

ANALYSE DE LA GOUVERNANCE ET PARTICIPATION POUR LA CONSERVATION DE LA BIODIVERSITÉ

Introduction	3
Contexte de la gouvernance et de la participation populaire à Madagascar	5
1 - Les défis majeurs pour le développement durable à Madagascar	5
A - Le défi de la pertinence.....	5
B - Le développement comme problème de gouvernance et de participation	6
C - Principaux éléments déterminants de la problématique de la gouvernance forestière..	8
D - Adapter la dynamique du développement aux enjeux de la lutte contre la pauvreté et du développement durable	10
Les initiatives en cours dans le domaine de la gouvernance et de la participation en matière environnementale	12
2 - La responsabilisation des populations locales et le transfert de gestion avec la conservation de la biodiversité	12
A - Éléments de perspective en termes d'ownership et d'empowerment	12
B - Effets sur la conservation de la biodiversité .et le développement du terroir.....	14
C - Consolidation de ces éléments par leur configuration en processus tiré par le marché	15
Conclusion et recommandations	17
3 - Dynamique de la société civile (ONG...) par rapport à la conservation de la biodiversité	17
A - Ce qu'elles sont et ce qu'elles savent faire.....	17
B - Société civile et développement durable des ressources naturelles et conservation de la biodiversité.....	18
C - Les faiblesses à assumer.....	19
D - Des histoires de succès.....	20

Conclusion et recommandations	21
4 - l'Etat et la décentralisation par rapport à la conservation de la biodiversité	21
A - La décentralisation à l'épreuve des faits.....	22
B - Des initiatives se dessinent dans ce cadre d'insécurité institutionnelle	23
C - Positionnement de l'Etat et des provinces autonomes pour un développement durable à Madagascar.....	26
Conclusion et recommandations	27
Les perspectives d'avenir	28
5 - Les leçons à tirer	28
6 - les progrès à réaliser	29
A - conduire un changement global	30
B - émergence des acteurs / actrices du local au national - international	30
C - les conditions de transparence et de débat démocratique	31
D - l'aide budgétaire et la promotion de la gouvernance	31
E - du contrôle a priori à l'évaluation collective.....	32
F - ajuster organisation et procédures	32
7 - Axes d'amélioration: participation, gouvernance et démocratisation	33
A - L'éducation civique et politique au sein de la commune....	32
B - La commune comme centre de gravité pour le développement loco-régional	34
C - La Province Autonome en quête de statut et de stature	35
D - Une maîtrise d'oeuvre socio-institutionnelle incontournable au service du développement loco-régional	35
E - Une approche pour le montage d'un système d'information régional.....	37
Conclusion	38
Principes de mise en oeuvre	38

Liste des personnes rencontrées

Annexes

annexe n° 1: **Madagascar, sous ajustement structurel**

annexe n° 2 **Fokonolona lieu d'appartenance, de solidarité première**

- annexe n° 3 **Dissymétrie, système d'intermédiation et inadéquation des procédures aux objectifs**
- annexe n° 4 **Initiatives en termes de “ownership” et de “empowerment”**
- annexe n° 5 **Le Programme Menabe**
- annexe n° 6 **Les outils pour l'auto-promotion des entités de l'OSC**
- annexe n° 7 **L'environnement et le plan cadre de développement communal.**
- annexe n° 8 **Des activités d'urgence aux activités de développement**
- annexe n° 9 **L'éducation civique et politique pour la gouvernance locale**

Introduction

J'écris ce texte, ébranlé comme un arbre que l'on secoue, un arbre qui, d'habitude, tombe toujours, comme on dit, du côté où il se penche.

Secoué, mis en inflexion, par cette démarche "out of the box". Mis en confiance, car incité à ne pas me cantonner à réfléchir sur les seules interfaces de l'opérationnel - opératoire - stratégique, je me suis fortement invité à revisiter les interfaces du stratégique - objectif- hypothèse. Sphère d'investissement où l'on évolue au milieu d'éléments qui font sens. Mis en dynamique, enfin, au sein d'une équipe multidisciplinaire, où le sens de l'humour rend la compétence conviviale. Celle-ci se trouve ainsi rendue à un niveau de modestie, où, grâce à ce "voile d'ignorance", s'ouvrent tout d'un coup, en toi, tes "vavahadi-panahy", (ce mot est intraduisible en français, mais en transcription, il fait référence à cette configuration à trois pôles de ton être, responsabilité - authenticité - liberté, configuration qui se laisse pénétrer par ...), te poussant vers ce "chemin, qui n'existe pas, car il se fait en marchant", cette voie de l'épanouissement, adossé à tes valeurs.

Ce texte est une étape dans un processus de débat appelé à nourrir la prochaine stratégie d'appui de l'USAID à Madagascar, entre 2003 et 2008.

Le processus comporte plusieurs étapes. Le présent texte, fruit d'un recueil d'avis et d'expériences, clôt la première étape et s'ouvre sur l'étape suivante, un séminaire de réflexion.

Le recueil d'avis et d'expériences s'est fait dans un délai très bref (un mois), par trois moyens complémentaires: i) la relecture des cas appuyée par une documentaliste, ii) l'écoute active de 25 personnes choisies, dans le système d'action de l'affaire environnementale, pour leur diversité, leur engagement et leur capacité de distance à l'égard de leur activité quotidienne; moyen enrichi, de manière significative, par deux rencontres formalisées dans le cadre d'un comité de conseil stratégique et iii) un espace d'échanges et de capitalisation de trois jours pour l'équipe de consultants, espace mis en tension par les mots rares et vigoureux de membres de communauté de base, dans la région de Tolagnaro, des individus respectueux de l'autre, en quête de dignité et de bien-être.

Dans les trois cas, le liberté de ton était de mise et la réceptivité de nos interlocuteurs à notre égard a été remarquable.

On objectera à juste titre que le matériau réuni en si peu de temps comporte des lacunes immenses, par exemple, l'absence de dialogue avec les responsables des collectivités loco-régionales, avec les autorités de l'Etat et avec les représentants des partenaires financiers étrangers. Je ne prétends pas décrire une réalité sous toutes ses faces mais soumettre à débat un certain nombre d'idées forces.

La sélection des informations, des points de vue et des propositions, pour illustrer sans surcharger le présent rapport, s'est avéré ardue et arbitraire.

Notre petite équipe, qui s'est donnée corps et âme à cette tâche, d'autant plus enthousiaste qu'elle recevait de ses interlocuteurs des manifestations vives d'intérêt, a tenu compte de toute la richesse d'information qui lui est parvenue, pour animer ce processus.

Nous avons fait de notre mieux. Et j'assume personnellement les propos qui vont suivre. Je n'ai retenu ici que l'essentiel, avec tout ce que cela suppose de subjectivité.

Le fait le plus marquant est la convergence du cadre des conclusions. Cette convergence est un élément porteur d'espoir: elle donne du crédit aux critiques à l'encontre de la dynamique du développement à Madagascar et elle révèle une représentation commune qui rend possible d'envisager une stratégie de changement.

Contexte de la gouvernance et de la participation populaire à Madagascar

1 - Les défis majeurs pour le développement durable à Madagascar

A - Le défi de la pertinence

1.1 L'ensemble des sociétés du Nord, des agences de développement, des autorités de ce Madagascar, des opérateurs du secteur privé de ce pays, et des populations organisées en société civile croient en général, si l'on se réfère au dit officiel, au devoir de coopération, de partenariat et de solidarité avec les membres de la société malgache. Cette dynamique de responsabilité se décline à travers des mots de stratégie comme ajustement structurel, ajustement à visage humain, développement durable et, dans le domaine de la biodiversité, à travers le couple "conservation / développement".

1 - Les défis majeurs pour le développement durable à Madagascar

A - Le défi de la pertinence

1.1 L'ensemble des sociétés du Nord, des agences de développement, des autorités de Madagascar, des opérateurs du secteur privé de ce pays et des populations organisées en société civile croient en général, si l'on se réfère au dit officiel, au devoir de coopération, de partenariat et de solidarité avec les membres de la société malgache. Cette dynamique de responsabilité se décline à travers des mots de stratégie comme ajustement structurel, ajustement à visage humain, développement durable et, dans le domaine de la biodiversité, à travers le couple "conservation / développement".

1.2 Les indicateurs de mesure du développement humain (IDH : indicateur de développement humain) commencent à montrer des signes d'amélioration certains (entre 1997 et 2000). Mais ces élans ne sont pas assez significatifs pour juguler la tendance lourde caractéristique de la grande pauvreté de la majorité des populations de ce pays, de l'accroissement des inégalités sociales, de l'importance des traits de fracture au sein des communautés urbaines et rurales et de la destruction persistante de leur patrimoine forestier. Cette tendance continue à s'aggraver alors qu'il y a un flux continu, sur quatre décennies, d'injection d'argent, de transfert de technologie, de mise en place d'infrastructures physiques, de gestion d'une ingénierie de formation et de communication. Et elle a été accrue par la déficience de plus en plus intense des prestations de service des entités publiques, rendues plus exsangues encore par l'ajustement structurel (annexe n° 1), depuis les années 80.

1.3 Dans le domaine spécifique de l'environnement (ressources naturelles et biodiversité), les résultats obtenus sont mitigés. Malgré des résultats positifs constatés dans la conservation des espèces et des écosystèmes dans les aires protégées, on ne peut que noter la continuation de la destruction intense de millions d'hectares de forêts, hors des aires protégées. Au rythme de la déforestation actuel, on constate, par exemple, que en 2020, les 3,3 millions ha de forêts dans trois régions de Madagascar où vient d'intervenir un projet de développement agro-écologique régional, (à Mahajanga, à Moramanga et à Fianarantsoa), seront réduits à 1,1 millions ha , et que la pire

déforestation se rencontrera dans la région de Moramanga, où 80 % des forêts existantes seront détruites. Cette tendance sera très difficile à inverser avec la croissance démographique, parce qu'il faudra doubler la production agricole au cours de cette période, pour maintenir la consommation alimentaire au niveau actuel. Et si l'on se cantonne à ce mode de culture extensif prédominant, appelé "tavy" (culture extensive sur brûlis), il faudra mettre en culture 500.000 ha de terres forestières pour se situer au niveau de la production de riz de 1995.

Ainsi, le problème de la protection des forêts hors des aires protégées et de la conservation de la biodiversité sera le problème prioritaire, pour les prochaines décennies, pour assurer, de manière correcte, l'équilibre homme - sol - eau - forêt, équilibre, perçu de, manière unanime, comme le fondement de toute stratégie de développement durable à Madagascar.

1.4 Le rendement de ce mouvement ambitieux pour le développement de la forêt malgache semble faible au regard des objectifs affichés. Tout se passe comme si, d'une manière globale, les moyens mis en oeuvre ne parviennent guère à atteindre leur cible, mises à part les oasis des aires protégées. Et malgré les efforts de mobilisation sociale et d'animation communautaire faits, à travers les médias, les activités d'éducation environnementale et de recherche ..., pour que cette dynamique de programme d'action environnementale ait tous les attributs d'une grande politique publique, elle est connue et "internalisée" essentiellement par un nombre relativement restreint d'initiés qui savent tirer efficacement parti de la manne tombée du Nord.

1.5 En définitive, l'on a affaire à une dynamique de développement avec un financement généreux, à rendement faible, ayant du mal à appuyer efficacement ce qu'elle définit elle-même comme des stratégies authentiques de développement, impuissante à faire naître et s'organiser les acteurs autonomes de ce développement, qu'ils soient publics ou privés, et à soutenir de véritables processus dans la durée.

B - Le développement comme problème de gouvernance et de participation

L'analyse de la gouvernance, entendue comme la façon avec laquelle les sociétés (les pouvoirs publics, le secteur privé et les entités de la société civile) s'organisent pour se gérer et pour la conduite des organisations publiques, présente une grande difficulté pour la compréhension, à l'heure actuelle.

Madagascar est à une étape de transition, vécue par des populations partagées entre l'espoir, la désillusion et l'amertume:

- entre une phase avec un Etat faible et un pouvoir personnel fort et une autre phase avec un Etat de droit et des sources de pouvoir pluralistes reconnues et à conforter (surtout depuis 1991),
- et pour ce qui est de la gouvernance forestière, entre i) la parution de textes qui sont la traduction d'un effort ambitieux pour la mise en place d'un meilleur cadre politique (la nouvelle loi forestière n°97.017 du 8 Août 1997, les importants décrets 98-781 et 98-782 du 16 Septembre 1998 reconnaissant et introduisant la gouvernance comme dimension importante de la gestion forestière), ii) le constat que le PE II tire à sa fin et que l'on a pas toujours un

seul exemple d'un système d'exploitation durable de la forêt naturelle mis en oeuvre dans le pays et iii) toute une multitude d'initiatives loco-régionales (agences de développement et communautés) et/ou sectorielles (au sein du Ministère des Eaux et Forêts, au niveau des Directions Interrégionales des Eaux et Forêts), initiatives porteuses d'espoir en matière de gouvernance forestière.

1.6 L'hypothèse de plus en plus avancée à Madagascar à travers les décrets sus-cités et les activités des agences de développement, selon laquelle ce concept de gouvernance permettra de mieux appréhender les difficultés de mise en oeuvre de cette politique de développement durable et de mieux tracer des voies de solution plus performantes dans le domaine de l'environnement, conduit à tenir compte de deux facteurs . Sur ces axes d'amélioration, il faudrait du temps, beaucoup de temps (il est plus facile de poser des conditionnalités politiques, telles des réformes macro économiques ou la tenue d'élections que d'aider une société à s'inventer des bases nouvelles) à se traduire en connaissances, attitudes et pratiques adéquates, au niveau des individus et au sein des institutions. Par ailleurs, des changements marginaux, ponctuels seraient peu efficaces par rapport à des habitudes acquises qui ont fini par créer des langages, des modes de faire, des opérateurs, des cultures et des réflexes, des modalités d'organisation, des critères d'évaluation, des relations entre acteurs, dont la configuration tangible et intangible forme un système. Il faudrait donc une stratégie de changement qui soit globale et qui s'inscrive dans la durée.

1.7 La gouvernance se réfère à un certain nombre de principes, dont, entre autres:

- l'efficience, l'efficacité du système d'action (département ministériel, agence de développement ... organisations communautaires)
- la mise en responsabilité de ses acteurs par la transparence, le respect des règles (État de droit), l'imputabilité (le fait d'être comptable de ses actes),
- l'équité non seulement en termes de représentativité, de participation à la prise de décision et de partage de bénéfices
- la capacité d'innover et d'ajuster pour l'ensemble des institutions et des acteurs concernés.

1.8 Ces principes ne sont mis en mouvement et en interaction, dans la pratique, sur une spirale de bienveillance et non sur un cercle vicieux, que lorsqu'elles intègrent la dimension "participation" entendue comme la contribution d'un individu ou d'un groupe à la définition d'un objectif et à la mise en oeuvre des moyens permettant de l'atteindre. Ainsi définie, la participation comporte deux aspects, comme outil et comme finalité du mouvement . Comme outil de développement, la participation veut être capable de i) mobiliser les forces de la collectivité pour la détermination des process de développement qui prennent appui sur une base populaire, ii) de stimuler la volonté des populations pour assumer les sacrifices qu'elles auront à supporter pour franchir les différentes étapes de leur itinéraire de développement et iii) de libérer les énergies sociales et personnelles pour l'exécution des activités de développement choisies. Comme finalité / objectif de développement, la participation est la traduction du droit fondamental des populations à prendre une part active et responsable à la détermination des décisions qui affectent leur vie dans toute leur dimension et quelle que soit la période choisie.

1.9 Acceptons alors de dire que la gouvernance est chose complexe à Madagascar. Il n'est pas facile d'associer la prise en compte des interdépendances et le respect des spécificités de chaque situation;

- faire coopérer entre eux des acteurs tant publics que privés; ne pas transformer le souci de rigueur en obstacle à l'initiative; faire travailler en confiance responsables politiques, administratifs et de la société civile; reconnaître dans les relations entre pouvoirs publics et société tous les traits d'un dialogue interculturel où chacun parle sa propre langue et où le malentendu est de règle; harmoniser les rythmes administratifs avec les rythmes sociaux; trouver des moyens adéquats pour mettre en opération des objectifs parfois contradictoires entre eux ..

- et avec des populations

i) désinsérées de plus en plus (cf. exode rural, migrations intérieures) de leur espace vernaculaire "tanindrazana" - terre des ancêtres - îlot d'appartenance et de dignité, lieu d'imagination et base des stratégies de l'individu et de la communauté,

ii) sans accès significatif (la majorité de ces populations sont dans le secteur "informel") à tous ces facteurs qui sont les matériaux de base pour augmenter la production et améliorer la productivité (terre, crédit, informations économiques et institutionnelles utiles, un réseau de communication valorisant les échanges horizontaux, un cadre juridique incitatif, un système socio-éducatif adapté à leurs réalités et leurs besoins et un marché libéré de l'emprise et de l'agression des agents du système d'intermédiation (les collecteurs ...) ... donc, populations globalement marginalisées par rapport à tous ces éléments indispensables et en interaction (travail, production, revenu, profit, innovation, investissement et échange) pour pouvoir s'articuler, de manière durable, à un itinéraire de croissance, selon leur propre rythme et suivant le mode d'insertion qui leur convient et

iii) surtout populations sans pouvoir véritable (on est en présence de ce qu'on peut appeler "démocratie représentative", même si on commence à parler - haut et fort mais pas encore de manière systématique, approfondie et concrète - de démocratie participative) pour parler en leur nom et défendre leurs intérêts. Populations sans pouvoir face à un processus qui persiste à maintenir, à l'intérieur d'une minorité politico-commerciale de la population, généralement résidant en ville, une situation de rente. Populations ainsi vouées à l'autosubsistance (...jusqu'à dévorer la forêt de leurs ancêtres) dans un système resté autarcique, au potentiel écologique (biodiversité, fertilité du sol, système hydrologique, ...) forcément limité et appelé inexorablement à disparaître ... si aucune mesure concevable n'est prise. Populations prises au piège par ce processus qui entraîne, sur le plan politique, la déliquescence des principes de droit, de justice et le règne de l'arbitraire et qui génère, sur le plan social, un climat permanent de violence et d'insécurité matérielle et psychologique.

C - Principaux éléments déterminants de la problématique de la gouvernance forestière

1.10 Mais cette complexité est bien plus grande encore quand on prend en considération la chaîne, particulièrement longue, de la coopération entre les partenaires financiers étrangers et ...le “bénéficiaire” du quartier ou du hameau. L’on est en présence d’une chaîne où les relations entre les niveaux sont dissymétriques (chacun a à rendre compte au dessus, mais pas réciproquement...); où la diversité des situations rencontrées est extrême et constitue un défi constant aux procédures qui, elles, sont supposées uniformes (caractère unilatéral des exigences d’information, de transparence et de contrôle...). Il s’agit enfin d’une chaîne qui cherche à prendre racine dans les communes, lesquelles sont marquées par la jeunesse de leur histoire; dont les mécanismes de type CRD (comité régional de développement) mis en place pour faire émerger un climat de dialogue dans une zone stratégique d’intervention, se caractérisent par l’absence d’histoire commune de promotion de l’équité; communes au sein desquelles les espaces traditionnels (fokonolona, annexe n° 2) de solidarité se trouvent dans un état de dénuement avancé....

1.11 Par ailleurs, dans le contexte malgache actuel, cette dynamique d’amélioration par la gouvernance se fait par “le haut”. Elle suit un itinéraire à trois étapes, pour assurer le passage progressif, interactif d’un Etat pour la distribution de prébendes ...vers la mise en place d’un Etat pour le développement, selon le tableau suivant:

<p>- d’un État pour la distribution de prébendes</p>	<p>- à travers un État avec une administration administrante = “bien faire les choses”</p>	<p>- vers la mise en place d’un État pour le développement = “bien faire les bonnes choses”</p>
<p>- gestion néo-patrimoniale de l’Etat avec clientélisme et népotisme ... pour une distribution des pouvoirs / biens de l’Etat au sein d’une oligarchie politico-commerciale, avec confusion institutionnalisée entre la maîtrise d’ouvrage et la maîtrise d’oeuvre, entretenue par un corporatisme dont les modalités ne sont écrites nulle part mais dont les effets peuvent pervertir tout effort de changement - à travers la gestion des marchés publics par exemple-, système d’action qui, pour défendre sa situation de rente, se sent frileux contre tout ce qui est innovation</p>	<p>- rétablissement d’un État de droit, - mise en responsabilité par la transparence - distribution et partage équilibré des responsabilités entre les acteurs - avec des axes de recherche d’efficacité et d’efficacité au sein des organismes et des institutions du secteur public</p>	<p>- par la promotion de la participation, de la gouvernance et de la démocratisation, - dans le cadre du renforcement du processus de la décentralisation par l’autonomisation des provinces</p>

1.12 Malgré la sortie de textes qui vont dans la bonne direction du point de vue de la conservation de la biodiversité (loi forestière--->arrêté portant création d'un observatoire du secteur forestier), cette dynamique, qui traduit la stratégie du Gouvernement vis-à-vis de ses clients / usagers, les citoyens, est à inscrire dans le paysage institutionnel suivant, si l'on regarde les dimensions de la gouvernance confrontées aux réalités de la décentralisation (cf. Rapport national sur le développement humain. Décentralisation et gouvernance locale. PNUD 2 000). Dans ce paysage, l'on peut voir que les avancées en termes de meilleure gouvernance, par le renforcement de la décentralisation, sont encore limitées.

dimensions de la gouvernance	observations
efficience, efficacité	limitée, à renforcer
équité	système à mettre en place
transparence	système à mettre en place
responsabilité et imputabilité	quasi inexistantes
État de droit	à renforcer
capacité d'ajustement	faible
participation	limitée, à améliorer

1.13 Et l'on s'aperçoit alors que, dans le domaine de la gouvernance forestière, le cadre juridique et institutionnel permet difficilement de résoudre, de manière pratique, avec efficience et efficacité, des problèmes liés à un certain nombre de facteurs significatifs (CERG 2R. Faites plus ample connaissance avec la gestion locale sécurisée):

- l'héritage de politiques environnementales interventionnistes et centralisatrices et un comportement négatif des communautés locales face à cette politique
- l'insécurité généralisée liée à l'inadaptation et / ou la complexité (par exemple, le parcours de combattant pour que le Code des Aires Protégées puisse "voir le jour", la non sortie des textes d'application de la gélouse ...) et à l'inaccessibilité des textes du cadre législatif et réglementaire, aggravées par l'insuffisance des moyens de l'administration forestière
- des problèmes liés à l'insécurité foncière et
- l'énorme difficulté pour contrôler l'accès à la forêt et la gestion de celle-ci.

En définitive, malgré l'importance de l'évolution de la politique forestière nationale, ces dernières années, l'on constate que, sur le terrain, le système qui prévaut est un système fortement inéquitable, qui concentre la totalité des pouvoirs au sein de l'Etat et de l'Administration et draine la presque totalité des bénéfices commerciaux de l'exploitation forestière à quelques citoyens des villes.

1.14 Dans un tel contexte de gouvernance, que peut faire un projet de conservation / développement face au marché parallèle et à l'exploitation illicite? Est-il seulement voué à être le spectateur privilégié, avisé et conscient de la disparition de bois que l'on peut qualifier de précieux (bois d'ébène, palissandre, bois de rose ...). N'est-il pas lui aussi invité à chercher à freiner cette destruction du patrimoine national, "d'autant plus

révoltante qu'elle est pratiquée par les paysans, sous l'emprise d'une pauvreté structurellement imposée et au seul profit de riches exportateurs de bois", (cf. L'exploitation illicite de bois précieux dans la presqu'île de Masoala. CARE International Madagascar. Août 1998).

D - Adapter la dynamique du développement aux enjeux de la lutte contre la pauvreté et du développement durable

1.15 Durant cette phase de transition, des initiatives ont, cependant, été prises qui sont autant de facteurs porteurs d'espoir:

- le Ministère des Eaux et Forêts travaille, avec ses principaux partenaires, dans le sens d'un "transfert de gestion, d'une contribution aux stratégies de contrôle forestier, d'un appui à la gestion de l'information et de la planification régionale", et pour la révision du régime fiscal concernant les activités d'exploitation forestière,
- divers partenaires techniques et financiers s'attellent à mettre en place, en direction des agents forestiers et pouvoirs publics loco-régionaux, un certain nombre d'activités en rapport avec la gouvernance forestière (guide de l'agent forestier révisé, formation et information par rapport à la politique forestière, à la gestion contractualisée de la forêt ...),
- des accords de coopération sont mis en place ou en train de l'être, entre la Direction Interrégionale des Eaux et Forêts, le pouvoir public provincial et des agences de développement nationale et internationale. Ces accords visent à appuyer l'amélioration de la gestion forestière en mettant clairement l'accent sur la gouvernance forestière.

1.16 Pour gérer cette adaptation, la solution généralement perceptible, à travers la mise en place du processus de renforcement de la décentralisation et de meilleure gouvernance est de favoriser l'émergence des communes, des régions, des provinces et de développer entre elles des liens humains, économiques, politiques, institutionnels et écologiques. Pour être à la hauteur de cette ambition, le dialogue, annoncé dans les textes et les discours, ne doit plus se limiter à des relations entre bureaucraties.

1.17 En termes de participation, condition nécessaire mais non suffisante, pour une meilleure gouvernance, il s'agira maintenant - et cela bouge énormément dans ce sens un peu partout, au sein des projets pour le développement loco-régional - à travers un effort dense et urgent à entreprendre en faveur de la construction des acteurs et des institutions à Madagascar, de passer de la collaboration des populations à des programmes de développement à la responsabilisation politique des pauvres, en ville comme à la campagne, pour qu'ils soient les premiers acteurs reconnus de leur développement.

1.18 En somme, il s'agit d'animer - écouter, appuyer, accompagner - dans les 20 régions de l'île, pour l'exploitation durable de leurs ressources forestières, une stratégie de changement dont la configuration se présente selon le tableau suivant:

- non plus la collaboration à la réalisation d'un projet,	<i>mais plutôt</i>	la mise en place d'un processus de responsabilisation politique de groupes jusque-là dans l'incapacité de faire valoir leurs intérêts,
- non plus une participation qui encourage la population à prendre part à des projets déjà planifiés, sans aucune consultation préalable avec les groupes bénéficiaires,	<i>mais plutôt</i>	une participation comme processus par lequel les exclus, jusque-là privés de pouvoir (par rapport à l'Etat/administration, aux agences de développement et au marché) exerce une influence politique et économique,
- non plus une participation qui a pour but d'amener les populations à s'engager activement dans les projets locaux en place, afin d'en assurer la viabilité, les projets ne pouvant pas être assistés indéfiniment de l'extérieur,	<i>mais plutôt</i>	une participation qui se réfère à des initiatives facilitant l'émergence d'organisations populaires au niveau local, grâce auxquelles, les habitants défavorisés sont censés avoir leur mot à dire, dans les efforts de développement loco-régional, à travers les mécanismes d'appui (programme d'appui au développement rural) mis en place, au sein de leur commune à dynamiser et de leur province à autonomiser.

Les initiatives en cours dans le domaine de la gouvernance et de la participation en matière environnementale

Puisqu'il s'agit de contribuer, par ce texte, à la fondation de nouvelles bases pour le système de relations et de partenariat en vue du développement durable à Madagascar, cette partie va s'efforcer de regarder plus en avant qu'en arrière. Toutefois, dans un premier temps, il est important, de partir d'une capitalisation correcte des expériences passées, pour définir les conditions de pertinence de ce système à construire ensemble. Ceci permettra d'apprécier, également, la qualité des résultats obtenus sur le "terrain", dans la conservation de la biodiversité, même si tous les éléments des conditions cadres n'étaient pas favorables.

L'analyse descriptive et diagnostique des liens principaux, entre la gouvernance et la participation d'une part et la conservation de la biodiversité d'autre part, commencera par l'étude de ces rapports tels qu'ils ont été perçus et pratiqués, en terme de responsabilisation des populations locales, au sein des communautés villageoises. Faire partir, de ce niveau, la lecture de la réalité de la conservation de la biodiversité permettra, à travers l'identification des forces et des faiblesses de ces communautés et des opportunités et des menaces présentes dans leur contexte, de définir concrètement quelles sont les caractéristiques de la politique et des stratégies de l'offre de développement apportée par les prestataires de service du secteur public et des ONG, dans le cadre de l'application de la nouvelle politique forestière à Madagascar, à travers la dynamique de la décentralisation. Ce choix a été fait pour apprécier la pertinence de l'hypothèse, selon laquelle "si les droits traditionnels sur la forêt sont retransférés aux populations locales organisées, et qu'elles peuvent revaloriser leurs droits / croyances et / ou tirer des bénéfices de l'exploitation commerciale de ces ressources naturelles, ces communautés seraient motivées à assurer la conservation de ces ressources". En d'autres termes, il s'agit de voir s'il est réaliste, dans le contexte malgache actuel, d'imaginer en perspective, que ces communautés puissent s'ériger progressivement, à travers ce mécanisme de transfert de gestion, en organisateur et fédérateur des énergies locales, utilisant tous les procédés techniques et légaux qui sont à leur disposition, et qu'elles puissent, alors, exercer leur métier de maître d'ouvrage, c'est-à-dire d'organisateur du développement durable de leur hameau, de leur terroir.

2 - La responsabilisation des populations locales et le transfert de gestion avec la conservation de la biodiversité

A - Éléments de perspective en termes d'ownership et d'empowerment

2.1 Améliorer la gestion des ressources naturelles et la conservation de la biodiversité par une méthode fondée sur le principe qui consiste à responsabiliser et faire participer les populations à la gestion directe de certaines ressources naturelles renouvelables, ne consiste pas seulement à proposer un outil mais implique aussi une autre façon de penser. Quand depuis plus d'un siècle, les autorités dictent aux villageois ce qu'ils doivent faire ou ne pas faire en matière de gestion des ressources naturelles et que, tout d'un coup, les agents d'un projet viennent leur dire que c'est à eux de se débrouiller pour cette gestion et de trouver des solutions afin d'en avoir une gestion durable, les réactions des villageois vont, dans la majorité des cas, de l'incompréhension à l'hostilité. Mais en fait, il s'agit plus d'une peur du projet que de la GELOSE (le projet

Marojejy - Anjaharibe sud). Ces inquiétudes vis-à-vis de cette démarche dépendent surtout de l'existence ou non d'une relation de confiance entre la communauté locale et le projet. Cette relation de confiance a pu s'établir de manière efficace (Fanjahira; dans le projet de développement agro-écologique régional; là où le volet environnement est la porte d'entrée pour un plan d'aménagement du terroir - PDFIV-) lorsque l'approche vis-à-vis de la population dans la zone d'intervention présente les caractéristiques suivantes:

- animer la réflexion des communautés locales de façon globale sur le développement du village; ne pas intervenir dans un village pour faire de la GELOSE mais pour approfondir la demande et les besoins de la communauté (s'inspirer de l'approche PCDI); travailler dans chaque communauté au niveau qui lui convient le mieux,
- laisser aux villageois le temps de réfléchir sur les possibilités de transfert, les formes de gestion potentielles et les conditions contractuelles du transfert qui leur conviendraient (pour une forme de protection ou pour une forme de gestion / utilisation durable à des fins commerciales) en fonction de leurs motivations: les motivations économiques avec retombées directes et immédiates apparaissent comme les plus fortes, car ces retombées directes dépendent de l'existence même de la forêt,
- permettre à l'association de déterminer, avec les communautés des terroirs voisins, les limites géographiques de leur terroir, lesquelles ne coïncident pas forcément avec celles du fokontany,
- adapter le plan d'aménagement au contrat de chaque association et faire participer l'association à son élaboration
- permettre à l'association de se développer à son propre rythme et de résoudre ses conflits internes,
- être en appui comme médiateur pour cet accompagnement d'auto promotion, médiateur qui n'est pas là pour se substituer à l'agent forestier,
- disposer de l'appui efficace d'un agent forestier, capable d'assurer son rôle de puissance publique (repression) et
- une approche qui emporte dans sa gamme d'intervention ce qui est indispensable pour le renforcement des capacités des structures communautaires, et qui est disponible au fur et à mesure que leur demande s'organise et s'exprime dans ce domaine, (gestion et exploitation forestière, gestion de l'entreprise/ marketing / commercialisation, comptabilité, planification), avec des axes d'alphabétisation intensive (l'ONG Malagasy Mahomby).

2.2 La promulgation de la loi n°96-025 de Septembre 1996 (transfert du droit de gestion) et son application pratique ont montré la complexité des relations sociales dont la réalité a été rendue lisible par l'action: des conflits entre groupes sociaux ou entre castes ou des tensions entre autochtones et migrants notamment autour d'enjeux fonciers; la faiblesse du fonctionnement des associations sur le plan de la gestion (manque de transparence, confusion d'intérêts personnels et généraux...). L'espace du niveau local n'est pas paisible et toute intervention vient prendre place dans "une arène locale" où se confrontent divers groupes d'intérêts. Mais, à travers la gelose dont la mise en oeuvre permet à chaque association de se développer à son propre rythme, les groupes en présence, malgré les stratégies différentes qu'ils déploient, ont pu réussir, dans certains cas, à identifier des opportunités pour reconstruire un regard commun sur

leur forêt, pour partager un premier horizon commun aux membres de la communauté et pour prendre conscience des moyens et du pouvoir dont ils disposent pour construire ensemble l'horizon défini. Avant même la sortie de la loi sur la gelose, certaines communautés ont souhaité vraiment devenir responsables de leurs ressources naturelles (le cas de Belambo). Cette capacité de s'ajuster dont fait montre la communauté en possession de cet arsenal de la gelose a été mise à profit, récemment dans la région de Tolagnaro, par le Ministère des Eaux et Forêts et quelques-uns de ses partenaires, pour mieux définir les obligations et les rôles des communautés et du service forestier en ce qui concerne le transfert du droit de gestion suivant la nouvelle politique forestière, en vue de la consolidation et de la pérennisation de ce mouvement d'auto promotion pour la conservation de la biodiversité.

2.3 Là où l'étape de la valorisation économique a été franchie, par exemple à Fanjahira, la rentrée d'argent liée à cette nouvelle activité (produire et vendre du charbon de bois en mettant en oeuvre un plan d'aménagement) a permis de mettre en exergue les valeurs de la transparence dans les prises de décision du comité de gestion de la communauté: gérer les risques de détournement avec l'accumulation de montants importants dans les caisses de certaines associations. Cette transparence permet également aux membres de la communauté de constater que le président de leur comité de gestion travaille suivant le principe de l'équité, pour organiser la file d'attente pour la tâche de carbonisation, pour assurer la rémunération requise selon le travail fourni et pour lutter contre l'exploitation illégale des forêts ou, dans le cas de Fanjahira, contre l'exploitation légale de la forêt épineuse pour le charbon de bois, modes d'exploitation qui ont tendance à maintenir les prix artificiellement bas sur le marché de Tolagnaro.

B - Effets sur la conservation de la biodiversité et le développement du terroir

2.4 Cette capacité de vouloir vivre ensemble reflète l'intensité de la représentativité des différents groupes d'intérêts de la communauté dans la structure de gestion communautaire. Elle se traduit et se renforce, également, par la participation active des membres de la communauté dans la prise de décision concernant cette gestion. Et des résultats significatifs sont constatés assez rapidement:

- dès la mise en place de l'outil au sein d'une communauté, celle-ci s'organise déjà, par exemple, pour ouvrir une piste pour la valorisation ultérieure des produits de leur forêt, (à Farafara)
- en quelques mois, des mesures sont prises, selon une convention collective (de type dina, annexe n°2), pour mettre fin à la divagation des bovidés dans la forêt, aux feux de forêt et aux coupes illicites. Les rares feux accidentels qui se sont déclarés ont été vite circonscrits par les riverains,
- la limitation de la forêt, objet de la demande de transfert, a été l'objet d'un consensus facile à développer, car fondé sur les droits traditionnels des différentes communautés villageoises. Cette revalorisation des droits traditionnels s'avère être de grande utilité, lorsque les diverses communautés riveraines appartiennent à des ethnies différentes,
- avec le franchissement de l'étape de la valorisation économique de la forêt, cette dynamique d'ownership et d'empowerment se reflète dans le comportement des individus et de la communauté de base pour l'amélioration de leurs conditions de vie (achat de vêtements ...), dans une dynamique qui

s'inscrit dans la durée: on aborde de front fertilité des sols, diversification des produits, recherche de filière porteuse (charbon, bois d'oeuvre, ...), amélioration de la technicité (bûcheronnage et / ou sciage, culture de rente), sédentarisation (avec l'existence de réserves foncières).

2.5 La conservation de la biodiversité a été aussi mise en oeuvre à travers un système de gestion / utilisation durable à des fins commerciales des forêts naturelles et autres ressources naturelles. Dans ce cas-ci (programme Menabe, dans la région de Morondava, - annexe n° 5), l'on a pu constater une évolution dans la dynamique paysanne et des changements dans la vie des gens; évolution, qui traduit une pérennisation de la responsabilisation des communautés locales (cogestion) pour une gestion durable des ressources naturelles et pour la conservation de la biodiversité. Ce sont:

- les structures nouvelles, comme les groupements, qui ont été intégrées dans les structures traditionnelles, lesquelles ont accepté les changements apportés par le programme, après négociation avec les "Olo Be"(membres du pouvoir public traditionnel, interface entre les ancêtres et les membres du lignage),
- à travers le programme, perçu comme une institution étatique, c'est-à-dire représentant puissance, pouvoir judiciaire et maîtrise de la forêt, la perception du programme par la population était modulée selon les modes de perception et les attitudes par rapport à l'Etat : i) État inaccessible ---> refus de coopération avec le programme ou de la méfiance, ii) État incontournable---> comportements d'assistés et de désillusionnés, iii) État - partenaire : --->compor- tements dynamiques,
- les femmes et les migrants récents, forts de leur appartenance à un groupement mis en place par le programme, ont développé leur droit à la prise de parole, droit qu'ils n'avaient pas auparavant,
- les migrants récents utilisent la présence du programme comme d'un contre pouvoir pour accéder aux droits de propriété sur les monka (espace des forêts défrichées)
- après l'arrêt du programme qui a utilisé l'approche économique pour la gestion des ressources naturelles , les groupements ont continué dans cette voie et se sont inventé une filière autre que l'arachide pour valoriser leur travail par le marché,
- la dynamique d'auto promotion par l'articulation du système d'organisation traditionnelle avec les systèmes introduits par le programme et par l'émergence de référentiel social et culturel en relation avec les initiatives économiques,
- enfin, l'articulation de la dynamique régionale avec différents pôles majeurs comme acteurs et opérateurs principaux dans l'environnement des communautés villageoises: l'administration locale (outil de réglementation locale), les collecteurs et exploitants forestiers (opérateurs commerciaux assurant les débouchés notamment pour les productions en arachide et en bois), les ONG (opérateurs prestataires de service pour les activités de développement) , le comité local de développement (créé pour assurer la gestion du Programme d'Investissements Publics) et les groupements de base.

C - Consolidation de ces éléments par leur intégration en un processus tiré par le marché

2.6 Ces acquis sont d'une viabilité précaire, même dans ces zones d'intervention citées. Au niveau des communautés villageoises, la méconnaissance des textes sur la nouvelle politique forestière, la faiblesse de leur développement organisationnel et institutionnel ne leur permettent pas de s'élever efficacement

- contre le manque de transparence dans l'octroi des permis, en particulier des permis d'exploitation forestière et dans la collecte des redevances forestières
- contre le marché informel qui présente une concurrence déloyale à l'écoulement de leurs produits respectueux des textes législatifs et réglementaires sur le marché des villes,
- pour le développement d'un véritable partenariat avec les prestataires de service publics, privés et associatifs, pour pouvoir s'articuler à leur propre rythme et selon le mode qui leur convient au processus de planification loco-régionale mis en place et
- pour pallier au manque de ressources qu'elles sont appelées à résoudre afin de devenir une force politique et économique dans leur région, capable de défendre leur identité et leurs intérêts (cf. manifestation des communautés rurales d'Amboasary pour s'opposer à l'extension de plantation non concertée, voulue par les planteurs de sisal).

2.7 Par rapport à cela, l'on constate qu'au cours de ces cinq dernières années, les ressources du Ministère des Eaux et Forêts et celles de ses principaux partenaires financiers et techniques ont été surtout orientées vers deux domaines, orientation nécessaire parce qu'il fallait confectionner et mettre en oeuvre un système et des politiques allant dans le sens d'une meilleure gestion de la forêt et de la biodiversité. Ces deux domaines concernent:

- l'élaboration de solutions techniques en termes de modes d'approche et de modes de transformation en matière d'aménagement forestier (plan d'aménagement, processus de transfert de gestion, processus de gestion interne du MEF, délimitation des zones forestières, ...)
- la production d'un cadre juridique et institutionnel, incluant les décrets, les arrêtés et les prises de position en matière de politique.

2.8 Pour la consolidation et l'amélioration de ces solutions techniques (lourdeur et coûts des processus..) et de ce cadre juridique et institutionnel (par exemple, en matière de sécurisation foncière qui est encore restreinte dans le cadre de la GELOSE) d'une part, et, pour renforcer les capacités des communautés villageoises en termes de marge de manoeuvre technique et politique et de pouvoir de négociation, d'autre part, il s'avère indispensable d'orienter l'appui à la gouvernance forestière vers la mise en place d'un processus de meilleure gouvernance dans la dynamisation de l'interface communauté villageoise - organisation d'assistance technique - pouvoir public local y compris les autorités traditionnelles. La démarche requise pour ce changement de stratégie est inscrite dans la Charte de l'Environnement Malgache ("il est nécessaire de susciter la participation de la population notamment en renforçant les mouvements associatifs pour compléter, soutenir ou parfaire la capacité de gestion publique").

2.9 Ceci apparaît d'autant plus important à signaler que, sur le terrain, des initiatives locales semblent avoir montré que des ménages et des communautés rurales ont trouvé leur chemin de croissance économique et ont surtout besoin, maintenant, d'une sécurisation institutionnelle (être reconnues comme capables d'être pris pour des partenaires et de se défendre...) et culturelle (être reconnues comme valables...) de leurs acquis. Ainsi, une illustration de cette tendance d'émergence pour la croissance peut être faite. Dans le cadre du développement agro-écologique régionalisé, des résultats probants ont pu être constatés en moins de trois ans.

2.10 C'est une approche qui se caractérise par un certain nombre de points:

- priorisation pour le choix des écosystèmes: agir là où le taux d'endémisme est le plus élevé, où la diversité biologique est la plus grande, où l'extension géographique est la plus réduite par rapport à la couverture initiale, où il est à la fois le moins dégradé et où il joue des fonctions écologiques clés,
- priorisation pour les zones d'intervention: agir là où on peut à la fois réduire les fortes pressions sur les zones de conservation prioritaires (nécessité de faire du zonage) et promouvoir la production et la commercialisation sur des créneaux porteurs (innovation technologique connue, marché efficace identifié) pour les paysans producteurs concernés et les entreprises de conservation intéressées
- selon une approche participative: la définition des objectifs et stratégies et l'identification des actions à entreprendre se font en perspective d'un projet commun de coopération et d'une gestion commune de ce projet avec les groupes d'opérateurs paysans locaux
- dans un esprit de partenariat, avec des agences réalisant d'autres projets, des institutions gouvernementales et/ou des entreprises privées impliquées dans la conservation de la biodiversité et/ou le développement rural et
- la transformation du statut des paysans et de leurs associations de l'état de bénéficiaires et de partenaires privilégiés en maîtres d'ouvrage, responsables de l'ensemble de la conduite de l'action, allant du processus de réflexion et de décision jusqu'à l'évaluation, dont il s'agit d'appuyer, grâce à des accompagnateurs en appuis conseils ponctuels, le développement organisationnel et institutionnel, qu'il s'agit d'accompagner dans leurs relations avec les entreprises privées, d'une manière formelle (contrat à trois: association paysanne, entreprise privée et agence de développement) et dont il s'agit de respecter les caractéristiques culturelles. Leur organisation "Kolo harena" constitués par les bénéficiaires et les partenaires du projet, est constituée par des associations paysannes au nombre de 442 avec près de 10.250 membres. Ceux-ci s'adonnent à une agriculture durable et plus productive en protégeant leurs ressources naturelles et en renonçant à la pratique de l'agriculture sur brûlis.

2.11 Comme dans le Programme Menabe, cette approche agro-écologique régionale a établi un lien direct entre, d'une part, les activités d'intensification agricole, de gestion communautaire des ressources naturelles et de renforcement des capacités des communautés rurales et, d'autre part, la valorisation des fruits du travail des membres des associations, par la promotion et l'appui d'une dynamique économique tirée par des

activités de commerce sur des débouchés non monopolistiques, avec des entreprises favorables à l'environnement (écotourisme, huiles essentielles, produits biologiques, énergie alternative au charbon, fruits transformés et séchés, ...). Une telle liaison s'est avérée performante: la pérennisation des actions du projet est inscrite dans le paysage de la zone d'intervention. Elle est principalement liée i) au degré d'évolution avancée de l'auto promotion des communautés de base partenaires, ii) à l'impact du projet qui se situe à une échelle relativement grande et iii) à l'établissement de liaisons solides entre les communautés rurales et le secteur privé.

2.12 Pour bien situer la valeur d'une telle approche, des données sont synthétisées en annexe n° 4, pour montrer comment, dans un contexte de grand appauvrissement, une inflexion peut être tracée, à travers une démarche inspirée des principes d'ownership et d'empowerment. Il s'agit, d'une manière plus précise, à travers des projets gérés sous certaines conditions de participation, de gouvernance et de démocratie, d'obtenir le renforcement des capacités des communautés de base à s'organiser pour mieux défendre leurs intérêts, à identifier de façon réaliste leurs besoins, à définir des priorités, à prendre des décisions de façon concertées et à mener des actions de développement dans le sens d'une plus grande autonomie (marge de manœuvre et pouvoir de négociation accrus), d'un plus grand niveau de responsabilité et d'une plus grande interdépendance.

Conclusion, recommandations

2.6 La voie est tracée. La mise en place des mécanismes de transfert du droit de gestion a dans un temps relativement court, entraîné des impacts positifs en matière de conservation de la biodiversité, même s'il y a des améliorations importantes à apporter. Leur efficacité tient, entre autres, au fait que sur le continuum "terre des ancêtres <---> terre de l'Etat", les communautés locales voient des points de repère qu'elles paraissent appropriés. Cette mise en place a fait place à d'importantes frustrations quand, dans certains cas, l'étape II de 'valorisation des ressources' n'a pu être effectuée, alors qu'elle a été prévue (à Farafara). Mais même dans ces cas-là, des activités de conservation ont été prises par les communautés villageoises et institutionnalisées dans le contexte local par des dina (annexe n° 2) Ces mécanismes (malgré les améliorations que l'on pourrait apporter dans une perspective de cadre réglementaire de qualité) rencontrent leurs conditions de viabilité et de pérennité quand les efforts pour la conservation s'inscrivent dans un environnement qui favorise, grâce à la connaissance, aux attitudes et à la pratique de l'ONG d'accompagnement, une configuration stratégique, qui ne découpe pas, par le choix de son mode d'intervention, le paysan partenaire en rondelle (nécessité de l'approche conservation et développement). Cette configuration est constituée par une animation socio-culturelle à mettre en oeuvre, un aménagement social, démographique et écologique à entreprendre, un espace démocratique à créer et une solidarité économique à organiser. Le problème qui se pose maintenant est le coût de l'accompagnement social et institutionnel de ce cheminement. qui prend du temps et qui doit inclure une stratégie de désengagement dès sa mise en place. Une capitalisation de ces acquis, région par région, permettra de situer le bon niveau d'investissements nécessaires pour que ces différents acteurs / actrices soient, de manière durable, sur leur itinéraire de développement.

3 - Dynamique de la société civile (ONG...) par rapport à la conservation de la biodiversité

A - Ce qu'elles sont et ce qu'elles savent faire

3.1 Le mouvement associatif malgache qui s'est cantonné dans le caritatif jusqu'à la fin des années 70, s'est réorienté et occupe une place de plus en plus importante dans la mise en œuvre des politiques de développement à Madagascar. Et des associations malgaches deviennent des prestataires de services reconnus avec une maîtrise d'œuvre technique et parfois socio-institutionnelle valable pour le développement loco-régional et, de plus en plus fréquemment, national.

3.2 Deux points rassemblent associations et ONG:

- un référentiel, plus ou moins cohérent, constitué par des idéaux partagés, des schémas d'interprétation communs,
- un ou des objectifs communs qui sont la résultante de la personnalité et des aspirations de chacun des membres du groupe et/ou qui sont la synthèse des interpellations des faits telles qu'elles ont été ressenties au niveau de la sensibilité et perçues par les niveaux de connaissance de chacun des membres.

B - Société civile et développement durable des ressources naturelles et de la biodiversité

3.3 Ce sont souvent de jeunes ONG du pays, de la région, qui s'adressent à des groupes de population extérieurs à leur personnel ou à leurs membres. Ces particularités leur permettent d'avoir une grande marge de manœuvre en faveur des couches défavorisées et des minorités qui n'ont pas encore la possibilité de s'exprimer dans d'autres formes d'organisation de la société civile. Les ONG jouent souvent le rôle d'intermédiaire potentiel entre les populations, les organisations populaires / associations communautaires, le secteur privé et l'Etat, en se positionnant en tant que prestataires de service pour les conseils techniques, pour l'accompagnement institutionnel et le soutien financier, dans le cadre de la gestion de proximité des projets environnementaux.

3.4 D'une manière générale, les programmes / projets d'action environnementale a réussi à promouvoir un réseau dense et relativement fort entre les organisations régionales qui sont engagées dans le domaine du développement durable des ressources naturelles et la conservation de la biodiversité. Elles se sont regroupées, dans certains cas, en confédération (COMODE, - Conseil malgache des ONG pour le développement et l'environnement, 34 associations membres) et ont acquis alors une certaine notoriété nationale.

3.5 Dans la pratique, il y a deux catégories d'ONG: i) les ONG "senior" qui sont souvent des organisations internationales ou des ONG locales importantes, disposant en général de ressources humaines et de cadres méthodologiques propres et ii) les ONG "junior", qui sont des structures locales de taille plus modeste mais désireuses de s'impliquer sur le nouveau terrain du développement loco-régional, auprès des communautés de base. Ces deux catégories d'acteurs présentent toutes deux des limites

(culturelles / organisationnelles) face auxquelles la voie du transfert (technique, organisationnel et institutionnel) semble correspondre à une orientation dont on peut révéler de nombreux signes. Cette voie peut être renforcée par le souci de tirer parti des avantages comparatifs des deux catégories d'ONG, par exemple, par l'appui à une plateforme d'ONG au niveau loco-régional, par la mutualisation de leurs compétences (instauration de consortium) et par le développement d'actions d'accompagnement adaptées à chaque catégorie d'ONG et s'inscrivant dans le développement concret du projet. Ce partenariat s'avère d'une bonne efficacité là où des structures de concertation comme les comités locaux, les comités régionaux de développement existent au sein d'une commune ou d'une région.

3.9 Dans le domaine de la conservation de la biodiversité, (aménagement de terroir à Ambatolampy, réflexion au sein des entités qui coopèrent avec l'ANAE ..., les actions de réhabilitation organisationnelles du KMF / CNOE et son engagement dans l'éducation civique et politique en relation directe avec les problèmes de l'environnement), ces dernières années ont été particulièrement marquées par les efforts fournis par le mouvement des ONG, pour améliorer l'image et le positionnement des ONG malgaches. Il était important de se départir d'un certain nombre d'attitudes et de comportements qui ont prévalu au sein de certaines agences de développement (ONG) et à l'intérieur de certaines associations communautaires et qui se référaient à la volonté de gérer l'ONG pour des intérêts privés et de famille. Cette volonté se cachait derrière

- une culture d'entreprise caractérisée par une relation de type autoritaire avec les employés et cadres, sans marge de manoeuvre pour les employés - mode de fonctionnement fortement marqué par la centralisation et le contrôle -, avec des procédures non sujettes à critique, des relations cloisonnées, une emphase qui risquait de dériver vers l'illusion "technologique", une communication interne difficile et un problème de coordination, définie comme la capacité à faire agir ensemble, rendu délicat par la conjonction de facteurs internes (vision, compétences, capacités et outils...) et externes (marge de manoeuvre, degré d'homogénéité, moyens hiérarchiques, possibilité de contournement...)
- une organisation peu apprenante avec une insuffisance d'esprit constructif basé sur la curiosité et l'échange, une organisation marquée par la faiblesse de la capacité d'analyse et d'ajustement critique du fonctionnement interne et des approches, une organisation qui cherchait à accroître son portefeuille de projets et à augmenter les résultats sans véritablement se soucier des expériences du passé (fuite en avant),
- une relation verticale "d'en haut", qui ne cherche ni à rendre viable et efficace un mécanisme de rétro-information de la part des communautés paysannes ni à s'inscrire en véritable partenaire de la commune dans une perspective de développement loco-régional durable,
- un fossé qui se creusait entre la théorie (stratégies et approches valables et pertinentes..) et la pratique où la participation paysanne n'est pas bien assurée, l'appui à l'autopromotion précaire, le suivi des effets / impacts insuffisant, l'évaluation sur l'ensemble du système d'action non perçue comme un outil d'apprentissage commun et non sincèrement désirée

3.10 Ces efforts sont la traduction d'un nouveau système que l'on cherche à mettre en place et dont les règles du jeu mettent, de plus en plus en exergue surtout ces dernières années, la volonté de mettre en oeuvre des mécanismes qui fournissent des résultats sur le "terrain". Dans ce nouveau système, les ONG cherchent à mieux appuyer les efforts pour la résolution des problèmes des populations qu'elles sont censées servir, et elles commencent à prendre racine dans le paysage socio-institutionnel des populations traitées en acteurs - sujets de leur développement, dans leur terroir.

C - Les faiblesses identifiées

3.11 Quand on fait le bilan des actions entreprises par les ONG dans cette perspective, selon leur critère de viabilité et vue sous l'angle des communautés utilisatrices des villages, on constate les points suivants:

- manque d'assurance sur le plan institutionnel: pour rendre réellement possible la défense des droits et des intérêts des usagers, par exemple dans la structure de gérance (la forêt), pour organiser de manière démocratique la circulation des informations, le processus de prise de décision, la désignation des représentants (des communautés au sein des structures de concertation type CRD),
- lacunes au niveau organisationnel, ces groupements comme celles des associations de base, en l'absence d'accompagnement de processus, risquent de servir uniquement de relais mécanique à l'autorité pour exécuter certains travaux d'entretien, assurer le recouvrement des coûts, taxes, redevances et amendes,

3.12 Parfois la défaillance des organisations de la société civile - OSC - (associations, ONG, et autres regroupements...) est due à leurs caractères opportunistes par rapport aux stratégies de l'Etat et des institutions internationales. Beaucoup d'ONG, œuvrant surtout dans les domaines de l'environnement et de la santé, ont vu le jour après la mise en pratique des nouvelles politiques de l'Etat mais n'ont travaillé que pendant une courte période, en phase avec la période de financement extérieur et qui se trouvent ainsi dans la situation de courir après des projets.

3.13 Enfin un certain nombre de risques majeurs ont été également identifiés, toujours dans leurs relations avec les communautés rurales, en particulier par rapport à la gestion des ressources naturelles. Ce sont la prédominance de l'opinion des agents du programme / projet sur celle des partenaires villageois dans le domaine de la prise de décision, de la coordination, de la prise d'initiatives, de la "connaissance", de l'orientation et de la vitesse des dynamiques de développement, de la détermination des valeurs à promouvoir. L'attitude de certains membres, incapables de se rendre non indispensables, pourrait submerger l'identité et la recherche d'autonomie des partenaires villageois, avec le risque d'effet d'entonnoir pour l'émergence d'autres acteurs / actrices du village. Les risques seraient alors de ne pas pouvoir identifier de relève locale ayant le même effet d'entraînement dans la zone d'intervention que pendant la dynamique du projet en cours.

D - Des histoires de succès

3.14 On peut, à l'aide d'une présentation de cas, montrer comment la démarche participative rend lisible les différentes capacités de la société civile, quand il s'agit pour elle de défendre ses intérêts par l'atteinte de résultats tangibles et durables. *L'approche contractuelle* entre la société civile et l'appareil de l'Etat s'est concrétisée de manière performante dans la lutte anti-acridienne. Les éléments conceptuels gravitant autour des principes de "symétrie, partenariat et contrat" ont été élaborés, mis en place et enrichis au fur et à mesure de l'avancement de la lutte contre les criquets sur le terrain. (annexe n° 6)

3.10 Ainsi, dans ces relations de coopération, de négociation (le centre national de lutte anti-acridienne, -CNLA - et les organisations de la société civiles -OSC-), il ne s'agit pas de lien entre acteurs et bénéficiaires ou entre acteurs et clients. Chaque acteur est potentiellement porteur de son propre projet. Chacune de ces organisations est insérée dans son propre environnement institutionnel et global qui influence sa marge de manoeuvre (par exemple CNLA et bailleurs de fonds, OSC et administration / élus locaux). L'accord de coopération s'est traduit par un projet commun de coopération. Celui-ci contribue à la réalisation du projet du partenaire institutionnel mais ne se confond pas avec ce dernier. Il trouve, entre autres, sa justification dans le projet spécifique et autonome du partenaire institutionnel local. Celui-ci, en quête de reconnaissance sociale, se sent de plus en plus capable, non seulement avec efficacité mais aussi avec efficience, d'élaborer et de mettre en oeuvre son propre projet. Actuellement ces groupements de base, dans leur village, sont capables de gérer, d'une manière efficace, la population acridienne de leur zone respective et de prendre les mesures nécessaires, avec l'aide des techniciens du CNA (Centre National Anti-acridien), si des menaces d'invasion se feront encore sentir.

3.11 La présentation du cas de l'Union Forestière d'Ambatolampy (UFA) permet de voir le lien direct entre des associations communautaires de base et une ONG de développement en matière de gestion de forêt et de biodiversité (annexe n° 7):

- l'Union Forestière d'Ambatolampy (l'UFA), association à but non lucratif, a été créée en 1998. Les populations riveraines des trois zones forestières (forêt naturelle, forêt de pin et périmètre de reboisement) se sont organisées pour prendre en main la gestion durable de ces forêts. L'objectif de l'association est d'assurer la gestion communautaire des forêts, par l'engagement et la responsabilisation des populations riveraines dans la gestion et la sauvegarde des ressources naturelles, tout en leur offrant des opportunités pour l'acquisition de moyens, de techniques et de ressources financières (mutuelle d'épargne et crédit) pour l'amélioration de leur niveau de vie. Le bureau exécutif de l'UFA est comptable de ses actes devant le Conseil d'orientation et de suivi, dont les membres élus par l'assemblée générale définissent les orientations et les objectifs généraux de l'association. Les villageois organisés en comité au niveau de chaque village et au sein des 8 communes concernées s'assurent de la pertinence des objectifs et activités de l'association lors de chaque assemblée générale annuelle. Une Convention, signée avec le Ministère des Eaux et Forêts (MEF / DIREF) a mandaté, pour une durée de 3 ans, l'UFA (délégation de gestion) pour la mise en oeuvre de la réalisation des plans d'aménagement de ces zones forestières et l'assistance à l'aménagement des forêts privées visant à améliorer la forêt en surface boisée de bois exploitable et en biodiversité. Les redevances forestières sont versées à la caisse du Fonds Forestier National de la DIREF de Tananarive tandis qu'une ristourne est versée

aux communes concernées. Les bénéfices tirés de l'exploitation forestière vont, de manière équitable, aux exploitants forestiers de la zone et chaque réunion de l'assemblée générale de l'UFA leur est une occasion pour en apprécier la transparence.

3.12 Le mandat de l'UFA vient d'être renouvelé pour 20 ans. Le rapport d'audit qui a révélé des faiblesses pour lesquelles des solutions ont été identifiées et appliquées, a montré que l'UFA a effectué de grands efforts de gestion interne. Les problèmes liés à la phase de démarrage de l'entreprise (motivation des populations concernées, positionnement sur le marché et la vente du bois) sont assumés maintenant : l'UFA maîtrise la fuite de produits, accentue le recouvrement des créances et identifie une nouvelle clientèle sûre et fiable. Le franchissement de ces étapes délicates mais habituelles de démarrage et de consolidation a été effectué grâce à l'appui du projet, qui peut actuellement envisager son désengagement de ce volet, quand l'UFA pourra se fixer des objectifs clairs et réalistes tant en matière de production, de commercialisation que de gestion interne et de conservation de la biodiversité.

Conclusion, recommandations

3.13 Malgré des lacunes déjà identifiées, on peut dire que ces ONG, ces organisations sociales qui se situent entre la famille et l'Etat sont considérées comme généralement capables de mobiliser les populations, de transmettre les opinions de celles-ci aux autorités mais aussi de se comporter comme des observatoires honnêtes vis-à-vis des performances de l'Etat, en particulier en ce qui concerne le partage de pouvoir, la démocratisation et la participation de la population. Le rôle de l'ONG est incontournable quand il s'agit de l'articulation entre secteur public, secteur associatif et secteur privé, entre travail de recherche et action de diffusion, entre rigueur technique et engagement social, dans un cadre socio-institutionnel où chacun a sa place: les paysans dans une association paysanne, les techniciens dans les services publics ou privés. Au sein d'une commune, et surtout là où existent des espaces de concertation de type CRD, l'ONG, dans le contexte actuel (reconstruction des acteurs et des institutions) est l'entité la mieux placée pour prendre en charge la maîtrise d'oeuvre de cette animation - organisation et dont le rôle est alors de favoriser le développement des capacités créatives et de collaboration entre ces différents acteurs pour la conservation de la biodiversité et la promotion du développement durable.

4 - l'Etat et la décentralisation par rapport à la conservation de la biodiversité

Le problème de la gouvernance forestière se situe sur une configuration à cinq pôles, en interaction, constitués par le fait que:

- 1 - l'accès à la forêt et la biodiversité est libre, de facto. L'agent forestier, agent de l'Etat à qui appartient la forêt, n'a pas les moyens nécessaires pour en contrôler l'accès ni en assurer la gestion,
- 2 - le système administratif est une institution hiérarchisée, centralisée, qui cache mal son laissez-faire pratiquement général (sans dispositifs internes de sanction véritable pour les cadres supérieurs et donc sans modèle interne de respectabilité à présenter à ses subordonnés), et qui institutionnalise l'inéquité en donnant les pleins pouvoirs à l'Etat (c'est-à-dire à ses agents) et la totalité des

bénéfices commerciales de l'exploitation forestière aux citoyens des villes, institutionnalisant ainsi la marginalisation économique du paysan et la destruction de ses fondations écologiques, et au-delà du court terme, l'impossibilité de s'acheminer raisonnablement vers un développement humain durable pour les citoyens de ce pays,

3 - et en même temps, un département ministériel cherche à mettre un processus viable pour le développement durable à Madagascar, depuis la Charte de l'Environnement, en passant par la loi forestière et tout récemment par l'établissement de l'observatoire du secteur forestier, donnant un outil institutionnel au concept de "interpellation par le terrain", après avoir mis en place un processus d'empowerment pour des populations riveraines des forêts par la mise en oeuvre du processus de transfert du droit de gestion,

4 - des populations, grâce aux opportunités offertes par ces textes, sont en passe d'avoir le statut de maîtrise d'ouvrage déléguée de leur forêt et d'être la conscience en acte pour cette stratégie de changement initiée d'en haut,

5 - les pouvoirs publics des Provinces qui se veulent autonomes, en quête de statut et de stature, et sur lesquels repose tout un espoir de voir un jour s'améliorer dans ce pays une autre relation entre le citoyen et son administration.

Des hypothèses et des stratégies, se succédant / se télescopant pour la conservation de la biodiversité, entrent dans cette configuration. Des lois de qualité variable (selon les exigences de la biodiversité) essaient d'en modifier la trame. Mais l'on a toujours le même problème: il n'y a pas de force sociale ni de rouage institutionnel efficace pour en assurer la dynamique. Des opportunités existent mais non utilisables car non reliées entre elles et avec les forces des promoteurs de changement. En termes de conduite à tenir, le problème de la gouvernance forestière est, avec toute la richesse de ces matériaux accumulés depuis le PE I (mais globalement non incorporés activement dans les ministères, dans les centres d'éducation et de recherche, dans les entreprises privées, dans le secteur public...) , de construire les acteurs et les institutions et d'en assurer la mise en coopération.

A - La décentralisation à l'épreuve des faits

4.1 L'approche "par le haut" pour entreprendre les activités exigées par l'instauration d'un processus de meilleure gouvernance à Madagascar est dans la bonne direction. L'important est qu'elle soit accompagnée par un mouvement qui, à travers la décentralisation, vise à donner à l'espace géographique nationale une organisation rationnelle pour servir de cadre institutionnel

- à la participation des citoyens et des citoyennes à la gestion des affaires publiques et
- à la promotion de pôles de croissance économique.

4.2 Cette réforme revêt une dimension multisectorielle et implique, entre autres,

- un aspect politico-administratif lié à une réorganisation des pouvoirs publics (rapprochement de l'administration des administré(e)s, nécessité d'un encadrement administratif efficace, redéfinition du rôle de l'Etat),

- la matière de l'aménagement du territoire (répartition spatiale des infrastructures et des agents...),
- la mise en oeuvre d'une régionalisation du plan,
- une réforme des fiscalités nationales, régionales et locales et
- une dimension humaine, relative au niveau de la prise de conscience et de la formation des acteurs centraux et locaux de la décentralisation et des populations, pour la promotion d'une nouvelle citoyenneté responsable et respectueuse de la "chose publique".

4.3 Des principes directeurs et des mécanismes de mise en oeuvre ont été définis. Des objectifs ont été mis en évidence pour la continuation du processus de décentralisation:

- meilleure coordination des actions
- réajustement des textes,
- mise en place des textes d'application,
- mise en place des textes sur des matières nouvelles (articulation des pratiques de planification, ...),
- amélioration des relations fonctionnelles entre les acteurs (formation, information, partenariat, structure de concertation à tous les niveaux, procédures pour la transparence)
- sensibilisation et mobilisation de la population et
- renforcement des capacités de la commune.

4.4 Le problème du transfert des compétences va pouvoir être abordé incessamment. Il est inscrit dans les dispositifs de la loi 94.008, qui a prévu en son article 14 (al. 2) les mécanismes de collaboration - négociation entre l'Etat et les collectivités territoriales pour évaluer les charges correspondant à l'exercice des compétences transférées. Ces mécanismes ne sont pas encore mis en place.

4.5 Une évaluation récente des progrès réalisés vers la décentralisation entre des ministères et des communes montrent (Synthèse d'information. Pact, INSTAT, Université Cornell. Fianarantsoa. Juin 2001) qu'il existe des "points positifs dans les relations contractuelles entre les services déconcentrés des ministères et les communes ...et la volonté entre les deux parties d'aller de l'avant est manifeste". Cependant, cette dynamique peut être bloquée par l'absence de mesures réglementaires précises, par exemple, en matière de gestion du personnel de l'Etat. Cet état de blocage, de ralentissement du mouvement de la décentralisation peut être évalué à travers le CLD (comité local de développement, mis en place par un arrêté interministériel (n° 3631 / 95 / MFB / MID/ MEP) du 18 Juillet 1995, modifié dans son fonctionnement, ses organisations et ses attributions par l'arrêté interministériel n° 7510 / 2000 du 13 Juillet 2000). La conclusion que l'on peut en tirer est que (Synthèse d'information. Synthèses des problématiques dans le domaine de la santé. Pact, INSTAT, Université Cornell. Fianarantsoa. Juin 2001, page 48), à travers le rôle attribué au CLD, que le processus de décentralisation ne progresse guère. Il risque même de reculer.

4.6 La conservation de la biodiversité, dans cette configuration, présente les signes de mauvais état général (cf. pour mémoire le point 2.6), liés aux risques encourus à travers les points suivants

- manque de motivation d'agents mal payés, souvent dans des postes où les conditions de vie sont difficiles, avec des moyens de fonctionnement insignifiants, souvent ignorants des nouveaux textes, politiques ou programmes,
- manque de transparence dans le système d'octroi de permis, de contrats de location gérance,
- manque de cohérence entre services gouvernementaux (service forestier et justice),
- non respect des lois / conventions: pas d'octroi de permis sans programme de développement de plan d'aménagement
- absence d'un système de bonne gouvernance locale pour l'entretien des infrastructures de communication réhabilitées

B - Des initiatives se dessinent dans ce cadre d'insécurité institutionnelle

Mais la vie continue et malgré le caractère peu incitatif du cadre institutionnel loco-régional, des organisations pour prendre des initiatives se forment. Des schémas de développement se dessinent.

4.6 Dans les 18 communes du district d'Ambatolampy, (annexe n° 7) l'environnement a été la porte d'entrée pour être progressivement l'élément de base pour la confection du plan cadre de développement communal. En milieu rural, le plan de développement communal, apparaît comme un outil de premier choix, dans le cadre de la politique de décentralisation et d'autonomisation des provinces initiées actuellement et dans la dynamique du Plan d'Appui au Développement Rural (PADR) Les objectifs à atteindre sont :

- les communes rurales s'engagent activement dans le développement de leur circonscription, en élaborant un plan de développement communal. Elles réalisent les activités planifiées sans attendre l'appui extérieur,
- les communes prennent en main la gestion des ressources naturelles négligées auparavant, mais qui figurent de plus en plus dans les priorités du plan communal
- l'esprit communautaire et la cohésion civique de la collectivité au sein de la commune sont à consolider. Les communes constituent un palier au niveau duquel on élabore des solutions consensuelles aux conflits liés à la gestion des ressources. La capacité de médiation est à renforcer
- l'implication des participants dans le processus de planification devrait renforcer leur sentiment d'appartenance à leur commune Ainsi on pourra observer de plus en plus des actions basées sur l'esprit de la démocratie.

4.7 Certaines conditions-cadre sont indispensables avant qu'une entité de développement démarre un processus de planification avec les communes rurales:

ce processus doit être lancé et accompagné par une équipe multidisciplinaire qualifiée et motivée, formée de membres qui, avec leur savoir-faire technique propre, est capable de mener le dialogue avec les participants et de concilier les différentes parties en cas d'intérêts divergents et qui doivent , en outre, assurer la maîtrise des outils de planification et de communication participatives, notamment le diagnostic participatif et les méthodes de visualisation

l'engagement de la commune pour la mise en oeuvre du cycle de projet est à présenter par la commune, laquelle doit montrer sa capacité de régler les problèmes liés aux divisions sociales ou aux divergences politiques dont elle peut être le théâtre

cette présentation est le signal qu'attend le projet pour confectionner avec la commune les outils de gestion participative pour ce cycle de projet

4.8 Ce mouvement est appelé à perdurer, même dans le contexte actuel. Les communes ont désigné le maître d'œuvre socio-institutionnel, (dans un projet, il est appelé le modérateur communal), un employé qui émerge à la commune, dont une des tâches principales est de perpétuer le savoir-faire en matière de planification participative, alors même que les élus peuvent changer au gré des élections.

4.9 Un autre projet de conservation de biodiversité (annexe n° 8) a réussi à transformer des activités d'urgence en activités de développement non seulement au niveau des communes de sa zone d'intervention mais aussi au sein de toute la région (préfecture d'Antalaha). Une agence de développement opérant dans la région du cap Masoala a été obligée, à cause des dégâts causés par le passage du cyclone Hudah, de changer d'approche et de structure afin de :

- pouvoir répondre aux urgences cycloniques, avec des activités mises en oeuvre par une Équipe Urgence,
- maintenir et réorienter ses interventions comme organisme de développement dans la région.

4.10 Ce changement, opéré dans l'urgence, a été rendu effectif et entrepris avec efficacité, grâce à une démarche de collaboration négociée avec tous ceux qui, individus, institutions, sont concernés par le problème lié à la survenue de ce cataclysme.

4.11 Ces activités ont été suivies par quelques actions de réhabilitation d'infrastructures (pistes, écoles...) et de réhabilitation agricole (cultures vivrières et de rente, bois de chablis, pisciculture...). Ces actions de réhabilitation, réalisées selon la démarche Vivre Contre Travail, constituent une phase de transition entre la période de distribution générale et gratuite et la situation normale d'auto-prise en charge au sein de chaque ménage. Cette phase de transition a duré environ 4 mois.

4.12 Son programme de développement, qui est la continuation de l'ancien PCDI (programme - projet de conservation et de développement intégré), suite au transfert du volet gestion du Parc, a pris le nom de "Restauration de l'Intervention Durable". La réorientation des activités de l'agence s'est inspirée du changement des priorités de la population - partenaire, après ce cyclone.

Pour les deux années à venir, les interventions concernent:

- les pépinières de plants agricoles pour la relance des cultures de rente
- la gelose (gestion locale sécurisée) marine et côtière
- la gestion participative- et contractualisée - des forêts ou GPF
- les greniers communautaires villageois

- la mutuelle d'épargne et de crédit
- la pépinière de plants forestiers pour des activités de reboisement.

Ces activités, qui se font à travers la participation des communautés villageoises formalisées (associations/comités), visent un certain nombre d'objectifs:

- la majorité des villageois, dans les zones prioritaires, remplacent leurs techniques agricoles non durables par de nouvelles techniques agricoles basées sur un plan d'aménagement
- des communautés y réalisent des projets portant sur l'accès aux ressources naturelles et sur la gestion et l'exploitation des ressources naturelles
- des communautés y participent aux projets commerciaux qui mettent en valeur la potentialité commerciale des ressources communes (les ressources naturelles de Masoala).

4.13 Cette capacité de s'adapter, de façon rapide, aux contraintes de l'environnement du travail et de maintenir, en même temps, la bonne qualité de relations, avec les gens et les institutions, acquise pendant la courbe d'expérience du PCDI de Masoala, peut être liée, entre autres, à deux éléments importants à souligner dans le cadre de cette présentation :

- la gestion participative de l'implantation d'une innovation (en l'occurrence technique et organisationnelle), et
- la stratégie corporative de l'agence de développement

4.14 dans un tout autre domaine, pour le suivi du "tavy", un manuel de procédures est maintenant disponible pour le suivi de tout ce qui est mise à feu d'espaces naturels (tavy, feu de brousse, carbonisation). C'est le produit de coopération entre des agences de développement, des communes, des responsables de district - régions, des techniciens dans les services déconcentrés et au niveau central d'une part, et, des populations groupées en associations de base d'autre part. Elle repose sur la combinaison de techniques de "l'information géographique" et de "recherche participative", généralement utilisées séparément. L'approche participative favorise l'implication des communautés locales dans le processus de suivi. L'approche spatiale assure une complémentarité avec des systèmes de suivi plus large (corridors, forêts, bassins versants, ...) en permettant une validation de terrain, des données obtenues par télédétection.

C - Positionnement de l'Etat et des Provinces Autonomes pour un développement durable à Madagascar

4.15 Dans leur quête d'efficacité, de viabilité et de pérennité, les projets / programmes ont, généralement, rencontré un certain nombre de difficultés, liées, entre autres, à:

- leur approche - approche par "besoin", ou par le biais d'acteurs considérés comme "pilotes" - ,(cf. le projet PNVA avec ses paysans pilotes)
- leur mode de gestion - processus de planification en butte aux ruptures en tous genres, en particulier, d'ordre humain et institutionnel - ,

- leur mode d'ancrage - qui ne permet pas un mode d'articulation susceptible d'être approprié par les populations dites bénéficiaires, un mode d'ancrage qui devrait se faire selon l'intensité et le rythme que celles-ci jugent préférables -,

- leur démarche habituelle, par projet - "projet du gouvernement - conçu par la planification - approuvé par le sous-ministre - dessiné par les ingénieurs - installé par la population" -.

4.16 Et quand on analyse la nature des produits/biens livrés par ces projets/programmes depuis des décennies, elle se situe, i) dans la majorité des cas, dans les prestations de service, ii) maintenant, de plus en plus, vers des activités de renforcement de capacités, iii) mais pas encore assez vers des activités inspirées, par le couple "ownership / empowerment".

4.17 Ainsi, quand on regarde la nature des "projets de développement" en tant qu'instrument d'intervention dans le processus de développement et que l'on étudie l'impact de ce développement induit ou planifié (certains utilisent les termes "volontaristes" ou "provoqués"), on s'aperçoit que, dans la majorité des cas,

- l'afflux de moyens financiers dans le cadre du projet peut créer l'illusion provisoire que tout est possible rapidement, mais ce n'est qu'une apparence trompeuse et transitoire. Non seulement, les leviers financiers ne peuvent se substituer aux leviers non économiques pour la réorganisation sociale et institutionnelle, comme condition nécessaire pour un développement durable, mais, et, c'est bien souvent le cas, de graves contradictions surviennent quand seules les ressources financières augmentent et que les facteurs non financiers du développement ne sont pas modifiés. En fin de compte, "le projet ne sera pas durable et échouera, quelle que soit l'organisation nationale ou internationale qui le soutient".

- un déploiement linéaire, parfois compliqué, d'une succession d'activités prédéfinies, soigneusement orchestrées dans le temps, prend mal en compte les interventions de développement, qui sont des processus soumis aux pressions politiques, au marchandage social, à l'inadéquation bureaucratique, aux distorsions en fonction des circonstances et à de multiples réorientations. Ces dimensions négligées, écrasées par les exigences de décaissement rapide, le poids des schémas directeurs, des travers technocratiques et des délais trop courts pour les missions sur le terrain, prennent toujours leur revanche. Les investissements dans les infrastructures techniques s'accompagnent généralement d'un désinvestissement dans les structures sociales, culturelles et institutionnelles, dans lesquelles les premières sont ancrées, et la durabilité du progrès technique lui-même se trouve, ainsi, menacée. L'analyse de vingt cinq projets, réévalués plusieurs années après la fin du transfert des fonds des projets (Cernea Michael M. "Farmer organization and institution building for sustainable agricultural development". Regional development dialogue n°2, 1988), montre que le manque d'argent n'était pas à l'origine de la non-durabilité, mais que, parmi les principales raisons, figuraient les facteurs socio-culturels (notamment l'absence d'associations d'agriculteurs et leur manque de

participation) dont la formulation et la mise en oeuvre des projets n'avaient pas tenu compte.

4.18 Les efforts entrepris pour la conservation de la biodiversité se trouvaient , en général, dans ce registre de l'approche par projet. Maintenant des opportunités sont offertes avec le transfert du droit de gestion, le mécanisme du plan de développement communal, le processus d'appui au développement rural. Les activités réalisées par les populations riveraines des forêts, organisées en comité de gestion de leurs ressources naturelles, accompagnées par les projets soucieux de promouvoir les exigences de l' "ownership et empowerment" à Madagascar, vont être capables de trouver de plus en plus leur viabilité et leur pérennité dans un schéma de développement loco-régional qui est en train de se construire.

4.19 l'Etat et les Provinces Autonomes ont le devoir, à partir de l'analyse des résultats et des impacts des projets / programmes à Madagascar, d'assurer l'inflexion nécessaire pour que ceux qui sont en cours, et ceux, pour lesquels des négociations sont entamées, trouvent les conditions favorables pour leur viabilisation et leur pérennisation. Cette mise en inflexion fait partie d'une configuration qui relève maintenant d'un réalisme de bon aloi et peut être d'application immédiate, puisque la volonté politique pour aller dans cette perspective est objet d'un consensus loco-régional, national et international.

Conclusion, recommandations

4.19 Avec l'avènement des Provinces Autonomes, les avancées stratégiques peuvent être identifiées

- en matière de cadre législatif et réglementaire (bientôt la sortie du code des aires protégées, les textes sur l'observatoire forestière pour institutionnaliser les mécanismes de rétro information pour une meilleure gouvernance forestière, ...),
- les efforts pour maîtriser l'utilisation des nouvelles technologies d'information et de communication (système d'information géographique, ...),
- a volonté affichée de travailler en partenariat avec la société civile dans la lutte pour la réduction de la pauvreté (lettre d'intention du Chef de Gouvernement concernant l'élaboration du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté),

vont être autant d'opportunités pour les pouvoirs publics provinciaux pour trouver les alliés, développer les principes, méthodes et outils requis, afin que le Gouverneur puisse se positionner comme "Maître d'Ouvrage" vis-à-vis de tout projet de développement dans un cadre contractuel avec les pouvoirs publics centraux, pour assurer la sécurisation institutionnelle des activités entreprises pour mettre sur le rail de la viabilité et de la pérennité le processus de conservation de la biodiversité à Madagascar.

Perspectives d'avenir

5 - Les leçons à tirer

5.1 Le maintien et la promotion à un niveau correct, à définir selon les régions, de l'équilibre "homme - sol - eau - forêt - biodiversité" est la mission prioritaire de la société malgache pour les prochaines décennies, si elle doit faire de cette île un lieu de vie, c'est-à-dire de production et de reproduction pour ses habitants et l'ensemble des êtres qui y vivent.

5.2 L'hypothèse retenue pour la réalisation de cet équilibre, à savoir: les populations rurales organisées, réhabilitées comme maître d'ouvrage délégué pour la gestion durable des ressources naturelles et de la biodiversité de leur terroir, est réaliste. Elle doit être retenue pour l'élaboration et la mise en oeuvre de politique et de stratégie pour un développement durable à Madagascar.

5.3 Elle est à développer sous certaines conditions de gouvernance, de participation et de démocratie pour assurer la sécurisation institutionnelle et organisationnelle de cette maîtrise d'ouvrage déléguée.

5.5 Des opportunités formidables sont identifiées aux niveaux stratégique, opératoire et opérationnel, depuis la Charte de l'Environnement, la loi forestière, la loi sur la gestion des ressources naturelles renouvelables ... l'arrêté sur l'observatoire du secteur forestier. Des méthodes et des outils sont disponibles, de plus en plus calibrés aux exigences de l'efficacité et de l'efficience des activités de développement et susceptibles d'être appropriés par les communautés rurales en quête de performance sociale, technique et économique.

5.6 Mais surtout, des hommes et des femmes, du Nord au Sud du pays, de l'Est à l'Ouest, dans les projets, en dehors des projets, estiment qu'il faut d'abord "penser aux gens" dans l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques et des programmes de développement. Ce sont des hommes et des femmes qui ne sont "ni des radicaux, ni des altruistes, ni des moralistes". Ils / elles sont réalistes. Ce sont des décideurs, des planificateurs et des experts techniques, des paysans, des entrepreneurs privés, de plus en plus nombreux, qui reconnaissent la place privilégiée des acteurs sociaux dans le processus de développement et le rôle central des facteurs sociaux et des institutions dans le développement durable.

5.7 Dans le domaine de la gouvernance forestière pour la conservation de la biodiversité, trois axes principaux sont identifiés pour dessiner la trame de la construction de ces nouvelles fondations:

- l'évolution de la protection et du développement du milieu biophysique,
- le développement culturel
- la gestion de l'interface entre les deux sous-systèmes "moderne" et "non moderne" du paysage social, économique et institutionnel malgache.

5.8 L'objectif opérationnel de la protection / développement de l'environnement doit être énoncé d'une manière explicite, pour ce qui est du niveau à atteindre et de

l'échéance à respecter. Il est obtenu par la réalisation de travaux physiques qui peuvent être effectués dans un laps de temps assez court, par des prestataires de service ne provenant pas forcément de la zone d'intervention. Ces activités peuvent cependant créer des opportunités de travail dans le terroir choisi (sous-traitance, emploi ... et formation).

5.9 Le développement culturel traduit la nécessité de donner une forme et un contenu à un mouvement dont l'objectif opérationnel doit être clair. Améliorer la technologie de productivité du client / usager pour accroître son revenu global, monétaire et non monétaire, matériel et immatériel. Amélioration qui part des besoins du client / usager, qui fait suite à une demande organisée par lui, qui est portée par un processus connu, reconnu, "supportable" et jugé préférable par lui. Cet accroissement de revenu doit être perçu comme suffisamment motivant par le client / usager pour l'inciter à fournir l'effort requis, pour la transformation de ses connaissances, attitudes et pratiques (changement de statut du "bénéficiaire" en individu en quête de citoyenneté, approche conservation / développement ... priorité aux motivations économiques).

Pour le technicien appelé à travailler dans un tel cadre, invité à se soumettre autant aux exigences multifactorielles d'une stratégie de développement organisationnel et institutionnel qu'aux nécessités de la stratégie technologique appropriée, une attention plus grande à un certain nombre de principes / notions est demandée. Il s'agit d'une approche qui doit être:

- adaptée à chaque région - zone,
- soucieuse des valeurs culturelles du terroir,
- élaborée dans une stratégie, affinée au fur et à mesure de l'avancement du travail, d'écoute et de cheminement et
- capable de se traduire par l'existence d'une sorte de dictionnaire de modes d'approche et de modes de transformation technique et comportementale, dictionnaire disponible pour répondre, d'une manière "correcte", à la population quand elle présentera sa demande.

5.10 L'objectif opérationnel pour la gestion de l'interface "moderne" - "non moderne" est d'éviter qu'il y ait une évolution séparée de ces deux sous-systèmes avec des risques d'implosion du paysage social et naturel (éclatement de la famille, exode rural, déséquilibre du terroir, ..). Il est indispensable de trouver le bon niveau / degré d'équilibre entre les interpellations de la rationalité de la production moderne (rentabiliser l'investissement) et les actes / aspirations de la population devant vivre dans cette optique de développement culturel et chez laquelle il est attendu, de manière réaliste, qu'il y ait émergence de nouveaux comportements.

C'est le domaine par excellence de la puissance publique, avec sa réglementation, sa police administrative et ses agents forestiers. Son rôle principal est d'élaborer et de mettre en pratique une bonne stratégie d'orientation, de contrôle et de régulation selon les principes d'une Charte de l'Environnement, support juridique et institutionnel indispensable pour une véritable politique de développement durable (renforcement de la décentralisation et coordination des activités des services publics et des activités des partenaires pour le développement dans un schéma et plan de développement loco-

régional, plan d'aménagement des forêts ... lutte contre la coupe illicite, le marché parallèle...faire respecter les lois / conventions dans les services publics ...faire d'une collectivité territoriale décentralisée un milieu incubateur / pépinière d'entrepreneuriat - esprit d'entreprise, nombre d'entrepreneurs et d'entreprises -).

6 - Les progrès à réaliser

La question est de savoir comment **mieux mettre en coopération** État / Administration, société civile loco-régionale, secteur privé et communautés rurales au service des acteurs et des processus de développement pour la conservation de la biodiversité

C'est dans le cadre même de l'action environnementale, dans ce paysage de dissymétrie, de dysfonctionnement et de déficit d'équité qu'a été dessinée également la trame qui donne les éléments pour la confection d'une stratégie de changement pour une meilleure gouvernance forestière à Madagascar. Ces éléments font référence à différents principes / notions, tirés des expériences et des acquis du "terrain" et qui gravitent autour des mots "symétrie, partenariat, contrat":

A - Conduire un changement global

6.1 Sortir de la logique de projet suggère qu'il faut se départir d'un certain nombre d'habitudes pour aller vers un système significativement différent centré sur les acteurs / actrices et les processus de développement, pour la construction des institutions et des acteurs / actrices tant publics que privés. L'approche mise en oeuvre à Tolagnaro, à un niveau significativement élevé, pour la région d'Anosy ... les pratiques inspirées des principes de "ownership et empowerment" pour maintenir un équilibre écologique correct sur le corridor entre Andringitra et Ranomafana, la région du Menabe, le district d'Ambatolampy sont, entre autres, des lieux privilégiés pour la mise en oeuvre de cette stratégie de changement.

6.2 A la fin de cette deuxième phase quinquennale du PE 2, il faut reconnaître que le développement ne consiste ni à construire l'Etat dans l'espoir qu'il engendrera la société, ni à développer une société sans Etat, mais à construire, en même temps, et les pouvoirs publics et la société et les rapports entre eux, aux niveaux local, régional, provincial et national. Non pas l'un ou l'autre, mais l'un et l'autre.

6.3 Il s'agit de construire non pas seulement l'Etat, mais les pouvoirs publics, à tous les niveaux. Avec la nature de la société malgache et aussi dans un ensemble mondialisé (où les défis et les avenir sont de plus en plus interdépendants versus la globalisation économique, une notion selon laquelle tous les problèmes seraient résolus par le libre jeu du marché), les pouvoirs publics ne peuvent se construire exclusivement ou préférentiellement à l'échelle nationale. Est-ce qu'il y aurait un seul problème de la société malgache, qui pourrait être traité, maintenant, à un seul et unique niveau? Le fondement de la bonne gouvernance, c'est actuellement de bien concevoir l'articulation entre les différents niveaux, y compris le niveau généralement oublié celui des communautés villageoises.

6.4 Concevoir une mise en coopération au service des acteurs / actrices et des processus suppose des transformations importantes de la culture, de l'organisation et des procédures. Ces transformations sont sous-tendues par trois lignes de force:

- le passage de la défiance à la confiance: transférer l'énergie du contrôle a priori au suivi en commun et à l'évaluation collective, (condition nécessaire pour l'implantation de la GELOSE)
- la capacité à se mettre au service de la diversité: l'unité et la simplicité doivent être du côté des procédures et des modes de financement; la diversité du côté des acteurs / actrices, des communautés et de la société, (élaborer un plan d'aménagement adapté pour chaque contrat, pour chaque association...)
- se centrer non pas seulement sur tel ou tel domaine pour lequel on apporte son expertise, mais plutôt sur les méthodes mêmes qui permettent d'appuyer acteurs / actrices et processus (le médiateur devrait remplir cette fonction et avoir la compétence requise pour cette activité, sa mise en place est certainement à revisiter)

B - L'émergence des acteurs / actrices du local au national - international

6.5 Appuyer les acteurs / actrices veut dire:

- aider à les faire naître, à s'organiser, à se construire, à se constituer en réseaux, pour leur permettre de faire partie de ceux et celles qui ont quelque chose à dire,
- avoir conscience des dynamiques qui traversent toute société et permettre à des individus ou des groupes isolés de construire un point de vue collectif, de s'organiser selon leurs propres rythmes et modalités, de se situer dans le monde,
- les aider à comprendre et analyser les contextes et à se relier à d'autres pour constituer une forme d'acteur global,
- les soutenir à inventer des formes de dialogue équilibrées entre eux et les pouvoirs publics, les universités, les centres de recherche, les agences de développement et les partenaires financiers étrangers , du local à l'international.

6.6 A ces différents niveaux en train de se constituer, la démarche devrait être la même: aider les milieux à se construire et à construire dans le même mouvement leurs relations avec les pouvoirs publics. Ces modes concrets de dialogue permettent d'enrichir les stratégies et de partager les responsabilités. Les échanges d'expérience permettront progressivement de faire émerger des formes communément admises de partenariat. La redynamisation du transfert de gestion à Tsinjoarivo, à Fanjahira a été fertilisée par ce mécanisme de facilitation / médiation.

C - Les conditions de transparence et de débat démocratique

6.7 La culture de méfiance est directement liée à la crainte de la corruption et des détournements. méfiance et secret s'entretiennent mutuellement. Une manière de sortir du dilemme actuel est de consacrer un énorme effort au contrôle public, à la transparence et aux modalités de relations entre les autorités publiques et la société.

6.8 Le premier niveau est le niveau loco-régional. C'est au moment où les collectivités publiques locales émergent avec leur province, qu'il faut les aider à faire naître des espaces de discussions et d'échanges, des protocoles de concertation, des systèmes de gestion participative des budgets publics, des principes de transparence des comptes. Ce niveau de base est la source de la légitimité et de l'efficacité de toute action de développement: si le représentant du comité de gestion de Farafara n'est pas reconnu comme un véritable représentant par la communauté villageoise qui l'a mandaté et comme un véritable partenaire par ses pairs au sein du comité communal de développement de Tolagnaro, la dissymétrie n'est pas modifiée. Une des tâches fondamentales du médiateur, qui ne doit pas être un technicien d'un service public déconcentré, est d'accompagner ce cheminement.

6.9 Aux niveaux provincial et national, s'inspirant du projet de partenariat entre le secteur public et le secteur privé et gestion de l'information pour le développement régional, il est important d'imaginer la construction de points d'information dans les collectivités locales et à la disposition des acteurs sociaux et économiques. Mais, dans le projet mis en place dans ce sens, (crédit IDA 3331 - MAG), les pouvoirs publics provinciaux doivent être le principal garant de la bonne gouvernance de ce système d'information régional et parmi les promoteurs de ce projet.

D - L'aide budgétaire et la promotion de la gouvernance et de l'élaboration de stratégies publiques

6.10 L'aide budgétaire, dont il faut définir avec précision les conditions contractuelles et qui ne doit pas être un outil exclusif de l'aide, peut appeler un appui intense aux réflexions sur la gouvernance, à travers un vaste processus de formation mutuelle à partir d'échanges d'expérience, pour sortir des approches normatives habituelles et passer des obligations de moyens aux obligations de résultats.

6.11 Cette dynamique doit se donner pour objectif de faire naître, au niveau provincial sinon régional, un réseau d'experts dont la vocation serait précisément d'animer l'échange d'expérience, de la capitaliser et de la faire circuler. Ceci est en train de se promouvoir dans deux provinces, à Mahajanga et Fianarantsoa.

E - Du contrôle a priori à l'évaluation collective

6.12 Le contrôle est souhaitable à tous égards. Mais, partout où c'est possible, il faut remplacer le contrôle a priori sur dossier, effectué par des gens de bureau, par des évaluations collectives et largement diffusées: évaluations diffusées obligatoirement à tous ceux qui ont contribué à les nourrir; évaluations mises sur un support d'information public. Cette évaluation collective doit être située dans un esprit d'auto formation.

6.13 Il faut, alors, remplacer les indicateurs chiffrés des résultats / impacts à court terme (taux d'engagement des dépenses ou en termes de résultats mesurables de l'action menée) par une évaluation de sa pertinence à long terme.

6.14 Une autre manière de dépasser la dissymétrie actuelle est de réunir, au niveau provincial, dans des sessions d'échanges, convenablement préparées, et sur les mêmes bancs, des acteurs / actrices économiques et sociaux, des responsables des agences de développement, des représentants des partenaires financiers et des responsables de l'Etat / Administration. A cet égard, le comité régional de développement de Morondava est une pépinière d'innovations institutionnelles et techniques pour l'environnement .

F - Ajuster organisation et procédures

6.15 Comme cela se voit déjà pour certaines agences non publiques, une large décentralisation, au profit des unités de terrain, moyennant un cahier des charges précis, est mise en pratique..

6.16 Une plus grande fongibilité des crédits disponibles pour une organisation favorise son auto apprentissage, par la possibilité d'enraciner ses démarches sur la réalité du terrain. Cela appelle aussi à développer les échanges horizontaux, utilisant de manière optimale les mécanismes mis en place dans le cadre du PADR.

6.17 La logique des contrats programmes (relation contractuelle État - Province Autonome - bailleurs de fonds) pourrait être une logique de portée générale à condition d'accorder une grande importance au travail de définition de stratégie. Ceci suppose de reconnaître que l'élaboration d'une stratégie demande du temps et des moyens financiers qui doivent être éligibles devant l'Etat et les partenaires financiers étrangers (en matière de fiscalité).

6.18 Un cahier des charges du reporting et de la comptabilité utile pour une bonne gouvernance loco-régionale présenterait les caractères suivants: i) préciser les questions auxquelles il doit être répondu, ii) laisser à chaque pays, province, région, commune, le soin de proposer les modalités concrètes qui lui conviennent le mieux, et iii) contribuer dans les collectivités locales, qui sont en train de se doter de leur outil de gestion, à faire émerger un cadre comptable commun. C'est un travail qui est entamé par le département de la décentralisation et quelques partenaires bilatéraux.

6.20 Une agence de développement multilatérale est sur le point de mettre en place un cadre de reporting, pour mettre en évidence son approche de développement intégré. Cette mise en place est entreprise de façon coopérative, transparente et responsable. Prendre en compte tous les préalables fondamentaux, les aspects structurels (gouvernement, cadre juridique, système financier et filet de sécurité et programmes sociaux), les aspects humains (éducation et savoirs, santé et population), les aspects matériels et les stratégies spécifiques pour les zones rurales et urbaines et le secteur privé. L'objectif est de pouvoir réfléchir en termes plus stratégiques à l'ordonnancement des politiques, des programmes, des projets et au rythme des réformes.

6.20 Une Cour des Comptes, efficace, dotée de moyens suffisants, est susceptible d'exercer un contrôle public de la gestion de l'argent public. C'est une priorité pour Madagascar qui a véritablement besoin d'un Etat modeste et moderne pour défendre et promouvoir son patrimoine écologique très riche mais en voie de destruction rapide.

7 - Axes d'amélioration: participation, gouvernance et démocratisation

Cinq axes d'opérations peuvent être proposés, axes choisis pour leur faisabilité technique (tous les éléments pour en assurer la réalisation sont pratiquement disponibles, il faut en faire la capitalisation) et pour leur impact direct au niveau des communautés villageoises:

- trois axes concernent le renforcement de la maîtrise d'ouvrage des communautés villageoises, des communes et des pouvoirs publics provinciaux,
- un axe cherche à accroître la capacité de maîtrise d'oeuvre socio-institutionnelle des organisations de la société civile, appelées à promouvoir la mobilisation sociale et l'animation communautaire pour la conservation de la biodiversité et la gestion durable de la forêt,
- le dernier axe cherche à assurer la fertilisation mutuelle entre les différents niveaux de maîtrise d'ouvrage et de l'interface maîtrise d'ouvrage / maîtrise d'oeuvre socio-institutionnelle par un système d'information qui renforce et améliore les mécanismes de participation par le recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication.

A - L'éducation civique et politique au sein de la commune (annexe n° 9)

7.1 Au niveau de la conscience et de la pratique de chaque habitant de ce pays, il s'agit de promouvoir l'éducation civique et politique des citoyens et des citoyennes.

7.2 Là où cette démarche a été réalisée, l'on s'est adressé en priorité

- aux communautés et groupes de base organisés de toutes les catégories de la population de la zone,
- aux projets encadrant ces communautés, particulièrement dans les domaines social, économique et environnemental,
- aux organisations de la société civile (secteur privé, syndicats, associations socio professionnelles, associations de femmes et de jeunes...),
- aux écoles et aux autres établissements d'éducation formelle et non formelle.

7.3 Trois types de contenu sont, généralement, présentés:

- identification des courroies institutionnelles susceptibles d'assurer les échanges entre le citoyen, la citoyenne et l'appareil de l'Etat et de l'Administration, ainsi que les différentes formes d'articulation possibles entre l'Etat et les organisations de la société civile nouvellement adaptées aux fonctions civiques. Dans le domaine de la conservation de la biodiversité, il s'agit d'avoir les informations pertinentes, utiles sur l'octroi des différents permis, les contrats de location-gérance délivrés par le service forestier, les textes sur la politique forestière, l'administration forestière. Il faut également, comme cela va être suggéré au point suivant - que ces informations soient

des matériaux servant à animer un processus "analyse - diagnostic à partir de questions d'intérêt public sur le thème qui intéresse les populations ---> formulation de proposition ---> orientation et communication vers les décideurs. Dans les deux provinces de Mahajanga et de Fianarantsoa où ce process est en oeuvre, la qualité de la relation entre les citoyens et leur administration s'est significativement améliorée. Ceci nécessite une démarche de médiation comme cela va être démontré par la suite; Cette partie sera complétée par la diffusion d'un ensemble d'informations permettant aux citoyens et aux citoyennes de ce pays de situer Madagascar dans le contexte économique et politique international. Il est à souligner que cette démarche est possible à tous les niveaux, même à celui des analphabètes;

- au cours de ce mouvement, les citoyens et les citoyennes seront sollicité(e)s de concevoir, découvrir et mesurer, en particulier, à travers des enquêtes et des débats de groupe: i) leurs richesses et apports de tous ordres, puis, ii) leur poids effectif et leur place dans la vie nationale, les relations essentielles entre leur vie de tous les jours et l'économie nationale, et , enfin, iii) la dynamique de la relation de la population (et du groupe concerné) avec la nature en tant que ressource, et, de la relation de cette nature avec l'économie nationale en devenir, afin que soit posé, sur les plan civique et économique, le problème de l'environnement et du volet "participation" de sa solution;

- les citoyens, les citoyennes sont informé(e)s, dans la mesure du possible, de l'ensemble de leurs apports à l'Etat (impôts, participation financière...) et des moyens (dépenses, qualité de prestation...) mis en œuvre par cet État pour leur fournir les services auxquels leur donnent droit ces apports. Cette connaissance leur sert à évaluer l'action de l'Etat, à éclairer, définir et justifier, mais aussi, limiter à l'occasion, certaines initiatives d'ajustement tirées du répertoire de la participation. Ils / elles découvriront également les initiatives, autres que revendicatrices, pour assurer cet ajustement, dont, entre autres, la gestion participative.

7.4 Dans cette perspective, la maîtrise d'un outil (COPE - client oriented provider efficient - ou SEAC - services efficaces axés sur le client -) à quatre composantes (auto-évaluation + interviews des clients+ analyse de l'acheminement des clients + plan d'action concerté pour l'amélioration de la prestation) a montré ses performances dans le domaine social (planification familiale). Avec l'appui d'un facilitateur, cela peut être un bon moyen, dans le domaine de la biodiversité, pour la mise en place d'un processus d'amélioration continue des services, processus durable parce que fondé sur la qualité des prestations fournies. Cet outil sera d'une bonne performance avec l'emploi de ce mécanisme de rétro information (observatoire du secteur forestier) créé par le Ministère des Eaux et Forêts, pour veiller à l'application des règles de la bonne gouvernance dans la conduite et l'exécution des actions dans le secteur forestier.

7.5 Globalement, la participation populaire, par le renforcement / amélioration de la décentralisation et de la gouvernance, vise à promouvoir, d'abord au sein des communes, de nouveaux modes relationnels entre tous ces acteurs et aider au reapprentissage de la citoyenneté dans notre démocratie à construire ensemble. L'appui à l'émergence et au développement de la société civile, en particulier au niveau local, permettra petit à petit aux populations de se faire reconnaître en tant qu'interlocuteur auprès des institutions et des élu(e)s et de s'affirmer progressivement comme acteurs / actrices de leur développement.

B - La commune comme centre de gravité pour le développement loco-régional

7.6 Le secteur de la biodiversité est un lieu de prédilection pour l'application des principes indispensables pour la gestion de proximité des projets. Dans un certain nombre de cas, des résultats de travaux d'évaluation et de réorientation, selon la démarche participative, ont conduit à monter une configuration telle que i) le programme - le projet ne soit plus le centre de l'action, ii) que la coopération internationale vienne en appui à des institutions malgaches responsables et iii) que des organisations paysannes potentielles puissent naître et se promouvoir.

7.7 Cette approche dont la commune est institutionnellement le lieu de développement (décret 96-169) organise l'articulation entre secteur public, secteur associatif et secteur privé, entre travail de recherche et action de diffusion, entre rigueur technique et engagement social. Chacun doit y avoir sa place dans une institution spécialisée: les paysans dans des associations paysannes, les techniciens dans les services publics et privés professionnels, l'entité chargée de la maîtrise d'oeuvre de cette animation - organisation (maîtrise d'oeuvre socio-institutionnelle) ayant le rôle de favoriser le développement des capacités créatives et de collaboration de ces différents acteurs. Des régions où monte en croissance ce développement institutionnel pour le développement loco-régional sont identifiées (cf. point n° 6.1)

7.7 Pour ce qui est de l'amélioration / renforcement de la décentralisation, il s'agit de donner vitalité et cohérence au processus d'autonomisation actuel des provinces par la mise en pratique, au niveau de la commune, d'un certain nombre de principes / notions pour la création de capacités institutionnelles à travers le développement .

- d'une maîtrise d'ouvrage communale, capable de s'auto entretenir,
- de la maîtrise d'ouvrage déléguée des associations de base, capable de s'auto promouvoir et
- de la maîtrise d'oeuvre des projets par les prestataires de service technique (associatif, public et privé) avec un souci de transfert de compétences.

C La Province Autonome en quête de statut et de stature

7.8 Chaque Province Autonome est appelée à s'organiser (réforme du service public) afin de pouvoir se positionner comme "maître d'ouvrage", par rapport à tout projet de développement, dans un cadre contractuel avec l'Etat, de façon à mener des actions intégrées nationales et / ou provinciales. La triangulation de cette relation contractuelle, entre État, partenaire financier étranger / national et Province Autonome, peut présenter un grand intérêt aux responsables provinciaux dans leur auto apprentissage pour la coopération requise pour le développement de leur province. Le même processus peut être lancé en direction des communes.

7.9 Ceci est important pour l'exploitation, dans l'intérêt de la province, des avantages de la souveraineté nationale: i) la loi, pour la réalisation des activités productives, avec des normes définies au niveau national et en rapport avec les capacités nationales et les objectifs respectifs, ii) le foncier, iii) la monnaie et iv) la fiscalité.

7.10 Ceci est également indispensable pour assurer la sécurité institutionnelle des initiatives prises par les acteurs économiques, sociaux et administratifs de la province dans leurs actions de développement. aux différents niveaux infra-provinciaux.

7.11 Pour que le Gouverneur assume de manière efficace sa mission, il peut être utile de se doter d'un système d'information provincial approprié.

7.12 Il est important que les autorités provinciales aient recours auprès du pouvoir judiciaire pour le règlement de tout litige entre la Province Autonome et le Pouvoir Central.

7.13 La compétition entre les Provinces Autonomes portera sur la qualité des services aux usagers et aux investisseurs pour accélérer le développement et / ou la croissance de chaque Faritany.

7.14 La construction de ce statut de maître d'ouvrage permettra au Gouverneur d'aborder, avec efficacité, les négociations, au niveau de la Conférence Interprovinciale, pour la définition des produits et services estimés stratégiques. Les deux provinces de Fianarantsoa et de Mahajanga paraissent les plus propices pour initier ce processus de renforcement institutionnel.

D - Une maîtrise d'oeuvre socio-institutionnelle incontournable au service du développement loco-régional

6.18 Les problèmes à résoudre concernent la gouvernance, une culture largement fondée sur des situations passées, une organisation cloisonnée, hiérarchique et peu apprenante, des procédures fondées sur une culture de méfiance, et un système de relations et de partenariat à repenser.

6.19 Les voies de solution proposées consistent à construire, d'une manière participative et itérative, une façon de coopérer autrement, entre l'administration centrale, la province et ses démembrements, les habitants organisés en associations dans une commune et les assistants techniques, malgaches / étrangers qu'ils soient dans le secteur privé, associatif ou public.

6.20 Il s'agit alors de trouver, à travers un ajustement à visage humain (respectueux des valeurs culturelles des "populations"), une coopération locale, régionale et nationale au service des acteurs/actrices et du processus de développement loco-régional.

6.21 Ceci va se traduire par la gestion d'un mécanisme d'ingénierie socio-institutionnelle dont le champ d'action est composite mais clair:

- une zone centrale de responsabilité en matière de sensibilisation des acteurs / actrices, d'appui à leur organisation et à leur formation, d'organisation des relations entre les différents acteurs / actrices, de mise en oeuvre de la concertation; aux niveaux provincial, intercommunal et communal,
- une zone complémentaire d'interventions directes dans certaines actions techniques ou financières, lorsque les aspects sociologiques, les attitudes des

acteurs / actrices, en particulier des communautés, y occupent une place déterminante.

à travers des activités d'appui

- à la maîtrise d'ouvrage provinciale, à la maîtrise d'ouvrage communale et à la maîtrise d'ouvrage déléguée des associations
- à la maîtrise d'oeuvre des comités ad'hoc et des ONG ressources,

à travers un va-et-vient entre différentes phases

- d'animation / mobilisation / formation-éducation,
- de constitution / formalisation et
- d'opérationnalisation,

6.22 Des tâches multiples et en interaction vont être entreprises:

- 1 - revue d'expériences d'auto organisation
- 2 - évaluation de la situation dans les milieux concernés
- 3 - élaboration de palettes d'outils et développement de la méthodologie
- 4 - établir une base de données aux niveaux local et provincial
- 5- sélection et préparation des groupes intégrés dans le milieu
- 6 - mise en place des groupements loco-régionaux et du processus de suivi-appui
- 7 - et mettre en oeuvre un mécanisme adapté et adopté pour suivre l'opérationnalisation de l'opération ingénierie physique (réhabilitation d'infrastructures...);

6.23 Le long des étapes et dans les travaux à effectuer, l'animateur - modérateur du Faritany est en étroite collaboration avec le comité d'organisation au niveau Faritany, en particulier dans les domaines où des questionnements importants se posent dans cette ingénierie de mise en coopération: les parentés et la diversité des projets, le cheminement des projets, le renforcement de la dynamique organisationnelle des populations, la mise en place des mécanismes d'évaluation collective des services/projets de développement, les méthodes de diagnostic avec la difficulté de la démarche participative et la mise à jour des informations. Il contribuera également à l'instauration d'un réseau d'information afin que le Gouverneur puisse être au courant de l'évolution de la situation intégrale de la Province.

6.24 Ce travail en commun se fait sur le mode contractuel, lequel ne se réduit pas à la simple notion de contractualisation entre des parties (sur le plan juridique), mais revêt une signification plus large. Celle-ci doit surtout permettre une internalisation des obligations et droits des parties prenantes à tous les niveaux. L'approche contractuelle

peut alors être un outil au service d'une mise en oeuvre renforcée / améliorée d'une politique / stratégie de développement loco-régional.

6.25 C'est un travail qui n'a pas de véritable référence à Madagascar. Mais il y existe un nombre considérable d'éléments en dynamique, surtout depuis ces dernières années, dans le domaine de l'environnement, qui ne demandent qu'à être capitalisés et qui tournent autour de la mise en place soit de modérateur communal soit d'animateur pour accompagner la mise en oeuvre de la GELOSE. C'est une expertise qui demande à être reconnue et professionnalisée.

E - Une approche pour le montage d'un système d'information régional

7.15 Ses objectifs peuvent être: i) le désenclavement des informations entre les secteurs pour permettre leur utilisation optimale dans des réflexions intersectorielles, ii) la production d'informations et d'analyses spatiales au service de la prise de décision régionale et au service du développement des connaissances régionales, et iii) l'exploitation régionale des connaissances existantes et futures sur la région.

7.16 La gestion des informations au niveau régional est une activité qui est de la responsabilité des institutions publiques. Là où des initiatives sont prises (Fianarantsoa, Mahajanga), la formule associative prise est seulement une formule qui permet à des responsables publics de travailler ensemble.

6.17 Pour ce qui est des relations institutionnelles à envisager, elles sont à nouer avec les ministères concernés, à travers l'INSTAT et le FTM, entités travaillant déjà activement dans ce domaine. Les produits de cette coopération ont permis de confectionner et de diffuser le manuel de procédure cité au point 4.14 pour le suivi du "tavy". Leur ancrage au niveau province paraît être dessiné par l'évolution des initiatives amorcées dans les deux Provinces suscitées.

Conclusion

Principes de mise en oeuvre

Il est réaliste de dire que l'ensemble des populations qui sont à Madagascar peuvent y vivre selon l'esprit et la lettre de la Charte de l'Environnement.

Il est important maintenant de "pactiser avec le monde rural sur la base d'un discours privilégiant la formation et, non plus, l'accaparement du surplus social", à partir des promoteurs potentiels, que sont les agents capables de mobiliser l'énergie humaine en vue de réaliser des investissements, énergie à développer selon le cas (bénéfice d'exploitation, prestige social, autorité traditionnelle, appartenance à un groupe).

L'animation et la dynamisation de cette configuration peut être effectuée, selon une démarche participative. Elle sera initiée par une attitude volontaire qui mettra en mouvement un processus pour une meilleure gouvernance et une démocratisation plus effective. Elle tirera profit de toute la richesse, à capitaliser, de ce qui se passe sur le "terrain", un peu partout dans l'île, dans la tête et dans le coeur de décideurs, de planificateurs et d'experts techniques, d'opérateurs en milieu urbain et rural.

Madagascar peut répondre, de manière concrète, à cet "appel urgent pour que soit repensée en profondeur l'approche des projets de développement". Faire participer les "pauvres" à la vie économique, créer des institutions publiques responsables et à l'écoute des "pauvres", mettre en oeuvre une bonne gestion des affaires publiques, favoriser une implication accrue de la société civile et assurer la sécurisation institutionnelle, organisationnelle et psychologique des populations rurales organisées en communautés villageoises pour la gestion pérenne des ressources naturelles renouvelables et la conservation de la biodiversité, ... tout cela fait partie d'un ensemble, devenu objet d'un large consensus national et international.

Le cheminement proposé pour la mise en application d'une telle stratégie se compose de plusieurs axes / étapes, dont la gestion peut trouver son ancrage au sein des pouvoirs publics provinciaux et à partir de leurs potentialités, en coopération avec les agents des pouvoirs publics centraux. Le produit attendu pour cette phase préliminaire est la définition d'une stratégie de valorisation des investissements réalisés jusqu'alors dans le Programme d'Action Environnementale à Madagascar. Mise en oeuvre d'une équipe pluridisciplinaire, animée par le Gouverneur de la Province Autonome, ayant la possibilité de prendre des décisions, et disposée à vivre au sein du projet / programme, sur le terrain, avec les différents acteurs loco-régionaux concernés, pendant un temps déterminé, ... Et commencer là où des conditions favorables existent (existence d'un réseau de partenaires intéressés par ce changement, un service forestier dynamique et ouvert à la collaboration, l'existence d'une planification éco-régionale, les motivations économiques des associations villageoises pour la conservation de la forêt, la reconnaissance de la problématique du marché informel...)... pour formuler les principes d'ajustement nécessaires en fonction de la nouvelle donne (renforcement de la décentralisation par l'émergence des Provinces Autonomes, volonté affichée de mettre en oeuvre un processus participatif de gouvernance et de démocratisation).