hectares accrochés sur les crêtes, les sommets et les pentes les plus abruptes.

Protection des réserves et modération des pressions

Le projet installé par le WWF dans le courant de 1993, avec 25 agents de conservation sur le terrain, a redonné son rôle au service des Eaux et Forêts, associé dès le départ à la sensibilisation environnementale, au rétablissement des limites des aires protégées, à la surveillance des coupes de bois d'œuvre et à la revalorisation de la législation forestière en matière d'octroi d'autorisation

de défrichement et de préparation des feux de jachères. Pour une population de près de 150 000 personnes sur une zone de 1 500 km², les observations font état de 15 ha de défrichements dans les aires protégées, soit moins de 0,02 pour cent de leur superficie, et de 20 ha hors des aires protégées dans les zones d'intervention du projet.

Bien que les défrichements pour le tavy constituent toujours une pression potentielle très forte, les principales pressions sur les forêts dans les zones d'influence du projet proviennent aujourd'hui des coupes de bois d'œuvre sans autorisation et de la recherche de produits non ligneux tels que la coupe de grands arbres pour la recherche de miel, l'écorce du bilahy (*Evodea bilahy*) pour la fermentation de l'alcool local, les feuilles de pandanus pour l'artisanat.

Toutefois, dans l'ensemble, l'accès aux ressources forestières est de plus en plus difficile, et les alternatives sont peu nombreuses. Des progrès notables ont été accomplis dans l'amélioration de la riziculture irriguée dans l'espoir d'augmenter la capacité d'autosubsistance des communautés riveraines des aires protégées. Cependant, les modes de mise en valeur et d'aménagement des versants, adaptés à la zone et permettant d'éviter la rapide dégradation des sols, n'ont pas été mis au point.

Un processus législatif et un processus expérimental conjoints

Changement de positionnement des Eaux et Forêts

A la fin des années 80, l'échec d'une politique forestière répressive ne permettant pas d'enrayer la déforestation massive sur toute l'étendue du pays, l'intérêt de plus en plus marqué au sein de la communauté internationale pour la préservation des richesses biologiques immenses et uniques de ce mini-continent qu'est Madagascar, et une prise de conscience au plan national mènent à la promulgation en 1988 d'une Charte de l'environnement liant la conservation des ressources

naturelles à la pauvreté. Celle-ci a débouché sur l'élaboration du Plan d'action environnemental (PAE), devant permettre sur 15 ans le ralentissement de la destruction des ressources naturelles et en particulier forestières, et la modification profonde des comportements des populations rurales malgaches. Ce plan lancé en 1992 en est à sa deuxième phase de réalisation. Il est financé par l'ensemble des bailleurs de fonds du pays, coordonnant leurs réflexions et leurs actions de façon très suivie sous l'impulsion de la Banque mondiale, premier bailleur du PAE.

La politique forestière, très élaborée mais répressive, a été remise en question dans le cadre du programme environnemental, devant le manque flagrant de résultats face aux défrichements, aux exploitations illicites et autres feux de brousse sévissant à grande échelle à travers tout le pays.

La question de la conservation des aires protégées, parcs nationaux et réserves était posée en parallèle mais dans un cadre de réflexion assez différent. L'ensemble des réflexions, souvent menées avec des représentants des communautés, a abouti à trois constats complémentaires et, à notre avis, déterminants:

- l'incapacité de l'Etat à contrôler l'ensemble des forêts du territoire;
- le besoin pour les populations d'être associées plus étroitement à la gestion des ressources dont elles tirent leur subsistance;
- le besoin pour ces mêmes populations, de ne pas dissocier la réflexion sur la conservation des aires protégées, de celui de leur développement.

Dans ce sens, un processus législatif a vu le jour, qui a permis:

- une refonte de la politique et de la législation forestière déclarant ouvertement i) la nécessité pour les Eaux et Forêts de s'ouvrir à de nouveaux acteurs, et en particulier aux communautés, ii) la nécessité d'envisager des formes de gestion participative et de gestion locale;
- la promulgation d'une loi à la fin de 1996, fixant les modalités de transferts de gestion des ressources naturelles, en particulier forestières, des Eaux et Forêts aux communautés de base.

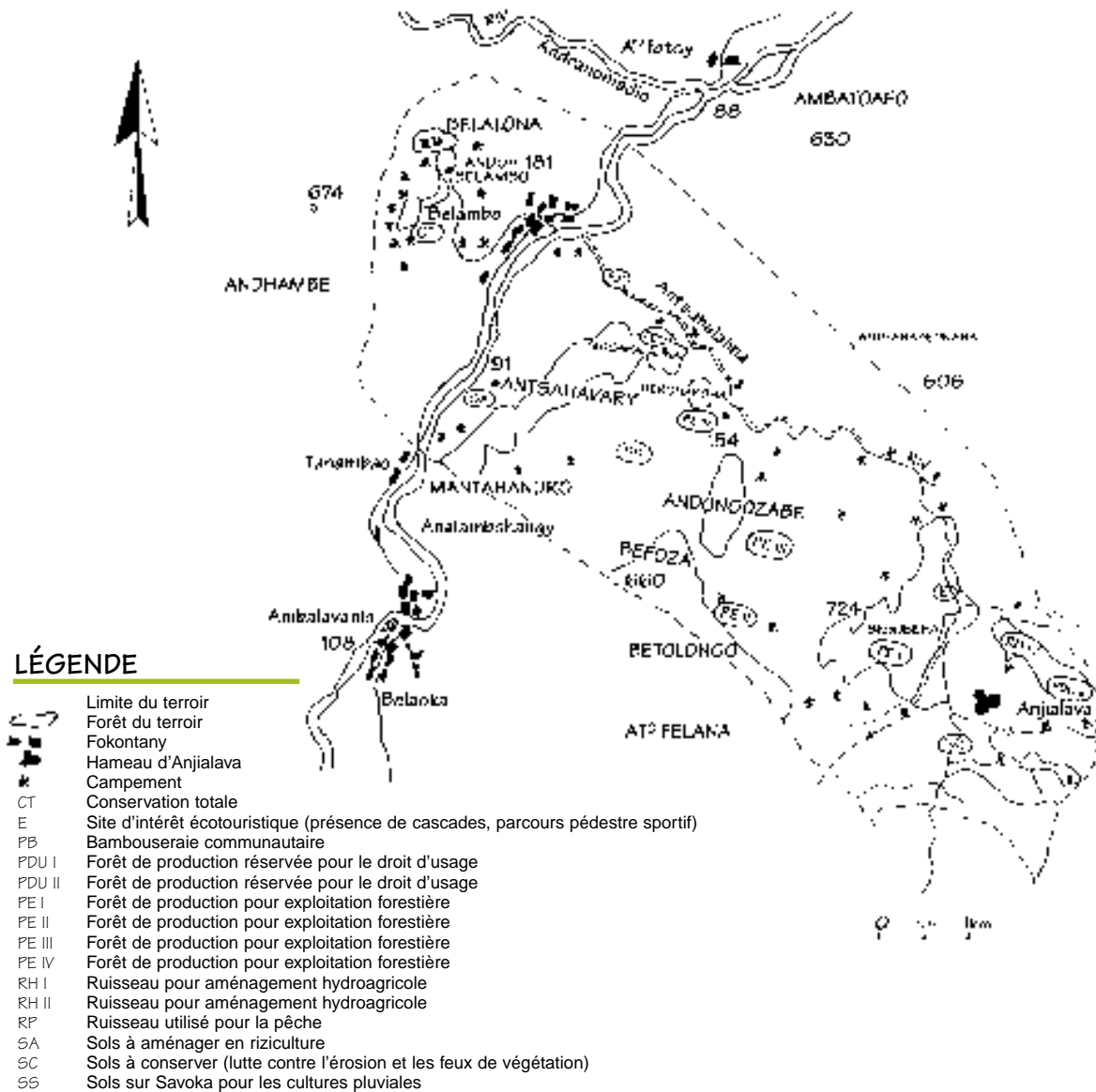
Cette loi sur la gestion des ressources naturelles renouvelables fixe les contours de la composante de gestion locale sécurisée du PAE, plus communément appelée Gelose.

Expérimentation sur le terrain

Bien que les textes d'application de cette loi n'aient pas jusqu'à présent été tous promulgués, elle a suscité très tôt l'intérêt du projet du WWF à Andapa et celui de la communauté de Belambo-Lokoho, à proximité d'Andapa, consciente de la disparition de ses ressources forestières et soucieuse depuis 1978 de les préserver. Cette conjonction d'intérêt a permis d'expérimenter une forme de gestion locale des forêts, très novatrice pour Madagascar, à l'échelle d'une communauté de plus de 2 000 habitants résidents sur un terroir de 5 000 ha environ, disposant encore de près de 700 ha de forêts.

La Gelose se situe dans l'esprit d'une démarche patrimoniale, tentant de réconcilier les communautés avec leur environnement autour d'objectifs de gestion de leurs ressources, adoptés par toutes les composantes de la communauté, par les acteurs locaux liés à l'utilisation de la forêt et par les services techniques des Eaux et Forêts. Pour obtenir ce consensus, la loi rend obligatoire la présence d'un médiateur environnemental, chargé de faciliter l'émergence d'objectifs à long terme pour la gestion des ressources forestières, puis avec l'aide de techniciens et après quelques inventaires, la rédaction d'un cahier des charges permettant de traduire ces objectifs de gestion dans des actions concrètes au niveau de la communauté. Viennent ensuite la rédaction d'un **dina**, règlement de police interne à la communauté fixant les droits et les devoirs des parties, les quotas de chaque type d'utilisateur et de ressources, le montant des droits perçus dans l'exercice des droits, les amendes à infliger aux contrevenants. Une convention vient couronner l'ensemble de ce travail, qui fixe les modalités du transfert d'une partie de l'autorité des Eaux et Forêts à la communauté, dans laquelle les Eaux et Forêts reconnaissent ne pas pouvoir poser des actes de gestion contraires à la poursuite des objectifs fixés par la communauté. La Gelose intègre enfin une opération foncière, destinée à sécuriser la communauté dans l'occupation et l'utilisation des terres. Il s'agit d'une opération de sécurisation foncière relative, sans accès à des titres fonciers mais

FIGURE 1 • Plan croquis: terroir de Belambo, Madagascar



reconnaissant et fixant les occupations légitimes, dans un pays où la terre et les forêts appartiennent à l'Etat, où l'insécurité foncière est généralisée et où les procédures d'immatriculation sont particulièrement longues et coûteuses.

L'ensemble de ces textes et documents sont signés: i) par la communauté de base, structurée autour d'un comité de gestion; ii) par le maire de la commune de rattachement, qui est associé à l'élaboration de cette convention et chargé de veiller à son application; et iii) par le service régional des Eaux et Forêts.

L'ensemble fait l'objet d'une décision ministérielle permettant de faire valoir auprès des tiers à la communauté. La convention est signée pour une durée de trois ans, au terme de laquelle une évaluation décide du renouvellement de la convention et/ou d'éventuels amendements.

La communauté de Belambo-Lokoho a signé la première convention de ce type à Madagascar en juin 1997 et a acquis une bonne expérience de la démarche. Faute de textes officiels d'application de la loi autorisant l'intervention du service des Domaines, la sécurisation foncière n'a pas pu être entreprise jusqu'ici à Belambo. Malgré cette lacune, l'élaboration d'objectifs à long terme, et la pratique de la gestion de la forêt par la communauté lui a permis d'envisager l'ensemble de son avenir, les atouts et les ressources disponibles, ses principales contraintes, puis d'élaborer un premier plan d'aménagement et de gestion de l'ensemble des ressources naturelles disponibles pour la communauté. La communauté démontre un haut degré de responsabilité dans l'exercice de ses engagements, désireuse de montrer sa capacité aux services techniques et son autorité auprès des auteurs de pressions non autorisées.

Les communautés ont en particulier le souci de montrer leur capacité à empêcher les personnes de l'extérieur de pénétrer sur leur territoire pour y exploiter les ressources. La première motivation semble être de fermer aux personnes extérieures, l'accès aux ressources communautaires.

Le WWF, qui a soutenu l'opération n'a pas souhaité jouer le rôle de médiateur. Ce rôle a été confié à un organisme extérieur à la région dont la neutralité reconnue a permis de réunir des intérêts divergents au sein de la

communauté autour d'objectifs communs de gestion. Les techniciens de cet organisme participent à l'élaboration de l'ensemble des textes et documents et à leur remise officielle. Le WWF s'est engagé à assurer, après le transfert de gestion, les compléments de formation avec les Eaux et Forêts sur les aspects techniques de la gestion forestière. La communauté ayant acquis une vision assez précise de son avenir, a pu solliciter et obtenir l'aide d'autres projets d'encadrement et de développement, intéressés à travailler avec des communautés capables d'exprimer des demandes précises, basées sur une analyse solide.

Le processus législatif portant la Gelose n'est pas encore en place. Le texte définissant la sécurisation foncière relative vient d'être promulgué. Mais l'essentiel du dispositif envisagé comprend les textes suivants:

- la définition des ressources naturelles;
- les médiateurs environnementaux;
- l'organisation de la communauté de base.

D'autres textes seront nécessaires à la consolidation du processus, en particulier les textes régissant la fiscalité locale de l'exploitation des ressources forestières.

Ce caractère inachevé du cadre juridique n'a jusqu'ici pas perturbé le processus engagé dans la région d'Andapa. Les ébauches des textes en cours d'élaboration permettent de baliser sommairement les opérations de terrain. Le cantonnement forestier et les autorités locales, associés dès le début de la démarche, ont activement participé à l'élaboration de la convention de Belambo, et ont été soutenus par leur hiérarchie, au sein de laquelle les démarches «participatives» n'ont cependant pas fourni les résultats escomptés, ce qui justifie à leurs yeux une démarche de plus grande autonomie des communautés, à condition de prendre les assurances nécessaires pour baliser le travail de gestion.

La création d'un cadre régional

Une large consultation des communautés de la sous-préfecture d'Andapa a été menée dans le but de mettre en commun les diagnostics aux niveaux communal et régional, puis dans la perspective d'examiner les solutions aux grands problèmes que sont l'insécurité foncière, l'éclatement des communautés, le manque d'infra-

structures et la disparition accélérée des ressources naturelles. Une instance régionale de concertation nommée «Sehatra», ce qui signifie «plate-forme», a vu le jour. Ses perspectives majeures sont l'élaboration d'objectifs de gestion des ressources naturelles concertés aux niveaux communal et régional, et la mise en œuvre de procédures de sécurisation foncière accessibles à tous. Cette instance entend promouvoir les transferts de gestion des ressources naturelles, coordonner et valider l'ensemble des actions et des textes mis en place dans la région.

Le contrôle de l'accès aux ressources, premier résultat de la Gelose

Après un an et demi d'expérience, le bilan de Belambo-Lokoho est positif. Trois tentatives de défrichement ont pu être arrêtées avant la mise à feu. Une d'entre elles avait été autorisée par un agent des Eaux et Forêts peu sourcilleux sur la valeur de la convention. Les trois défricheurs et l'agent des Eaux et Forêts ont dû s'acquitter de leurs amendes respectives, fixées par le dina. Grâce encore à la surveillance, aucune personne extérieure à la communauté n'a pu s'introduire pour des coupes non autorisées, et les coupes de tous les membres de la communauté ont été contrôlées.

Cette gestion, si elle ne peut pas être qualifiée de durable faute d'indicateurs de cette durabilité, n'en constitue pas moins un grand progrès, du fait de l'expression d'un contrôle opéré par une large partie de la population.

Reste que des problèmes se posent encore:

- il est nécessaire de matérialiser les limites des forêts à protéger;
- le comité de gestion demande à acquérir une meilleure connaissance des règlements forestiers sur la qualité des bois et la réglementation les concernant (taille de coupe autorisée, catégorisation des bois...);
- la gestion de la caisse doit être améliorée.

Enfin comme il a été dit plus haut, il n'est pas possible, dans l'état actuel de développement des outils d'aménagement et de gestion mis en place, de qualifier la gestion de durable. Il est nécessaire dans les mois à venir de chercher des indicateurs des phases successives de la dégradation des forêts, pour fixer les seuils à ne pas dépasser pour ne pas risquer une dégradation irréversible. Des indicateurs clairs et simples pourraient ainsi être mis à la disposition des communautés.

L'ensemble des éléments de ce bilan à mi-parcours préfigure l'évaluation et le contrôle que réalisera le service des Eaux et Forêts au terme des trois années de contrat, pour statuer sur l'opportunité de prolonger l'expérience ou au contraire de la freiner, voire de la clore. Le service des Eaux et Forêts garde entièrement son pouvoir de contrôle sur l'octroi des autorisations de défrichement de jachères et de coupes de bois onéreuses, et *a posteriori* sur l'ensemble de la gestion des ressources transférées au terme de la convention.

Recommandations

L'expérience présentée ici dépasse le cadre strict de la foresterie communautaire. A notre sens, les recommandations techniques n'ont de chance d'aboutir que lorsque la communauté est au centre de la démarche et que cette démarche s'intègre dans l'ensemble de la dynamique de développement de la communauté. C'est pourquoi la foresterie communautaire doit s'inscrire dans une réflexion d'ensemble sur les objectifs de développement de la communauté.

- L'approche technique passe après l'appropriation de la démarche par les communautés.

Les aspects techniques de la gestion, sans être jamais perdus de vue, doivent se situer en aval de la réflexion sur les objectifs à long terme. Cet apport technique doit valider ou invalider des choix élaborés par les acteurs locaux, en fonction de leur faisabilité.



L'élaboration d'un plan d'aménagement et de gestion doit alors être perçu comme l'opérationnalisation d'une vision paysanne de l'avenir du terroir, de la communauté et de ses ressources. Des objectifs de conservation ou de gestion, imposés de l'extérieur priveraient la communauté de sa place centrale dans le processus d'élaboration du plan de gestion et pourraient l'amener à remettre en question le processus de gestion locale engagé avec elle.

- Mettre la population au centre de la démarche. Une demande est l'expression d'une motivation. La communauté: i) élabore ses objectifs à long terme; ii) négocie son cahier des charges et élabore son programme de travail; et iii) rédige son dina.

Des approches de diagnostic participatif peuvent faire comprendre les enjeux de leur situation aux communautés, et la présentation des opportunités offertes par la législation peut leur ouvrir de nouvelles perspectives. Dans tous les cas, la demande de transfert de gestion doit être clairement et librement exprimée par la communauté. La communauté doit se sentir dès le départ maîtresse de ses choix et ne pas se voir imposer ses objectifs de gestion par des personnes étrangères au village, quelle que soit leur autorité: se voir reconnaître comme interlocuteur à part entière valorise son engagement, son implication dans le processus.

- Le dina est un outil maîtrisé par la population, mais demande à être défendu auprès de la justice.

Le dina signé par l'ensemble des membres de la communauté, proclamé officiellement, est un outil que la communauté sait faire fonctionner. Sa présentation aux autorités juridiques de la localité permet de se prémunir contre les contestations extérieures. L'articulation avec les services de l'État est plus délicate à mettre en œuvre au démarrage de la convention. La volonté de la communauté de réussir doit être relayée par ses partenaires, qui doivent tout mettre en œuvre pour faire aboutir ses démarches sans empiéter sur son indépendance.

- L'indépendance de la communauté doit être respectée, la convention est signée pour trois ans.

L'indépendance de la communauté est une condition indispensable à la pérennisation de la convention de transfert. Des appuis, des bilans, ne sont possibles

que si la communauté le demande. Le cantonnement forestier est toujours autorisé à contrôler les agissements de la communauté, mais la convention est signée pour trois ans après une enquête sur la maturité de la communauté et sur sa capacité à s'engager. Cet engagement doit être respecté, et les acteurs doivent faire confiance à la communauté et respecter son indépendance.

- L'indépendance du médiateur est primordiale, sa présence est indispensable.

Le PCDI Marojejy a envisagé de reproduire l'expérience de Belambo-Lokocho dans une autre communauté de la région en se positionnant comme médiateur. L'expérience a tourné court, le WWF étant avant tout perçu comme un acteur orienté vers la conservation. La neutralité du médiateur doit être respectée chaque fois que les intérêts en présence divergent quelque peu sur les objectifs de gestion à long terme.

- Un schéma régional est indispensable pour pallier l'inégalité des communautés devant l'accès aux ressources.

Dans la région d'Andapa, la motivation des communautés est de fermer l'accès de leurs forêts aux personnes étrangères à leur communauté. Si la situation se généralise, les nombreuses communautés n'ayant plus aucune ressource forestière se retrouveraient dans une situation intolérable. Une approche micro-régionale s'impose alors pour envisager les équilibres possibles dans l'approvisionnement en produits forestiers de toutes les communautés, tout en contrôlant beaucoup mieux qu'aujourd'hui l'accès aux ressources actuelles.

- La gestion des forêts doit être liée à l'analyse de l'ensemble des ressources (sols, eaux, etc.).

La motivation première des communautés pour la gestion locale sécurisée est de protéger leurs forêts contre une exploitation abusive et anarchique, et leurs bas-fonds sur le plan foncier. Très vite leur réflexion s'étend à l'ensemble des ressources naturelles de leur terroir, dont l'évolution est liée sur le plan écologique. L'ouverture à l'élaboration d'objectifs de gestion pour l'ensemble des ressources du terroir doit être envisagée dès que possible, mais n'est pas une nécessité.