

1/15/95

copy 2

205

8.18.15

**THE INTERNATIONAL ASSOCIATION  
FOR THE STUDY OF COMMON PROPERTY**

**WORKSHOP IN POLITICAL THEORY  
AND POLICY ANALYSIS  
513 NORTH PARK  
INDIANA UNIVERSITY  
BLOOMINGTON, IN 47408-3895 U.S.A.**

**Fifth Common Property Conference  
« REINVENTING THE COMMONS »**

**24 - 28 MAY 1995**

**BODØ, NORWAY**

**FROM STATE TO LOCAL COMMONS IN MADAGASCAR :  
A NATIONAL POLICY FOR LOCAL MANAGEMENT OF  
RENEWABLE RESOURCES**

**Alain BERTRAND and Jacques WEBER**

**ABSTRACT**

Madagascar is preparing a national policy for local management of renewable resources owned by the State, classified forests, lakes, rivers, coastal resources. We present the genesis and the main features of the on-going reform. 11800 local communities, the *Fokonolona*, will receive exclusive rights, to control the access, manage and valorise the resources in their area, through formal contracts defining mutual rights and obligations of communities and administration. Initially discussed about the human occupations of protected areas, the local management scheme is to be generalized to the whole country. The reform will result in creating a great number of new commons in the Great Island.

**RESUME**

Madagascar est à la veille de mettre en oeuvre une « politique nationale de gestion locale des ressources renouvelables appartenant à l'Etat : les forêts classées, lacs, rivières, mangroves et ressources côtières sont concernées. Nous présentons la genèse et les traits principaux de la réforme en préparation. 11800 communautés locales, les *Fokonolona*, recevront des droits exclusifs de contrôle de l'accès, de gestion et de valorisation des ressources, sur la base de contrats avec l'administration, stipulant les droits et obligations des parties. Initialement envisagée pour résoudre les problèmes existant entre les aires protégées et les populations, la gestion locale des ressources est en passe d'être étendue à tout le pays. Il s'agit de la création de nouveaux communs à l'échelle de tout un pays.

## VERS UNE POLITIQUE NATIONALE DE GESTION LOCALE DES RESSOURCES A MADAGASCAR

Alain BERTRAND et Jacques WEBER<sup>\*</sup>

*« Designing institutions involves creating new forms of relationships between individuals. The process of institutional design is quite different from that of engineering design. As experience with organizing farmers over the last decades has shown, simply giving individuals organizational blueprints is not equivalent to changing the incentives and behavior of those individuals. Nor is the problem simply that of organizing farmers. » E Ostrom (1992 : 14)*

### LE CONTEXTE DE MADAGASCAR ET LA GESTION DE LA BIODIVERSITE

Madagascar est une île de 587000 km<sup>2</sup>, soit 1,8 fois la surface de la Norvège, avec une population de 18,8 millions d'habitants (21,8 par km<sup>2</sup>) et un PIB par tête de 210 US\$. Cette grande île dispose d'une remarquable diversité d'écosystèmes, d'une très grande biodiversité marquée par un taux d'endémisme élevé : de nombreuses espèces animales et végétales n'existent qu'à Madagascar. Ces caractéristiques naturelles font de Madagascar un centre d'intérêt mondial pour la conservation de la biodiversité.

Avec l'assistance de la Banque Mondiale (World Bank, 1990) et de l'USAID (USAID, 1992), Madagascar s'est dotée d'un Plan National d'Action Environnementale qui repose sur une gestion « durable » de l'environnement et sur la conservation de la biodiversité grâce à un réseau d'aires protégées.

Le pays connaît un processus d'érosion de la biodiversité, dans un contexte de difficultés politiques et économiques. Il s'agit de l'un des pays les plus pauvres du monde, et les infrastructures sanitaires, scolaires, routières et administratives sont en très mauvais état, au sortir d'une longue période de dictature et d'autarcie. La démocratie n'a que deux ans, et reste encore fragile.

Depuis la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, de larges portions du territoire ont été appropriées par l'Etat, avec des lois stipulant que les terres inoccupées ou non mises en valeur appartiendraient au domaine public. Tel est le cas de la plupart des forêts, des rivières, lacs, mangroves et ressources côtières. Le colonisateur créa des aires protégées, des forêts classées, par la mise en défens d'espaces prélevés sur les territoires des communautés locales.

La gestion du domaine de l'Etat est de nature administrative, bureaucratique, à travers des Directions, telles que celles des Eaux et Forêts, des Ressources Halieutiques, de l'Elevage, des Domaines, ou encore de l'Office National de l'Environnement et de l'Association Nationale pour la Gestion des Aires Protégées (ANGAP). Ces nombreuses directions manquent des plus élémentaires moyens de travail sur le terrain, manque entretenu par la volonté des bailleurs de fonds de réduire la place de l'Etat dans l'économie. L'administration malgache est organisée sur le modèle de l'administration française, dans un contexte fort différent et sans moyens.

---

<sup>\*</sup> Cirad, u.r. Green, 42 rue Scheffer, 75116 Paris. Fax : (33) 1.53.70.21.10. Email : weber@cirad.fr

Les autorisations de coupe de bois ou de collecte sont individuellement délivrées par les agents des Eaux et Forêts, sans contrôle réel de l'exploitation. L'administration est matériellement dans l'incapacité de gérer le domaine de l'Etat, lequel est de plus en plus agressé par des feux, des occupations illicites, des prélèvements non soutenables de ressources.

Pourtant, des études montrent que le domaine de l'Etat est plus soumis à dégradation que les ressources collectives qui n'en font pas partie. Les forêts collectives ou sacrées ne semblent pas avoir la même sensibilité au feu que les forêts classées : l'occupation des espaces du domaine de l'Etat relèvent de stratégies de réappropriation de terres à des fins individuelles ou collectives<sup>1</sup>.

De façon générale, les ressources n'ont pas de valeur économique pour les populations. Les plantes médicinales ou aromatiques aussi bien que les arbres ou animaux tels que papillons et tortues ou coraux, sont payés par les collecteurs au prix du temps de leur collecte. Un arbre précieux, tel que le palissandre, représente plus d'argent pour les paysans sous forme de charbon que sous forme de bois d'oeuvre. Un tel contexte est surtout profitable pour les exportateurs et grossistes, qui réalisent la valeur des espèces sur le marché international.

En résumé, la situation actuelle des milieux naturels de la Grande Ile met en relief les traits suivants :

- la gestion centralisée et bureaucratique des ressources renouvelables aboutit *de facto* à une situation généralisée d'accès libre et à une incitation à la dégradation par les populations locales,

- il n'y aura pas d'intérêt pour la conservation des ressources ni pour leur gestion viable à long terme aussi longtemps que ces ressources seront sans valeur,

- on ne voit pas comment une gestion viable des ressources pourrait exister sans reposer sur les communautés locales.

Un tel diagnostic peut sembler simple. Dans un contexte politique et administratif tel que celui de Madagascar, l'admettre n'était pas chose facile. L'année 1994 a été cruciale pour la prise de conscience de ce diagnostic comme pour la mise en oeuvre d'une réflexion sur les moyens d'y remédier. Cette réflexion a débouché sur un projet de Politique Nationale de Gestion Locale des Ressources, traduite dans un projet de Loi qui sera examiné prochainement par le parlement.

## **1994 - 1995 : UN TOURNANT DANS LA GESTION DES RESSOURCES A MADAGASCAR**

En 1994, plusieurs études et colloques, auxquels participent les responsables des agences d'exécution et des représentants paysans, vont contribuer à modifier profondément les approches de la gestion des milieux naturels de la Grande Ile.

### ***L'étude ARD - Madison LTC et le colloque de Mantasoa***

Associate Research Development (ARD) et le Madison Land Tenure Centre (LTC) achèvent cette année là une série de recherches sur la gouvernance locale à Madagascar (ARD 1994 ; Leisz et al., 1994; Razafimdrabe & Thomson, 1994). Les études envisageaient les obstacles à surmonter pour rendre possible une gouvernance locale dans le cadre de la décentralisation de l'Etat, alors en discussion.

---

<sup>1</sup> Ainsi, dans le nord du pays, l'aire protégée de Montagne d'Ambre est soumise à des occupations illicites quand une montagne sacrée, à quelques dizaines de kilomètres, est indemne de toute pénétration ou de tout prélèvement. Ailleurs, une raphiale protégées par des interdits coutumiers a été entièrement détruite en réponse à la pose de barbelés autour de cette raphiale par l'ONG chargée de la conservation : les paysans ont préféré détruire la ressource (et prendre le barbelé) plutôt que d'accepter un fait accompli.

Ces travaux montrent

- une coupure entre l'Etat et les communautés rurales de base,
- un manque de clarté dans les attributions respectives de la communauté locale coutumière, le *Fokonolona* et la communauté locale administrative, de même niveau, le *Fokontany*. Ces deux structures sont supposées recouvrir le même espace, mais la première est une assemblée d'individus, la seconde étant une structure territoriale. Selon les lieux, elles se confondent ou non,
- des conflits générés par le cadastrage des propriétés publiques et privées engagé sur toute l'île,
- en ce qui concerne les ressources renouvelables, partout s'exprime une rancœur relative à l'appropriation des espaces naturels par l'Etat. Cette rancœur a pour motif le manque de terre, mais aussi l'arbitraire de l'Etat dans la délivrance de permis de coupe et de collecte, l'éviction des populations de l'accès aux aires protégées, le non contrôle des activités industrielles sur les milieux naturels,

- les études montrent l'existence de modes locaux de gestion, fortement perturbés par l'histoire récente, s'appuyant sur des formes locales de contrats, appelés « *dina* », liant de façon contraignante tous les individus d'un ou plusieurs *fokonolona*. Ces *dina* règlent les relations entre individus à propos de situations ou de faits conflictuels, et prévoient des sanctions, souvent très dures, en cas de non respect. Ainsi, un *dina* du sud-ouest de l'île est célèbre dans Madagascar : concernant le vol de bétail, il stipule que si un voleur est arrêté, il reviendra à son propre père de lui donner la mort en public !

Ces travaux furent présentés et discutés dans un colloque, à Mantasoa, en septembre 1994. Il est significatif que ces recherches reçurent un accueil mitigé, les responsables semblant trouver irréalistes les options proposées pour une gouvernance locale. Pourtant, ce sont bien les travaux de ARD et LTC qui devaient constituer le point de départ d'une prise de conscience et d'une dynamique de changement dans la gestion des milieux naturels de Madagascar.

#### *L'étude Cirad- Seduc, le colloque et la déclaration de Mahajanga*

En Septembre, une étude sur les causes de l'occupation humaine des aires protégées était commandée à un bureau d'études malgache, SEDRIC (SEDRIC, 1994). Cette étude porta sur 6 aires protégées (AP), les chercheurs se livrant à de nombreuses interviews dans chacune de ces AP, et produisant un remarquable film vidéo.

En Octobre, le gouvernement malgache demandait au Cirad un diagnostic sur l'occupation humaine des aires protégées, et des recommandations sur les possibilités d'y mettre fin (Weber, 1994). Le Cirad aurait en outre à animer un colloque international sur l'occupation humaine des aires protégées, devant aboutir à poser les bases d'une politique en la matière.

Les études Seduc et Cirad aboutissent aux mêmes conclusions. La création d'aires protégées, sauf à consentir des coûts de contrôle très élevés et une répression très dure, génère une situation d'accès libre de fait. Les communautés rurales adjacentes ne se sentent pas concernées par ce qui se passe sur un territoire devenu celui « de l'Etat et des Etrangers », et les individus, souvent migrants venus d'ailleurs, s'installent dans les AP pour prélever ou cultiver sur brûlis. L'étude Cirad montrait que la viabilité des aires protégées serait incertaine tant que subsisterait un accès libre ; que la solution passe par l'attribution, dans les zones tampons, de droits d'usage exclusifs aux communautés rurales adjacentes, dans le cadre de contrats négociés.

Les deux études et le film introduisirent le colloque de Mahajanga, auquel participaient 150 personnes dont un tiers de représentants des occupants illicites d'aires protégées. Le colloque se termina par une « déclaration de Mahajanga », donnée en annexe.

Cette déclaration, largement médiatisée, apporte des changements profonds dans l'approche de la gestion des milieux naturels de la Grande Ile. Elle affirme la nécessité d'une gestion

locale de l'accès, de la gestion et de la valorisation des ressources renouvelables ; elle fonde cette gestion locale sur une démarche contractuelle entre communautés rurales et administration.

Le colloque de Mahajanga achevait une prise de conscience initiée par ARD et le LTC. Les responsables nationaux insistaient sur le fait que les recommandations de Mahajanga valaient aussi pour l'ensemble des milieux naturels de Madagascar, aquatiques et terrestres.

#### *Les études OSIPD et le colloque de Antsirabe*

Parallèlement à l'étude sur les aires protégées, un groupe de travail interministériel travaillait à l'élaboration d'une politique nationale de gestion des feux de brousse. Les études menées par le cabinet OSIPD pour les besoins de ce groupe aboutissaient à des conclusions semblables à celles des études précédentes. OSIPD remarquait que les dégradations causées par les feux affectaient beaucoup plus les espaces appartenant à l'Etat que les autres. Il soulignait que le feu n'était pas systématiquement négatif, et constituait un moyen de gestion des pâturages et des défrichement pour l'agriculture. Il concluait, comme SEDRIC et le Cirad, que la gestion des feux était possible et passait par une démarche contractuelle entre l'Etat et les communautés rurales.

Le même cabinet d'études se voyait confier l'élaboration d'un projet de « Politique Nationale de Gestion Locale des Ressources Renouvelables » (OSIPD 1995) qui serait présenté et discuté lors d'un colloque national à Antsirabe, du 8 au 12 Mai 1995

L'objet de ce colloque était de discuter le rapport OSIPD, et d'élaborer les termes de référence de *la mise en oeuvre* de la nouvelle politique. A ce colloque participaient 150 personnes, dont 57 représentants de *Fokonolona* de toute la Grande Ile, le Ministre de l'Environnement, des Secrétaires Généraux et Directeurs de Cabinet de ministères (Intérieur, Aménagement du Territoire, Agriculture et Réforme Foncière,...), ainsi que les Directeurs Généraux des Eaux et Forêts, de l'Elevage, des Ressources Halieutiques, des Aires Protégées (Angap), de l'Office National de l'Environnement, etc. Ce colloque se termina sur une déclaration dite de Antsirabe, donnée en annexe de ce papier.

Au regard d'une gestion locale des ressources, les deux événements essentiels survenus en un an sont d'une part la suppression des *fokontany*, collectivités administratives de base, et la reprise de pouvoir des *Fokonolona*, d'autre part la promulgation de la Loi de Décentralisation, promulguée en avril 1995. Ces deux événements renforcent la faisabilité d'une gestion locale des écosystèmes naturels

### **LE PROJET DE REFORME**

La réforme envisagée consiste à transférer le contrôle de l'accès, la gestion et la valorisation des ressources renouvelables du domaine public, à l'exception des aires protégées, aux *fokonolona*. Un projet de Loi-cadre, déjà élaboré et discuté lors du colloque d'Antsirabe, sera soumis au parlement au mois de septembre 1995. La réforme peut se caractériser par quelques traits majeurs, organiquement liés entre eux, que nous présenterons brièvement. Que de chemin parcouru en moins d'un an !

#### *une démarche contractuelle entre communautés locales et administration*

La Loi de Décentralisation prévoit deux structures de base :

- les *fokonolona*, communautés coutumières, constituées d'un groupe d'individus sur un espace donné.
- les communes, structures administratives de base, regroupant plusieurs *fokonolona*.

La réforme de la gestion des ressources renouvelables prévoit la procédure suivante :

- un ou plusieurs *fokonolona* font acte de candidature auprès de la commune pour accéder à une gestion autonome, pour des ressources données.

- la commune fait appel à un médiateur agréé, pour aider la ou les communautés volontaires à donner consistance à leur demande. Il s'agit de vérifier la réalité de la demande, celle de la communauté locale, procéder à un inventaire des ressources, assister la ou les communautés dans l'élaboration d'une structure minimale de gestion, la ou les aider à définir des objectifs et un plan de gestion, assorti de sanctions. Le tout doit aboutir à un *dina*.

- Le *dina*, reconnu administrativement, sert de base à la signature d'un *contrat de gestion* entre l'Etat, représenté par la Commune, et la communauté locale. Ce contrat, signé pour deux ans, pourra être renouvelé pour trois ans, puis pour cinq ans, en cas de respect du cahier des charges. Il pourra être annulé en cas de non respect des obligations.

Dans un premier temps, la réforme sera mise en oeuvre dans des zones prioritaires, choisies sur plusieurs critères, dont la pression existante sur les ressources, la situation par rapport à l'organisation des filières de collecte, l'accessibilité... Puis la réforme sera étendue, au bout de trois ans, sur la base du volontariat des communautés locales. Il est envisagé que tout le territoire soit géré localement à l'horizon 2005.

#### ***un corps de « médiateurs environnementaux »***

Des « médiateurs environnementaux » seront formés, puis inscrits sur une liste de médiateurs agréés. Ingénieurs ou universitaires, avec une solide connaissance des milieux ruraux, ils recevront une formation théorique et pratique de l'ordre de six mois. Ayant déjà une profession, ils ne vivront pas de la médiation, mais il pourra être fait appel à eux de la même manière qu'un tribunal peut faire appel à un professionnel comme « expert agréé »

Ils sont appelés médiateurs dans la mesure où ils n'interviennent pas comme « experts », mais comme auditeurs. Disposant de l'assistance des services techniques locaux, comme de celle des structures coutumières, il leur reviendra d'amener la ou les communautés locales à élaborer un plan de gestion des ressources régi par un *dina*.

Il s'agit de mettre en oeuvre une *démarche patrimoniale* (Montgolfier et de Natali, 1987; Barthod et Ollagnon, 1991; Henry, 1987), la médiation devant permettre une réappropriation des ressources par des communautés sur la base d'objectifs de long terme.

Des expériences de gestion locale de ressources sont connues ailleurs qu'à Madagascar ; la pêche au Mali, par exemple, fait l'objet d'une attribution de droits territoriaux à des communautés locales, par une procédure administrative. Selon certains témoignages, la procédure utilisée aboutit à l'appropriation de droits de pêche par de grands commerçants qui placent ainsi des pêcheurs dans leur dépendance. Tel pourrait être le cas à Madagascar.

Par ailleurs, certaines ressources ne sont pas susceptibles d'être gérées par une seule communauté : c'est le cas de lacs ou de forêts entourés par plusieurs communautés. Une distribution trop rapide de droits exclusifs aboutirait à aggraver le problème que l'on entend traiter !

Une autre question importante est celle des sanctions applicables au sein de la communauté, comme à la communauté ou à l'Etat en cas de non respect des *dina* ou du contrat de gestion. L'expérience montre que les sanctions envisagées par les structures coutumières vont fréquemment plus loin que la Loi : elles peuvent prévoir la mort, comme en cas de vol de bétail. Or, s'il est envisagé que les communautés définissent les sanctions applicables à leurs membres, d'une part ces sanctions ne peuvent outrepasser celles prévues par la Loi, et d'autre part, les sanctions devront être appliquées par la force publique, non par la communauté elle-même.

Pour toutes ces raisons, le rôle des médiateurs est appelé à être déterminant dans la mise en oeuvre de la réforme.

#### ***une fiscalité différenciée par ressources, par zone et par mode de gestion***

Pour que la gestion locale des ressources ait un sens, il faut que ces ressources dégagent des revenus, et pour cela qu'elles acquièrent un minimum de valeur. La réforme prévoit la mise

en place d'une fiscalité sur les collectes d'espèces animales et végétales, directement prélevée par les structures locales de gestion, et dont une partie sera reversée à l'Etat. Un tel système fonctionne déjà ailleurs, comme au Niger dans le cas du bois de feu (Babin et al , 1994 , )

Un travail important de réflexion et de conception de cette fiscalité est en cours Il devra s'appuyer sur une connaissance des principales filières de collecte, qu'il s'agisse du bois d'oeuvre, du bois de feu, des plantes médicinales et aromatiques, des espèces animales et aquatiques. Ces filières restent très mal connues à ce jour, à l'exception du bois d'oeuvre et du bois de feu Des études en cours montrent que la collecte des plantes médicinales et aromatiques pour l'exportation porte sur plusieurs milliers de tonnes annuelles. Et Madagascar ne dispose pas de protection de la propriété intellectuelle sur les ressources génétiques

La fiscalité sera différenciée selon les zones, pour que le passage à la gestion locale dans les zones prioritaires jouisse d'un avantage par rapport au reste du pays et afin que les filières de collecte ne désertent pas les zones prioritaires.

Enfin, sera élaboré un certificat d'origine des produits de collecte, lié au paiement de la taxe.

#### ***une Loi-cadre***

La mise en oeuvre de la réforme doit être précédée par le vote et la promulgation d'une Loi qui en fixera les grands principes en conformité avec la constitution et la législation malgache. Le projet de Loi, déjà élaboré et discuté à Antsirabe, est en cours de raffinement. Dans ses grandes lignes, le projet énonce les principaux traits de la réforme, confère la personnalité morale aux *Fokonolona*, précise les conditions de reconnaissance juridique des *dina*, définit la démarche contractuelle entre *Fokonolona* et communes, précise la procédure d'agrément pour la gestion locale des ressources et prévoit la possibilité de taxation.

#### ***un projet d'accompagnement institutionnel***

La réforme envisagée est de grande ampleur. Elle nécessitera des opérations de formation, tant au sein de l'administration qu'à l'intention des structures locales de gestion. Un système d'information économique minimal des communautés locales devra être conçu et mis en oeuvre, utilisant aussi bien la radio nationale que les marchés hebdomadaires. Des campagnes nationales d'information seront nécessaires. Enfin, le financement des médiateurs devra être assuré en dehors des maigres ressources de l'Etat malgache. Pour toutes ces raisons, un projet d'accompagnement institutionnel est en cours d'élaboration, pour une durée équivalente à celle de la mise en oeuvre de la réforme, soit une dizaine d'années.

### **UNE EVOLUTION AUSSI PROMETTEUSE QUE RISQUEE**

Lors des colloques de Mahajanga et d'Antsirabe, les paysans se plaignaient d'un Etat trop distant les laissant livrés à eux-mêmes, sans leur donner les moyens de faire face aux atteintes à l'ordre public comme aux dégradations de l'environnement. Ils se plaignaient de n'avoir rien à dire face à des collecteurs ou exploitants forestiers munis d'autorisations directement données à la capitale. Ils s'étonnaient de voir des chercheurs autorisés à prélever des échantillons de flore dans des lieux dont eux-mêmes, Malgaches, étaient exclus La réforme, allant de pair avec la décentralisation de l'Etat et la création des communes, est de nature à répondre à une partie de leurs attentes.

Toutefois, il s'agit d'une réforme dont l'ampleur même est inusitée. Lors de l'étude sur l'occupation humaine des aires protégées, nous pensions que l'attribution de droits d'usages exclusifs aux communautés adjacentes de ces aires prendrait plusieurs années. Voici que quelques mois après Mahajanga, il ne s'agit plus des aires protégées, mais de tout le territoire malgache, même si la réforme doit commencer dans des zones prioritaires !

Les risques demeurent nombreux. Les communautés rurales ne sont pas toutes homogènes. Au sein d'espaces donnés cohabitent des populations d'ethnies différentes et spécialisées, telles que éleveurs et agriculteurs-éleveurs. Par ailleurs, les commerçants usuriers disposent d'un pouvoir important sur le devenir de communautés rurales dont de nombreux membres sont endettés à leur égard. Sur les côtes comme à l'intérieur, la pression touristique est appelée à augmenter : quelle sera la capacité de négociation des communautés locales qui détiendront le pouvoir du contrôle de l'accès à l'espace ? Sur le littoral, déjà, les conflits sont nombreux entre communautés de pêcheurs artisans, industrie aquacole, industrie crevette et tourisme. Confier le pouvoir de gestion aux communautés locales exige qu'elles soient assistées dans leur action par des services techniques de l'administration dont ce n'est guère aujourd'hui l'habitude.

Madagascar élabore actuellement son second plan environnemental, 1996-2000. La gestion locale des ressources est une des composantes de ce plan : il a été proposé que cette composante soit la clé de voûte de l'ensemble du plan, c'est-à-dire que toutes les autres composantes soient élaborées en vue de faciliter la mise en oeuvre de la réforme, qui pourrait débuter dès 1996.

Il s'agit d'une réforme à risques non négligeables. Toutefois, l'argument des responsables malgaches en réponse à une telle remarque est que le pire réside dans la situation actuelle, qui produit la dégradation accélérée de l'environnement biologique et la désagrégation des communautés locales. A contrario, si la réforme envisagée se déroule sans trop de heurts, elle aura valeur d'exemple pour de nombreux pays du monde.

## REFERENCES

- Albignac, R. & Bousquet, B., 1987. *"Eco-développement des communautés rurales pour la conservation de la biodiversité, projet Mananara nord"*. Unesco, MAB
- ARD., 1994. *"Rapport sur les recherches relatives à la gouvernance locale à Madagascar"*. USAID, DFM.
- Babin, D., Bertrand, A., Montagne, P. 1994. Rural Markets of Wood Energy in Niger. *III<sup>d</sup>. Conf. of the International Society for Ecological Economics*, San Jose, Costa Rica, 16 p.
- Berkes, F., Feeny, D., McCay, B.J. & Acheson, J.M. 1989. "The Benefits of the Commons". *Nature*, vol. 340, 13 July
- Barthod, Ch. & Ollagnon, H., 1991. "Vers une gestion patrimoniale de la protection et de la qualité biologique des forêts". *Arbres, Forêts et Communautés Rurales*, Bulletin N° 3 32-35.
- Bousquet, B. & Rabetaliana, H., 1992. Site du patrimoine mondial des Tsingy de Bemaraha et autres sites d'intérêt écologique du Fivondronana d'Antsalova. évaluation et plan d'aménagement." Unesco, MAB



- De Montgolfier, J. & Natali, J.M., 1987 "Le Patrimoine du Futur : des outils pour une gestion patrimoniale". Paris, Economica, 248 p
- Direction des Eaux et Forêts & ANGAP, 1992 *Manuel de procédure pour la création des aires protégées*. Angap, Antananarivo, 43 p.
- Falloux, F & Talbot, L., 1992. "Crise et opportunité, Environnement et développement en Afrique. L'expérience des PNAE" Paris, Maison Neuve et Larose.
- Ghimire, K.B., Parks and People : "livelihood issues in national parks management in Thailand and Madagascar". In D. Ghai (ed) : "développement and the Environment ; sustaining people and nature" Unrisd, Blackwell Publ
- Henry, C 1987. *La Nature, l'Ingénieur et le Contribuable : affrontement ou connivence*. Laboratoire d'Econométrie, Ecole Polytechnique, Paris, 80 p. Ron.
- IUCN, 1992. "The Conservation Atlas : Madagascar".
- Kiss, A. 1987 "Madagascar Environmental Plan" World Bank.
- Kleitz, G. 1994. "Frontières des aires protégées en zone tropicale humide : quels projets de développement et de gestion des ressources naturelles ?" Paris, GRET, multigr. 67 p.
- Leisz, S, Robles, A., Gage, J. 1994. "Land and Natural Resource Tenure and Security in Madagascar". Land Tenure Center, for KEPEM, USAID, Antananarivo, 90 p, ron.
- Lusigi, W. J. 1992. "Managing protected areas in Africa ; report from a workshop on protected areas management in Africa, Mweka, Tanzania". Unesco & W H F., 200 p
- Larson, B.A., 1994. "Changing the Economics of Environmental Degradation in Madagascar : Lessons from the National Environmental Action Plan Process". *World Development*, vol.22, n°5 : 671-689.
- Mc Gregor, J, 1994 "Ecotourism and Protected Area Planning and Training". Techn. Rep for USAID, Madagascar, PCD-1406-I-00-0073-00, 36 p.
- Mc Gregor, J, 1994. Ecotourism and Protected Area Planning and Training. Summary and Recommendations. Rep. for USAID, Madagascar, PCD-1406-I-00-0073-00 4p.
- Nicoll, M.E. & Langrand, O., 1989 Madagascar . revue de la conservation et des aires protégées. WWF, 374 p [Sommaire et cartes]
- O'Connor, 1992 "Case studies projects centered on protected areas in Madagascar - Beze Mahafaly and Andohela" In "Living with Wildlife," A.Kiss (ed.), W.B tech.pap n°130
- OSIPD, 1995. *Elaboration d'une Politique et d'une Stratégie de Gestion des Feux de Végétation à Madagascar*. ONE, Antananarivo, 110 p`
- OSIPD, 1995. *Vers la Gestion Locale Communautaire des Ressources Renouvelables*. ONE, Antananarivo, 90 p. Ron.
- Ostrom, E 1992. *Crafting Institutions for Irrigation Systems*. ICS Press, 111 p.
- Ostrom, E, 1990. *Governing the Commons : the Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge Univ. Press

- Perez, F., 1991. *"Etude des systèmes de production et du mode d'utilisation de l'espace dans les villages des zones périphériques et à l'intérieur du massif forestier de l'Ankarafantsika."* Montpellier, CNEARC, 63 p
- Razafindrabe, M & Thomson, J.T (eds) , 1994. *"Etudes de cas sur la gouvernance locale à Madagascar. Andohahela"*. USAID-KEPEM Madagascar
- Razafindrabe, M. & Thomson, J.T (eds) , 1994. *"Etudes de cas sur la gouvernance locale à Madagascar. Zahamena"* USAID-KEPEM Madagascar
- SEDRIC, 1994. *"Occupation Humaine des Aires Protégées"*. Antananarivo, ANGAP, 79p. ronéo.
- SODETEG ET SOATEG, 1993 *"Comité d'Orientation et de Suivi du Plan Environnemental (COS 93). Rapport Final."* Volume II, 10 Décembre, ONE
- USAID, 1992. *"Stratégie d'assistance au développement de Madagascar, pour la période 1993-1998"*. USAID, Antananarivo, ron , 33 p ,
- Weber, J. & Reveret, J.P 1993 La gestion des relations sociétés-natures : modes d'appropriation et processus de décision. In *"Une Terre en Renaissance"*, coll. Savoirs n°2, Orstom et *Le Monde Diplomatique*, Oct.1993, sous le titre : "Ressources renouvelables, les leurre de la privatisation".
- Weber, J 1994. *L'Occupation Humaine des Aires Protégées à Madagascar : Diagnostic et esquisse de solutions* Rapport introductif au Colloque de Mahajanga, Novembre. ONE, Antananarivo, 20 p In *Nature Sciences Sociétés*, n°2, 1995.
- Wells, M , Brandon, K, 1992. *"People and Parks : linking protected areas management with local communities"* World Bank, WWF, USAID, Wash.D.C.
- World Bank, 1990. *Rapport d'évaluation du programme environnemental, Madagascar* Report 8348-MAG. (For official use Only).
- Wwf, Iucn, Pnue, Brg, 1994 [1980] *"Stratégie mondiale de la biodiversité"*

**ANNEXE 1**  
**DECLARATION DE MAHAJANGA**  
**26 NOVEMBRE 1994**

Les participants réunis au colloque sur les occupations humaines des Aires Protégées qui a eu lieu à Mahajanga du 22 au 26 Novembre 1994 se sont accordés sur la nécessité

1° d'aborder les problèmes des Aires Protégées et des habitants riverains de façon globale et sur le long terme,

2° de conserver voire d'étendre le réseau d'Aires Protégées correspondant aux unités biogéographiques de Madagascar répondant aux lois du pays et aux conventions internationales sur la conservation de la biodiversité,

3° de fonder la réalisation complète du Plan d'Action Environnementale, notamment dans le domaine de la biodiversité, sur une démarche contractuelle entre communautés locales, administrations et opérateurs,

4° de continuer et de confirmer la démarche suggérée dans la présente déclaration dans le Plan Environnemental 2,

5° de s'engager dès le début de 1995 dans l'étude et la recherche d'accords contractuels entre communautés rurales et les PCDI avec le soutien de l'ANGAP, de la DEF, de l'ONE et des autres agences d'exécution.

Ces accords contractuels concerneront les usages viables à long terme de terroirs spécifiques dans les zones tampons et les participants soulignent que cette démarche est extensible aux forêts classées, aux forêts domaniales, aux forêts communautaires et autres écosystèmes terrestres, aquatiques et marins, et ceci dans les zones périphériques bien définies,

6° de s'engager résolument dans une démarche contractuelle entre la population locale et l'administration, démarche que les participants au colloque considèrent comme la voie la plus appropriée pour résoudre les problèmes d'occupation humaine des AP au mieux des intérêts de la conservation et du développement,

7° de mettre fin à la situation d'accès libre de fait et non de droit qui prévaut dans les AP. l'attribution de droits d'usage exclusifs sur la base d'un plan de gestion négocié à une communauté strictement définie, sur un espace strictement défini, pour une période donnée renouvelable, leur paraît la solution adéquate pour y mettre fin,

8° de prendre les mesures adéquates, avec toute la force des lois en vigueur, pour empêcher toute nouvelle intrusion, toute extension des surfaces actuellement cultivées, tout nouveau défrichement et toute autre forme de nouvelle pression pendant la période de transition entre le mode actuel et le mode à venir de gestion des AP. Les représentants des communautés rurales présents au colloque ont déclaré que ces communautés sont prêtes à coopérer en ce sens,

9° d'attirer l'attention du gouvernement, des bailleurs de fonds, des opérateurs PCDI, de donner la priorité aux actions susceptibles de faciliter la phase de transition,

10° d'approfondir et de mettre en oeuvre dans la mesure du possible, les recommandations formulées au cours du colloque, contenues dans le rapport et annexées à la présente déclaration, notamment celles émises par les députés élus dans la région de Mahajanga.

**ANNEXE 2**  
**DECLARATION D'ANTSIRABE**  
**12 MAI 1995**

Les participants au colloque d'Antsirabe, tenu du 8 au 12 mai 1995 se sont accordés sur les constats et recommandations suivants.

**Ayant constaté :**

- que la prise en charge exclusive par l'Etat de la gestion et de la valorisation des ressources naturelles renouvelables n'a pas abouti à une conservation durable des écosystèmes naturels,
- la difficulté, pour les seuls services étatiques, d'appliquer un contrôle qui soit réellement efficace à un coût acceptable pour la collectivité,
- qu'un vrai développement doit s'appuyer sur la conservation durable et la valorisation des ressources naturelles renouvelables, exigeant la participation effective des communautés de base,
- l'impatience et le souhait largement exprimé par les représentants des communautés rurales de se voir conférer de plus larges responsabilités dans le contrôle de l'accès, la gestion et la valorisation des ressources naturelles renouvelables, souhait ayant été déjà exprimé par les participants aux colloques de Mantsoa sur la gouvernance locale et de Mahajanga sur l'occupation humaine des aires protégées,
- la capacité potentielle des communautés rurales de gérer leurs ressources naturelles renouvelables, dès lors qu'elles seraient assurées de bénéficier de retombées environnementales, socioculturelles et économiques de leur gestion,
- que la gestion communautaire des ressources naturelles renouvelables permettrait de mettre fin à un accès libre, préjudiciable, tant au patrimoine naturel qu'à l'économie du pays,

**Se sont accordés sur la nécessité :**

- 1 - d'aborder le problème de la gestion des ressources naturelles renouvelables sur la base d'objectifs de long terme et de façon globale
- 2 - d'inscrire cette gestion dans le respect des conventions internationales sur la conservation de la biodiversité,
- 3.- de favoriser la réalisation effective de la valeur économique totale des ressources naturelles renouvelables par le recours à des instruments économiques de gestion, de préférence à des instruments administratifs peu incitatifs, peu flexibles et coûteux pour la collectivité,
- 4.- d'examiner, dans le cadre de la politique de décentralisation effective, dont les principaux textes de loi viennent d'être promulgués le 26 avril 1995, les modalités de mise en oeuvre du système de gestion communautaire local des ressources naturelles renouvelables,
- 5.- de confier la gestion locale des ressources naturelles renouvelables aux Fokonolona et groupements de Fokonolona qui constituent à la fois les communautés rurales de base et le cadre institutionnel de participation des populations concernées en vue de responsabiliser celles-ci dans la gestion durable des ressources naturelles renouvelables,
- 6 - d'institutionnaliser à cet effet les Fokonolona dont l'existence juridique est reconnue par l'Article 35 de la Constitution, en vue de les doter de la personnalité morale leur permettant d'accomplir les actes de la vie civile de leur communauté rurale de base, notamment en matière de gestion et de valorisation des ressources naturelles renouvelables,

- 7.- de définir dans un texte législatif devant être soumis à l'Assemblée Nationale dès que possible, les modalités ainsi que les mécanismes juridiques simples, réalistes, et adaptables aux différentes réalités locales,
- 8 - de définir les mesures d'accompagnement nécessaires, notamment le lancement d'une campagne nationale d'information , l'identification de zones prioritaires , l'élaboration d'un calendrier de mise en oeuvre de nouveaux systèmes sur une base de volontariat de communautés rurales,
- 9.- d'attirer l'attention du gouvernement et de tous les responsables, à tous les niveaux, sur l'urgence de la mise en place du nouveau mode de gestion, afin de freiner les actes de dégradation et de destruction des ressources naturelles renouvelables actuellement constatés,
- 10 - de s'engager dans les démarches nécessaires pour la mise en place progressive du nouveau mode de gestion en vue de sa généralisation en l'an 2005,
- 11 - de rappeler à tous que la gestion des ressources naturelles renouvelables reste soumise aux lois et règlements en vigueur jusqu'à signature expresse de contrats entre l'administration et les communautés rurales,
- 12 - que les contrats entre l'administration et les communautés rurales confèrent à ces dernières la gestion de l'accès, de la conservation et de la valorisation des ressources naturelles renouvelables , en contrepartie, ces communautés rurales s'engageant à assurer la pérennité des ressources, dès lors que la propriété de ces ressources naturelles renouvelables est celle de l'Etat,
- 13 - d'inciter les bailleurs de fonds à coordonner leurs actions en faveur de la gestion durable des ressources naturelles renouvelables, y inclus la biodiversité, par leur inscription dans le cadre défini et proposé par les participants au colloque d'Antsirabe,
- 14.- en conséquence, de sensibiliser les bailleurs de fonds quant à l'importance d'un appui conjoint à la mise en place du nouveau mode de gestion des ressources naturelles renouvelables, clé de voûte du PE2.