

PJ-ABT-694
15A 92321



DECENTRALIZATION: FINANCE & MANAGEMENT PROJECT

Managed by
Associates in Rural Development, Inc.

In collaboration with
Syracuse University • Metropolitan Studies Program/Maxwell School of Citizenship & Public Affairs
Indiana University • Workshop in Political Theory & Policy Analysis

Sponsored by
Agency for International Development

**RAPPORT SUR LES RECHERCHES RELATIVES
A LA GOUVERNANCE LOCALE A MADAGASCAR**

VERSION FINALE

Septembre 1994

à l'Intention de :
USAID/Madagascar

Projet KEPEM
(Knowledge/Effective Policies for Environmental Management)

Contrat N° DHR-5446-Z-00-7033-00
Decentralization : Finance and Management (DFM)
Associates in Rural Development
Burlington, Vermont

Equipe de Recherches :

Nadia Rabesahala, Chef d'équipe
Heriniaina Rakotoarisoa
Hery Ramambasoa pour Zahamena
Faly Rasamison
Rasolofonjatovo Justin Emmanuel

Superviseurs des Etudes :

Dr. Maminiana Razafindrabe
James T. Thomson, Ph.D.

TABLE DES MATIERES

Sigles et Abréviations	i
Glossaire	iii
Préface et Remerciements	v
Sommaire	vi
I. INTRODUCTION ET OBJECTIFS DE L'ETUDE	1
II. SELECTION DES SITES ET METHODOLOGIES DE RECHERCHES	5
III. RESULTATS DES ENQUETES	9
A. Description des sites	9
B. Constatations	12
IV. RECOMMANDATIONS	28
A. Introduction	28
B. Aperçu des efforts d'intégration du <i>fokonolona</i> par l'Etat	28
C. Recommandation principale	30
D. Première étape : prise de connaissance des réalités locales	30
E. Deuxième étape : reconnaissance des réalités locales	32
F. Troisième étape : orientation des efforts locaux et gouvernementaux vers les améliorations techniques dans les secteurs agricole et des services d'utilité publique	37
G. Suivi et évaluation : aspect gouvernance	43
Tableaux	
1. Influence des institutions sur le comportement des utilisateurs des ressources	15
2. Perception par les communautés des institutions locales	17
3. Existence d'une capacité locale de gestion	18
4. Abondance des ressources, efficacité des règles opératoires et de la résolution des conflits	22
5. Rapports entre autonomie locale de gestion et efficacité de la technique et politique	26
6. Rapports <i>fokontany</i> , <i>fokonolona</i> et hameaux au sein de l'entité <i>firaisana</i>	32
7. Problèmes évoqués par les communautés	39

Diagramme

- | | | |
|----|---|----|
| 1. | Configurations de <i>fokontany</i> et de <i>fokonolona</i> au sein de l'entité <i>firaisana</i> | 33 |
| 2. | Diagramme récapitulatif des recommandations par étape | 42 |

Annexes

- Annexe 1. Localisation des aires protégées visitées
- Annexe 2. Localisation des sites de la Montagne d'Ambre
- Annexe 3. Localisation des sites de Zahamena
- Annexe 4. Localisation des sites d'Andohahela
- Annexe 5. Mise en pratique des recommandations portant sur la gouvernance locale
- Annexe 6. Recommandations de l'atelier national de Mantsoa du 7 au 9 septembre 1994 concernant la gouvernance locale et la tenure des ressources naturelles

SIGLES ET ABREVIATIONS

ARD	Associates in Rural Development
APN	Agent de Protection de la Nature
CI	Conservation International
DFM	Decentralization : Finance and Management
DEF	Direction des Eaux et Forêts
ISS	Interviews Semi-Structurées
KASTI	<i>Komitin'ny Ala sy ny Tontolo Iainana</i> (comité pour la forêt et l'environnement)
KEPEM	<i>Knowledge/Effective Policies for Environmental Management</i> (connaissances/politiques efficaces pour la gestion de l'environnement)
LTC	Land Tenure Center, University of Wisconsin
MARP	Méthode Accélérée de Recherche Participatives (RRA en Anglais)
ONG	Organisation non Gouvernementale
PAE	Plan d'Action Environnementale
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PCDI	Projet de Conservation et de Développement Intégrés
RAD	<i>Ray aman-dReny</i> ou aînés
RNI	Réserve Naturelle Intégrale
RNR	Ressources Naturelles Renouvelables
SAF/FJKM	<i>Sampan'Asa Momban'ny Fampanandrosoana/Fiangonan'i Jesosy Kristy Mpamonjy</i>
SAVEM	<i>Sustainable Approaches to Viable Environmental Management</i> (Approches durables pour une gestion viable de l'environnement)
SUP	Service d'Utilité Publique

USAID *United States Agency for International Development* (Agence Américaine pour le Développement International)

WWF *World Wildlife Fund* (Fonds Mondial pour la Nature)

GLOSSAIRE

- local** terme qui dénote ici les niveaux d'action collective et administratifs les plus bas.
- communauté** ensemble des personnes vivant et/ou utilisant des ressources sur un terroir donné, qui reconnaissent une structure commune de prise de décisions et de résolution de conflits. Le terme malgache est *fokonolona*.
- fokonolona** voir *communauté*.
- institutions internes** ensemble de règles, parfois tacites, conçues au sein de et par une communauté.
- institutions externes** ensemble de règles conçues à l'extérieur et non par la communauté elle-même.
- règles ou institutions locales** règles qui sont appliquées au niveau des communautés. Elles peuvent être uniquement internes tout comme elles peuvent comprendre des règles externes. Ces institutions sont
- *comprises* lorsque le but et l'utilité de l'institution sont connus par les membres de la communauté. La population recourt à ces institutions le cas échéant ;
 - *acceptées* lorsque les règles sont suivies par la population, soit volontairement, soit involontairement (peur de répression ; passivité).
- abondance (ressources)** définie selon la perception locale et les observations faites de l'extérieur (état de dégradation/non dégradation des ressources étudiées).
- règles d'usage dépassées** règles d'usage qui n'ont pas évolué en fonction des circonstances locales (changements climatiques ; bouleversements socio-culturels ; systèmes de production en évolution) d'où l'inefficacité de ces règles, qui se manifeste souvent par la recrudescence de conflits concernant une ressource donnée. Les critères d'efficacité utilisés sont :

pour la gestion technique

- une utilisation durable des ressources
- une productivité satisfaisante

pour la gestion politique

- la stabilité du système de gouvernance
- l'équitabilité du système de gouvernance

PREFACE ET REMERCIEMENTS

Ce programme de recherches, d'une durée de quinze mois, a été financé par USAID/Madagascar par le biais du contrat N° DHR-5446-Z-00-7033-00 du Projet *Décentralisation : Finance et Gestion* [DFM] exécuté par Associates in Rural Development [ARD]. Les recherches ont porté sur les liens existant entre la gouvernance locale des ressources, l'efficacité des systèmes de gestion des ressources, et la conservation de la biodiversité des aires protégées de Madagascar. Conjointement une étude a été menée par une équipe de chercheurs du Land Tenure Center [LTC] de l'Université de Wisconsin (Madison, USA) sur les systèmes locaux de tenure des ressources naturelles.

L'équipe de recherches de l'ARD était composée de : Nadia Rabesahala (chef d'équipe), Heriniaina Rakotoarisoa, Faly Rasamison, Rasolofonjatovo Justin Emmanuel et, pour une des trois aires protégées, Hery Ramambasoa (chercheurs). Tovoherly Ndriananja de la Direction des Eaux et Forêts [DEF] a accompagné l'équipe pour les sites de la Montagne d'Ambre. James Thomson et Maminiaina Razafindrabe ont supervisé la recherche à partir des Etats-Unis et sur le terrain.

Cette équipe tient à remercier Spike Millington et Frédérique Rakotoarivelo pour leur assistance tout au long des travaux. L'accueil chaleureux et l'assistance des membres du personnel des trois projets de conservation et de développement intégrés [PCDI] de la Montagne d'Ambre, de Zahamena, et d'Andohahela, au sein desquels les études ont été menées, ont permis de mener le travail à bien ; les quatre interprètes qui ont accompagné l'équipe leur ont énormément facilité la tâche. Enfin, sans l'hospitalité, la patience et la compréhension des communautés visitées, les recherches n'auraient pas abouti. Aussi l'équipe tient, tout particulièrement, à les assurer de toute leur gratitude.

SOMMAIRE

A la demande de l'USAID/Madagascar, le bureau d'études Associates in Rural Development [ARD], conjointement avec le Land Tenure Center de l'université de Wisconsin, a mené un programme d'études dans le cadre de la composante "faciliter les initiatives locales de gestion des ressources naturelles" du Programme KEPEM (Connaissances et politiques efficaces pour la gestion de l'environnement). Les recherches avaient pour objet d'établir les données permettant de modifier les politiques pour un cadre juridique et politique favorable à une meilleure gestion des RNR et à la conservation de la biodiversité au niveau des communautés. Il s'est avéré être nécessaire de déterminer s'il existait une capacité locale de gestion des ressources naturelles, d'une part, et d'étudier le rapport entre les systèmes locaux de gouvernance et les systèmes étatiques, d'autre part.

Ainsi, l'équipe de ARD a effectué des recherches pendant une année auprès de huit *fokonolona* (communautés) résidant dans la périphérie de trois aires protégées. L'étude sur la gouvernance (gestion technique et politique) a porté sur deux secteurs : les ressources naturelles renouvelables [RNR] et les services d'utilité publique [SUP]. Des méthodes variées ont été utilisées pour mener la recherche, à savoir : la Méthode Accélérée de Recherche Participative [RRA] ; des entretiens individuels et en groupes ; enfin des sondages auprès de ménages.

Les résultats de la recherche ont mené aux constatations suivantes : (1) les systèmes de gouvernance¹ qui influencent le comportement des utilisateurs des ressources émanent de deux sources : les institutions internes et les institutions externes ; (2) les institutions internes sont en général mieux comprises et mieux acceptées par les communautés que les institutions externes ; (3) il existe une capacité locale de gestion, tel que cela se manifeste dans différents aspects de la vie communautaire ; (4) la recrudescence des conflits que les communautés ne parviennent plus à résoudre est le résultat, en grande partie, d'une compétition institutionnelle entre les instances communautaires et les instances externes, ce qui a diminué l'influence des institutions internes sur le comportement des utilisateurs ; enfin (5) la gestion des ressources est plus efficace lorsque les utilisateurs de ces ressources jouissent d'une autonomie locale de gestion.

Ces constatations ont mené l'équipe à formuler des recommandations tendant vers l'officialisation et le renforcement des capacités organisationnelles et de gestion des structures participatives communautaires à travers la mise en place d'un cadre juridique adéquat.

Le présent rapport contient les résultats d'une grande partie des données collectées au cours de l'année de recherches et des analyses les reliant aux questions qui ont guidé ces recherches.

¹Le terme "gouvernance" se réfère à la façon dont le pouvoir est utilisé dans le processus de prise de décisions ; autrement dit : qui décide quoi par rapport à qui.

I. INTRODUCTION ET OBJECTIFS DE L'ETUDE

Depuis environ une décennie, le gouvernement de Madagascar [GOM] tente de faire face à un dilemme grave dans lequel l'équilibre entre développement économique et conservation de l'environnement se trouve bouleversé. Pour palier à cette crise de l'environnement et pour assurer la préservation de la biodiversité malgache, plusieurs efforts ont été entrepris, parmi lesquels figurent notamment les appuis aux projets de développement, d'une part, et de conservation, d'autre part. L'approche choisie par le GOM consiste à améliorer la gestion des ressources naturelles et la conservation de la biodiversité en favorisant le développement économique des populations installées autour des aires protégées.

La genèse des études dont les résultats sont présentés ici se trouve dans le Plan d'Action Environnementale [PAE] de Madagascar. Ce programme, certes ambitieux, vise à encourager la conservation de la diversité biologique et la gestion durable des ressources naturelles par des actions directes et indirectes variées. KEPEM, un programme d'appui aux agents d'exécution du PAE, vise au renforcement des capacités institutionnelles à plusieurs niveaux de la société malgache pour la gestion des ressources renouvelables et la conservation de la biodiversité. Des réformes politiques concernant la législation portant sur les ressources sont prévues dans le cadre de ce programme.

A travers le projet SAVEM, l'USAID/Madagascar finance les actions de conservation de la biodiversité dans plusieurs aires protégées (Montagne d'Ambre, Zahamena, Andohahela, Mantadia/Andasibe, Masoala, Ranomafana). A travers les textes créant les aires protégées, l'Etat malgache a artificiellement réduit l'accès des usagers aux ressources naturelles comprises dans les aires protégées, posant ainsi des problèmes de survie des communautés installées dans les zones périphériques des aires protégées. Il fallait donc essayer de trouver le moyen de permettre aux habitants d'adapter leurs systèmes de production dans le sens de l'intensification pour qu'ils puissent vivre sur une base, telle qu'ils la voient, rétrécie de ressources renouvelables, tout en exerçant moins de pressions sur les aires protégées. Ces changements de systèmes de production supposent que des institutions existent et que ces institutions soient capables de modifier le comportement des usagers dans le sens désiré.

L'USAID-Madagascar a conçu l'idée d'une composante "initiatives locales de gestion des ressources naturelles" et le projet *Décentralisation : Finance et Gestion* [DFM] exécuté pour USAID/Washington par Associates in Rural Development [ARD] ainsi que le Land Tenure Center (Centre d'études de la tenure foncière) de l'Université de Wisconsin, Madison ont été sélectionnés par l'USAID-Madagascar pour la réalisation d'études sur les initiatives locales. Ces études, menées conjointement par les deux partenaires, ont abordé deux thèmes : (1) la gestion politique ["local governance"] des ressources renouvelables principalement, et la fourniture efficace des services d'utilité publique, considérée comme étant une condition nécessaire de meilleure gestion des ressources ; (2) la tenure des ressources renouvelables (terre et ressources associées). Le but de ces études était de fournir des renseignements

devant étayer des recommandations pour le changement de politiques et de législation en matière de gestion des ressources naturelles.

L'USAID-Madagascar, conscient de l'interaction des deux études, a demandé à ARD et à LTC de collaborer dans leur exécution. Jamie Thomson et Peter Bloch, en très étroite collaboration avec les opérateurs (World Wildlife Fund [WWF], CARE, Conservation International [CI], le Projet Ranomafana, etc.), l'Association Nationale pour la Gestion des Aires Protégées [ANGAP], les agences concernées du Gouvernement de Madagascar (DEF, Direction des Domaines et de la Réforme Agraire [DDRA], Ministère de l'Intérieur, et Office National de l'Environnement [ONE]), et l'USAID, ont élaboré le plan final des études.

L'hypothèse de base du programme de ces études est qu'il existe **une capacité locale non négligeable de gestion des ressources naturelles**. Néanmoins, cette capacité semble être affaiblie par la législation existante et par les actions de l'Etat malgache, et sujette à des incertitudes dues au manque de moyens pour la mise en application des réglementations.

Les deux enquêtes ont concerné :

- 1) la décentralisation des responsabilités de gestion des ressources, largement conditionnée par la fourniture efficace des services dits d'utilité publique ; et
- 2) la tenure des ressources naturelles (terre, forêts, eaux de surface), dont notamment la sécurité d'accès à ces ressources par les usagers des zones périphériques. Ce dernier thème a été traité dans les rapports établis par LTC.

Qu'implique le thème de gestion politique des ressources et des services? Il soulève le problème fondamental de qui décide de la gestion des ressources et la fourniture des services.

Le terme "gouvernance" se réfère à un ensemble de questions, qui se penchent sur la façon dont le pouvoir est utilisé dans le processus de prise de décisions ; d'élaboration et de mise en application de règles ; de résolution des litiges ; et d'évaluation du fonctionnement des institutions. Une étude sur la "gouvernance" a ainsi pour objet de déterminer :

- qui décide d'une action à entreprendre, en l'occurrence, par une instance de prise de décisions collectives ;
- ce qui va être entrepris ; et
- comment le projet en question doit être réalisé (modalités de financement et organisation).

La "gouvernance" comprend donc aussi bien un aspect politique (arrangements institutionnels) qu'un aspect technique (gestion des ressources).

Décider dans ces domaines implique non seulement les décisions concernant la façon de gérer ou fournir, mais aussi comment les frais et les bénéfices doivent être répartis.

Etant donné que le programme KEPEM a pour but d'améliorer la gestion des ressources naturelles et la conservation de la biodiversité malgache, pourquoi l'équipe s'est-elle intéressée aux services aussi bien qu'aux ressources naturelles? Pour deux raisons :

- premièrement, il est probable que les capacités d'action collective dont une communauté (*fokonolona*) est capable se révèlent dans les deux secteurs - services aussi bien que ressources ;
- deuxièmement, la productivité des systèmes de production ne dépend pas seulement des facteurs internes, mais aussi des services d'utilité publique, tels l'éducation de base, la santé publique, l'entretien des routes, lesquels influent sur les capacités des communautés de se maintenir dans les terroirs de plus en plus réduits et d'améliorer leurs systèmes de production.

La recherche appliquée s'est concentrée sur trois ensembles de questions relatives :

- aux règles existantes, aux pratiques actuelles et aux changements requis pour ce qui concerne les droits d'accès et d'exploitation de la terre et des RNR associées ;
- à la gestion technique et politique locale ("gouvernance") ;
- aux les procédures de résolution de conflits au sujet des RNR.

L'approche adoptée par les deux partenaires a été de reconnaître que l'hypothèse de base, à savoir existence de capacités locales de gestion, est aussi idéologique que son alternative (l'Etat omnipotent et omniscient face à une population locale ignorante et incapable d'agir efficacement par elle-même). Il fallait donc "laisser parler la réalité" en effectuant des recherches approfondies sur le terrain. Les méthodes étaient ni classiques [ethnographique, socio-économique descriptive] ni superficielles [Méthode Accélérée de Recherche Participative -- MARP pure] mais plutôt : a) participatives, b) illustrées par des études de cas d'un intérêt particulier, mais c) ayant une rigueur permettant d'obtenir des résultats en toute confiance.

Chaque partenaire a constitué une équipe composée de quatre à six chercheurs, d'expériences et de formations variées incluant les sciences sociales et agronomiques. Il était prévu que chaque équipe ferait des études sur le terrain autour de quatre aires protégées suivi par le PAE et l'ANGAP où il existe un projet de conservation et de développement intégrés, et dans deux ou trois sites (villages, *fokontany*, *fokonolona*) chacune. Les sites devaient être

choisis en fonction de leur rapport avec l'aire protégée voisine, en consultation avec les autorités locales et l'opérateur chargé d'exécuter le PCDI concerné. Les enquêtes ont duré trois semaines environ sur chaque site.

Le présent rapport reflète les résultats préliminaires des études effectuées, pendant une année, par l'équipe de l'ARD auprès de huit communautés implantées sur la périphérie des aires protégées de la Montagne d'Ambre, de Zahamena, et d'Andohahela. Il comprend quatre sections principales : l'introduction (Section I) ; les méthodologies de recherche (Section II) ; les résultats de la recherche (Section III) ; enfin, les recommandations figurent en dernière section (Section IV).

II. SELECTION DES SITES ET METHODOLOGIES DE RECHERCHE

A. Sélection des sites

Le premier souci des équipes a été de trouver des sites qui n'avaient pas été préalablement enquêtés, surtout par le moyen de recherches participatives, ceci dans le but d'éviter la lassitude ou le biais des personnes interrogées.

Pour la plupart des cas, les sites de l'équipe ARD ont été sélectionnés en fonction de critères préconisés par le personnel des PCDI et par l'équipe elle-même.

1. Première Aire Protégée : Montagne d'Ambre

L'équipe ARD a opté pour une stratégie de sélection des sites motivée par l'intérêt qu'elle porte à l'étude des services d'utilité publique conçus et gérés localement. Après des entretiens avec le Service du Génie Rural d'Antsiranana et les responsables du Firaisana de Mahavanona, elle a choisi le *fokontany* d'Anjavimihavana à cause de son système d'irrigation traditionnel (*lakan-drazana*) organisé par la communauté. A leur arrivée sur le site, elle a constaté qu'il y avait deux *fokonolona* distincts dans un même *fokontany* à Antsatrana et à Anjavimihavana ; ils ont donc décidé d'étudier les deux communautés comme des sites séparés (voir Annexe 2.).

2. Deuxième Aire Protégée : Zahamena

Les deux équipes ayant appris que toutes les régions de la périphérie de Zahamena avaient été enquêtées à des degrés similaires, elles ont divisé arbitrairement la Réserve en zones Est et Ouest.

L'équipe ARD, intéressée par une étude comparative entre les sites de l'enclave et les sites de la périphérie Est de la Réserve, a choisi au hasard un *fokontany* dans chaque région, avec comme critère leur appartenance au même *firaisana*. La particularité du site d'Ambatoharanana, au sein de la Réserve, localisé entre les deux sites d'Ambodivoahangy et de Mahasoa mais toujours dans le même *firaisana*, a incité l'équipe à étudier ce site en tant que communauté à part entière (voir Annexe 3.).

3. Troisième Aire Protégée : Andohahela

Après avoir recueilli les renseignements secondaires et pour des raisons d'homogénéité par rapport aux travaux de recherche déjà effectués aux alentours des deux autres aires protégées, l'équipe a choisi de se rendre dans les communautés des *fokontany* de Talakifeno, de Marotoko. Betanimena, qui fait partie du grand *fokontany* d'Ambatoabo, a été la dernière

communauté sélectionnée. Ces trois *fokontany* font partie du *firaisana* de Ranopiso (voir Annexe 4.).

B. Composition de l'équipe

Pour mener à bien l'étude sur la gouvernance, il a été formé une équipe pluridisciplinaire de quatre (cinq à Zahamena) membres dont les formations respectives incluait les domaines :

- de l'agronomie avec spécialisation en socio-économie,
- de l'agroforesterie,
- du droit privé,
- (de la communication, à Zahamena), et
- des sciences politiques.

Un sociologue de la Direction des Eaux et Forêts [DEF] a accompagné l'équipe pour les deux sites de la Montagne d'Ambre. Par ailleurs, pour faciliter la communication, compte tenu des dialectes utilisés, il a été adjoint à cette équipe des traducteurs recrutés dans la région.

C. Méthodes de recherche

1. Collecte des données secondaires

Les données secondaires recherchées et recueillies comprenaient des rapports d'études, des notes sur les entretiens effectués, et des cartes. La collecte s'est faite à Antananarivo et en province.

Les critères retenus pour l'élimination des sites, illustrés ici par l'exemple d'Andohahela, étaient :

- les difficultés exagérées d'accès ;
- l'éloignement trop important du site par rapport à la réserve d'Andohahela (il fallait cibler la zone périphérique à la Réserve) ;
- les sites non conseillés par l'opérateur présent (WWF) parce que "surenquêtés."

Le choix final des sites a pris en compte :

- l'appartenance des sites au *fitondronana* de Tolanaro (Fort Dauphin) ;
- l'éventualité pour les sites de devenir des "villages-pilote" dans la deuxième phase du projet WWF ; ou les sites susceptibles d'être affectés par la nouvelle délimitation et le nouveau statut de la Réserve (Parc National) ;
- le statut de *fokontany* et la taille de la population ; l'existence d'une infrastructure pour l'éducation ou autres services d'utilité publique.

2. Visites de courtoisie

Des visites de courtoisie auprès de représentants de l'Etat (administration et services ministériels) et des notables des communautés visitées ont précédé les opérations.

3. Méthode accélérée de recherche participative (MARP) :

Une fois sur le site d'étude, la recherche proprement dite a débuté en appliquant la MARP (qui s'est déroulée sur une période de quatre à sept jours). Des exercices en groupe ont été menés dès l'arrivée sur le terrain. D'autres exercices en groupes, du fait de leur nature plus délicate, se sont déroulés pendant la deuxième moitié de la dernière semaine de recherche. Dans la première période, des conversations informelles et des interviews semi-structurées (I.S.S.) ont permis à l'équipe de s'imprégner rapidement des réalités locales. Chaque exercice a duré, en moyenne, deux à trois heures. L'équipe a effectué une analyse préliminaire au cours de la première semaine de collecte de données sur le terrain. Un échange d'informations s'est fait informellement mais quotidiennement entre les membres de l'équipe.

4. Sondages auprès de 30 ménages (uniquement à Zahamena et Andohahela.)

Munie d'un questionnaire établi à Antananarivo, l'équipe s'est divisée en trois groupes pour mener un sondage auprès de trente (30) ménages dans chaque *fokontany*. Le nombre de personnes enquêtées par quartier/hameau était proportionnel au nombre de ménages recensés par quartier/hameau. Le quota par quartier/hameau a été rempli selon une sélection au hasard. Quinze hommes et quinze femmes ont été questionnés sur la tenure des ressources naturelles renouvelables. En ce qui concerne les questions portant spécifiquement sur la "gouvernance", au lieu d'être posées comme telles, elles ont été utilisées comme guide d'enquête pour les communautés d'Andohahela. Les résultats obtenus ont servi de guide et de soutien aux différentes analyses.

5. Recherches thématiques approfondies--études de cas

Chaque membre de l'équipe, en fonction de sa spécialisation a mené des recherches thématiques approfondies, mais les échanges permanents des données recueillies ont conduit à l'élaboration de différents rapports, chacun étant le résultat d'une analyse commune. A l'issue de réunions entre membres de l'équipe, des points d'analyse ont été sélectionnés pour guider les entretiens qui ont conclu la collecte de données. L'équipe avait comme soucis principaux non seulement la continuité des thèmes d'étude de communauté en communauté mais aussi le respect des particularités de chaque site visité.

6. *Problèmes rencontrés*

L'équipe a rencontré un certain nombre de problèmes qui ont affecté la recherche et, par conséquent, les résultats :

- malgré ses efforts pour une communication étroite avec certaines communautés, surtout à Zahamena et Andohahela, les communautés se sont montrées méfiantes vis-à-vis des membres de l'équipe ; souvent, l'équipe était confondue avec le personnel du projet local ou de l'Etat ;
- l'équipe n'a pas toujours été intégrée dans les *fokonolona* du fait de la méfiance de certains membres des communautés vis à vis des étrangers ; pour cette raison, à laquelle s'ajoutent des problèmes internes aux communautés, il a parfois été difficile de mobiliser les gens pour les exercices en groupe ; - l'emploi du temps des activités a dû être modifié à plusieurs reprises. Marotoko (Andohahela) et Mahasoa (Zahamena) étaient des sites particulièrement difficiles ;
- les recherches ont souvent été effectuées en période culturale, ce qui a quelque peu gêné les communautés dans l'organisation des entretiens en groupe et individuels ;
- étant données ces réalités locales, il n'a pas été approprié de mener des sondages auprès des habitants pour recueillir des renseignements sur la "gouvernance" locale ; une partie des personnes sélectionnées était compréhensive et coopérante, mais un bon nombre de personnes s'est montré exaspéré par les multiples questions ; pour cette raison, 24 sondages (au lieu des 30 prévus) ont été effectués à Marotoko. A Betanimena (Andohahela), l'équipe a délibérément choisi de limiter le nombre de sondages à 12 du fait de la taille réduite de la population ;
- enfin, des problèmes de santé affectant ses membres ont contraint l'équipe à interrompre les recherches dans les sites d'Andohahela ; à Betanimena, un des chercheurs (l'agronome) était absent. Les renseignements recueillis par l'équipe de Vétérinaires Sans Frontières en 1993 sur les systèmes de production à Betanimena pourraient aider d'autres chercheurs à compenser les lacunes pour ce site.

III. RESULTATS DES ENQUETES

A. Description des sites²

1. Communautés de la Montagne d'Ambre

Localisation : Les deux communautés d'Antsatrana et Anjavimihavana se trouvent dans la partie nord-est/est de la Montagne d'Ambre, à une cinquantaine de kilomètres au sud-ouest de Diégo Suarez.

Identité administrative : Antsatrana et Anjavimihavana font partie du *fokontany* d'Anjavimihavana, bien que ces communautés soient bien distinctes du fait des relations tendues qui existent entre elles.

Structure sociale : Les deux communautés étudiées sont semblables en ce sens que chacune est constituée d'une grande famille centrale à laquelle se sont ajoutés des individus et des familles d'étrangers (*mpiavy*). Les deux peuplements se sont effectués par vagues d'immigrations de gens venus de différentes régions de Madagascar au cours du XIX^{ème} siècle. Ce qui distingue l'une de l'autre est le fait qu'à Antsatrana l'intégration des étrangers est facile, alors qu'à Anjavimihavana, les *mpiavy* sont marginalisés, ce qui représente pour eux un handicap sérieux tant sur le plan social que sur le plan politique.

Terroir : Alors que les quelques 160 habitants d'Antsatrana sont concentrés dans un village central entouré de quelques hameaux, ceux d'Anjavimihavana, au nombre de 400 environ, sont plus concentrés dans les hameaux qui entourent le village central.

Systèmes de production : Ceux de la Montagne d'Ambre se fondent sur la riziculture, la culture de légumes, et l'élevage bovin. Les débouchés d'Anjavimihavana sont multiples, tandis que ceux d'Antsatrana sont limités.

Situation écologique : Pour les ressources eau et terre, Antsatrana connaît un déséquilibre écologique certain, alors qu'Anjavimihavana est encore au stade d'une menace de déséquilibre écologique.

2. Communautés de Zahamena

Localisation : La communauté d'Ambodivoahangy se trouve au Nord de la Réserve, et au Sud de la partie enclavée. Celle de Mahasoa vie à quelques trois kilomètres à l'Est de la Réserve. La communauté d'Ambatoharanana est implantée entre les deux premières dans la partie Nord-Est de la "corne" Est de la Réserve.

²Pour plus de précisions, consulter les rapports détaillés concernant les sites de chaque aire protégée.

Identité administrative : Les trois communautés de la région de Zahamena sont sous la responsabilité du *firaisana* d'Ambodimangavalo. Ambodivoahangy et Mahasoa sont des chefs-lieux de *fokontany*, tandis qu'Ambatoharanana fait à la fois partie des *fokontany* d'Ambodimangavalo et de Mahasoa.

Structure sociale : Les trois communautés de Zahamena sont constituées de parents et sont des sociétés patriarcales. Les aînés, appelés *Ray aman-dReny* [RAD] sont unis par des liens de parenté dont le degré varie d'une communauté à une autre. Chaque communauté forme un groupe homogène dont l'identité ethnique est *Betsimisaraka*. Malgré cette homogénéité, il est frappant de constater la division géographique de chacun des villages/communautés visités, division fondée sur des différences de pratiques religieuses (culte des ancêtres et religion Fifohazana) dans les deux grandes communautés, et sur des affinités personnelles à Ambatoharanana.

Terroir : Dans le cas d'Ambodivoahangy et de Mahasoa, dont le nombre d'habitants est supérieur à 1200, le terroir comprend certains terrains de cultures et des habitations regroupées dans trois villages. La population d'Ambatoharanana se trouve dans un seul village d'environ 200 habitants. Les terrains riziocoles sur pentes (ou *tavy*) de Mahasoa se trouvent en grande partie à l'extérieur du terroir. Ceux d'Ambodivoahangy et d'Ambatoharanana sont inclus dans le terroir.

Systèmes de production : A Zahamena, les systèmes de production se fondent essentiellement sur la riziculture sur pente (*tavy*) et les cultures pérennes (surtout le café et le girofle). Les trois communautés sont géographiquement isolées, ce qui les handicape dans leurs recherches de débouchés commerciaux.

Situation écologique : Mahasoa et Ambodivoahangy sont dans la même situation : toutes deux sont entourées de *savoka* (couverture végétale secondaire sur pente) en jachère. Ambatoharanana, en revanche, est entourée de près par des forêts primaires et des pentes récemment défrichées pour le *tavy*. Contrairement aux perceptions dans les deux grandes communautés, Ambatoharanana se considère encore comme étant entourée de *ala be*, ou forêts primaires.

3. Communautés d'Andohahela

Localisation : Les communautés de Talakifeno, de Marotoko, et de Betanimena se trouvent entre les parcelles n°1 et n°2 de la Réserve Naturelle Intégrale [RNI] d'Andohahela, à quelques kilomètres l'une de l'autre. Marotoko et Betanimena sont localisées de part et d'autre, au nord et au sud, du "corridor" qui lie les deux parcelles. Talakifeno se situe au sud de Betanimena et au nord du grand village d'Ambatoabo. Les trois communautés sont implantées sur les rives de cours d'eau importants (rivières *Sambalahy* pour Talakifeno, *Tomily* pour Marotoko, et *Mananara* pour Betanimena).

Identité administrative : Les trois communautés visitées à Andohahela font partie *firaisana* de Ranopiso ; deux sont des chef-lieux de *fokontany* (Talakifeno et Marotoko), tandis que Betanimena fait partie du *fokontany* principal de la région, Ambatoabo.

Structure sociale : Les trois communautés d'Andohahela sont similaires dans la mesure où elles sont constituées d'une famille de *topom-tany* (autochtones, premiers propriétaires terriens) auxquelles se sont ajoutés des immigrants à la recherche de terrains cultivables. La particularité des sociétés est que les fraternités de sang (*ati-hena*) permettent la formation de liens solides et durables entre individus d'origines différentes. Les communautés visitées sont en majorité *Antanosy*, bien que des familles Antandroy figurent parmi les habitants de Talakifeno et de Betanimena.

Terroir : A Andohahela, les habitations sont concentrées sur un terroir, mais séparées en hameaux/villages. Les terrains de cultures sont dans la proximité immédiate des villages (sauf pour le cas des propriétaires de terrains à l'extérieur du terroir), tandis que certains terrains de pâturage sont inclus dans la Réserve. Les trois terroirs contiennent une portion non négligeable de forêt.

Systèmes de production : A Andohahela, les systèmes de production sont dominés par la riziculture irriguée et l'élevage bovin. Le manque d'eau constitue l'obstacle principal à l'augmentation de la production agricole. Le troc existe, mais la plupart du commerce s'effectue sur le marché d'Ankarera, à une trentaine de kilomètres au sud des trois communautés.

Situation écologique : Les communautés de Talakifeno, de Marotoko et de Betanimena sont encore très proches de la forêt. En général, la situation des ressources est encore bonne, bien que les trois communautés ont évoqué la menace d'un déséquilibre (surtout pour les terrains de cultures) dans un futur relativement proche.

B. Constatations

1. Première constatation

Les systèmes de gouvernance qui influencent/canalissent le comportement des utilisateurs vis-à-vis des ressources émanent de deux sources. Il existe :

- un système de gouvernance fondé sur les institutions³ internes aux communautés, souvent d'origine ancestrale (*ara-drazana*) ;
- un autre système fondé sur les institutions externes, étatiques, de projets ou d'organisations non-gouvernementales [ONG].

Dans l'ensemble, les institutions internes ont plus d'influence que les institutions externes sur le comportement des utilisateurs des ressources.

Les institutions internes identifiées sont :

La chefferie familiale, lignagère et communautaire

- les *Ray aman-dReny*, chefs de familles ou de lignages ;
- les RAD chefs de villages, responsables au niveau de la communauté toute entière.

Les groupements humains

- la famille (*fianakaviana*)
- la communauté (*fokonolona*)

La structure d'actions collectives

- travaux cultureux/agricoles (essentiellement pour la riziculture) ;
- manifestations socio-culturelles (mariages, circoncisions, veillées mortuaires et funérailles) ;

³Par *institutions* nous entendons l'ensemble des règles canalisant les comportements humains dans un domaine. Les organisations de travail, les Etats, les communautés, et les systèmes fonciers en sont des exemples.

Un exemple frappant de l'influence de la famille, en tant qu'institution, sur le comportement des membres d'une communauté se manifeste dans le domaine de la mobilisation des ressources communautaires. Il est pratiquement inconcevable pour un membre de ne pas prendre part aux activités organisées à l'occasion d'un décès. Chaque membre, selon ses moyens (temps, espèces, contribution en nature, main d'oeuvre), participe *volontairement* à l'organisation d'une veillée mortuaire. Aucune contestation n'a été évoquée par les communautés visitées. En revanche, la mobilisation des ressources pour la fourniture d'un service d'utilité publique, tel que l'entretien d'une piste d'accès aux villages, requiert une organisation quasi-forcée, surtout lorsque les ordres viennent du *fokontany* ou du *firaisana*. Des exemples de sanction pour non-participation ont été cités à plusieurs reprises.

- groupements d'intérêt particulier (religion ; éducation ; sport).

Les observations globales sont les suivantes :

- Dans l'ensemble, à quelques exceptions près, toutes les communautés possèdent chaque type d'institution ;
- les institutions internes sont influentes à des degrés variés ; groupements humains et la chefferie dominant parmi les institutions les plus influentes.

NB : les communautés comprennent un nombre varié de *fokonolona* allant de 1 (Betanimena à Andohahela) à 3 (Ambodivoahangy à Zahamena).

Les institutions d'origine externe identifiées sont :

Les organisations officielles

- les représentants locaux (KASTI, APN, membres du Comité du *Fokontany* ou "komity").

Les institutions (établissements)

- l'administration (*fanjakana*) ;
- les services techniques de l'Etat (ministères) : DEF ; Domaines ; Tribunal ; Génie Rural ; Gendarmerie Nationale ;
- les ONG : WWF, CI, SAF/FJKM ("projets").

Les travaux communautaires

- travaux communautaires dictés par l'Etat (*Firaisana, Fokontany*).

Les observations globales sont les suivantes :

- les ONG ne sont pas présentes (du moins pas reconnues ou identifiées) dans la moitié des communautés ; il n'y a pas de représentant dans deux communautés ; aucun travail collectif n'a été mené *sur le terroir* d'Ambatoharanana. Sinon, toutes les catégories d'institutions externes sont présentes dans chacune des communautés visitées.
- les services techniques ministériels, notamment la DEF, sont les plus influents parmi les institutions externes ; les représentants locaux des institutions externes (KASTI) sont les moins influents.

Tableau N° 1. Influence des institutions locales sur le comportement des utilisateurs des ressources

	INSTITUTIONS INTERNES							INSTITUTIONS EXTERNES				
	Individus		Groupes humains		Structures pour actions collectives			Indiv	Institutions (établissements)			TC
	RAD f.	RAD v.	Famille	Fknl	Travaux Agric	Événements S-C	Groupes ad hoc	Rep Locaux	Adm°	ST	ONG	TC
Antsa ^{na}	▲	◆	◆	◆	▲	oui	▲	non	▲	oui	non	▲
Anjavi	▲	▲	◆	◆	•	oui	oui	•	oui	◆	▲	▲
Ambo ^{gy}	oui	oui	oui	oui	▲	oui	▲	▲	▲	◆	▲	◆
Mahasoa	oui	◆	oui	oui	▲	◆	•	◆	▲	◆	non	▲
Amba ^{na}	◆	◆	◆	non	oui	oui	non	non	▲	◆	non	non
Tala ^{no}	◆	◆	◆	oui	▲	◆	•	•	◆	◆	•	oui
Maro ^{ko}	◆	non	◆	oui	◆	◆	•	•	▲	▲	•	▲
Beta ^{na}	◆	◆	◆	oui	◆	◆	•	•	◆	◆	non	•

Importance accordée par la communauté⁴ :

- ◆ = de grande importance
- ▲ = d'importance modérée
- = d'importance moindre

- RAD f = Aînés de familles
- RAD v = Aînés de villages
- Fknl = *Fokonolona*
- TC = Travaux communautaires
- S-C = Socio-culturels
- Rep = Représentants
- Adm° = Administration
- ST = Service technique

⁴Selon les résultats des entretiens au cours de l'élaboration des diagrammes sur les institutions communautaires. Pour plus de détails, se référer aux rapports concernant les sites de chaque aire protégée.

2. Deuxième constatation

Les institutions internes sont mieux comprises et mieux acceptées par les communautés que les institutions externes.

En ce qui concerne les institutions internes :

Dans tous les sites visités, la famille est parmi les institutions les mieux comprises. En effet, les membres des communautés opèrent dans le cadre de la famille et ce pour permettre un certain ordre au sein de la communauté. A Antsatrana, cependant, cette institution n'est guère acceptée du fait de tensions entre générations. A Anjavimihavana, les valeurs familiales semblent avoir perdu de leur pouvoir à cause d'un homicide au sein-même de la grande famille qui constitue la base sociale de cette communauté.

En ce qui concerne les institutions d'origine externe :

- lorsqu'elles semblent être *acceptées* par les communautés, cette acceptation est conditionnée par :
 - la peur de la répression et des sanctions (amende, emprisonnement, et autres formes) ;
 - la soumission ou la passivité des communautés (à l'exception d'Ambatoharanana où ces institutions d'origine externe ne sont pas unanimement acceptées à cause (a) de l'appartenance de ce site à deux entités administratives (*fokontany*) différentes ; et (b) du fait que le site, pour le moment, ne se présente pas comme *fokontany* à part entière : la population n'y réside que pendant la saison culturelle.
- elles sont plus ou moins *comprises* surtout dans les sites isolés, loin des agents administratifs.

Tableau N° 2. Perception par les communautés des institutions locales

	INSTITUTIONS INTERNES		INSTITUTIONS D'ORIGINE EXTERNE	
	<i>Fianakaviana</i> (famille)		Services techniques	
	COMPRISES	ACCEPTEES	COMPRISES	ACCEPTEES
Antsatrana	oui	non	non	oui
Anjavimihavana	oui	non	oui	oui
Ambodi ^{8y}	oui	oui	non	oui
Mahasoa	oui	oui	oui	oui
Ambato ^{na}	oui	oui	non	non
Talakifeno	oui	oui	oui	oui
Marotoko	oui	oui	oui	oui
Betanimena	oui	oui	oui	oui

Les observations globales sont les suivantes :

Par rapport à Andohahela,

- les institutions internes de la Montagne d'Ambre commencent à s'effriter et la gestion des affaires communautaires aurait tendance à avoir recours aux institutions d'origine externe à cause de l'influence, probablement, du centre urbain de Diégo Suarez, dont l'accès est relativement facile .
- les institutions d'origine externe exercent pression sur certaines communautés (sensibilisation : APN, KASTI ; ou répression : DEF, Gendarmes).
- les institutions internes de Zahamena sont au même niveau de compréhension et d'acceptation par les communautés que les institutions internes d'Andohahela ; cela peut s'expliquer par l'isolement des sites et par le fait que, pour les individus, le respect des institutions internes entraîne des dépenses modestes par rapport au respect des institutions d'origine externe (frais de déplacement ; frais de transactions⁵). De plus, du fait qu'elles se manifestent sous différentes

⁵Investissements en temps, argent, et énergie pour l'obtention d'une décision.

formes quotidiennement, les institutions internes semblent être facilement adoptées.

- les institutions d'origine externe de Zahamena sont mal comprises, surtout à cause de l'éloignement des sites (zone enclavée) ; néanmoins, elles sont acceptées (dans le sens de non contestées ouvertement) par les communautés à cause de la pression des agents administratifs et surtout à cause d'un passé marqué par la domination des étrangers (colonisation, révolte de 1947, expulsion de la communauté d'Ambatoharanana dans les années 1960).

3. Troisième constatation

Il existe une capacité locale de gestion qui se manifeste dans les domaines suivants :

- *a pris? de décisions communautaires ;*
- *la mobilisation des ressources pour les actions collectives ;*
- *la résolution des conflits ;*
- *la gestion des ressources naturelles renouvelables ; et*
- *la gestion des services d'utilité publique.*

Tableau N° 3. Existence d'une capacité locale de gestion

	PRISE DE DECISIONS	ACTIONS COLLECTIVES	RESOLUTION DES CONFLITS	GESTION DES RNR	GESTION DES SUP
Antsa ^{na}	oui	oui	oui/non	oui	oui
Anjavi ^{na}	non	oui/non	oui/non	oui	non
Ambodi ^{gy}	oui	oui	oui	oui	oui
Mahasoa	oui	oui	oui	oui	non
Ambato ^{na}	non	oui	oui	oui	non
Talakifeno	oui	oui	oui	oui	non
Marotoko	oui	oui	non	oui	non
Betanimena	oui	oui	oui	oui	pas de SUP

Mécanismes de prise de décisions

Il existe deux niveaux d'organisation interne et de prise de décisions (ils sont souvent complémentaires) :

- au niveau communautaire pour les affaires communautaires, les acteurs sont :
 - les RAD, *Olombe, Tangalamena*, en général le conseil des aînés ;
 - les membres des communautés réunis en assemblée générale du *fokonolona*.
- au niveau familial pour la gestion des biens familiaux.

Dans l'ensemble, l'organisation générale mise en place par ces institutions intergés et les décisions prises par elles sont acceptées et appliquées par la communauté.

NB : L'absence de prise de décision sur les affaires communautaires à Anjavimihavana est due à l'éclatement de la société né d'un conflit familial qui a fini par un homicide. La population d'Ambatoharanana ne constitue pas un *fokonolona* car elle est divisée administrativement entre deux *fokontany* différents. Pour la plupart des habitants, le village sert de résidence temporaire pendant les campagnes rizicoles.

Mobilisation des ressources pour les actions collectives

Les actions collectives menées et gérées par les institutions internes (entraide agricole, participation collective aux activités socio-culturelles) s'appliquent volontairement et sans apparition de conflit.

NB : dans le cas d'Anjavimihavana, du fait de l'éclatement de la société, les actions collectives sont réduites au niveau familial.

Résolution des conflits

Les conflits, aussi bien sociaux que ceux nés de l'utilisation des ressources naturelles, sont souvent résolus suivant un mécanisme local (sans recours aux instances externes). La difficulté pour résoudre les problèmes existants à Antsatrana et Anjavimihavana est due à l'influence des institutions extérieures, d'une part, et à l'hétérogénéité (générationnelle) de la population, d'autre part. Dans le cas de Marotoko, le conflit est de caractère purement social de par l'hétérogénéité de sa population (lignages).

Gestion des ressources naturelles

L'utilisation ou l'exploitation des ressources appropriées par la communauté, notamment la terre, l'eau, les pâturages, suit des règles et us bien établis (règles opératoires parmi lesquelles figurent les *fady* qui sont strictement respectés par ceux et celles qu'ils concernent), ce qui entraîne une bonne gestion de ces ressources.

Néanmoins, cette gestion peut être perturbée par (entre autres facteurs) :

- la diminution d'une ressource (rareté, ...)
- l'influence des institutions externes.

Gestion des services d'utilité publique

Contrairement aux ressources naturelles, dans la plupart des cas, les SUP sont conçus, mis en place, et gérés par les représentants de l'Etat (administration, services techniques), assurent leur fonctionnement et incitent les communautés à avoir un comportement d'assistés.

A Antsatrana comme à Ambodivoahangy, on peut apprécier l'existence d'une gestion locale de certains SUP grâce au fait que la conception et la prise de décisions concernant les SUP en question sont nées de certaines initiatives locales.

Ainsi la capacité locale de gestion se manifeste à des degrés variables selon :

- l'homogénéité de la communauté ;
- l'influence de facteurs exogènes (y compris la proximité de la ville) ; et
- le système de production.

4. Quatrième constatation

La recrudescence des conflits que les communautés ne parviennent plus à résoudre est le résultat, en grande partie, d'une compétition institutionnelle entre les instances communautaires et les instances externes, ce qui a diminué l'influence des institutions internes sur le comportement des utilisateurs.

Les conflits concernant les ressources naturelles apparaissent lorsque un des ou tous les cas suivants apparaissent :

- la demande excède l'offre, c'est-à-dire que le nombre d'utilisateurs réel et potentiel augmente à un rythme plus accéléré que celui de la capacité naturelle de régénération des ressources ;
- les règles opératoires sont dépassées par les changements de circonstances ; ceci est le cas lorsqu'il y a diminution de la cohésion sociale ; évolution des systèmes de production ; changements climatiques) ;
- il y a "confusion institutionnelle", c'est-à-dire, lorsque les utilisateurs agissent/opèrent selon des règles qui sont différentes et/ou en conflit.

A propos de l'abondance des ressources naturelles sont les suivantes (voir Tableau N° 4.)

- la majorité (cinq sur huit) des communautés visitées sont actuellement en situation "positive", car l'offre dépasse encore la demande dans quatre sites, ou alors il y a équilibre entre l'offre et la demande (un site) ; trois communautés sont en "situation négative", c'est à dire que la demande dépasse l'offre.

On explique la situation positive des sites d'Andohahela par la prédominance de la riziculture irriguée et l'efficacité des règles opératoires concernant les ressources naturelles. Quant à la situation positive d'Ambatoharanana elle est due au fait que l'utilisation des ressources par la communauté est récente.

- La situation positive ou d'équilibre (*actuelle*) de ces communautés est menacée ; toutes les communautés se sentent menacées par un déséquilibre du fait, tel qu'elles l'expliquent, de la démographie galopante.

Sur le dépassement des règles opératoires concernant les ressources naturelles

- Pour les sites de Zahamena, les règles concernant les terrains de cultures et celles relatives aux ressources forestières sont fortement liées ; en effet, c'est en défrichant la forêt suivant une périodicité annuelle que les "tavistes"

accèdent aux terrains de cultures ; dans les autres sites le lien entre ces règles est moins bien défini.

- Dans toutes les communautés, on trouve un système de gestion des ressources plus ou moins efficace, en fonction de la communauté et de la ressource dont il s'agit.
- Les systèmes locaux de gouvernance sont solides dans la moitié des communautés (Andohahela et Montagne d'Ambre) ; ils semblent défaillants à Zahamena.
- Le fait que les systèmes de gouvernance constatés à Zahamena sont dépassés ne signifie pas pour autant qu'on y trouve de nombreux conflits et/ou que ces conflits ne sont pas résolus au niveau local.

Tableau N° 4. Abondance des Ressources, Efficacité des Règles Opératoires et de la Résolution des Conflits

	Abondance					Règles opératoires dépassées?					Résolution des conflits efficace?
	TC	TP	RF	EC	D	TC	TP	RF	EC	D	RNR
Antsatrana	-	+	-	-	-	oui	non	non	oui	0	non
Anjavi ^{ma}	0	0	+	-	0	non	non	non	non	+	oui
Ambodivo ^{gy}	-	-	-	-	-	oui	-	oui	-	-	oui
Mahasoa	-		-	0	-	oui	-	oui	-	-	oui
Ambato ^{ma}	0		+	+	+	oui	-	oui	-	-	oui
Talakifeno	0	+	+	-	+	non	non	non	non	+	oui
Marotoko	+	+	+	+	+	non	non	non	non	+	oui
Betanimena	0	0	+	+	+	non	non	non	non	+	oui

TC = Terrains de Cultures
RF = Ressources Forestières
D = Diagnostic

TP = Terrains de Pâturage
EC = Eau pour les Cultures
RNR = Ressources Naturelles Renouvelables

Il faut donc constater qu'il existe une relation directe entre la situation positive due à l'abondance des ressources et les systèmes locaux de gouvernance des RNR (non dépassés). De même, là où les systèmes locaux de gouvernance des RNR sont dépassés ou peu adaptés, les ressources sont moins abondantes et/ou dégradées.

Toutefois, s'il existe une relation entre abondance et systèmes locaux de gestion des RNR, il n'y a pas de relation entre les systèmes locaux de gestion des RNR et la capacité locale à résoudre les conflits efficacement.

Sur la résolution des conflits concernant les ressources naturelles

Les mécanismes locaux de résolution de conflits relatifs aux ressources sont jugés *efficaces* lorsque, d'une part, ces conflits sont résolus au niveau local et que leur résolution est acceptée, respectée par les communautés et que, d'autre part, cette résolution leur paraît satisfaisante.

- Selon les ressources dont il s'agit, les conflits sont soit latents (ressources forestières réglementées par la DEF), soit ouverts (terrains de cultures et terrains de pâturage, et eau pour les cultures).
- Là où les conflits émanant des règles relatives aux ressources (essentiellement les terrains de cultures et l'eau d'irrigation) sont ouvertement déclarés, une seule communauté s'est avérée impuissante à les résoudre. Toutes les autres résolvent leurs conflits au niveau local (N.B. : ceci est plus valable pour les conflits concernant les ressources naturelles que pour les conflits sociaux).

Les institutions internes ont été affaiblies, contrées, non considérées, et manipulées par les institutions externes à un point tel que leur capacité d'influencer le comportement des utilisateurs des ressources a diminué.

- les institutions internes ont été *contrées* dans la mesure où les institutions d'origine externe se sont introduites, non pas dans le but de s'opposer directement aux institutions internes, mais dans celui de s'imposer aux membres de communautés. Les institutions internes n'ont pas complètement disparues mais leur valeur s'est amoindrie aux yeux des membres de la communauté.

Exemple : Les modes d'accès à la terre rencontrés sont (a) la mise en valeur (directe ou par adduction). Ce mode d'accès, traditionnellement appliqué a été, dans plusieurs cas, substitué par (b) l'accès par le biais d'une demande au Service des Domaines.

- les institutions internes n'ont *pas été considérées* ; en effet, les institutions d'origine externe se sont introduites sous la forme d'autorité administrative en écartant purement et simplement les institutions internes, et en faisant fi du fait qu'elles ont survécu dans le temps, comme le témoigne la présence de responsables traditionnels dans toutes les communautés.

Exemple : En cas de conflit, les deux parties opposées sont mises en présence des *Ray aman-dReny* pour une réconciliation ou pour le dédommagement de la partie lésée. Après acceptation de l'arbitrage des *Ray aman-dReny*, les deux parties sont quittes l'une envers l'autre, sans rancune. Or, lorsque que l'une des parties a recours à l'institution de la Gendarmerie Nationale, les gendarmes imposent immédiatement les procédures administratives et judiciaires, souvent de façon abusive, sans prendre en considération la capacité des institutions internes à régler efficacement le litige.

- les institutions internes ont été *manipulées* : les institutions internes, souvent efficaces dans les communautés, sont déviées de leur objectif premier pour permettre aux autorités administratives de récupérer la majorité de la population à des fins politiques.

Exemple : Vers la fin du deuxième mandat de la Deuxième République (1982-1990, les autorités administratives ont ordonné aux communautés de la région *Betsimisaraka* (est) de désigner leur *Tangalamena* respectif, sachant très bien que les *Tangalamena* ont toujours eu une grande influence sur la population. Afin que le régime en place ait des "clients", ces autorités administratives se sont adressées aux *Tangalamena* pour parvenir à leurs fins.

De ce fait les institutions internes et externes sont souvent confondues, et les institutions internes prises dans un engrenage de manipulation ; les institutions externes sont renforcées par l'intermédiaire des représentants locaux tels que les *Tangalamena*, les *Ray aman-dReny*, les membres du KASTI, les APN, ou encore par celui des commissions des services administratifs (commissions de santé, de sécurité publique, et autres).

Cet état de choses a entraîné la diminution du pouvoir des institutions internes (locales) car il y a chez les membres des communautés une confusion plus ou moins généralisée ; les effets s'en font sentir chez les utilisateurs des ressources par une perte de référence lorsqu'ils éprouvent le besoin de recourir à des institutions.

Exemple : Il n'existe de vrai *Tangalamena* que dans une petite partie de la région de Tamatave, car l'administration régionale a officialisé le statut de *Tangalamena*. Remarquons en passant que les *Tangalamena* sont, traditionnellement, des conservateurs de la civilisation *Betsimisaraka*.

5. Cinquième constatation

La gestion d'une ressource naturelle utilisée par les membres d'une communauté a plus de chance d'être efficace lorsque que les utilisateurs jouissent d'une autonomie locale de gestion (en excluant partiellement le cas des résolutions de conflits).

Cette constatation découle des réalités relevées sur les sites visités. Les ressources importantes ont été choisies pour l'analyse car de ces ressources dépendent les moyens de subsistance des communautés : les terrains de cultures, les terrains de pâturage, les ressources forestières et l'eau utilisée pour la culture.

La gestion d'une ressource est jugée efficace si :

- l'on observe une gestion technique applicable pratiquement et se caractérisant par une **bonne productivité** (satisfaction de l'utilisateur qui obtient les résultats escomptés) et par une **durabilité** de la ressource utilisée ;

Il y a une autonomie locale de gestion si :

- les règles de tenure des ressources (accès, utilisation et contrôle) sont conçues et mises en place par la communauté elle-même ; ceci implique une organisation interne au niveau des utilisateurs (gestion politique) découlant de **systèmes fiables** (adaptés à la réalité) et de règles (tenure) locales identifiées pour chaque ressource ; ou, à la limite, si
- les règles de tenure des ressources conçues par des entités externes sont mises en place par des agents externes **avec l'aval et la collaboration entièrement volontaires de la communauté concernée** ;
- l'autonomie de gestion peut également être appréciée en fonction de la portée des règles externes qui influencent le comportement des utilisateurs : plus les règles locales sont remplacées contre le gré des membres de la communauté, moins il y a d'autonomie de gestion au niveau local.

Comme il n'y a pas de ressource dont la tenure est exclusivement locale ou externe, on évalue ici la dominance des institutions qui influencent le comportement des utilisateurs.

Le tableau ci-dessous indique que dans les trois quarts (3/4) des cas il existe une *relation directe* entre autonomie locale de gestion et efficacité de la gestion. On constate également qu'une gestion inefficace est le corollaire de l'intrusion d'une ou de plusieurs institutions d'origine externe.

Tableau N° 5. Rapports entre Autonomie Locale de Gestion et Efficacité de la Gestion Technique et Politique

	Autonomie locale de gestion				Efficacité de la gestion technique (T) et politique (P)							
	TC	TP	RF	EC	TC		TP		RF		EC	
					T	P	T	P	T	P	T	P
Antsatrana	DI	DEx	Dex	<u>DI</u>	oui	non	oui	oui	non	non	oui	oui
Anjavi	DI	Dex	Dex	DI	oui	non	oui	non	non	non	oui	non
Ambo ^{ex}	Dex	DI	Dex	-	non	oui	oui	oui	non	non	-	-
Mahasoa	Dex	-	Dex	-	non	oui	-	-	non	non	-	-
Ambato ^{na}	Dex	-	Dex	-	non	oui	-	-	non	non	-	-
Talakifeno	DI	Dex	Dex	DI	oui	oui	oui	oui	non	non	oui	oui
Marotoko	DI	DI	Dex	DI	oui	oui	oui	oui	non	non	oui	oui
Betanimena	DI	DI	Dex	DI	oui	non	oui	oui	non	non	oui	oui

TC = Terrains de Cultures
RF = Ressources Forestières
- = Non applicable

TP = Terrains de Pâturage
EC = Eau pour les Cultures
DI = Dominance des Institutions Internes
Dex = Dominance des Institutions d'origine externe

Il y a cinq types de relations avec des interprétations spécifiques :

- l'autonomie locale de gestion entraîne une efficacité de la gestion technique. Ce cas est vérifié pour les riziculteurs sédentaires et sur les autres terrains de cultures (jardins ou cultures pérennes) ;
- la gestion politique des ressources n'est pas toujours efficace même s'il y a autonomie locale de gestion. Ceci est dû à des facteurs multiples (accroissement du nombre d'utilisateurs, hétérogénéité d'une communauté ; arrivée d'immigrés) ;
- la situation d'équilibre sur les terrains de pâturage peut être efficace tant qu'il n'y a pas de contrainte pour l'accès aux ressources considérées comme étant *acquises* par une communauté ;
- il peut y avoir une relation entre la gestion politique locale et les règles externes si la gestion technique est complexe (cas des *tavy*) ;
- la gestion, sensée être exclusive, d'une ressource par une institution externe (comme pour les forêts et les terrains de défrichement) peut conduire à une dégradation tout comme elle peut permettre la conservation de la ressource en question. Cependant, la réalité montre que les cas de dégradation sont plus nombreux.

NB : L'efficacité de la gestion d'une ressource est fonction de l'importance que lui accordent les communautés (perceptions locales) et de la possibilité de recourir à des alternatives.

La spécification/interprétation du droit de propriété local peut renforcer le système local de gouvernance d'une ressource (ex : rizières familiales, forêts communautaires).

IV. RECOMMANDATIONS

A. Introduction

Les constatations révèlent la nécessité de formuler des recommandations visant à autoriser l'officialisation des institutions communautaires et locales, à l'initiative des citoyens. Le présent rapport en contient cinq. Cette officialisation est à réaliser par la mise en place d'un cadre juridique adéquat. Ce cadre a comme finalité le renforcement des capacités organisationnelles et des capacités de gestion des structures participatives communautaires.

Ce cadre juridique doit permettre aux habitants des communautés de faire face aux problèmes qui se posent au niveau de la communauté. Il vise également à faciliter la résolution des problèmes qui se posent aux niveaux plus réduits des institutions communautaires (gestion des ressources renouvelables par lignage - la terre, les arbres ou par une association - systèmes d'irrigation). Il vise enfin à faciliter, à travers la mise en place d'une instance politique ad hoc, la résolution des problèmes qui affectent conjointement les habitants de plusieurs *fokonolona* (gestion des RNR - forêts, cours d'eau, pâturages - aussi bien que gestion des infrastructures telles que les pistes de desserte rurale, et la sécurité publique).

Au cas où un problème particulier dépasse les capacités communautaires, le cadre juridique en question doit faciliter le recours à des instances externes, tant sur le plan technique que sur le plan organisationnel.

B. Aperçu historique des efforts d'intégration du *fokonolona* par l'Etat

Il faut situer les propositions qui vont suivre dans le contexte historique qui est le leur. Bien que le *fokonolona* n'ait jamais été formellement inclus dans la division administrative de l'Etat, cela ne veut pas dire pour autant que cette institution n'a pas été reconnue auparavant, soit formellement dans les textes législatifs, soit "quasi-formellement" dans la conduite de l'Etat. Tout au contraire, on peut tracer les expressions formelles ou quasi-formelles du *fokonolona* à Madagascar bien avant l'arrivée des français.

En effet, le roi Andrianampoinimerina (qui accède au trône en 1787), reconnaît et consolide les *fokonolona* en faisant d'eux ses alliés dans une lutte contre les féodalités qui s'interposent à ses intentions de réaliser l'unité du pays et consolider son royaume. Il respecte l'autonomie des *fokonolona* dans le domaine judiciaire et administratif l'engage au développement de l'agriculture et de l'élevage. Le *fokonolona* est donc dès le début du XIXème siècle une entité vivante, dont l'autonomie est certaine, mais sous la tutelle et le contrôle du roi.

Après la mort d'Andrianampoinimerina, le *fokonolona* est petit à petit étouffé par des régimes monarchiques qui se succèdent et qui cherchent surtout à resserrer leur pouvoir de plus en plus centralisé. Sous l'administration française, le *fokonolona* est reconnu comme une entité, à tel point qu'il fut l'objet d'un grand nombre de réformes administratives. Pour citer un exemple, en mars 1902 l'administration française passe un décret qui tente de codifier les anciennes coutumes malgaches en les modernisant. D'autres décrets suivirent ce dernier ; elles firent du *fokonolona* une entité administrative territoriale. Plus tard, en 1948, de nouvelles réformes du *fokonolona* eurent lieu, partant d'une reconnaissance que le renouvellement de cette institution se présentait "comme une étape essentielle de l'oeuvre de reconstruction politique et administrative que nous devons mener à bien".⁶

Sous la Première République le *fokonolona* fut de nouveau l'objet de plusieurs interventions de l'Etat exprimées dans la législation. L'ordonnance n°60.175 de 1960 au sujet des conventions du *fokonolona*, par exemple, avait pour but de "donner autorité et efficacité à l'institution ancestrale du *fokonolona* et de permettre une harmonisation entre les fonctions de celui-ci et les institutions modernes définies par la Constitution de la République Malgache".⁷

Sous la Deuxième République, le *fokonolona* fut défini comme la communauté socialiste et démocratique sur laquelle était fondé l'Etat malgache.⁸ Quelques années plus tard, le *fokonolona* socialiste est organisé en collectivités décentralisées qui "détiennent la plénitude des pouvoirs au sein de la Deuxième République."⁹

Enfin, la Constitution de la Troisième République fait aussi référence à l'institution du *fokonolona*. En effet le sous-titre sur les droits et devoirs économiques, sociaux et culturels comprend l'article selon lequel "les *fokonolona* peuvent prendre des mesures appropriées tendant à s'opposer à des actes susceptibles de détruire leur environnement, de les déposséder de leurs terres, d'accaparer les espaces traditionnellement affectés aux troupeaux de boeufs ou leur patrimoine rituel, sans que ces mesures puissent porter atteinte à l'intérêt général de l'ordre public".¹⁰

⁶Circulaire du 4 mai 1948 portant sur le renouvellement du *fokonolona*.

⁷Ordonnance n° 60.175 du 3 octobre 1960.

⁸Constitution de la République de Madagascar 1975, Article premier.

⁹Ordonnance n° 76-044 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des Collectivités Décentralisées.

¹⁰Constitution de la République de Madagascar, 1992, Article 35.

Ce résumé de quelques unes des instances où le *fokonolona* est mentionné dans la législation du pays ou dans les stratégies de conduite de l'Etat montre que le *fokonolona* est une institution que a été reconnue par l'Etat malgache depuis de nombreuses années.¹¹

C. Recommandation principale

Par rapport à ces tentatives antérieures d'officialisation du *fokonolona*, dont la plupart visaient plutôt la manipulation de ces communautés par les dirigeants successifs, le principe de nos recommandations se fonde sur les réalités locales, qui constituent le point de départ d'éventuelles interventions (techniques et organisationnelles) venant des instances externes aux communautés.

La recommandation fondamentale peut être formulée de la façon suivante :

N° 1. L'autonomie locale de gestion doit être réalisée en donnant l'autorité aux habitants des *fokonolona* de faire reconnaître officiellement leurs institutions communautaires et locales quand ils en éprouvent le besoin.

Cette approche est à même de renforcer les systèmes de gouvernance locale. *Il est à souligner que la légitimité des structures locales est la présupposition qui sous-tend une telle approche.* L'officialisation des institutions communautaires et locales doit passer par trois étapes (voir le schéma récapitulatif en page 43).

D. Première étape : prise de connaissance des réalités locales

En présupposant que les structures communautaires sont légitimes, les intervenants externes doivent accepter que leur intervention est en fait une collaboration avec les institutions existantes dans le terroir du *fokonolona*. Ces institutions n'exigent pas de reconnaissance officielle pour fonctionner. Un inventaire de ces institutions est donc un outil qui assiste plutôt les intervenants que les habitants. Cependant dans le cadre des PCDI, de tels inventaires sont utiles pour comprendre le contexte institutionnel, économique et social dans lequel ils proposent de collaborer avec les communautés.

La reconnaissance des réalités locales par les agents externes aux communautés peut se réaliser par l'établissement d'inventaires afin de déterminer :

- l'existence d'institutions locales auxquelles les communautés accordent une certaine importance pour la gestion de leurs ressources naturelles et de leurs services d'utilité publique ;

¹¹Communication de M^e Ana María Linares, 1er août 1994.

- l'existence d'un terroir, entité physique, délimité par les communautés elles-mêmes ; et
- la localisation de RNR sur ce terroir et leurs utilisations par les communautés.

L'inventaire des ressources doit inclure l'étude des techniques paysannes de mise en valeur des diverses ressources afin de connaître ce que les usagers font pour satisfaire leurs besoins immédiats et futurs.

Ces inventaires pourraient se faire par le biais de méthodes participatives, telles que celles utilisées au courant de cette année d'études. En tout état de cause, une deuxième recommandation s'impose :

N° 2. Les utilisateurs doivent guider ces inventaires ; si besoin est, ils peuvent se faire assister par des agents externes aux communautés.

Des exemples encourageants ont été relevés durant l'étude auprès de certaines communautés. Ces exemples révèlent l'existence de connaissances et d'initiatives locales qui méritent d'être valorisées. Citons notamment :

- la création de forêts communautaires sur l'initiative des populations locales, dans une zone dont le système de production est dominé par la culture itinérante sur brûlis (*tavy* dans la région *Betsimisaraka* à *Zahamena*) ;
- le développement de systèmes locaux de tenure des ressources ; ces systèmes sont souvent dynamiques et évolutifs (*Andohahela*) ;
- la maîtrise par la communauté, à tous les stades, de la gestion technique et politique des systèmes d'irrigation pour la riziculture (*Montagne d'Ambre*) ;
- la résolution et/ou la gestion efficace de conflits internes concernant les ressources naturelles renouvelables (les trois sites).

Promouvoir l'autonomie locale de gestion ne signifie pas pour autant livrer à eux-mêmes les usagers des ressources. En effet, certains des systèmes locaux de gestion des ressources sont limités, soit sur le plan de la gestion politique (terrains et eau pour l'irrigation à *Antsatrana*, *Montagne d'Ambre*), soit sur le plan technique (manque de matériel de production évoqué par les communautés d'*Andohahela*). En conséquence, les communautés peuvent avoir besoin d'une assistance externe, d'une part, et d'un encadrement juridique, d'autre part : elles reconnaissent, du reste, que l'absence de contrôle d'accès aux ressources par une gestion efficace conduirait à la détérioration de ces ressources. *Il conviendrait donc*

de renforcer les structures institutionnelles locales existantes, sans écarter la possibilité d'établir une collaboration fructueuse entre entités internes et externes.

Par ailleurs, et étant donné (a) les défaillances inhérentes à la gestion technique traditionnelle (dans le sens "ancestrale") de certaines ressources ; et (b) les moyens locaux limités dont disposent les communautés pour la fourniture de services d'utilité publique, l'assistance des entités externes ("activités de développement" de l'Etat, des ONG-opérateurs de PCDI, les communautés environnantes, etc.) est indiquée.

E. Deuxième étape : reconnaissance des réalités locales

1. Définition et reconnaissance du *fokonolona* à l'initiative de ses membres

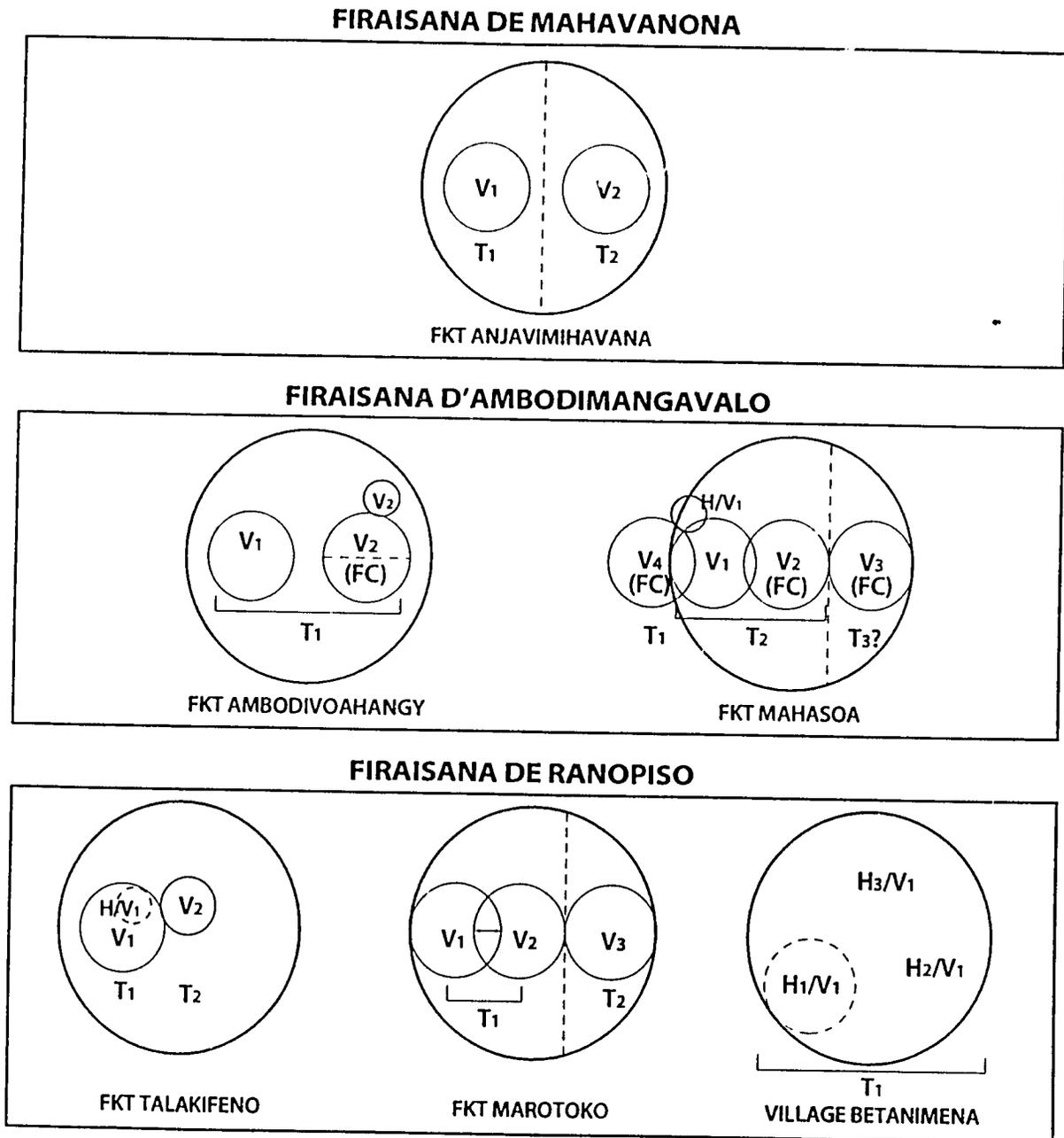
Dans le cadre et le contexte actuels de division administrative, là où le *fokontany* reflète en fait les réalités institutionnelles locales, c'est presque par hasard et c'est loin d'être la majorité des cas. Une multitude de configurations existe à ce niveau : au sein d'un *firaisana*, on trouve plus de communautés assises sur leur terroir que de *fokontany*. Il faut donc admettre que le *fokontany* à lui seul est une base inadéquate de prise de décisions pour la gestion des ressources naturelles renouvelables. Ceci ne veut pas forcément dire que le *fokontany* est une institution inutile. Il peut bien fournir un cadre approprié pour la résolution des problèmes qui concernent deux ou trois *fokonolona* à la fois. Le schéma et le tableau ci-dessous illustrent le fait qu'un *fokontany* comporte le plus souvent plus qu'un *fokonolona*, et que souvent un *fokonolona* recouvre plusieurs hameaux.

Tableau N° 6. Rapports *fokontany*, *fokonolona* et hameaux au sein de l'entité *firaisana*

<i>Firaisana</i>	<i>Fokontany</i>	Nombre de <i>Fokonolona</i>	Nombre de hameaux
Bobasakoa	Ambondrona	1	10
	Andonakaomby	1	6
Manakambahiny Est	Anosivola	1	1
	Sahamalaza	5	7
Maromby	Marohotro	1	5
Ifarantsa	Montifeno	1	6
Andasibe	Andasy IV	1	5

Source : données recueillies par l'équipe LTC sur le terrain 1993-94.

Schéma N° 1. Configurations de *fokontany* et de *fokonolona* à l'intérieur de l'entité *firaisana*



V = Village T = Terroir FC = Forêt communautaire FKT = *Fokontany* H = Hameau

Source: données recueillies par l'équipe ARD sur le terrain 1993-94.

Dans le cadre actuel de décentralisation effective¹², il est donc indiqué de donner aux *fokonolona* et à d'autres structures (institutions) communautaires le pouvoir de décider de la gestion politique et technique des ressources (naturelles et autres) et des services d'utilité publique qu'ils utilisent. Mais comment parvenir au but de soutenir les structures organisationnelles communautaires?

2. *Définition et reconnaissance des institutions internes sur l'initiative des membres des institutions*

Si l'on veut renforcer les structures communautaires, il faut les prendre comme point de départ, en reconnaissant leurs points forts et faibles. Dans tous les *fokonolona* rencontrés il existe une multitude d'institutions (voir Tableau N° 1.) L'institution qui recouvre les autres, c'est le *fokonolona*. Cette structure organisationnelle, que l'on trouve partout, a été mise en place par les ancêtres et entretenue par les *Ray aman-dReny* actuels. A chaque fois qu'ils résolvent un litige ou qu'ils suggèrent une solution à un problème, accompagnée de propositions de *dina* pour sa mise en oeuvre, les RAD contemporains adaptent, modifient et souvent, renforcent ces institutions. En même temps ils resserrent les liens de réciprocité et les devoirs et droits mutuels qui sous-tendent la structure du *fokonolona*.

Les études ont révélé que dans la plupart des cas, ces RAD sont reconnus et respectés par les membres des communautés et que leur pouvoir est peu contesté. Ils ont des compétences reconnues par leurs concitoyens sur le plan législatif : ils savent bâtir les institutions, à partir des conventions communautaires telles que le *dina*, qui suscitent l'appui des habitants. Ces institutions sont en général solides, elles s'avèrent durable à travers le temps, et elles donnent satisfaction en répondant plus ou moins bien aux problèmes posés. C'est un point fort des institutions maniées par les *Ray aman-dReny*. Il semble donc indispensable de reconnaître le rôle et le statut de ces décideurs, ou meneurs, des communautés.

Cependant, ces RAD ne devraient peut-être pas être les seuls décideurs, et ce pour plusieurs raisons :

- dans toutes les communautés, ce sont des hommes, pour la plupart âgés. Ils ne représentent donc pas toujours tous les intérêts des membres des communautés ;
- du fait de leur âge et de leurs attributions, ils sont les conservateurs des coutumes ancestrales, ils ne sont pas toujours les plus réceptifs aux changements ou innovations venant de l'extérieur. Ils peuvent donc, à

¹²Actuellement les niveaux de découpage administratif, par ordre décroissant, sont : la nation, le *faritany*, le *fivondronana*, le *firaisana*, et le *fokontany*.

l'occasion, freiner les améliorations techniques auxquelles peuvent aspirer les communautés qu'ils dirigent.

Ces deux choses sont des points faibles de l'institution du *fokonolona*. Pourtant, en l'attaquant de front, par exemple en essayant d'ajouter d'autres décideurs à ce groupe de personnes communément reconnus comme étant de par leur statut, leurs expériences et leurs contributions, les vrais dirigeants, on risque fort d'affaiblir au lieu de renforcer les capacités organisationnelles du *fokonolona*. Que faire alors?

Une autre stratégie, qui bouscule moins les RAD étant donné qu'elle se fonde sur les autres institutions déjà existantes au sein du *fokonolona*, consiste à prendre justement ces autres éléments de la "constitution d'usage"¹³ du *fokonolona* comme autant de points forts. De cette stratégie découle une troisième recommandation :

N° 3. Un cadre législatif devra être mis en place ; ce cadre législatif autorisera les responsables des autres institutions communautaires (RAD des systèmes d'irrigation, leaders des groupes de femmes, de jeunes, de lignages, etc.) et leurs membres à se faire reconnaître officiellement en tant qu'institutions s'ils le jugent utile.

On évite ainsi les problèmes de tutelle ("Est-ce que les RAD d'un *fokonolona* donné représentent vraiment tous les intérêts des habitants?"). Ceci est d'autant plus important que ça écarte le risque de mater les initiatives locales trop souvent associé aux procédures de tutelle.

Cette stratégie de mise en place d'un cadre législatif autorisant les habitants des *fokonolona* à faire reconnaître leurs institutions *telles quelles* comporte néanmoins des risques, notamment que les RAD de certaines communautés agissent d'une manière non-représentative. Mais si on suppose que les Malgaches habitants des *fokonolona* sont des adultes responsables, il faut accepter qu'ils soient responsabilisés : s'ils ne sont pas contents d'une décision de leurs leaders locaux, il leur incombe de trouver les moyens de modifier cette décision. Les études ont révélé que de tels processus sont déjà en cours dans certains *fokonolona*, par exemple, Antsatrana (conflit entre générations) et Talakifeno (rejet par la communauté de la décision de faire fournir des tables-bancs pour l'école par les parents).

¹³Le terme *constitution d'usage* indique les règles *constitutionnelles* appliquées de fait dans une communauté. Une *constitution*, dans ce sens, comporte des règles définissant (1) les membres de l'institution, (2) les postes, (3) comment accéder aux postes, and (4) comment modifier les *règles de prise de décisions collectives*. Ces dernières sont les règles autorisant la création, la modification et la suppression des *règles opératoires*. Les règles à travers lesquelles les *Ray aman-d'Ren* formulent les *dina* en sont un exemple. Les *règles opératoires* canalisent les actions humaines quant à l'accès et l'utilisation des RNR ou des SUP, et quant aux modalités de gestion des ces ressources et services.

Si dans l'immédiat ils ne trouvent pas les moyens de changer une décision des RAD dont ils jugent qu'elle ne reflète pas les intérêts des habitants (ou de certains des habitants), il n'est pas exclu que l'occasion se présente de nouveau dans un futur plus ou moins proche pour remettre en cause une décision contestée ; ceci d'autant plus que les conditions politiques, économiques, écologiques peuvent encore changer. Il est bien plus facile, du moins plus envisageable - bien que toujours difficile - pour un paysan malgache de changer un *dina* de sa communauté que de modifier les règles qui proviennent de l'extérieur, par exemple, les paragraphes du code forestier.

3. *La textualisation des institutions internes et des domaines de compétences des décideurs*

Jusqu'ici, les institutions internes ont comme limite, non pas leur efficacité, mais le fait qu'elles sont souvent transmises verbalement. Au niveau des communautés, ceci ne semble pas être un handicap. En revanche, le fait que les règles locales ne sont pas écrites a encouragé les intervenants extérieurs, et parfois même certains membres des communautés, à les négliger face aux règles formelles.

Les habitants des *fokonolona* doivent avoir l'autorité de décider s'il faut ou non écrire des règles de leurs institutions. Cela demande un certain effort, effort qui sera peut-être inutile dans beaucoup de situations spécifiques (gestion d'un pâturage par un lignage). Dans d'autres, les avantages en vaudront la peine.

N° 4. Mais il faudrait laisser aux habitants des *fokonolona* la responsabilité et le soin de transcrire leurs règles quand ils en ressentent le besoin.

La textualisation des institutions internes ne présente rien de nouveau pour les communautés. En effet, le *dina*, concept traditionnel, a été officialisé par l'Etat à l'époque de la Deuxième République. L'Etat malgache a adopté le principe du *dina* pour garantir les droits fondamentaux des citoyens (*dina fototra*). A cet effet, il a donné aux *firaisana* le pouvoir d'approuver les *dina* locaux (appelés *dinam-pokonolona*) et aux communautés celui d'adapter leur *dina* aux réalités vécues par elles.

4. *Officialisation du terroir en tant qu'unité physique (niveau) de base de prise de décisions*

Chacune des communautés visitées s'est montrée capable de délimiter clairement le terroir sur lequel se trouvent les ressources naturelles qu'elle utilise. Une dernière recommandation se formule alors :

N° 5. Les Ray aman-dReny et les membres du fokonolona, s'ils le jugent utile ou nécessaire, peuvent faire relever et inscrire les limites de leur terroir.

F. Troisième étape : orientation des efforts locaux et gouvernementaux vers les améliorations techniques dans les secteurs agricoles et des services d'utilité publique

Outre l'organisation politique des affaires et des ressources communautaires, la gestion technique joue un rôle important, dans le sens d'une complémentarité, pour l'efficacité et la durabilité de l'utilisation des ressources. Si les problèmes relevant de la gestion politique sont résolus, ou s'ils n'existent tout simplement pas, il n'en reste pas moins que des problèmes d'ordre technique peuvent constituer un obstacle à la bonne gestion des ressources communautaires.

1. Pour la gestion technique des ressources naturelles (terre, eau, pâturages, forêts et arbres)

Puisque l'agriculture, moyen de subsistance le plus important des communautés étudiées est le principal objet d'utilisation des ressources, notre recommandation est orientée sur :

- l'amélioration du système de production à partir de la valorisation, et de l'amélioration des techniques locales menant à l'augmentation réalisable de la production et à l'utilisation rationnelle des ressources, c'est à dire :
 - intensification des techniques de production pour augmenter la productivité ;
 - orientation vers les activités rémunératrices, telles que les cultures pérennes.
- 2. **Les constatations** sur le terrain font ressortir la nécessité de prendre en compte le fait que :
 - étant donnée la pression démographique, les techniques de production évoluent très lentement par rapport aux besoins des populations ;
 - les utilisateurs des ressources procèdent à l'extension et non à l'intensification de la production (augmentation du rendement) ;

- les intervenants de l'extérieur négligent la vulgarisation technique et le développement du système de production au profit de la gestion politique des ressources (législation forestière, réforme agraire, etc.) ;
- ces intervenants transmettent des techniques souvent inadaptables sans considérer ni améliorer le savoir-faire des paysans en fonction des moyens dont ils disposent. Il en résulte un échec de la vulgarisation/sensibilisation (incompréhension réciproque).

3. Les niveaux concernés

L'amélioration de la gestion technique des ressources commence au niveau local et peut s'étendre au niveau régional, si les systèmes de production et les modes d'utilisation des ressources sont similaires.

Le processus technique varie d'une région à une autre selon :

- le système de production et le mode d'utilisation et de conservation des ressources ;
- le mode d'organisation interne des utilisateurs de ressources ; et
- les moyens existants (technicité, équipement, infrastructure, etc.).

L'amélioration de la gestion technique des ressources est donc conditionnée par :

- la capacité de gestion politique des utilisateurs, à savoir les agriculteurs/éleveurs ; les groupements d'intérêts, le cas échéant, appuyés par les techniciens ou les ONG. Il est important de noter la distinction entre les acteurs principaux les assistants techniques, ou "catalyseurs," ("Projets de Développement", ONG, services techniques de l'Etat, etc.) dans l'évolution du système de gestion ;
- l'amélioration des infrastructures de base.

4. Pour la gestion technique des services d'utilité publique (SUP)

Force est de constater que la défaillance des SUP constitue un problème majeur dans toutes les communautés étudiées. En effet, tel que l'indique le tableau ci-dessous, les SUP figurent parmi les trois problèmes principaux de toutes les communautés étudiées. Santé publique et éducation primaire sont les problèmes le plus fréquemment cités.

Tableau N° 7. Problèmes évoqués par les communautés

Communauté	Premier ¹⁴ Problème	Deuxième Problème	Troisième Problème
Antsatrana	Cohésion Sociale	- Santé - Agriculture - Route	Transport
Ambodivoahangy	Limites du Terroir	Santé	Education
Talakifeno	H*: Agriculture F : Route	H : Route F : Santé	H : Santé F : Débouchés
Marotoko	Route	Agriculture	Santé
Betanimena ¹⁵	Route	Education	Santé

* H = classement par les hommes

F = classement par les femmes

Les raisons citées sont :

- l'Etat n'arrive à suivre ni l'entretien, ni le contrôle du fonctionnement des SUP existants (écoles, centres sanitaires, routes) qu'il a pourtant encouragé auparavant ;
- il n'existe pas de moyen (organe) de communication avec le monde extérieur à cause, justement, de la défaillance des SUP.

Or, les services d'utilité publique sont parmi les moyens indispensables pour l'amélioration de la gestion technique des ressources et des conditions de développement des populations locales. Le témoignage des communautés indique que leur état de santé (force productive) se dégrade de plus en plus du fait de la difficulté d'accès aux soins médicaux (coût financier et distance) ; ils se plaignent d'être ignares (*bado*) du fait de la difficulté d'accès à l'éducation (coût de l'enseignement ; médiocrité des instituteurs envoyés par l'Etat), d'où leur handicap quant aux améliorations techniques. La défaillance des services d'utilité publique affecte le mode d'utilisation des ressources et, en général, contribue à la dégradation de la vie socio-économique des communautés.

¹⁴D'après l'ordre d'importance donné par les communautés elles-mêmes.

¹⁵Les problèmes des communautés d'Anjavimihavana et d'Ambatoharanana n'ont pas été classés ; ceux de Mahasoà n'ont pas fait l'objet d'une discussion en groupe.

Il faut donc re-dynamiser ou encourager la fourniture de certains SUP : écoles, centres sanitaires, infrastructures routières, barrages d'irrigation, et marchés car ils jouent un rôle important pour le développement. On peut distinguer deux types de SUP :

SUP à caractère économique

- barrages : pour l'expansion de la riziculture améliorée consécutive à une amélioration du mode d'utilisation des ressources.
- infrastructure routière : désenclavement économique des communautés.
- marchés régionaux pour l'amélioration des débouchés des produits locaux et l'approvisionnement des communautés.

SUP à caractère social

- l'éducation pour l'amélioration des connaissances et de la réceptivité des techniques améliorées.
- la santé pour un développement physique harmonieux et pour améliorer la qualité de la main d'oeuvre, d'où une augmentation de la productivité.
- la sécurité publique pour la protection des biens individuels et communautaires pour l'épanouissement des activités de la communauté.

Il existe en outre deux possibilités (complémentaires) pour amélioration de la gestion technique des SUP :

- organisation interne de la communauté. Cela comprend :
 - la mobilisation des ressources locales pour les travaux collectifs (entretien des pistes et canaux, construction des bâtiments, etc.) ;
 - la création de fonds autonomes (par cotisation en numéraire ou en nature) pour le règlement des honoraires d'un médecin, du salaire d'un instituteur (Antsatrana), pour la réalisation des équipements nécessaires aux SUP, etc.
- appui et assistance des PCDI ("projets") ou services techniques dans le cadre de leurs "activités de développement". PCDI et services techniques seraient les partenaires des institutions internes.

Les acteurs seraient donc : (a) les institutions locales (internes et externes) ; les PCDI ; et l'administration régionale restructurée dans le cadre actuel de la décentralisation.

En conclusion, tout comme les RNR, les SUP fonctionnels à long terme nécessitent une gestion politique stable et efficace par les institutions internes, dont les représentants locaux devraient être les principaux responsables. Etant donné que responsabiliser les communautés pour la gestion des SUP présuppose un certain désengagement de l'Etat, les communautés cesseraient de se comporter en assistés perpétuels.

RECOMMANDATIONS

PRISE DE CONNAISSANCE DES REALITES LOCALES PAR LE MOYEN D'INVENTAIRES PRELIMINAIRES

- | | |
|----------------------------------|---|
| - quelles sont les institutions? | - quelles sont les limites du terroir? |
| | - quelles sont les ressources du terroir? |

RECONNAISSANCE DES REALITES LOCALES

- | | |
|---|--|
| - définition et reconnaissance du <i>foko volona</i> à l'initiative de ses membres. | - officialisation du terroir en tant qu'unité physique de base de prise de décisions. |
| - définition et reconnaissance des institutions internes sur l'initiative des membres des institutions. | - textualisation des institutions internes et des domaines de compétences des décideurs. |

ORIENTATION DES EFFORTS LOCAUX ET GOUVERNEMENTAUX VERS LES AMELIORATIONS TECHNIQUES DANS LES SECTEURS AGRICOLE (RNR) ET DES SERVICES D'UTILITE PUBLIQUE

- | | |
|--|---|
| - identification et priorisation des problèmes agricoles et des solutions par les communautés. | - identification et priorisation des SUP problématiques et des solutions par les communautés. |
|--|---|

SUIVI ET EVALUATION

G. Suivi et évaluation--aspect gouvernance

Des changements dans la réglementation locale sont prévus pour des sites qui se trouvent dans la périphérie des trois aires protégées où les études ont été menées¹⁶. Ces recommandations pourraient éventuellement entraîner des réformes dans la législation, au niveau national, réformes qui permettraient la dévolution des droits et des responsabilités des communautés locales pour une meilleure "gouvernance" des ressources naturelles.

Hypothèse de base

Les systèmes locaux de gouvernance des ressources renouvelables sont plus efficaces et mieux adaptés aux réalités ou aux circonstances locales que ne le sont les systèmes étatiques centralisés. Ces systèmes locaux seraient plus productifs--en termes d'efficacité, de viabilité, et d'adaptabilité de la gestion politique et technique des ressources--s'ils étaient appuyés, plutôt qu'ignorés, affaiblis, ou même contrôlés par les systèmes étatiques.

Recommandations

La recommandation principale porte sur l'amélioration de la capacité locale d'auto-gestion¹⁷ à travers la création d'un environnement politique et social favorisant la participation locale dans :

1. la prise de décisions, l'élaboration et l'application des règles concernant la gestion des ressources naturelles renouvelables ;
2. la résolution des conflits liés aux ressources naturelles renouvelables ; et
3. la mobilisation des ressources nécessaires au fonctionnement des systèmes communautaires de "gouvernance."

Ces recommandations sont d'autant plus pertinentes et opportunes qu'elles sont présentées dans le contexte politique actuel de décentralisation effective.

¹⁶Il s'agit de la Montagne d'Ambre, de Zahamena, et d'Andohahela.

¹⁷Ce terme désigne le pouvoir formellement reconnu par une juridiction plus grande à une juridiction locale pour légiférer dans des domaines précisés, faire appliquer les règles qui résultent des processus de législation, résoudre les conflits qui résultent éventuellement de la mise en vigueur de ces règles, et mobiliser les ressources (en main d'oeuvre, matériaux et espèces) pour assurer le fonctionnement des institutions locales.

Objectif du système de suivi et évaluation

L'objectif est de mesurer :

- les changements institutionnels (gouvernance), les institutions étant définies comme l'ensemble des règles opérationnelles (d'usage)¹⁸ ;
- l'influence que ces institutions exercent sur le comportement des utilisateurs des ressources naturelles ;
- enfin l'impact des changements de comportement, provoqués par des changements dans la réglementation, sur la biodiversité des aires protégées.

Les changements de gouvernance se mesurent en termes de diminution/augmentation de la participation d'une communauté donnée à :

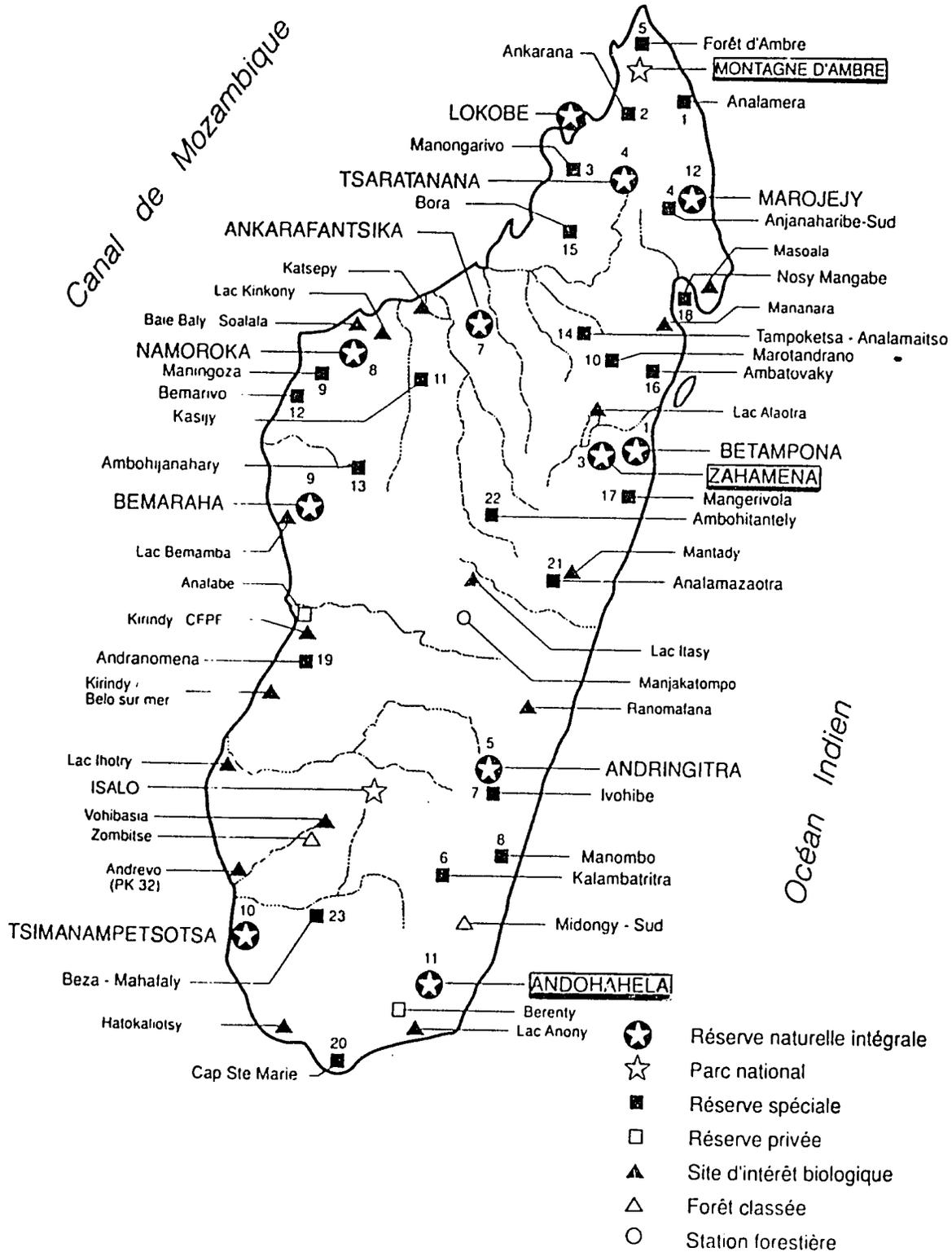
- l'élaboration, l'adaptation, et l'application des règles qui régissent l'accès, l'investissement, et l'utilisation des ressources naturelles renouvelables ainsi que la fourniture et la production de services d'utilité publique ;
- la résolution des conflits engendrés par ces règles ;
- la mobilisation des ressources (main d'oeuvre, matériaux, et espèces) nécessaires pour faire fonctionner les systèmes de gestion des ressources naturelles renouvelables et des services d'utilité publique ; aussi pour réaliser les investissements jugés appropriés par les utilisateurs des ressources et des services.

Les méthodologies proposées feront l'objet d'un rapport à part.

¹⁸Il s'agit des règles qui, *dans la pratique*, guident et canalisent la conduite humaine (à ne pas confondre avec la loi).

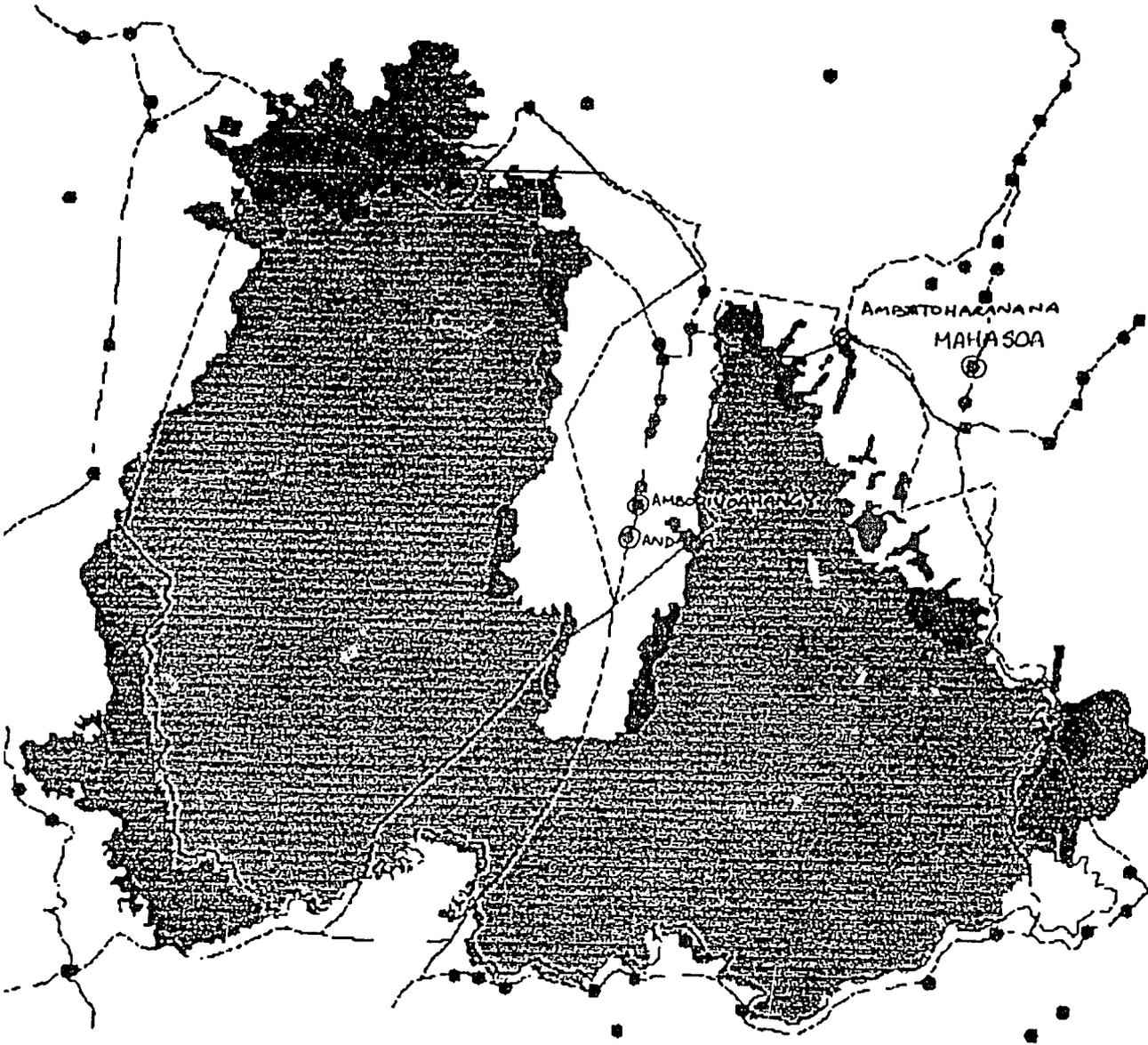
ANNEXES

LOCALISATION DES AIRES PROTEGEES ET DES SITES D'INTERET BIOLOGIQUE



Source: Nicoll, M.E. et Langrand, O. 1989.
Madagascar: Revue de la Conservation et des Aires Protégées.
 WWF, Gland, Suisse.

Annexe 3

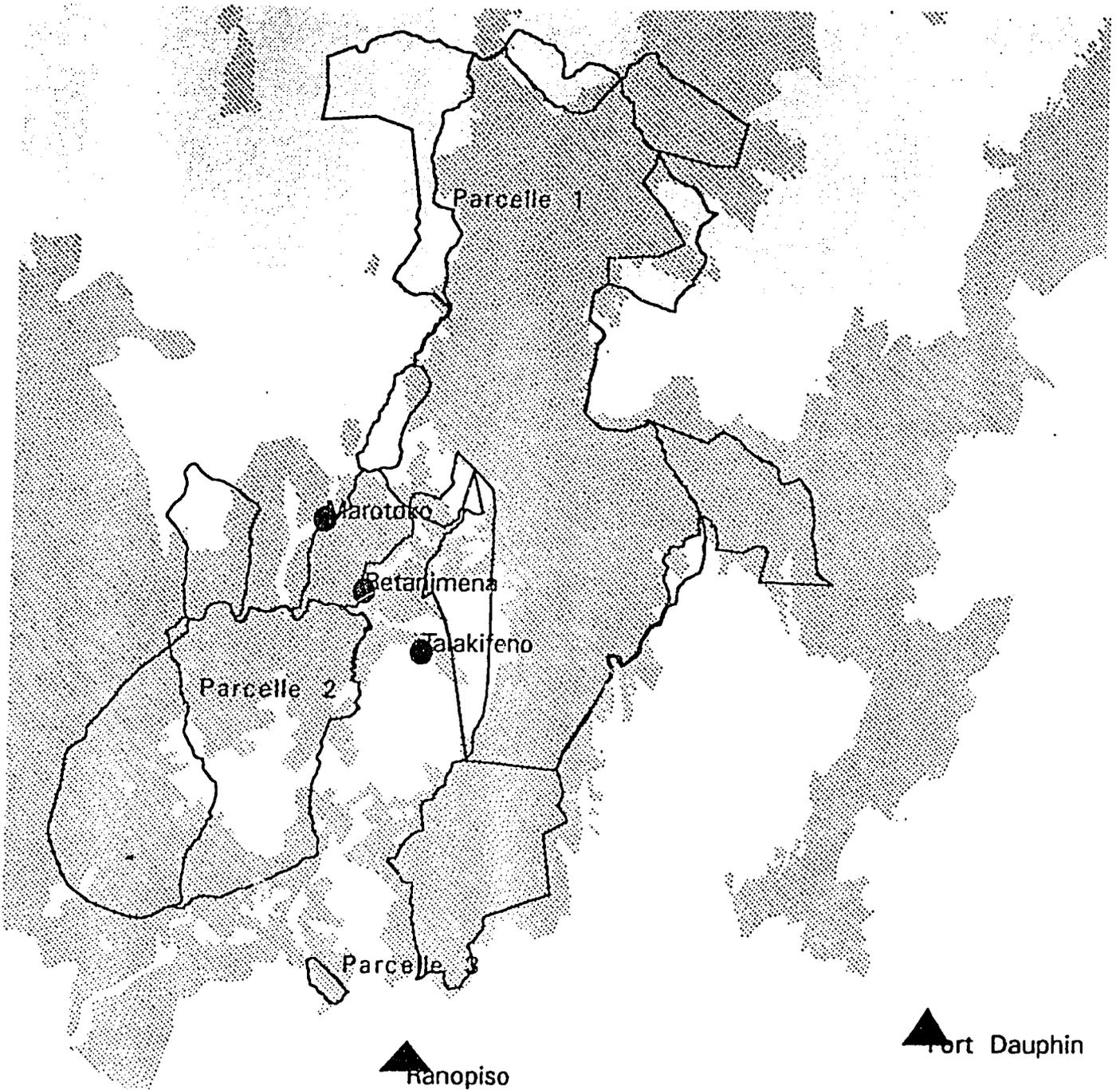


LIMITE RESERVE
FORETS DE GESTION COMM.
ZONES TAMPONS
FORETS RESERVE
VILLAGES
PISTES

Echelle: 1:250000

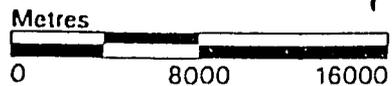
Carte produite par Conservation International, 1994.

Sites ARD - Andohahela



- Fokontany
- Fokonolona
- Fivondronana
- Firaisana
- Limite Proposée
- Limite de la Reserve
- Vegetation
 - Forêt
 - Decouvert

Carte produite par WWF, 1994.



Annexe 5

MISE EN PRATIQUE DES RECOMMANDATIONS PORTANT SUR LA GOUVERNANCE LOCALE POUR LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES RENOUVELABLES A MADAGASCAR

par M^e Ana María Linares, Consultante auprès de ARD

A. Introduction

La présente étude confirme l'hypothèse de travail selon laquelle, il existe une capacité de gestion non négligeable des ressources naturelles au niveau des communautés et des villages dans les zones périphériques aux aires protégées à Madagascar. Pour l'Etat, cette capacité représente une possibilité d'améliorer le niveau de gestion des ressources naturelles renouvelables et des services d'utilité publique, et de réaliser des économies importantes sur les frais de gestion desdites ressources et desdits services, dans le contexte actuel de décentralisation effective.

Elle met en exergue cinq recommandations, dont la principale, qui recouvre les autres, porte sur la nécessité d'appuyer les systèmes de gouvernance locale mis en place par les communautés, suivant les besoins et les demandes exprimées par ces communautés elles-mêmes. Partant de là, le présent document se propose d'offrir un cadre juridique à partir duquel plusieurs options, qui permettraient aux communautés qui en éprouvent le besoin d'avoir la possibilité de donner une structure plus ou moins formelle à leurs activités concernant la gestion des ressources naturelles renouvelables et les services d'utilité publique, sont envisageables.

B. Contexte

1. *Décentralisation effective*

Le contexte dans lequel s'insèreraient les options d'un cadre juridique adéquat est inhérent au processus de décentralisation effective envisagé à Madagascar depuis 1992, et quelques précisions paraissent nécessaires pour mieux saisir nos propositions.

Les réalités vécues depuis l'indépendance du pays, ont amené le Gouvernement de Madagascar, ainsi que la majorité des Malgaches, à envisager une décentralisation pour éliminer de nombreux obstacles entravant le développement. La décentralisation implique l'existence d'unités administratives au niveau local, ayant la capacité de s'administrer elles-mêmes, et de gérer leurs propres affaires, tout en restant intégrées dans un Etat unique indivisible.

C'est pourquoi la Constitution de 1992 prévoit que l'Etat doit répartir les fonctions, les pouvoirs, les ressources et les biens entre le gouvernement central et les collectivités territoriales décentralisées, celles-ci étant organisées suivant une nouvelle structure,¹ et qu'après

¹ Constitution de la République de Madagascar 1992, Article 131.

d'importantes modifications du projet de loi présenté par le gouvernement, l'Assemblée Nationale a adopté les textes de base sur la décentralisation.

Il en résulte l'idée d'une certaine autonomie locale basée sur le principe de la *subsidiarité*. Suivant ce principe, la compétence pour la gestion des affaires est accordée à l'unité administrative décentralisée ayant les capacités pour entreprendre les actions nécessaires au niveau le plus proche des communautés et, le niveau administratif supérieur n'est appelé à intervenir que sur la demande de l'unité administrative locale ou quand celle-ci agit contre la loi.

Par ailleurs, une loi sur la décentralisation ne devrait pas seulement décrire les structures décentralisées ou les unités administratives locales en tant que telles, mais elle doit aussi préciser le fonctionnement et la gestion de ces unités, ainsi que les moyens dont elles disposeraient.

2. *Éléments à considérer dans une loi sur la décentralisation*

Dévolution des compétences

L'octroi de l'autonomie aux unités administratives locales, pierre angulaire de la décentralisation, doit se faire sans ambiguïté, et il est donc important de définir le cadre de leurs compétences, lesquelles pourraient être progressivement élargies en fonction de leur capacité de gestion et de l'accroissement de leurs moyens financiers. L'Etat doit s'assurer qu'il n'y a pas d'insuffisances dans le soutien politique et administratif afin d'être sûr que la répartition des domaines de compétence, des fonctions et des attributions soit claire.

Ressources financières

Les ressources financières sont limitées pour des ambitions très élevées et des nécessités de développement conséquentes. Les problèmes que soulève la question des ressources financières au niveau des unités administratives locales sont très nombreux. On peut citer par exemple leur modicité, leur utilisation finale (fonctionnement vs. investissement), les difficultés pour trouver les ressources, etc.

Ressources humaines

La quantité et, surtout la qualité des ressources humaines, occupent une place prépondérante dans une politique de décentralisation effective. Pour arriver à une gestion saine et durable des ressources naturelles renouvelables et des services d'utilité publique, le personnel des unités administratives décentralisées a besoin de se mettre à l'écoute des communautés et de mettre à leur disposition leurs domaines de compétence technique. Pour ce faire, les responsables de l'Administration (agents techniques, fonctionnaires et politiciens) doivent assumer leurs tâches dans le but de répondre aux demandes concrètes des communautés de façon rapide et efficace. L'Administration malgache a l'avantage de compter déjà avec un corps de fonctionnaires qualifiés, qu'il suffirait de former dans cette nouvelle approche, et de faire prendre conscience de cette notion de "service aux communautés".

Risques de dérapage

Si la décentralisation est mal comprise ou mal contrôlée, elle peut favoriser l'apparition de sentiments ou de revendications régionalistes ou tribalistes. Ainsi, la décentralisation présuppose une maturité politique d'où découlerait naturellement la défense des intérêts collectifs.

Autres facteurs

Enfin, le processus de décentralisation effective n'est pas simple. Il exige du temps, de la patience et une certaine souplesse au niveau de la réflexion et de l'action pour pouvoir faire face aux nombreux obstacles.

Les éléments ci-dessus notés constituent des contraintes pour la réalisation d'une décentralisation effective à Madagascar, en particulier ceux relatifs à la faiblesse des ressources financières et humaines, et c'est pourquoi la question qui se pose est de savoir comment l'Etat malgache peut appuyer les initiatives communautaires de gestion des ressources naturelles renouvelables et des services d'utilité publique, lesquels ont démontré leur efficacité en tant que mécanismes pour arriver à une gestion saine et durable de l'environnement. La réponse semblerait être dans la reconnaissance juridique des structures organisationnelles communautaires. Pour ce faire:

C. Participation des communautés : importance de reconnaître et d'appuyer leurs structures organisationnelles

Une plus grande implication des communautés nécessite en premier lieu la conviction, de la part de l'Etat, que les communautés ont la capacité de gérer les ressources naturelles dont elles disposent géographiquement et les services d'utilité publique qui les concernent.

Avec cette optique, les constatations faites par l'Equipe de recherche ARD portant sur la gouvernance locale prennent une importance indéniable. Elles démontrent qu'il existe une capacité locale de gestion au niveau des communautés, manifestée dans différents aspects tels que la gestion des ressources naturelles renouvelables, de celle des services d'utilité publique, de la mobilisation des moyens pour les actions collectives, etc.

A partir de ces constatations il découle logiquement que pour réussir à avoir une gestion saine et durable de l'environnement dans le cadre d'une décentralisation effective, il est important pour l'Etat de reconnaître les capacités organisationnelles et de gestion des communautés afin de leur permettre de développer leurs possibilités de trouver leurs propres solutions aux problèmes qu'elles affrontent quotidiennement. Ceci est d'autant plus justifié qu'il a été constaté que la gestion des ressources naturelles renouvelables est plus efficace lorsque les utilisateurs de ces ressources jouissent d'une autonomie locale de gestion.

C'est uniquement dans le cas où une communauté se sent dépassée face à un problème que l'unité décentralisée de l'Administration à laquelle cette communauté adresse sa demande doit offrir son assistance technique, en s'attachant toujours à appuyer les systèmes locaux existants. C'est à travers cette reconnaissance et ce support que les communautés seront stimulées à participer activement aux activités du gouvernement dans les domaines des ressources naturelles renouvelables et des services d'utilité publique.

Pour ce faire, il semblerait nécessaire de mettre en place un cadre juridique qui offrirait aux communautés différentes possibilités de donner une structure plus ou moins formelle à leurs activités, suivant leurs besoins et leur volonté, ainsi qu'un cadre juridique qui rapprocherait les unités décentralisées de l'Administration des communautés.

D. Cadre législatif: conditions *sine qua non* pour l'établissement d'une relation productive entre les communautés et les unités décentralisées administratives

Tel que l'indique le rapport sur la gouvernance locale, promouvoir l'autonomie locale de gestion des communautés ne signifie pas pour autant livrer à eux-mêmes les usagers des ressources. Par exemple, certains systèmes locaux de gestion des ressources sont limités sur les plans technique, financier ou politique, et ont besoin de ce fait d'une assistance externe.²

Jusqu'à présent, étant donné que l'Etat fonctionnait sous un système fortement centralisé, il existait un grand vide entre les communautés villageoises et l'Administration. Pour illustrer cette situation, on peut citer l'exemple des fokontany (unités de l'Administration au niveau le plus bas avant la nouvelle loi de décentralisation). Le fokontany, entité qui, en théorie, devait être le pont entre l'Administration et les communautés, ne représentait pas, en réalité, une identité locale, et de ce fait, ne constituait pas une base adéquate et efficace pour la prise de décisions locales.

En conséquence, il paraît nécessaire de créer un mécanisme légal à partir duquel on pourrait rapprocher les unités administratives décentralisées des communautés pour faciliter la collaboration entre eux, quand les communautés en éprouvent le besoin.

Ce mécanisme devrait être formalisé par le biais d'un texte législatif portant sur les prérogatives et les devoirs des unités administratives décentralisées, texte qui découlerait de la loi sur la décentralisation. En principe, ce texte comporterait les éléments suivants :

² Au plan politique, on peut citer l'exemple des terrains pour irrigation à Antsatrana, Montagne d'Ambre. Quant aux limites sur le plan technique, elles se sont manifestées, par exemple, dans le manque de matériel de production évoqué par les communautés de Andohahela.

- une proposition de mécanismes pour que les communautés puissent s'organiser, à leur initiative, suivant leurs propres structures ou celles offertes par la législation (voir chapitre suivant), en vue du droit d'association consacré dans la Constitution de 1992.³ De plus, si les communautés le désirent, rien n'empêcherait la formation de groupements de communautés ;
- la reconnaissance par les unités administratives décentralisées :
 - de l'existence des systèmes d'organisation interne aux communautés,
 - des capacités des communautés et de leur autorité pour formuler des règles concernant la gestion des ressources naturelles renouvelables et des services d'utilité publique, et
 - de l'autorité des communautés pour prendre des décisions afin de résoudre les conflits communautaires portant sur la gestion des ressources naturelles et des services d'utilité publique ;
- l'acceptation, par les unités administratives décentralisées, des décisions prises par les organisations communautaires en appliquant les règles formulées par les communautés dans les domaines des ressources naturelles renouvelables et des services d'utilité publique, tant que ces règles ne sont pas en contradiction avec la législation existante.

Le mécanisme de contrôle de la légalité des règles proposées par la communauté pour gérer leurs ressources naturelles renouvelables et les services d'utilité publique, et pour résoudre les conflits émanant de ces deux domaines (*dina*) aurait deux aspects : d'une part, la reconnaissance *a priori* par l'Etat des *dina* concernant les ressources naturelles renouvelables et les services d'utilité publique, étant donné qu'une grande partie de ces *dina* seraient en accord avec les politiques de l'Etat ; d'autre part, la légalité des *dina* serait examinée *a posteriori*, lorsqu'un conflit sur les ressources naturelles renouvelables ou sur les services d'utilité publique dépasserait les mécanismes locaux de résolution des conflits (quand une des parties décide de présenter son cas à une instance juridique de l'Administration, par exemple) ;

- la mise en place d'un système de soutien, dans les unités administratives décentralisées, permettant la mise en exécution des décisions communautaires, afin de répondre aux demandes formulées par les communautés quand elles en

³ Le droit d'association est consacré dans l'Article 10 de la Constitution de 1992 qui dit: "Art. 10 - Les libertés d'opinion et d'expression, de communication, de presse, d'association, de réunion, de circulation, de conscience et de religion sont garanties à tous et ne peuvent être limitées que par le respect des libertés et droits d'autrui et par l'impératif de sauvegarder l'ordre public."

éprouvent le besoin. Ce support peut se présenter sous la forme (a) d'informations juridiques et légales (i.e., sur les conditions légales à remplir pour se constituer en organisation formelle), mais aussi techniques (i.e., pour la meilleure exploitation des ressources); (b) d'assistance technique (i.e., comment mieux construire une école); (c) ou d'assistance financière (i.e., comment obtenir des fonds de contrepartie pour aménager une route) ;

- l'appui aux systèmes de suivi et d'évaluation à partir desquels on peut mesurer les effets de la gestion locale des ressources naturelles renouvelables sur l'environnement ;
- l'établissement d'un système de contrôle qui permettrait aux communautés de déterminer la conformité des actions des unités administratives décentralisées avec la législation ;
- l'établissement de mécanismes adéquats pour la diffusion des informations concernant les nouveaux textes législatifs portant sur les possibilités mises à la disposition des communautés pour donner une structure formelle à leurs activités dans les domaines de la gestion des ressources naturelles renouvelables et des services d'utilité publique. Ces mécanismes devraient faire appel aux médias, (surtout la radio), aux organisations non gouvernementales, aux projets de conservation de l'environnement et de développement, aux associations, aux communautés, etc., puisqu'il est indispensable que les communautés connaissent les nouvelles dispositions légales.

E. Options pour l'appui aux systèmes de gouvernance locale par le biais de la législation

Option No. 1 : officialisation du fokonolona

Le *fokonolona* est une institution ancestrale de Madagascar que l'on retrouve partout dans le pays. Bien qu'il y ait d'autres groupements au sein des communautés, le *fokonolona* est toujours présent et les englobe tous. Au sein des *fokonolona*, les *Ray aman-dReny* ("RAD") ou chefs de lignage, détiennent le pouvoir, leurs décisions étant peu contestées.

L'officialisation du *fokonolona* par le biais de la législation consisterait à offrir aux communautés la possibilité de constituer la "personne morale *fokonolona*", avec capacité juridique, par le biais d'un nouveau texte législatif car pour l'heure aucun texte n'existe.

Les conditions requises par ce texte seraient simples et porteraient sur les aspects suivants :

- définition des objectifs principaux des membres du *fokonolona* pour se constituer en personne morale ;

- définition d'une structure d'opération interne (i.e., combien d'organes ou de niveaux de prise de décisions, etc.) ;
- définition des compétences au sein du *fokonolona*, au moins dans les domaines des droits et devoirs de ses membres, de l'autorité habilitée à émettre des règles en matière de ressources naturelles renouvelables et de services d'utilité publique, l'étendue des activités, les responsabilités en matière de gestion financière et les mécanismes de résolution des conflits.

Il y aurait deux avantages à donner au *fokonolona* la possibilité de devenir personne morale avec capacité juridique. Le premier avantage est que tous les malgaches sont familiarisés avec le terme *fokonolona* et tous s'y identifient, du moins dans le sens traditionnel du mot. Le deuxième est que le *fokonolona* est une institution qui existe depuis très longtemps et elle détient une place importante dans la tradition et la culture malgaches. De ce fait, les membres du *fokonolona* savent comment fonctionne cette institution et où se trouvent ses points forts et ses points faibles.

Néanmoins, les inconvénients semblent multiples :

- tout d'abord, même si tous les malgaches connaissent le *fokonolona*, se mettre d'accord sur une définition précise de cette institution est une tâche presque impossible. En effet, il existe multitude de définitions, toutes aussi valables les unes que les autres,⁴ ce qui montre les difficultés pour arriver à un consensus sur le concept. En voulant "officialiser" le *fokonolona*, on risque donc d'utiliser un terme dans lequel chaque personne y voit une chose différente ;
- les communautés ne sont pas toutes nécessairement homogènes ou unies, et de ce fait, reconnaître le *fokonolona* en tant qu'institution interne par excellence pourrait aggraver la polarisation d'intérêts au sein de certaines communautés⁵ ;

⁴ L'origine traditionnelle du *fokonolona* se trouve dans la famille étendue, qui au cours du temps devient le groupe de familles vivant dans un même village. Donc, le *fokonolona*, étant constitué par les gens qui provenaient d'un ancêtre commun, était avant tout une communauté à base familiale et religieuse. Plus tard, le *fokonolona* a fini par s'identifier au village dans ce sens que celui-ci lui donne son support matériel. Cette définition du *fokonolona*, fondée sur une base territoriale, correspond à la conception juridique du terme forgée sous l'administration française. Sous la Première République, le *fokonolona* est présenté comme une institution "constitué, suivant le cas, par tous les habitants d'un hameau, d'un village, d'un quartier, d'une commune, d'une sous-préfecture ou même de plusieurs sous-préfectures ayant des intérêts communs". Une autre définition du *fokonolona* se trouve dans les ouvrages d'ethnologues malgaches qui considèrent le *fokonolona* comme étant l'expression d'un contrat social entre différents groupements dans un territoire délimité, ayant pour but d'établir les règles qui doivent régir les systèmes de production dans ce territoire.

⁵ Par exemple, à Marotoko, la communauté n'est ni homogène, ni unie. Seuls les événements familiaux et les questions de sécurité publique semblent mobiliser les différents groupes résidents. Sur le plan politique, ces groupes ont du mal à s'accorder et à accepter un dirigeant commun. Ceci représente un handicap certain dans la gouvernance et la gestion des ressources communautaires, et se manifeste par l'absence d'actions communautaires.

- étant donné le pouvoir que détiennent en ce moment les RAD dans la grande majorité des communautés, il est très probable que l'autorité sur les aspects ci-dessus cités finira par être concentrée entre leurs mains. Cette concentration de pouvoirs pourrait conduire à des abus qui plus est si les RAD ne sont pas représentatifs des intérêts des membres de la communauté ;
- étant donné que les RAD sont, dans la plupart des cas, des d'hommes âgés, ils ont tendance à conserver les coutumes ancestrales, et pourraient, pour plusieurs raisons, être moins réceptifs aux changements ou aux innovations ;
- enfin, il faut reconnaître que tous les régimes qui se sont succédés depuis les temps des rois ont essayé de faire appel au *fokonolona* pour promouvoir leurs politiques. La quasi totalité de ces tentatives ont échoué parce qu'elles ont été perçues par les communautés comme des manipulations de l'Etat des affaires communautaires. En officialisant le *fokonolona* il est possible que les communautés ne voient autre chose qu'une nouvelle forme d'intervention de l'Etat.

Option No. 2 : reconnaissance du fokonolona et officialisation d'autres formes de groupement

Cette deuxième option cherche à résoudre les principaux problèmes identifiés dans l'option précédente, tout en donnant au *fokonolona* la place importante que cette institution mérite dans le contexte des communautés malgaches.

Par le biais de la législation, on offrirait aux communautés qui le veulent, la possibilité de se constituer en personnes morales avec capacité juridique sous la forme d'"associations à but non lucratif" ou sous la forme de "groupements à but lucratif". Pour les communautés qui n'éprouvent pas le besoin de suivre une structure aussi formelle, on leur offrirait la possibilité d'être reconnues en tant que "groupes ad-hoc". Enfin, pour les communautés qui ont développé une façon d'organiser leurs activités qui ne correspond pas à une des options énoncées par les textes législatifs, on chercherait à établir des mécanismes pour pouvoir les repérer et, partant, les appuyer.

Pour commencer, un texte pourrait reconnaître l'identité du *fokonolona* dans sa dimension culturelle régissant largement les moeurs malgaches. Cette reconnaissance implique que le *fokonolona* soit effectivement doté d'une certaine flexibilité au niveau de son organisation interne et de son fonctionnement, dans la mesure où, au lieu de lui imposer une structure rigide, on le laisserait "parler" dans ses multiples faces et variations. L'autorité des RAD, dans les communautés où cette autorité est présente, serait reconnue dans les domaines des événements socio-culturels et religieux, aussi bien pour établir les règles nécessaires, que pour résoudre des conflits. Les *dina* (tant qu'elles ne sont pas en contradiction avec la législation) auraient force de loi pour la résolution desdits conflits. Dans les domaines autre que le socio-culturel, les autorités traditionnelles (les RAD ou autres instances) auraient un pouvoir consultatif.

En ce qui concerne la possibilité pour les villageois de se constituer en personnes morales avec capacité juridique sous la forme d'une association à but non lucratif, ou sous la forme d'un groupement à but lucratif, il faudrait réviser les lois existantes pour établir des conditions simples de constitution et d'opération.

Une association est l'union de deux ou plusieurs personnes qui mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité, tant que son but n'est autre que de partager des bénéfices.⁶ Si cette union d'efforts cherche un but lucratif, elle sera alors un groupement ayant tel but. A Madagascar, les associations sont régies par l'Ordonnance No. 60-133, modifiée en 1975. A présent, il existe un mouvement en marche tendant à revoir cette ordonnance afin de simplifier les procédures de constitution des associations et pour mieux préciser leurs attributions et leurs obligations.

Quant aux groupements à but lucratif, bien que les textes régissant les sociétés pourraient, en principe, leur être applicables, il semblerait adéquat de préparer un nouveau texte législatif qui tienne compte de la nature plus simple de ces groupements.

Les éléments à définir par les communautés voulant constituer une organisation formellement reconnue, sous la forme d'une association ou d'un groupement à but lucratif seraient :

- *l'élaboration des règles* : en déterminant l'instance qui aurait en charge l'élaboration des règles qui doivent régir la gestion des ressources naturelles renouvelables et les services d'utilité publique dans la communauté ;
- *l'étendue des activités* de l'organisation en tant que personne morale. Ceci pas nécessairement dans le but de limiter les actions que l'organisation peut entreprendre (bien que ce pourrait être le cas suivant la volonté de la communauté), mais plutôt, dans celui de déterminer quelles activités demandent l'autorisation préalable de tous les membres de l'association ;
- *la gestion financière* en tant que personne morale : l'organisation communautaire pourrait demander et recevoir directement des ressources financières pour les utiliser au sein de la communauté. Les membres de l'organisation devraient alors choisir la personne, ou le groupe de personnes, qui prendrait en charge l'administration des fonds et ferait un compte rendu de leur utilisation ;
- *la résolution des conflits* : même si dans la plupart des cas les RAD sembleraient être l'instance évidente pour résoudre les conflits entre les membres de l'organisation et des personnes de l'extérieur sur des questions concernant les

⁶ C'est-à-dire que les profits de l'association ne peuvent pas être partagés entre les membres de l'association à la fin de l'année fiscale, mais sont réinvestis dans le cadre des objectifs communautaires de l'association.

ressources naturelles renouvelables ou les services d'utilité publique, l'organisation communautaire aurait le droit de choisir un autre mécanisme si cela lui semblerait plus adéquat.

Pour les projets de petite envergure ou à court terme, où une association ou un groupement à but lucratif serait des structures trop encombrantes, les groupes ad-hoc auraient la possibilité d'être reconnus comme étant des interlocuteurs valables, ayant, par conséquent, le droit de demander l'appui des unités décentralisées administratives quant ils le trouvent nécessaire. La législation portant sur la reconnaissance des groupes ad-hoc pourrait faire partie du texte portant sur les attributions et les devoirs des unités administratives décentralisées ou pourrait faire l'objet d'un texte législatif séparé.

Enfin, en ce qui concerne les structures organisationnelles formulées par les communautés, il suffirait d'inclure dans le texte relatif aux devoirs et aux prérogatives des unités administratives décentralisées, leur obligation de répondre aux demandes exprimées par lesdites structures communautaires. Mais, le problème réside dans le fait que souvent un effort est nécessaire pour arriver à repérer et à identifier l'expression, pas toujours conventionnelle, des besoins ou des initiatives locales ; or, il s'avère impératif de pouvoir identifier et repérer ces besoins et ces initiatives afin de les appuyer.

Les principaux avantages de cette option sont :

- la présence et l'importance des *fokonolona* dans le contexte malgache seraient reconnues sans pour autant tomber dans les problèmes énoncés dans la première option. Le statut et le pouvoir des RAD ne seraient pas bouleversés puisqu'ils continueraient à dominer la vie socio-culturelle des communautés et les RAD pourraient même participer aux discussions sur la meilleure façon de gérer les ressources naturelles renouvelables et les services d'utilité publique ;
- les associations (but non lucratif) et les groupements à but lucratif offrirait aux communautés la possibilité d'encadrer leurs activités communautaires dans une structure formelle leur permettant de devenir des personnes morales avec capacité juridique ;
- par ailleurs, les associations existent, en tant que possibilité d'organisation de la société civile depuis longtemps dans le contexte malgache. En plus, le mouvement pour la réforme de la loi des association qui se trouve en marche constitue un aspect positif dont les communautés pourraient bénéficier.
- enfin, les associations, les groupements à but lucratif, les groupes ad-hoc et les formules communautaires constituent un cadre suffisamment flexible pour permettre la participation des communautés dans la gestion des ressources naturelles renouvelables et des services d'utilité publique suivant leurs besoins et leur volonté ;

- en plus, en ce qui concerne les projets classifiés comme étant de petite envergure, cette deuxième option offrirait aux villageois la possibilité d'avoir accès aux services techniques et d'information des unités administratives décentralisées, de façon rapide, sans avoir besoin de devenir personne morale, et sans avoir à dépenser de l'argent et du temps en cherchant à se conformer aux conditions requises par les textes législatifs régissant les associations ou les groupements à but lucratif.

Les principaux inconvénients de cette deuxième option sont :

- afin de faire connaître aux communautés les possibilités qui leur sont offertes dans cette option, il serait nécessaire d'assurer la diffusion des nouveaux textes, ce qui demande du temps et des ressources financières et humaines ;
- la création de plusieurs associations à intérêt spécifique et des groupes ad-hoc ayant la possibilité de participer dans une relation de partenariat avec l'Administration aurait pour effet l'ouverture des sociétés villageoises vers l'extérieur. Ceci pourrait créer des tensions avec les autorités traditionnelles dans la mesure où le pouvoir sur les domaines, hors du socio-culturel, ne serait plus concentré dans leurs mains.

Option No. 3 : laisser-faire

Une autre option serait de "laisser-faire" : le gouvernement laisserait aux communautés une liberté complète quant à l'organisation de leurs initiatives dans le domaine de la gestion des ressources naturelles renouvelables et des services d'utilité publique les concernant. Le grand avantage, en théorie, serait l'indépendance dont jouiraient les communautés pour entreprendre des activités communautaires.

Les principaux inconvénients de cette troisième option sont :

- le risque d'un certain laisser aller ; en effet, bien qu'il y ait des cas où les communautés se sont regroupées pour la réalisation d'une activité communautaire sans aucune intervention de l'Administration, il a été souvent constaté que ce manque de support a eu pour résultat l'inertie des communautés dans la gestion des ressources naturelles et des services d'utilité publique ;
- le "laisser-faire" impliquerait qu'aucune compétence pour la gestion des ressources naturelles et des services d'utilité publique ne serait nécessairement dévolue aux communautés puisque on se trouverait dans la situation actuelle où il n'y a pas d'interlocuteurs qui soient reconnus par l'Administration dans les communautés.

Option No. 4 : option définie à l'atelier de Mantasoa

A partir des discussions lors de l'atelier qui s'est tenu à Mantasoa les 7, 8 et 9 septembre 1994, une quatrième option tendant à appuyer les systèmes de gouvernance locale des communautés a été envisagée.

Tout d'abord, cette option a commencé par reconnaître l'importance de certains principes qui doivent régir l'octroi de la capacité de gestion des ressources naturelles renouvelables et des services d'utilité publique aux communautés, à savoir :

- principe de *subsidiarité* expliqué dans le point B du présent document ;
- principe de *proximité* suivant lequel, les communautés doivent s'adresser à l'unité administrative décentralisée dont elles font partie à cause de leur situation géographique ;
- principe d'*intéressement* suivant lequel les communautés doivent avoir la capacité pour trouver et recouvrer les moyens financiers et matériels dont elles ont besoin pour gérer leurs ressources naturelles renouvelables et les services d'utilité publique ;
- principe d'*autonomie* suivant lequel les communautés doivent avoir l'autorité pour décider de la façon de gérer leurs ressources naturelles renouvelables et les services d'utilité publique, dans le cadre des politiques de décentralisation effective ; et,
- principe d'*égalité de traitement* suivant lequel les lois doivent être appliquées de façon juste et égalitaire pour tous.

Ces principes étant reconnus, les conditions *sine qua non* pour l'établissement d'une relation productive entre les communautés et les unités administratives décentralisées énoncées dans le point D du présent document ont été validées.

Quant aux mécanismes d'organisation des communautés suivant des structures plus ou moins formelles, la conclusion de l'atelier a été que les communautés doivent avoir la liberté de choisir la forme d'organisation qui leur convient le mieux afin de répondre à des besoins concrets. Cependant, pour faciliter ce choix, il est impératif de réactualiser les textes législatifs concernant les différentes formes de regroupement volontaire pour en simplifier les procédures et préciser un certain nombre de règles minimales de fonctionnement interne. Ceci fait, il serait nécessaire d'informer les communautés sur les formes de regroupement qu'elles pourraient adopter.

Enfin, cette option a conduit à l'idée qu'il faudrait envisager la possibilité d'une redynamisation des modes d'actions communautaires qui puissent assurer la complémentarité des actions des communautés avec celles de l'Etat.

E. Observations finales

La décentralisation effective sous-entend la participation spontanée de la communauté étant données les réalités économiques et politiques actuelles. Ainsi, un des objectifs principaux de la décentralisation effective doit être celui d'augmenter la participation de la population aux prises de décisions au niveau local, surtout en ce qui concerne la gestion de ressources naturelles renouvelables et les services d'utilité publique, tout en reconnaissant que la participation des communautés ne doit pas être imposée. Le degré de participation et la nature de la contribution de la communauté doivent être déterminés par la motivation, créée et affirmée par les contacts entre l'Administration et les communautés.

Des options pour faciliter la participation active des communautés dans la gestion des ressources naturelles renouvelables et les services d'utilité publique ont été proposées dans ce document, toutes visant à renforcer les capacités des gestion et les structures organisationnelles déjà existantes. Ces options ne sont pas exhaustives ni restrictives, et elles sont surtout présentées dans le but de servir de base de discussion afin d'identifier leurs points forts et leurs faiblesses. Cependant, indépendamment des avantages et des inconvénients de chacune des options envisageables, il y a lieu de tenir compte du fait que certaines communautés ont connu des expériences négatives avec les autorités, et se méfient, par conséquent, de ceux qui viennent leur proposer de travailler harmonieusement avec elles et de mettre à profit leur disponibilité totale. C'est pourquoi, quelle que soit l'option adoptée pour renforcer les capacités des communautés, il est impératif de consulter les communautés avant de la mettre en pratique.

Annexe 6

RECOMMANDATIONS DES PARTICIPANTS A L'ATELIER SUR LES RESULTATS DES ETUDES SUR LE TERRAIN DU PROGRAMME KEPEM

MANTASOA, SEPTEMBRE 7-9, 1994

I. EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE

Mettre en place un cadre juridique définissant les modes de participation des communautés au développement local dans le cadre de la mise en oeuvre de la décentralisation effective.

- Déterminer les compétences dans la gestion des RNR et SUP que les communautés peuvent assumer à travers un rapport contractuel (contrat, programme réciproque) en tenant compte des principes de : a) subsidiarité, b) proximité, c) intéressement, d) autonomie, e) traitement égalitaire dans le cadre des politiques de la décentralisation et de l'ajustement structurel.
- Mener une étude plus approfondie dans ces domaines, dans le contexte de la décentralisation effective et de politique générale de l'environnement.
- Assurer la cohérence de l'ordonnancement juridique des textes.
- Concernant les résolutions des conflits par les *dina* :
 - Habilitier les communautés à émettre des règles opérationnelles par la voie des *dina* ;
 - *Accompagner la décentralisation effective par la déconcentration de l'appareil judiciaire, en assurant les conditions permissives de l'accès effectif des communautés aux recours et aux moyens judiciaires, faute de quoi le risque d'arbitraire persiste.*
- Formes d'organisations communautaires : possibilités ouvertes.
 - Actualiser les textes concernant les différentes formes de regroupement volontaire pour simplifier les procédures et pour préciser un certain nombre de règles minimales de fonctionnement interne ;
 - Informer les communautés au sujet des formes de regroupement dont elles disposent ;

- Ouvrir la possibilité d'une re-dynamisation multiforme des modes d'action communautaires afin d'assurer la complémentarité des actions des communautés avec celles de l'Etat.

II. EN MATIERE DE TENURE

- Concilier le système étatique de tenure foncière et des ressources naturelles avec le système locaux de gestion de la terre et des RNR. Les actions à mener sont les suivantes :
 - Mener une étude de la législation pour :
 - a) évaluer les adaptations règlementaires afin de permettre cette conciliation ;
 - b) identifier et comprendre les pratiques sociales par lesquelles les communautés utilisent l'appareil législatif/ juridique existant.
 - Procéder à des études sociologiques supplémentaires afin de comprendre l'évolution des pratiques foncières en fonction de la dynamique sociale et afin d'évoluer la diversité des modes d'appropriation et des règles de gestion des ressources.
- Créer des filières pilotes pour une meilleure valorisation locale des ressources naturelles. Les actions à mener sont les suivantes :
 - Identifier et choisir le(s) produit(s) constituant la meilleure porte d'entrée pour le développement local, par la valorisation des ressources.
 - Evaluer les conditions pour qu'une gestion viable à long terme, et une valorisation meilleure des ressources puisse se développer dans le cadre de l'économie de marché.
 - Identifier les zones d'intervention prioritaires.
- Recommandations adressées à la Direction des Domaines :
 - Réaliser l'analyse des dispositifs règlementaires et le fonctionnement administratif dans le domaine foncier, en vue de la gestion des ressources naturelles ;
 - Evaluer les besoins, les réalisations, et les impacts des opérations cadastrales sur les quatre Aires Protégées.

- **Recommandations adressées à la Direction des Eaux et Forêts :**
 - Etudier les modalités possibles d'un transfert des responsabilités de gestion des ressources forestières aux communautés dans les cas suivants :
 - a) forêts classées et domaniales, reboisement y compris.
 - b) forêts du domaine protégé, reboisement y compris.
 - Définir les nouvelles fonctions des agents forestiers dans le cadre de ce transfert de responsabilité. Evaluer les besoins de formation des agents et de restructuration du service pour y parvenir ;
 - Identifier les mesures d'accompagnement indispensables ou utiles pour faciliter le transfert de responsabilité vers les communautés, et proposer leur mise en oeuvre ;
 - Démarrer les expériences dans les zones testées d'après les options suivantes :
 - a) Si les textes légaux le permettent, démarrage immédiat ;
 - b) Si les textes actuels ne le permettent pas, démarrage des expériences dès que les conditions seront réunies, notamment :
 - réalisation des études dans des délais aussi brefs que possible (compte tenu des conditionnalités du programme de KEPEM) ;
 - révision des textes, et si nécessaire, promulgation de nouveaux textes.