

ARTICLE

<http://dx.doi.org/10.4314/mcd.v9i1.4>

Madagascar, politique forestière : Bilan 1990 – 2013 et propositions

Alain Bertrand^I, Sigrid Aubert^{II}, Pierre Montagne^{II},
Alexio Clovis Lohanivo^{III} et Manitra Harison
Razafintsalama^{IV}

Correspondence:

Alain Bertrand

France

E-mail: edenia.consult@gmail.com

RÉSUMÉ

Les auteurs dressent une rétrospective de la mise en œuvre de la politique environnementale et forestière 1990-2013 qui repose sur quatre lois, à savoir la Charte de l'environnement (loi 90-033 du 21 décembre 1990), la GELOSE (loi 96-025 du 30 septembre 1996), la loi forestière (loi 97-017 du 8 août 1997) et le Code des Aires protégées (loi 2001-005 du 11 février 2003). Vingt ans après l'adoption de la Nouvelle Politique Forestière, un bilan est possible. Ces textes ont connu un début d'application avec un bilan décevant dans un contexte surtout marqué par une extension de la superficie des aires protégées. Dans le même temps, des évolutions importantes et positives sont apparues. Avec la décentralisation, l'état de droit s'est construit quotidiennement au niveau des communes à travers les guichets fonciers, les contrats de transferts de gestion et les expériences positives de contrôle forestier décentralisé. Ont également été réalisées des expériences concluantes de valorisation économique des ressources forestières exploitées dans le cadre des transferts de gestion : bois d'œuvre, bois énergie, raphia, huiles essentielles.

Il est donc possible, en novembre 2013, d'envisager de façon réaliste une relance vigoureuse de la politique forestière en tenant compte des invariants comme les faibles effectifs de l'administration et la modicité des financements extérieurs aléatoires. Il est d'abord nécessaire de répondre aux urgences : décrets à publier et à appliquer ; mise en œuvre systématique des avantages économiques prévus pour les communautés de base signataires des contrats de transfert de gestion ; sécurisation des espaces communs sous contrats de transfert de gestion. Il faut enfin et surtout faire de la valorisation conservatoire des ressources des produits forestiers ligneux et non ligneux le moteur du développement local.

ABSTRACT

This paper presents a retrospective on the implementation of Malagasy environmental and forest policy between 1990 and 2013 on the basis of four laws, namely the Environmental Charter (Law 90-033 of 21 December 1990), GELOSE (Law 95-025 of 30

September 1996), the Forest Law (Law 97-017 of 8 August 1997) and the Protected Areas Code (Law 2001-005 of 11 February 2003). Twenty years after the adoption of the new forest policy, an assessment is possible. These texts have started to be applied but with disappointing results, primarily centered on the increase of protected area coverage. Nevertheless, important and positive changes have occurred. With decentralization, the reach of the law has increased day by day in communes through land offices, management transfer contracts, and positive experiences of decentralized forest control. Successful experiences of the economic valorization of forest resources (such as timber, fuelwood, raphia palm and essential oils), have also been gained within management transfers.

It is therefore possible, in December 2013, to realistically envisage a strong revival of forest policy, even accounting for permanent constraints such as the weakness of the forest administration and the uncertainty of external funding. It is first necessary to respond to urgent needs; to publish and apply un-finalized decrees, to systematically establish the economic benefits anticipated for the community signatories of management transfer contracts, and to secure common property areas within management transfers. Most importantly, the sustainable economic valorization of woody and non-woody forest products should be used as a tool for local development.

LE TEMPS D'UN BILAN DES NOUVELLES POLITIQUES FORESTIÈRE ET ENVIRONNEMENTALE

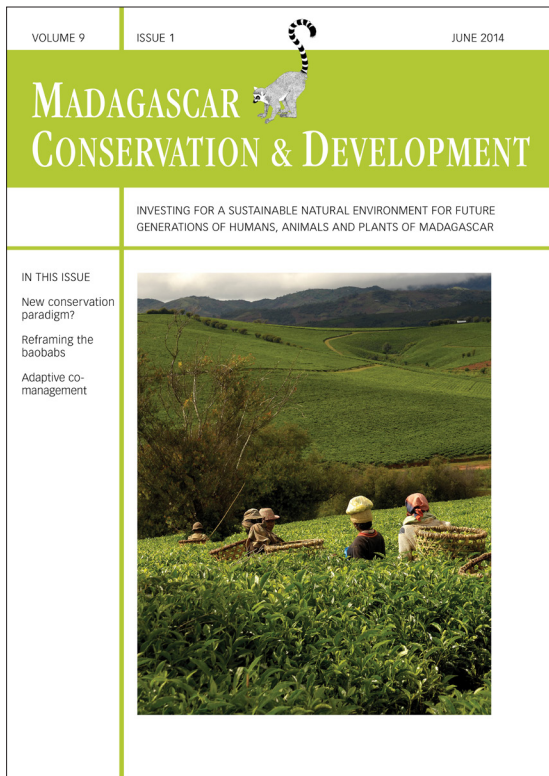
La décennie quatre-vingt-dix a marqué un tournant important de la politique environnementale et forestière de Madagascar (Froger et Méral 2012). Avec la mise en place en 1990 du Plan d'action environnemental (PAE), légitimé par la Charte de l'environnement (loi 90-033 du 21 décembre 1990), Madagascar a été le premier pays subsaharien à engager un tel plan sur quinze années (Mercier 2006). Cette décennie a ouvert des trajectoires d'évolutions institutionnelles diversifiées, d'une tendance à la préservation des ressources par la création d'un nombre considérable d'aires protégées, à la prise en compte des besoins et des demandes des populations rurales. Le 30 septembre 1996,

^I Consultant forestier socioéconomiste, Chercheur Cirad en retraite, CIRAD, France.

^{II} CIRAD, Madagascar.

^{III} ESSA, Agro-Management, Antananarivo, Madagascar.

^{IV} ESSA Eaux & Forêts, Antananarivo, Madagascar.



Madagascar Conservation & Development is the journal of Indian Ocean e-Ink. It is produced under the responsibility of this institution. The views expressed in contributions to MCD are solely those of the authors and not those of the journal editors or the publisher.

All the Issues and articles are freely available at <http://www.journalmcd.com>



Contact Journal MCD
info@journalmcd.net for general inquiries regarding MCD
funding@journalmcd.net to support the journal

Madagascar Conservation & Development
 Institute and Museum of Anthropology
 University of Zurich
 Winterthurerstrasse 190
 CH-8057 Zurich
 Switzerland

io@i

Indian Ocean e-Ink
 Promoting African Publishing and Education
www.ioeink.com

 MISSOURI BOTANICAL GARDEN

Missouri Botanical Garden (MBG)
 Madagascar Research and Conservation Program
 BP 3391
 Antananarivo, 101, Madagascar

était ainsi promulguée la loi 96-025 dite loi GELOSE organisant le transfert de la gestion des ressources renouvelables de l'État aux communautés locales riveraines ou résidentes des massifs forestiers. Simultanément était adoptée en 1997 la Nouvelle Politique Forestière (loi 97-17 du 8 août 1997), suivie du Code des Aires protégées (loi 2001-005 du 11 février 2003). En novembre 2013, plus de quinze ans après ces quatre lois et alors que programme d'action environnemental s'achève, il paraît légitime de dresser un bilan de ces importantes évolutions institutionnelles. D'autant que depuis plusieurs années, Madagascar échoue dans l'articulation de deux trajectoires institutionnelles concurrentes, l'une allant vers toujours plus d'aires protégées, l'autre vers la mise en œuvre systématique de contrats des transferts de gestion aux populations rurales (Bertrand et al. 2012, Corson 2014, Pollini et al. 2014).

MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE ET FORESTIÈRE (1997–2013)

Tirer les leçons rétrospectives des succès et échecs des 15 dernières années permettra de dégager des propositions constructives et réalistes pour relancer la politique forestière et environnementale malgache. Les deux lois qui instituent la gestion locale des ressources naturelles renouvelables et la nouvelle politique forestière ont chacune été élaborées et adoptées au terme d'une large concertation : (i) La loi GELOSE fut précédée d'une étude pluridisciplinaire dans plusieurs provinces de Madagascar. Cette étude était orientée sur l'analyse des feux de végétations (Bertrand et al. 2009) interdits depuis plus d'un siècle et toujours actifs chaque année. Elle a conclu que le problème principal n'était pas celui des feux mais celui de la gestion locale des ressources renouvelables. Sur cette base, un atelier national a été organisé en 1995 à Antsirabe, auquel les représentants des communautés rurales ont été invités; afin qu'ils puissent s'exprimer, l'atelier s'est déroulé en malgache et non en français. Une forte demande sociale des *tangalamena* a été formulée pour la gestion locale des ressources en rupture avec la maîtrise exclusive de l'administration forestière (Bertrand et al. 2007). (ii) La nouvelle politique forestière a également été adoptée au terme d'une longue concertation au sein de l'administration forestière, dans toutes les provinces et à tous les niveaux de la hiérarchie.

Ces deux lois n'ont cependant eu qu'une application limitée. Examinons d'abord, l'application de la nouvelle politique forestière et les problèmes qui en découlent. La nouvelle politique forestière fixait des objectifs ambitieux malgré les faibles effectifs de l'administration (un agent pour 26 000 ha de forêts classées dans un pays où les forêts sont difficiles d'accès, alors que le ratio habituel en Afrique est de 1/10 000 ha ; Raharison 2006). Ces ambitions étaient confortées par l'ampleur des financements du PAE dont la composante Espaces forestiers à usages multiples (ESFUM, i.e. l'administration des Eaux et Forêts) escomptait une part plus importante que celle qui lui fut attribuée (Mercier 2006). Quinze ans après, seulement un quart des décrets d'application de la loi forestière ont été promulgués. L'administration n'apparaît pas en mesure de lever à court terme le flou qui résulte des textes anciens et du manque de textes d'application de la Nouvelle Politique Forestière.

L'une des principales tâches à accomplir dans le cadre de l'ESFUM était la mise sous aménagement forestier de 100 000 ha de forêts par an sur les dix ans des phases 2 et 3 du PAE

(Raharison 2006). Il était même programmé sur l'ensemble du PAE l'aménagement de l'ordre de 1,5 à 2 millions d'hectares de forêts de production. Or en 2013, moins de 500 000 ha de forêts disposaient d'un plan d'aménagement, sachant que certains n'avaient pas été mis en place et encore moins mis en application. Il n'y a eu aucune évaluation ex-post dans ce domaine. C'est un échec important de la Nouvelle Politique Forestière qui questionne le concept d'aménagement des forêts à usages multiples (Bertrand et al. 1999) et le bien-fondé des choix faits à partir de modèles européens et nord-américains sans tenir compte de la complexité floristique des forêts et ni de la réalité économique et sociale des exploitants forestiers malgaches.

Le concept « forêt de production » a été introduit dans la Nouvelle Politique Forestière en opposition à la création des aires protégées pour sécuriser le domaine forestier constitué des forêts classées (i.e. inscrites au domaine privé de l'État) et pour découper l'espace forestier en grands massifs exclusivement sur la base de critères naturels. Ce concept reste-t-il valide dans un pays où les exploitants forestiers sont des entrepreneurs individuels achetant des bois abattus et équarris manuellement en bord de piste à des tâcherons (bûcherons) analphabètes, incapables de lire une carte et a fortiori de respecter les limites d'un permis forestier ?

La procédure d'attribution des permis d'exploitation par adjudication est un autre exemple d'innovation administrative proposée par des consultants extérieurs à partir de modèles étrangers contre l'avis autorisé de spécialistes reconnus (Simula 1997). Elle apparaît à Madagascar, inappropriée voire contre-productive. Elle n'a pas mieux valorisé la ressource forestière, ni supprimé les ententes entre exploitants. Elle n'a supprimé ni la corruption, ni l'exploitation forestière illégale, ni l'exploitation clandestine (exemple du bois de rose ; Bertrand 2006) qui continuent de prospérer à grande échelle (Innes 2010, Randriamalala et Liu 2010, Randriamalala et al. 2012, Waeber et Wilmé 2013).

L'adjudication a remplacé le gré à gré pour l'exploitation des forêts (Tableau 1). Mais les permis d'exploitation forestière sont toujours délivrés dans des conditions qui ne garantissent pas le respect des limites et des règles par les exploitants. Les limites ne sont pas marquées sur le terrain par un layon préalable à l'exploitation. Les tâcherons chargés d'exploiter les arbres avancent sur le terrain sans connaissance des limites et sont livrés à eux-mêmes, ils choisissent les arbres à exploiter sans réelle connaissance du diamètre d'exploitabilité. L'accès est libre et l'exploitation sans limite. Même dans le cadre d'une exploitation légale (i.e. avec un permis en bonne et due forme) on peut considérer qu'une proportion importante du bois d'œuvre « légal » (de 20% à plutôt 60%) est en fait exploitée en

TABEAU 1. Situation des conventions d'exploitation par adjudication

Régions	Nombre de lots			Superficie (ha)		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Sofia			1			1270
Betsiboka	3	3	4	320	320	420
Melaky						
Alaotra-Mangoro	4	6	4	645	1105	990
Haute-Matsiatra	1	1	1	36	36	36
Menabe		1	1		150	150
Atsimo-Andrefana		1	1		140	140
Total	8	12	12	1 001	1 751	3 006

contravention des règles d'exploitation légales édictées dans la loi forestière 97-017 et le décret 98-782.

L'accès est libre car les agents forestiers sont trop peu nombreux, mal payés (donc tentés par la corruption) et trop mal lôtis en moyens. Les contrôles sur le terrain sont rares, mais toujours possibles, et les fraudeurs qui défrichent ou exploitent le bois ou tout autre produit forestier ligneux ou non ligneux, sont conduits à des comportements prédateurs : prendre le plus possible, le plus vite possible, sans aucune précaution.

Lorsqu'un exploitant forestier abandonne son permis au terme de la période d'exploitation, au cours de laquelle il n'y aura eu aucun contrôle des quantités exploitées qui dépassent généralement de beaucoup la possibilité de la forêt, il laisse en place un réseau de pistes qui pénètre au cœur de la forêt. Cette forêt reste ensuite sans surveillance pendant une longue période, de l'ordre de 30 ans, livrée sans défense à la hache des défricheurs (*tavy*) qui s'éparpillent généralement le plus loin possible pour se soustraire aux contrôles ou revendiqueront leurs droits fonciers sur la base d'une occupation prescriptive.

L'exploitation du bois d'œuvre dans le cadre des contrats de transferts de gestion, prévue à l'article 24 du décret 98-782 d'application de la loi forestière, permet d'éviter ces pratiques comme le montrent les exemples des transferts de gestion de conservation par la valorisation réalisés depuis plus de dix ans en forêt d'Ambohilero avec l'appui du Fonds Français pour l'Environnement Mondial. Ainsi : (i) Les zones d'exploitation sont délimitées ; (ii) Les arbres à exploiter sont marqués avant exploitation, seuls les arbres marqués peuvent être exploités ; (iii) Le nombre de pieds de chaque espèce à exploiter et le volume à abattre sont déterminés chaque année en fonction de la possibilité de la parcelle en exploitation ; (iv) La forêt et l'exploitation sont surveillées (pénétration contrôlée en permanence) par les *polisin'ala* qui sont des surveillants locaux de la forêt mis en place par les *Vondron'olona ifotony* (Communauté locale de base).

LES EFFETS DE L'AUTRE TRAJECTOIRE INSTITUTIONNELLE : L'EXTENSION DU SYSTÈME DES AIRES PROTÉGÉES DE MADAGASCAR

Le PE1, projet de la première phase du PAE malgache a été focalisé sur la création d'une douzaine de grandes aires protégées. Chacune a été dotée d'une zone tampon avec un projet de conservation et de développement intégré (PCDI) orienté vers des actions de préservation et de restriction des droits d'usages et d'exploitation des populations avec des compensations économiques minimales, voire misérables pour les populations. Le bilan du PE1 a été mitigé et les PCDI ont été abandonnés (Toillier et al. 2011). La gestion des aires protégées a été confiée indirectement (au travers de l'Association Nationale pour la Gestion des Aires Protégées), et plus récemment, directement, à de grandes ONG internationales de conservation comme le WWF, CI ou WCS (Mercier 2006). Malgré une réorientation affichée de participation des populations, les pratiques de préservation et d'exclusion se sont poursuivies. Sous couvert de conservation de la biodiversité, le dogme de la préservation a été imposé comme une suite logique du sommet de Rio en 1992 : « Après le Sommet de la Terre de 1992, la conservation a gagné du terrain en tant qu'utilisation alternative des paysages forestiers. La biodiversité pourrait être protégée et des revenus du tourisme pourraient – éventuellement – être perçus. Plus

récemment, les négociations sur les changements climatiques offrent la perspective d'un nouveau rôle économique pour les forêts, en tant que puits de carbone. Mais que les forêts soient perçues par les gouvernements comme des sites propices à la croissance économique ou ciblées par les organisations environnementales pour la conservation, le contrôle et la gestion excluaient typiquement les droits et les voix des communautés forestières, les marginalisant de fait au sein même de leurs territoires. » (Initiative des Droits et Ressources 2012).

En 2003, alors que les textes novateurs de 1996 et 1997 avaient été promulgués depuis moins de cinq ans et alors qu'ils étaient en attente de textes d'application, notamment le décret mentionné à l'article 54 de la loi GELOSE permettant aux populations riveraines de bénéficier d'avantages économiques et fiscaux pour l'exploitation durable et la commercialisation des produits forestiers, le Président de la République malgache avait annoncé au V^e Congrès international des parcs nationaux à Durban une nouvelle extension des superficies en aires protégées de 1,7 à 6 millions d'ha (Tableau 2, Virah-Sawmy et al. 2014). Néanmoins, la déclaration présidentielle légitimait aussi la politique de contractualisation et de transfert de gestion aux populations rurales. Les deux trajectoires institutionnelles continuaient à coexister même si le développement des contrats de transfert de gestion (du moins ceux, qui, fidèles à l'esprit des textes, permettaient une exploitation commerciale des ressources) a significativement ralenti.

La superficie des aires protégées devait être multipliée par trois, mais certaines nouvelles aires protégées (NAP ; futures aires protégées « cogérées » visant le développement durable) n'existent que sur le papier. Elles ont été légalement instituées par des arrêtés interministériels de protection temporaire renouvelés chaque deux ans de 2006 à 2013, sans qu'on connaisse, dix ans après le congrès de Durban, si, ou quand les décrets définitifs seront promulgués. La protection temporaire de ces espaces, renouvelée en mai 2013, est envisagée sur une période de deux années non reconductibles, et fin 2013, seules huit délégations de gestion ont été signées sur les 94 nouvelles aires protégées préalablement identifiées. Reste que sur les espaces concernés par cette protection temporaire, toute exploitation de produits forestiers est prohibée. Le contrôle y reste difficile, notamment depuis la crise politique et économique de 2009. Les ONG internationales de conservation gestionnaires délégués n'ont ni le personnel, ni le pouvoir régalié de verbaliser les délinquants. Ces ONG n'ont pas de ressources propres à la hauteur de leurs ambitions et concurrencent directement l'État pour l'accès aux financements des bailleurs internationaux, notamment pour les fonds reliquats du PE2 ou les fonds issus des « crédits carbone ». Ainsi, la baisse des fonds pour le développement durable se répercute sur les fonds accordés aux populations locales.

Vingt ans d'une politique d'exclusion des populations assortie de compensations dérisoires, de restrictions d'accès et d'alternatives limitées d'activités économiquement rentables et écologiquement durables, n'ont pas réduit ou arrêté les dégradations dans les aires protégées. Il convient de passer de la préservation des ressources et de l'exclusion des populations à une gestion conservatoire les impliquant réellement dans le développement comme l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature l'appelle de ses vœux.

TABLEAU 2. Évolution comparative de l'affectation des ressources forestières à Madagascar.

Année	2005	2006	2007	2008	2009
Superficie cumulée de nouvelles aires protégées à Madagascar (ha)	945,288	2 047 854	2 602 625	2 986 136	
Situation de convention d'exploiter par adjudication forestière à Madagascar (ha)			1 001	1 751	3 006

La loi 2001/05, du Code de gestion des aires protégées (COAP) est maintenant inadaptée aux nouvelles aires protégées qui visent une implication plus effective des populations résidentes dans la gestion durable des ressources naturelles renouvelables. Sa révision avait donné lieu à une loi que la crise politique de 2009 a renvoyée aux archives. Dans ces conditions, la mise en place de dispositifs pérennes d'utilisation et d'exploitation des ressources visant le développement durable des populations dans les nouvelles aires protégées souffre de l'absence de textes légaux et réglementaires.

Les aires protégées sont, comme les forêts de production, des espaces ouverts en quasi accès libre. Madagascar National Parks dispose de moyens matériels et humains du même ordre, quoique un peu supérieurs à ceux de la Direction des Forêts, qui ne permettent pas d'assurer une préservation effective des ressources de la biodiversité. Des exemples tragiques illustrent cette impuissance :

- Le cas de *Prunus africana*. L'écorce de cet arbre fournit la base d'un médicament pour lutter contre le cancer de la prostate. En 1996, une usine d'extraction, installée à Fianarantsoa, a commencé à préparer de l'extrait d'écorce de *Prunus africana*. En quelques années l'ensemble des ressources existantes à l'Ouest (Port Bergé) puis à l'Est de Madagascar ont été pillées, comme dans la forêt d'Ambohilero mais aussi dans l'aire protégée de Zahamena, gérée par Conservation International pour le compte de Madagascar National Parks (MNP). Les collecteurs ont éradiqué tous les arbres adultes. La ressource épuisée, cette usine a cessé cette activité.
- La saga sans fin du bois de rose et de l'ébène de Madagascar. En 2002, on estimait les exportations de bois de rose vers la Chine à une moyenne de 10 000 tonnes par an sur les 10 années antérieures. Les volumes ont atteint 52 000 tonnes en 2009 (Randriamalala et Liu 2010). Le bois de rose est principalement exploité illicitement dans les parcs et réserves de Masoala, de Mananara-Nord, de Marojejy et d'Anjanaharibe-Sud, et dans la nouvelle aire protégée de Makira. L'exploitation « clandestine » du bois de rose dans les aires protégées est peut-être la « soupape de sécurité », la source de revenus qui permet aux occupants immémoriaux de cette zone d'accepter la quasi-confiscation foncière, les restrictions d'usage de leurs terroirs et l'interdiction d'exploitation des ressources forestières. Le bois de rose révèle les maux durables affligeant la société malgache (Randrianja 2012). Dans d'autres aires protégées, ce sont les tortues ou les amphibiens qui sont pillés dans des conditions similaires (Pedrono 2011).
- Les aires protégées sont aussi régulièrement la cible d'activités minières artisanales. La rumeur d'une découverte

se diffuse et aussitôt, c'est la ruée, comme à Didy en 2012. Il aura fallu, à l'initiative du maire, l'intervention de l'État, qui mobilisé les forces militaires, pour que les exploitants et leurs commanditaires soient expulsés et les dégradations en forêt arrêtées. L'autorité de gestion de la nouvelle aire protégée du Corridor Ankeniheny-Zahamena (CAZ) était impuissante. En 2012, plus de 11 aires protégées victimes de ces activités minières incontrôlées ont été recensées (Cook et Healy 2012).

L'extension des superficies des aires protégées ne constitue donc à elle seule une solution efficace pour préserver les écosystèmes et la biodiversité de Madagascar, notamment, lorsque ces actions de préservation sont en discordance avec les aspirations des populations locales qui restent les seules à pouvoir garantir une réelle conservation à long terme (Horning 2008). Le choix de créer de grandes aires protégées bute, comme cela avait été identifié dès l'origine, sur le problème insoluble des occupations humaines, souvent séculaires. Les recommandations de l'atelier de Mahajanga (1994), et celles du droit international sont cependant restées lettre morte (Aubert et al. 2013) et n'ont interrompu ni l'exclusion, ni les déguerpissements de populations (Sodikoff 2007).

Les populations résidentes au sein des aires protégées s'estiment privées de ressources et spoliées de leurs droits fonciers (Amelot et al. 2011). Certains parlent même de confiscation foncière environnementale ou *Green Grabbing* (Fairhead et al. 2012, Corson et al. 2013, Corson 2014). Malgré les PCDI et les diverses actions compensatrices ou incitatives mises en œuvre, les populations ne tirent pas d'avantages économiques suffisants de la conservation sous cloche de la biodiversité (Gardner et al. 2013) qui devrait pourtant théoriquement ouvrir des perspectives économiques conséquentes comme ceux de la pharmacopée ou les crédits carbone (Golden et al. 2012, Corson 2014, Neimark et Tilghman 2014).

Les gestionnaires des aires protégées ont décidé de mettre en place avec les populations rurales résidentes ou riveraines des contrats de transfert de gestion contractuelle des forêts dits « GCF de conservation », qui allouent aux populations sur leur terroir, la responsabilité et la charge de la préservation de zones protégées sans réelle contrepartie, sans aucune possibilité de valoriser économiquement leurs ressources naturelles. Il s'agit d'un détournement substantiel de la loi GELOSE dont le titre III, qui concerne la valorisation par les communautés de base, est dès lors ignoré. Ce subterfuge permet ainsi de justifier la « participation » des populations riveraines, et de remplir une condition incontournable de la collecte internationale de fonds.

Certains opérateurs mettent en place de tels contrats léonins en moins de trois mois (Bertrand et al. 2012). « On peut s'interroger sur les réelles motivations des contractants lorsqu'on voit que beaucoup de responsables locaux étaient des lettrés acquis aux thèses de l'exclusion, et se demander si ces contrats ont bien été expliqués et compris par les représentants

de la société locale » (Blanc-Pamard et Rakoto Ramiarantsoa 2007). C'est ce que le décret d'application de la loi GELOSE sur les médiateurs environnementaux voulait éviter. Ses dispositions ont été écartées, la médiation environnementale (comme d'ailleurs la sécurisation foncière), étant considérée trop longue et trop contraignante.

Sans considération des contrats de transferts de gestion précédemment conclus avec les communautés locales, la Direction Générale des Forêts a délégué la gestion d'un nombre (et d'une superficie) important de grandes aires protégées à des opérateurs privés (même de droit étranger). Ces contrats de délégation restent confidentiels, alors que leur contenu, exorbitant du droit commun, place ces espaces sous un monopole de gestion exclusif des ONG (notamment en matière de REDD, de conduite des recherches, de diffusion des informations et de recherche de financements), le MEF devant, en tant que délégataire, et avec ses propres moyens, assurer le suivi et le contrôle de la réalisation des obligations du délégataire. Dans ces conditions, la question de la délégation de gestion aux communautés de base au sein des nouvelles aires protégées reste en suspens et, la pérennité des droits et obligations des communautés de base est remise en question : si l'administration forestière n'est plus le signataire des contrats de transferts de gestion aux populations locales, le régime de la loi GELOSE et de ses décrets d'application n'est plus acquis.

LES CONSTANTES DE LA SITUATION FORESTIÈRE

Pour envisager ce qui peut être amélioré, il faut faire preuve de réalisme et avoir une vision complète de ce qui « de toutes façons » perdurera. Identifier les constantes constituera le socle d'une évaluation des actions possibles. (i) Les effectifs insuffisants de l'administration forestière le resteront longtemps. Les délégataires de la gestion des aires protégées se trouveront dans une situation similaire. Si l'on veut mettre en place une réelle surveillance des espaces, des ressources et des filières d'extraction et de valorisation, il faudra impliquer d'autres acteurs : les communes et les communautés locales de base. (ii) La situation qui prévaut depuis la fin du PAE durera vraisemblablement encore plusieurs décennies : les financements extérieurs resteront incertains, limités, conditionnels (pour des actions choisies ailleurs), et insuffisants. Il s'agit donc d'élaborer certains objectifs stratégiques pour atteindre d'autres solutions plus durables, déjà testées et mieux maîtrisées. (iii) Les dégradations des ressources et des massifs forestiers par les *tavy* (culture sur brûlis) et les défrichements, déjà analysés, ne disparaîtront pas. Un effort continu durable et cohérent permettrait pourtant progressivement de réduire et de maîtriser leur ampleur. (iv) L'extraordinaire biodiversité de Madagascar offre une multitude de possibilités de conservation par la valorisation des ressources par les populations. Au-delà du bois d'œuvre et du bois énergie, citons : le raphia, les huiles essentielles, les soies sauvages, les plantes médicinales et la pharmacopée. Ces potentiels économiques peuvent être valorisés et le partage des avantages de leur exploitation doit trouver un cadre légal et contractuel d'application concret et juste. Même des ressources animales comme les anguilles (filière de consommation locale, mais aussi d'exportation à fort potentiel de valeur ajoutée) ou le miel, offrent déjà des revenus aux populations et pourraient être mieux valorisés. Ces ressources multiples ne peuvent être gérées que par une réglementation et des instruments éco-

nomiques spécifiques et adaptés à chaque filière (Bertrand et al. 2006). C'est l'analyse de la structure socio-économique de chaque filière qui permettra d'identifier les instruments de sa gestion publique. (v) La mise en place de cet arsenal d'instruments de gestion publique représente une tâche importante et longue. Il conviendrait d'embaucher dans l'administration des économistes, des socio-économistes, des spécialistes de la biodiversité et de l'analyse écosystémique pour travailler en équipe avec les forestiers. (vi) Mêmes causes, mêmes effets, les difficultés et les incapacités dans la gestion des aires protégées perdureront. Le lobby de la préservation et de l'exclusion des populations est puissant. Les populations vivant dans les aires protégées sont des boucs émissaires impuissants, aux aspirations et motivations rarement prises en compte, alors que les vrais bénéficiaires de l'exploitation illégale ou clandestine des ressources des aires protégées sont ailleurs.

MADAGASCAR A CHANGÉ

Après les années quatre-vingt-dix, Madagascar a profondément changé. Le pays a connu des évolutions structurelles majeures qui ont ouvert de nouvelles perspectives. Le *Fanjakana*, i.e. l'Administration, reste englué dans un processus cyclique de crises institutionnelles qui bloquent le développement économique (Razafindrakoto et al. 2013) et aggravent la pauvreté, mais, au niveau local, la société malgache est en mouvement. Simultanément ont été engagées (i) la décentralisation instituée par les lois de 1993, 1995 et 2004 ; (ii) la réforme foncière et la création des guichets fonciers suite à la loi 2005-019 ; (iii) la mise en place des transferts de gestion selon la loi GELOSE 96-025.

En 1994, avant le premier scrutin communal, la population rurale voulait voir l'État et l'état de droit descendre au niveau de base (Bertrand et al. 2009). Cette volonté s'inscrit dans le contexte d'une dynamisation du monde rural qui fait suite à une dévaluation de plus de 100% du franc malgache et à un doublement des prix agricoles qui ont permis de relancer la production. Depuis, plusieurs scrutins communaux successifs ont permis aux populations malgaches de se familiariser avec la démocratie locale. Les maires qui ne donnaient pas satisfaction n'ont pas été réélus. Ainsi, progressivement l'état de droit s'est construit au niveau des communes et la stabilité de l'ordre social s'est affirmée. Néanmoins les communes sont restées sans moyens et les ressources naturelles locales les intéressent pour amorcer la pompe du développement économique local et pour leur fournir les ressources financières que l'État ne pourra pas apporter. Elles sont donc directement concernées par la gestion durable des ressources naturelles renouvelables et le rôle qui leur a été attribué dans le cadre de la réforme foncière leur confère en la matière une nouvelle compétence.

LA RÉFORME FONCIÈRE. La réforme foncière et la mise en place progressive des guichets fonciers communaux ou intercommunaux sur un tiers des communes ont constitué un facteur important de changement. Depuis avril 2005, la révision de la législation foncière et domaniale a fait passer de la présomption de domanialité à la présomption d'occupation locale le fondement de la propriété. En conséquence, la Commune est devenue l'interlocuteur principal des citoyens souhaitant sécuriser les droits qu'ils revendiquent sur la terre et les ressources. Il lui appartient dans ces conditions, non seulement de protéger les terrains qui disposent d'un statut spécifique (terrains forestiers ou objets de transferts de gestion)

et qui, en l'état, ne peuvent faire l'objet de certificats fonciers ; mais également de reconnaître, sur les terrains sécurisés, les droits réels distincts de la propriété susceptibles d'être attribués ou imposés à des tiers comme les droits d'usages ou les servitudes environnementales (Aubert 2013, Burnod et al. 2013).

LA LOI GELOSE. La loi GELOSE et ses décrets d'application (sur la procédure de reconnaissance des communautés locales de base et la mise en place des contrats tripartites (communauté de base/commune/administration) de transfert de gestion, sur les médiateurs environnementaux, sur les *dina* et les règles locales, sur la sécurisation foncière relative), ont ouvert le champ libre au développement des transferts de gestion dès 1998. Toutefois, la composante GELOSE ne reçut que 4% des crédits du PAE (PE2). Malgré le refus par le PE2 d'une campagne nationale d'information, une diffusion progressive de l'information a été effectuée au niveau des communes.

La loi GELOSE, loi-cadre, ne se limitait pas aux périphéries des aires protégées. Elle ciblait l'ensemble des ressources renouvelables des 1500 communes. Elle ouvrait une nouvelle trajectoire institutionnelle bifurquant dans une direction différente de la dynamique dite de conservation proposée par le PE1. En tant que 'loi cadre', elle s'applique à des ressources multiples, des situations géographiques, naturelles, sociales diverses, des conditions institutionnelles et à des méthodes des « opérateurs » (de développement ou de conservation) disparates. L'appréciation des résultats des transferts de gestion apparaît complexe et difficile, autorisant l'expression de tous les préjugés (Pollini et Lassoie 2011, Pollini et al. 2014). En outre, d'autres modalités de transfert de gestion comme les contrats GCF ou GCF de conservation aux contenus et aux méthodes différents sont venus s'adjoindre. On peut poser beaucoup de questions sur la validité des transferts de gestion (Rakoto Ramiarantsoa et al. 2012), mais il faut préciser desquels on parle (contrats GELOSE, contrats GCF ou contrats GCF de conservation). Certains mettent en exergue la différence supposée entre *fokonolona* (terme rejeté par le législateur lors de la présentation de la loi GELOSE au parlement) et communauté locale de base. C'est oublier le rôle important (et pourtant oublié par le décret sur la GCF) de la Commune. Selon la loi GELOSE, celle-ci doit examiner la légitimité et la représentativité de la communauté de base demanderesse d'un contrat de transfert de gestion et donner son avis circonstancié à l'administration forestière en vue de son agrément. Leur reproche est valide pour la GCF. Quelques observations approfondies apportent des recommandations pour améliorer le processus de contractualisation GELOSE (Rives et al. 2013). Le temps nécessaire à la négociation et à la formulation des contrats GELOSE apparaît fondamental et repose la question de la médiation environnementale.

UNE PROGRESSION CONTINUE. Un recensement des transferts de gestion a été réalisé dans treize régions, qui a permis de dénombrer 896 transferts (premiers contrats) et 196 renouvellements. Il y a donc probablement plus de 1 200 transferts dans les 22 régions de Madagascar. Dans les 13 régions étudiées, 21% des contrats de transferts de gestion des ressources naturelles renouvelables signés ont été inclus partiellement ou totalement dans les NAP, et 49% ont été établis à moins de 10 km des NAP (Lohanivo 2013 In litt.).

Dès 1998, la tentative de remise en cause de la GELOSE s'est développée en plusieurs temps. D'abord, une accusation de procédure trop complexe et trop longue (Pollini et Lassoie

2011) s'est soldée par la rédaction (mais pas la publication au journal officiel) d'un décret « simplifié » dit « Gestion contractualisée des forêts » (Karpe et al. 2007). Le décret GCF est en outre légalement contestable dans la mesure où il élimine deux acteurs importants dont le rôle avait été reconnu par la loi GELOSE : (i) la commune sur le ressort de laquelle les ressources et la communauté de base (COBA,) sont situées, et (ii) le médiateur environnemental réglementairement choisi par les populations sur une liste d'aptitude. Sur cette base, les « contrats de conservation » se sont multipliés. Véritables leurres empêchant l'application de l'article 54 de la loi GELOSE sur la valorisation des produits, ils posent le principe d'une rémunération prenant la forme d'une subvention affectée à la surveillance de l'ensemble du terroir visant à faire respecter les obligations liées à : (i) **la réduction des usages de produits forestiers** sur le terroir coutumier ; (ii) la limitation voire l'abandon de des cultures de *tavy* sur les *savoka* (jachères forestières coutumièrement appropriées selon le Droit de première hache) ; (iii) et à la mise en défens (en vue de sa préservation) d'une partie parfois importante du terroir coutumier. Cette rémunération n'est cependant pas associée à une logique de compensation fondée sur une approche légitime, individualisée et réaliste des pertes associées à la réduction des droits d'usages et à l'interdiction des droits d'exploitation et de commercialisation des produits forestiers. En outre, la relation de cause à effet entre la subvention et la réduction de la pression anthropique, non explicite, n'est pas évaluée. Dans ce contexte, d'une part la rémunération ne constitue pas une incitation à la réorientation des comportements nuisibles à l'environnement, et d'autre part, les populations se sentent lésées (Randrianarison 2011).

Dans les deux corridors forestiers de Fandriana-Vondrozo (CFV) et d'Ankeniheny-Zahamena (CAZ) qui représentent ensemble environ un tiers de la superficie des aires protégées de Madagascar, on recensait en 2008, 55 transferts de gestion autour du CAZ et près de 100 autour du CFV. Hormis les 16 contrats GELOSE de transferts de gestion de conservation par la valorisation créés avec l'appui du projet du Fonds Français pour l'Environnement Mondial, la majorité des transferts du CAZ ont été des contrats GCF créés par des ONG de conservation. Plus de 70% ne prévoient que des droits d'usage et interdisent toute valorisation commerciale des ressources et des espaces transférés. Sur les 14 autres transferts GCF prévoyant une activité de valorisation économique des ressources, un seul l'avait effectivement réalisée en 2008.

Les « contrats de conservation » aboutissent à une spoliation du terroir, mais aussi à une privation de l'autonomie de choix de la population rurale. Elle perd l'autonomie du choix de son développement et de son accès au progrès et se trouve réduite à endosser un statut précaire de « rentier de la préservation » pour autant que les modestes rétributions de la surveillance environnementale puissent être qualifiées de rente (Rakotomanana et al. 2013). Ces pratiques discréditent les transferts de gestion et les paiements pour services environnementaux, ce qui rend particulièrement aléatoire, entre autres éléments, le partage équitable et utile de la manne financière attendue des « crédits carbone » de la REDD (Ferguson 2009, Plugge et al. 2010).

CONTRÔLE FORESTIER. Le Contrôle forestier est indispensable. La conservation par la valorisation des produits forestiers exploités dans le cadre des transferts de

gestion en application de la loi GELOSE doit être contrôlée pour assurer la conservation des ressources. Le contrôle forestier décentralisé autofinancé n'est pas (encore), à l'inverse de la décentralisation, des transferts de gestion et des guichets fonciers communaux, en cours de généralisation dans différentes régions de Madagascar. Cependant, certaines expériences pilotes ont été testées sur une durée assez longue et pour différents types de produits forestiers comme le charbon de bois, le bois d'œuvre, les huiles essentielles ou le raphia.

Le contrôle forestier décentralisé autofinancé est un mécanisme de suivi, surveillance et contrôle d'un périmètre de site en gestion contractuelle. Il décharge l'administration de certaines tâches qui peuvent être réalisées localement. Il est une première forme d'application de l'article 1 de la loi GELOSE « en vue de permettre la participation effective des populations rurales à la conservation durable des ressources naturelles renouvelables, il peut être confié à la communauté de base, dans les conditions prévues par la présente loi, la gestion de certaines de ces ressources comprises dans les limites de leur terroir ». Il doit être associé à une fiscalité incitative et elle aussi prévue par l'article 54 de la même loi GELOSE.

Depuis 2001, plusieurs projets ont permis de démarrer des actions concernant les filières charbon de bois (régions Boeny et Anosy) et bois d'œuvre (région Alaotra-Mangoro). Des résultats probants ont été obtenus. Les propositions réglementaires qui pourraient permettre leur pérennisation tardent à être adoptées par l'Etat. Pourtant, la valorisation conservatoire des produits forestiers exploités dans le cadre des transferts de gestion GELOSE doit être contrôlée pour garantir la conservation des ressources et la redistribution des avantages issus de leur exploitation effective. L'administration forestière n'a pas les moyens d'assurer ce contrôle permanent de proximité. Il faut donc instituer un système de contrôle forestier décentralisé associant autour de l'objectif commun du contrôle, des acteurs locaux (les *polisin'ala*, voire l'ensemble des membres de la COBA), des acteurs communaux et des agents forestiers. Ces expériences ont été menées :

- Sur plus de 10 ans pour l'exploitation du bois d'œuvre à partir des contrats GELOSE de transfert de gestion de conservation par la valorisation sur certaines communautés de base dans la forêt d'Ambohilero à Didy. Dans ce cadre a été testé avec succès le marquage systématique du bois d'œuvre avec des étiquettes en plastique qui a montré la fiabilité de ce système. La traçabilité du bois étant assurée (on peut suivre le bois jusqu'au marché d'Andravohangy à Antananarivo), le contrôle est facilité et l'on peut envisager la mise en place de l'éco-certification de ces exploitations conservatoires de bois d'œuvre par les populations locales.
- Sur plus de 13 ans dans le Boeny pour l'exploitation et la production de charbon de bois. Les communautés de base qui produisent du charbon de bois par l'exploitation raisonnée des taillis de *Ziziphus* (Rives et al. 2013) ont vu leurs contrats GELOSE de transfert de gestion renouvelés pour une période de 10 ans. Ces transferts ont fait la preuve de leur vitalité et de leur résilience (survivant à la crise politique de 2001–2002 et à l'arrêt brutal du projet énergie domestique de Mahajanga, financé par la Banque Mondiale). Le système relancé par les projets successifs 'carbonisation amélio-

rée et contrôle décentralisé' et 'gestion forestière communale et communautaire' fonctionne avec un contrôle local (par les *polisin'ala* et les COBA), aux niveaux communal et intercommunal (Serre-Duhem et Montagne 2013 In litt.).

- Sur plus de six ans dans l'Anosy pour l'exploitation et la production raisonnée de charbon de bois. Le système fonctionne avec un contrôle local (par les *polisin'ala* et les COBA), aux niveaux communal et intercommunal (Serre-Duhem et Montagne 2013 In litt.)
- Sur plus de trois ans pour le raphia dans le Boeny et les huiles essentielles dans l'Alaotra-Mangoro et le Boeny. Ce contrôle de la production raisonnée d'huile essentielle de *Raventsara* (*Cryptocarya aromatica*) a été rendu possible par une nouvelle méthode de récolte des feuilles non destructrice de l'arbre par grimpage dans le houppier.

Toutes ces actions pilotes diversifiées et concluantes ont combiné à chaque fois : (i) Une amélioration des techniques d'exploitation raisonnée et de transformation (bois d'œuvre, taillis de *Ziziphus*, stipes et nervures de raphia ou des feuilles de *Cryptocarya aromatica*). (ii) Une implication coordonnée et collaborative des membres des COBA, d'agents communaux (et parfois intercommunaux) et d'agents du service forestier pour assurer un contrôle rapproché, permanent et multi-local (en forêt, dans la commune, aux barrières de contrôle des Eaux et Forêts).

Ce contrôle rapproché, permanent et multi-local a un coût assuré par un financement autonome testé dans l'Alaotra-Mangoro, le Boeny et l'Anosy. Ces expériences concluantes d'une durée significative, dans des régions différentes et pour divers produits ont montré que ce coût récurrent pouvait être autofinancé à partir d'une partie des redevances (forestières) et des ristournes (communales) prélevées sur l'exploitation et la commercialisation des produits forestiers concernés. On a la démonstration d'un système de contrôle autofinancé (concerté et ajusté à chaque situation spécifique) à même de valider la conservation par la valorisation des ressources dans le cadre des contrats GELOSE de transfert de gestion.

La conservation par la valorisation des ressources dans le cadre des contrats GELOSE emporte l'adhésion des populations résidentes et riveraines des forêts. Elle leur permet de s'inscrire activement dans un processus de développement local qu'elles maîtrisent. Cette gestion de leurs forêts leur apparaît clairement comme la condition de la pérennité de leurs revenus et des écosystèmes forestiers.

LES PRINCIPES D'UNE RELANCE DE LA POLITIQUE FORESTIÈRE

Ces constats permettent de dessiner les contours d'une relance de la politique forestière malgache vers une forêt mieux protégée, mieux valorisée et mieux impliquée dans le développement local et global du pays. Trois principes nous semblent essentiels : (i) **réalisme**, (ii) **autofinancement**, (iii) **et une politique nationale effective** sur l'ensemble du territoire national. Le réalisme s'appuiera sur les invariants. La politique est l'art du possible, la politique forestière n'échappe pas à cette règle. La modicité et la versatilité des financements extérieurs les réservera à financer des actions ponctuelles ou urgentes ainsi que des études pour préparer l'avenir. Ces financements ne sont pas suffisants pour

assurer, sur le moyen terme, la poursuite d'objectifs stratégiques et d'évolutions structurelles. Il importe donc pour ces actions d'inventer des modes de financements internes à Madagascar, de rechercher les modalités d'autofinancement pérennes des actions, même si les montants disponibles seront limités. C'est sur cette base qu'il faut généraliser à grande échelle des solutions locales éprouvées et validées.

Les informations récentes sur les contrats de gestion montrent que la demande sociale en faveur des transferts de gestion continue de s'exprimer, même au-delà des aires protégées puisque environ 60% des transferts de gestion ne sont situés ni à l'intérieur, ni en périphérie d'aires protégées (Lohanivo 2013 In litt.). Ceci montre clairement que, malgré des effectifs insuffisants, la mission du service forestier ne se limite pas au domaine forestier national mais concerne bien tout le territoire de Madagascar. La forêt remplit des fonctions écologiques, sociales et économiques indispensables au développement rural. La gestion des forêts, définie par la loi de politique forestière, concerne les ressources forestières et les terrains à boiser de l'ensemble des communes. L'administration doit s'appuyer sur d'autres acteurs pour démultiplier sa capacité de contrôle forestier, de gestion durable et de conservation des ressources naturelles.

Nous proposons d'inscrire la gestion durable de la forêt malgache dans le processus de développement en prenant appui sur tous les progrès et les acquis identifiés. Il serait catastrophique d'engager un retour en arrière sur une trajectoire institutionnelle orientée vers toujours plus d'aires protégées au détriment des contrats de transferts de gestion privilégiant la conservation des ressources renouvelables par leur valorisation distribuée. Ces risques de retour en arrière existent car le lobby de la préservation est puissant et intervient souvent au plus haut niveau de l'État, **inhibant le nécessaire débat institutionnel**, technique, mais aussi public nécessaire au développement durable. Au nom du « prêt à penser écologiquement correct », les risques de privatisation de la biomasse, du carbone ou de la biodiversité, de *Green Grabbing* sont bien réels et ne doivent pas être sous-estimés.

Certaines actions possibles ont un coût faible ou nul et constituent des urgences, d'autres seront plus longues à réaliser : (i) Un certain nombre de projets de loi ou de décrets d'application, déjà discutés, doivent être rendus exécutoires. (ii) Il faudrait appliquer systématiquement le titre III de la loi GELOSE et généraliser la conservation par la valorisation des ressources forestières. Un effort réglementaire devra être engagé. (iii) L'administration forestière a une connaissance très incomplète des transferts de gestion (57% seulement des contrats initiaux recensés sur les 13 régions étudiées). Les opérateurs de développement et/ou de conservation qui utilisent souvent de façon inadéquate les transferts de gestion s'exonèrent en effet de leur obligation légale d'information continue auprès de l'administration tout en se revendiquant de l'état de droit et de la participation. L'administration, malgré ses faibles moyens d'archivage et d'analyse systématique doit être informée afin de soumettre au contrôle administratif préalable tout projet de transfert de gestion. Dans ce contexte, et compte tenu de ses engagements, elle pourrait exiger que ces projets prévoient systématiquement l'application du titre III de la loi GELOSE, c'est-à-dire la mise en place d'activités alternatives génératrices de revenus acceptables et acceptées, et systématiser

dans le même temps l'exploitation et la valorisation raisonnée des produits forestiers au profit des COBA. (iv) La loi foncière de 2005 renvoie les questions du statut foncier des terrains forestiers, des aires protégées et des espaces communs à un décret d'application futur (article 38). Cette question juridique fondamentale devrait constituer la plus urgente priorité pour le Ministère chargé de l'Environnement et des Eaux et Forêts. Cette redéfinition du régime juridique des terrains forestier concerne le statut des terres habitées et cultivées par les populations résidentes tant dans les forêts classées et les aires protégées, qu'en dehors du domaine forestier national. Les textes actuels les autorisent à faire reconnaître leur propriété (présomption de propriété) sur leurs terroirs y compris sur les *savoka* ou jachères forestières. Jusqu'à la réforme foncière, ces *savoka* étaient soumises à la présomption de domaniaité et considérées par l'administration forestière comme des forêts (Le Roy et al. 2006). Il conviendrait aussi de mettre en conformité avec la nouvelle loi foncière et avec la définition du régime juridique des terrains forestiers, le décret sur la sécurisation foncière relative adopté en application de la loi GELOSE. Le rôle des guichets fonciers dans la sécurisation des espaces communs transférés par des contrats GELOSE apparaît en effet particulièrement important pour assurer la pérennité de l'exploitation durable des ressources naturelles et des revenus qui en découlent en les protégeant de toute appropriation privative empêchant la réalisation des intérêts concomitants des Communautés concernées et de la nation.

VERS UNE POLITIQUE FORESTIÈRE OÙ LA VALORISATION, RAISONNÉE DES RESSOURCES SERA LE MOTEUR DU DÉVELOPPEMENT LOCAL Madagascar fait partie des onze pays les plus exposés à un risque de catastrophe induite par la pauvreté (Sheperd et al. 2013). Personne ne discute l'extraordinaire richesse de la Grande Île en ressources naturelles. Faut-il que Madagascar devienne le temple mondial de la préservation et que le peuple malgache reste encore longtemps dans la pauvreté en regardant ces fabuleuses richesses potentielles sans pouvoir en profiter pour développer son économie et enclencher un processus de développement local ? La conservation des ressources n'est pas contradictoire avec l'exploitation raisonnée et raisonnable de ces ressources.

CONSERVATION PAR LA VALORISATION DES RESSOURCES.

Cette conservation par la valorisation des ressources, en particulier des produits forestiers ligneux et non ligneux peut devenir avec la loi GELOSE le moteur du développement local en impliquant dès le départ la commune et les communautés de base. Les communes malgaches seront longtemps confrontées à la modicité des budgets alloués par l'Etat pour leur fonctionnement. Comme toutes les communes des pays en développement en Afrique (Horning 2012) où une réelle décentralisation a été engagée, les communes malgaches rêvent de voir les ressources de leur terroir valorisées légalement et sont intéressées par la mise en place de systèmes de contrôle locaux décentralisés les associant aux communautés de base et à l'administration. Il est nécessaire que les revenus fiscaux puissent développer le contrôle décentralisé de cette valorisation durable : fiscalité et contrôle semblent indissociables (Bertrand et Montagne 2008).

Généraliser les contrats GELOSE de transfert de gestion de l'État aux communautés : il conviendrait que l'administration

forestière recommande fermement aux opérateurs (par exemple par une circulaire ou un arrêté officiel) de renoncer aux contrats de transfert de gestion « dits GCF de conservation » et de systématiser cette exploitation raisonnée des ressources forestières au profit des COBA. Cette mutation demandera un effort long et soutenu de communication en direction des opérateurs de développement ou de conservation pour les inciter à mettre en pratique le respect de l'état de droit dont ils se réclament.

DOMAINE FORESTIER. Sauvegarder les espaces forestiers communs y compris dans les aires protégées, par l'immatriculation de ces espaces au profit de l'État ou des collectivités territoriales, mais également par la certification au bénéfice de la COBA, permettra d'inscrire sur les documents garantissant la propriété la reconnaissance des servitudes environnementales et des droits réels des populations locales sur les ressources. Selon l'esprit du décret sur la sécurisation foncière relative remis au goût du jour, la sécurisation foncière des espaces forestiers communs transférés (avec exploitation et valorisation raisonnée) dans le cadre de contrats GELOSE aux populations résidentes pourra conforter les transferts de gestion et éviter toute évolution régressive (de la part des particuliers ou des personnes privées). Fixer les communs au niveau local revient à renforcer le lien social (Ostrom et al. 2002), à éviter les défrichements et à intensifier progressivement l'agriculture (Le Roy et al. 1996).

RÉALISER UN MAILLAGE DE PETITES ZONES DE MISE EN DÉFENS SUR TOUT MADAGASCAR. Le développement des contrats de transfert de gestion avec valorisation raisonnée des ressources constitue une alternative à la fuite en avant vers toujours plus d'aires protégées et toujours moins de conservation effective. L'exemple des transferts de gestion avec valorisation raisonnée du bois d'œuvre dans la forêt d'Ambohilero (Andriamampiana 2011 In litt.) montre que pour 100 ha transférés, environ un tiers est mis en défens (donc préservé dans une zone de conservation), un tiers est mis en exploitation durable (donc avec un couvert forestier pérenne), et un tiers est réservé à la pratique des droits d'usage. La multiplication des transferts de gestion avec valorisation raisonnée permettrait donc de réaliser sur toutes les communes concernées (41% d'entre elles abritent au moins un transfert de gestion) un maillage d'espaces préservés et d'espaces contigus où le couvert forestier serait pérennisé. La biodiversité est également distribuée hors des aires protégées avec de nombreuses espèces absentes du système actuel des aires protégées, on voit combien il pourrait être utile pour la conservation de développer le plus rapidement possible le réseau des transferts de gestion en complément du réseau des aires protégées.

ASSURER LA VALORISATION RAISONNÉE DES RESSOURCES COMME MOTEUR DE L'ÉCONOMIE ET DU DÉVELOPPEMENT LOCAL : Valorisation et conservation peuvent être liées et se renforcer mutuellement et ce en combinant conservation viable des ressources et développement économique local. Cela suppose de changer d'échelle, de ne plus raisonner à l'échelle du massif forestier mais à l'échelle du terroir, de la communauté de base, et de la commune. Il est urgent d'assurer le plus largement possible la valorisation raisonnée des ressources comme moteur de l'économie et du développement local.

Les modes d'exploitation et le système de délivrance des permis d'exploitation et/ou de collecte doivent être repensés.

Les règles et les procédures actuelles de délivrance des permis forestiers et les modes d'aménagement et d'exploitation des produits ligneux et non ligneux ne permettent pas une gestion publique raisonnée des forêts de production. Il faut aller vers une gestion intégrant conservation et développement durable (Andriantsilavo et al. 2006). Faire évoluer les exploitations forestières vers des groupements coopératifs locaux. Les exploitants forestiers ont une activité limitée à un périmètre local et n'ont pas les moyens d'investir dans des matériels. Ils ne connaissent pas la forêt. Donc, les adjudications resteront infructueuses. Il faut faire évoluer les exploitants en leur imposant des conditions d'agrément administratif. Les contraindre à se regrouper en groupements coopératifs régionaux (deux ou trois par région par exemple) qui pourront se professionnaliser, disposer d'une assise financière plus stable voire acquérir des matériels.

Intégrer l'exploitation forestière par des concessions forestières sur le moyen voire le long terme. Qu'il y ait adjudication ou des permis forestiers, il serait sage de tenir compte de l'assise locale des exploitants (ou régionale des groupements) et d'inclure les permis forestiers temporaires dans le cadre de concessions forestières à moyen ou long terme (de dix à vingt ans). L'exploitation serait ainsi fixée sur une zone sans perspective de déplacements erratiques opportunistes. Dans ces concessions, l'exploitation du bois d'œuvre pourrait se faire dans le cadre des transferts de gestion, selon les modalités prévues au décret d'application de la loi forestière. Cette solution ne présenterait aucun des inconvénients énumérés précédemment comme le montrent les exemples des transferts de gestion avec valorisation raisonnée depuis plus de dix ans en forêt d'Ambohilero. Ces solutions peuvent être envisagées pour améliorer l'exploitation forestière et aller progressivement vers une valorisation raisonnée à moyen et long terme des massifs forestiers selon le concept de filières « territorialisées » (Aubert et Karpe 2013 In litt.) à travers une gestion locale des COBA.

Il conviendra donc de « donner du temps au temps » et d'inscrire les évolutions nécessaires de la politique forestière malgache sur une trajectoire institutionnelle à long terme, celle initiée par l'atelier international d'Antsirabe d'avril 1995 et par la loi GELOSE de septembre 1996.

REMERCIEMENTS

Les auteurs remercient les deux rapporteurs anonymes qui leur ont permis d'améliorer une première version de cette contribution.

RÉFÉRENCES

- Amelot, X., Moreau, S. et Carrière, S. M. 2011. Des justiciers de la biodiversité aux injustices spatiales. L'exemple de l'extension du réseau d'aires protégées à Madagascar. In: Justice et Injustices Environnementales. D. Blanchon, J. Gardin et S. Moreau (eds.), pp 193–216. Presses Universitaires de Paris Ouest, Nanterre, France.
- Andriantsilavo, F., Béchaux, E. et Montagne, P. 2006. Nouvelle politique forestière, régionalisation et modernisation forestière à Madagascar. In: Forêts Tropicales et Mondialisation ; les Mutations des Politiques Forestières en Afrique Francophone et à Madagascar. A. Bertrand, P. Montagne et A. Karsenty (eds.), pp 223–242. Éditions Karthala, Paris.
- Aubert, S. 2013. Le processus de sécurisation foncière à partir des relations que les hommes entretiennent entre eux à propos de la terre. Application à la forêt malgache d'Ambohilero. In: La Terre et l'Homme. E. Le Roy (ed.), pp 87–112. Éditions Karthala, Paris.

- Aubert, S., Raminintsoa, S. et Razafiarjaona, J. 2013. Quel statut foncier spécifique pour les Aires Protégées de Madagascar en vue d'un aménagement coordonné des territoires? *Développement Durable et Territoires* 4, 1: 1–19. (doi:10.4000/developpementdurable.9661)
- Bertrand, A. et Montagne, P. 2008. Domanialité, fiscalité et contrôle : la gouvernance locale contractuelle des ressources renouvelables dans un contexte de décentralisation (Niger, Mali et Madagascar). *Mondes en Développement* 141: 11–28. (doi:10.3917/med.141.0011)
- Bertrand, A., Babin, D. et Nasi, R. 1999. Évolution et diversité du concept d'aménagement forestier. *Bois et Forêts des Tropiques* 260: 33–40.
- Bertrand, A., Montagne, P., Besse, F., Serre-Duhem, C. et Raharimaniraka, L. 2006. Nouvelles politiques forestières et gestion économique des filières des produits forestiers non ligneux. In: *Forêts Tropicales et Mondialisation ; les Mutations des Politiques Forestières en Afrique Francophone et à Madagascar*. A. Bertrand, P. Montagne et A. Karsenty (eds.), pp 243–275. Éditions Karthala, Paris.
- Bertrand, A., Rabesahala Horning, N., Rakotovo Andriankova, S., Ratsimbarison, R. et Andriatahiana, V. 2007. Les nouvelles idées de la gestion des ressources renouvelables et le processus de promulgation de la loi 96-025. Histoire du cheminement d'une évolution majeure de la politique environnementale à Madagascar. In: *Tanteza, le Transfert de Gestion à Madagascar, Dix Ans d'Efforts*. P. Montagne, Z. Razanamaharo et A. Cooke (eds.), pp 21–28. CIRAD, Montpellier, France.
- Bertrand, A., Serpantié, G., Randrianarivelo, G., Montagne, P., Toillier, A., Karpe, P., Andriambolanoro, D. et Derycke, M. 2012. Contre un retour aux barrières : Quelle place pour la gestion communautaire dans les nouvelles aires protégées malgaches ? *Les Cahiers d'Outre-Mer* 257: 85–123. (doi:10.4000/com.6493)
- Blanc-Pamard, C. et Rakoto Ramiantsoa, H. 2007. Normes environnementales, transferts de gestion et recompositions territoriales en pays Betsileo (Madagascar). *La gestion contractualisée des forêts*. *Natures Sciences Sociétés* 15, 3: 253–268. (doi:10.1051/nss:2007055)
- Burnod, P., Andrianirina Ratsialonana, R. et Teyssier, A. 2013. Processus d'acquisition foncière à grande échelle à Madagascar : quelles régulations sur le terrain ? *Cahiers Agricultures* 22(1): 33–38. (doi:10.1684/agr.2012.0604)
- Cook, R. & Healy, T. 2012. Madagascar Case Study: Artisanal Mining Rushes in Protected Areas and a Response Toolkit: Artisanal and Small-scale Mining in and around Protected Areas and Critical Ecosystems Project (ASM-PACE). Estelle Levin Ltd & WWF, Antananarivo. Disponible <<http://www.estellelevin.com/wp-content/uploads/2013/11/ASM-Madagascar-Report-Toolkit.pdf>>
- Corson, C. 2014. Conservation politics in Madagascar. The expansion of protected areas. In: *Conservation and Environmental Management in Madagascar*. I. Scales (ed.), pp 193–215. Routledge, London and New York.
- Corson, C., MacDonald, K. I. & Neimark, B. 2013. Grabbing "green": markets, environmental governance and the materialization of natural capital. *Human Geography* 6, 1: 1–15.
- Fairhead, J., Leach, M. & Scoones, I. 2012. Green grabbing: a new appropriation of nature? *The Journal of Peasant Studies* 39, 2: 237–261. (doi:10.1080/03066150.2012.671770)
- Ferguson, B. 2009. REDD comes into fashion in Madagascar. *Madagascar Conservation & Development* 4, 2: 132–137. (doi:10.4314/mcd.v4i2.48654)
- Froger, G. & Méral, P. 2012. Towards an institutional and historical analysis of environmental policy in Madagascar: Environmental policy and governance. *Environmental Policy and Governance* 22, 5: 369–380. (doi:10.1002/eet.1595)
- Gardner, C. J., Nicoll, M. E., Mbohoahy, T., Oleson, K. L. L., Ratsifandrihamanana, A. N., Ratsirason, J., René de Roland, L.-A., Virah-Sawmy, M., Zafindrasilivonona, B. & Davies, Z. G. 2013. Protected areas for conservation and poverty alleviation: experiences from Madagascar. *Journal of Applied Ecology* 50, 6: 1289–1294 (doi:10.1111/1365-2664.12164)
- Golden, C. D., Rasolofoniaina, B. J. R., Anjaranirina, E. J. G., Nicolas, L., Ravaoliny, L. & Kremen, C. 2012. Rainforest pharmacopeia in Madagascar provides high value for current local and prospective global uses. *PLoS ONE* 7, 7: e41221. (doi:10.1371/journal.pone.0041221)
- Horning, N. R. 2008. Madagascar's biodiversity conservation challenge: from local- to national-level dynamics. *Environmental Sciences* 5, 2: 109–128. (doi:10.1080/15693430801912246)
- Horning, N. R. 2012. Debunking three myths about Madagascar's deforestation. *Madagascar Conservation & Development* 7, 3: 116–119. (doi:10.4314/mcd.v7i3.3)
- Initiative des Droits et Ressources. 2012. Les droits de tenure au service du développement: Quel bilan depuis les engagements pris pendant le Sommet de Rio de 1992. Disponible <http://www.rightsandresources.org/documents/files/doc_4955.pdf>
- Innes, J. L. 2010. Madagascar rosewood, illegal logging and the tropical timber trade. *Madagascar Conservation & Development* 5, 1: 6–10. (doi:10.4314/mcd.v5i1.57335)
- Karpe, P., Rakotomalala, F. V. et Raminintsoa, S. R. 2007. De la mise en œuvre des normes législatives en général et du rapport GELOSE/GCF en particulier. In: *Tanteza, le Transfert de Gestion à Madagascar, Dix Ans d'Efforts*. P. Montagne, Z. Razanamaharo et A. Cooke (eds.), pp 55–62. CIRAD, Montpellier, France.
- Le Roy, E., Karsenty, A. et Bertrand, A. 1996. La Sécurisation Foncière en Afrique pour une Gestion Viable des Ressources Renouvelables. Éditions Karthala, Paris.
- Le Roy, E., Bertrand, A. et Montagne, P. 2006. Gestion locale des ressources renouvelables et sécurisation foncière à Madagascar. In: *L'Etat et la Gestion Locale Durable des Forêts en Afrique Francophone et à Madagascar*. A. Bertrand, P. Montagne et A. Karsenty (eds.), pp 368–396. L'Harmattan, Paris.
- Mercier, J.-R. 2006. Madagascar moving towards sustainable development. The preparation of the National Environmental Action Plan (NEAP): Was it a false start? *Madagascar Conservation & Development* 1, 1: 50–54. (doi:10.4314/mcd.v1i1.44122)
- Neimark, B. D. & Tilghman, L. M. 2014. Bioprospecting a biodiversity hotspot. The political economy of natural products drug discovery for conservation goals in Madagascar. In: *Conservation and Environmental Management in Madagascar*. I. Scales (ed.), pp 271–298. Routledge, London and New York.
- Ostrom, E., Dietz, T., Dolsak, N., Stern, P. C., Stonich, S. & Weber, E. U. 2002. *The Drama of the Commons*. National Academy Press, Washington, D.C.
- Pedrono, M. 2011. Wasted efforts: why captivity is not the best way to conserve species. *Madagascar Conservation & Development* 6, 2: 57–59. (doi:10.4314/mcd.v6i2.3)
- Plugge, D., Baldauf, T., Rakoto Ratsimba, H., Rajoelison, G. & Köhl, M. 2010. Combined biomass inventory in the scope of REDD (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation). *Madagascar Conservation & Development* 5, 1: 23–34. (doi:10.4314/mcd.v5i1.57337)
- Pollini, J. & Lassoie, J. P. 2011. Trapping farmer communities within global environmental regimes: the case of the GELOSE legislation in Madagascar. *Society and Natural Resources* 24, 8: 814–830. (doi:10.1080/08941921003782218)
- Pollini, J., Hockley, N., Muttenser, F. D. & Ramamonjisoa, B. S. 2014. The transfer of natural resource management rights to local communities. In: *Conservation and Environmental Management in Madagascar*. I. Scales (ed.), pp 172–192. Routledge, London and New York.
- Raharison, R. 2006. Difficultés de l'État et de l'administration forestière pour assurer la mise sous aménagement durable des forêts à Madagascar. In: *Forêts Tropicales et Mondialisation : Les Mutations des Politiques Forestières en Afrique Francophone et à Madagascar*. A. Bertrand, P. Montagne et A. Karsenty (eds.), pp 300–314. Éditions Karthala, Paris.
- Rakoto Ramiantsoa, H., Ramamonjisoa, B., Razafy Fara L. et Ranaivoson, S. 2012. Échec ou succès ? La foresterie paysanne contractualisée dans ses paradoxes. *Les Cahiers d'Outre-Mer* 258: 301–310.
- Rakotomanana, H., Jenkins, R. K. B. & Ratsimbazafy, J. 2013. Conservation challenges for Madagascar in the next decade. In: *Conservation Biology: Voices from the Tropics*. N. S. Sodhi, L. Gibson & P. H. Raven (eds.), pp 33–39. John Wiley & Sons.
- Randriamalala, H. & Liu, Z. 2010. Rosewood of Madagascar: Between democracy and conservation. *Madagascar Conservation & Development* 5, 1: 11–22. (doi:10.4314/mcd.v5i1.57336)
- Randriamalala, H., Waeber, P. et Wilmé, L. 2012. Les cyber-verts contre le trafic de bois de rose malgache. In: *Madagascar, le Coup d'État de Mars 2009*. S. Randrianja (ed.), pp 123–145. Éditions Karthala, Paris.

- Randrianarison, M. 2011. La Protection de la Biodiversité à Madagascar. Les Paiements pour Services Environnementaux (PSE). L'Harmattan, Paris.
- Randrianja, S. 2012. Madagascar, le Coup d'État de Mars 2009. Éditions Karthala, Paris.
- Razafindrakoto, M., Roubaud, F. et Wachsberger, J. M. 2013. Institutions, Gouvernance et Croissance à Long Terme à Madagascar. L'Énigme et le Paradoxe. Disponible <<http://ideas.repec.org/p/dau/papers/123456789-12014.html>>
- Rives, F., Carrière, S. M., Montagne, P., Aubert, S. & Sibelet, N. 2013. Forest management devolution: Gap between technicians' design and villagers' practices in Madagascar. *Environmental Management* 52, 4: 877–893. (doi:10.1007/s00267-013-0138-1)
- Sheperd, Mitchell, T., Lewis, K., Lenhardt, A., Jones, L., Scott, L. & Muir-Wood, R. 2013. *The Geography of Poverty, Disasters and Climate Extremes in 2030*. ODI, London.
- Simula, M. 1997. Apport économique de la foresterie à un développement durable. *Unasylva* 48, 3–4: 190–191. Disponible <<http://www.fao.org/docrep/w6251f/w6251f08.htm>>
- Sodikoff, G. 2007. An exceptional strike: A micro-history of 'People versus Park' in Madagascar. *Journal of Political Ecology* 14: 10–33.
- Toillier, A., Serpantié, G., Hervé, D. & Lardon, S. 2011. Livelihood strategies and land use changes in response to conservation: Pitfalls of community-based forest management in Madagascar. *Journal of Sustainable Forestry* 30, 1–2: 20–56. (doi:10.1080/10549811003742357)
- Virah-Sawmy, M., Gardner, C. J., Ratsifandrihamana, A. N. 2014. The Durban vision in practice. Experiences in the participatory governance of Madagascar's new protected areas. In: *Conservation and Environmental Management in Madagascar*. I. Scales (ed.), pp 216–251. Routledge, London and New York.
- Waeber, P. O. & Wilmé, L. 2013. Madagascar rich and intransparent. *Madagascar Conservation & Development* 8, 2: 52–54. (doi:10.4314/mcd.v8i2.1)