

Bilan et perspectives d'ajustement pour les politiques de décentralisation de la gestion des forêts sèches à Madagascar et au Niger

Fanny RIVES

Cirad
Upr Green
34398 Montpellier Cedex 5
France



Photo 1.
Collecte de gomme par des jeunes filles à Ñinpelima.
Photo F. Rives.

RÉSUMÉ

BILAN ET PERSPECTIVES D'AJUSTEMENT POUR LES POLITIQUES DE DÉCENTRALISATION DE LA GESTION DES FORÊTS SÈCHES À MADAGASCAR ET AU NIGER

À Madagascar, les politiques de lutte contre la déforestation évoluent voire se confrontent au cours du temps. Dans les années 1990, les bilans des approches passées ont conduit à s'orienter vers une décentralisation de la gestion des forêts. Après quinze années d'existence, l'effet de ces politiques au niveau local a été analysé afin d'évaluer les opportunités et les contraintes offertes par ces réformes pour la gestion des forêts et pour le développement des populations rurales. Cette analyse a été mise en perspective avec une étude de cas au Niger. Les résultats en sont présentés succinctement. Les politiques de décentralisation sont analysées comme une stratégie pour faire face à un diagnostic de dégradation des forêts qui peut être assimilé à un diagnostic de vulnérabilité. Ces politiques se sont focalisées sur le bois énergie, considéré comme usage principal des forêts. Cependant, la mise en œuvre de ces politiques au niveau local a entraîné des changements sur d'autres usages des écosystèmes forestiers en raison des interactions entre ces usages. L'article propose des pistes de réflexions pour un ajustement des politiques de décentralisation de la gestion des forêts à Madagascar et au Niger. Ces pistes consistent à intégrer la diversité des usages forestiers dans la mise en œuvre des transferts de gestion et à développer une gestion adaptative qui émerge d'une interaction entre acteurs établie très en amont dans les processus de transfert de gestion.

Mots-clés : bois énergie, décentralisation, développement rural, gestion des forêts politique publique, Madagascar, Niger.

ABSTRACT

BALANCE SHEET AND PROSPECTS FOR ADJUSTING POLICIES FOR DECENTRALISED MANAGEMENT OF DRY FORESTS IN MADAGASCAR AND NIGER

In Madagascar, policy changes on deforestation have sometimes produced contradictory approaches over time. In the 1990s, reviews of previous approaches brought a switch to decentralised forest management. Fifteen years after the reforms, their effects at the local level were analysed in order to assess the opportunities and constraints that resulted for forest management and rural development. This analysis was compared with a case study in Niger. Our paper provides a brief description of the results. Decentralisation policies are analysed here as a strategy in response to a diagnosis of forest degradation, which may be seen as a diagnosis of vulnerability. The policies were focused on fuelwood, which was seen as the main purpose of forest use. However, the knock-on effects of their implementation at the local level produced changes in other uses of forest ecosystems. This paper discusses possibilities for adjusting decentralised forest management policies in Madagascar and Niger, based on integrating the full range of forest uses when management responsibilities are transferred, and on developing adaptive management systems that stem from interactions between all the players concerned that occur well ahead of the management transfer process.

Keywords: fuelwood, decentralisation, rural development, public forest management policy, Madagascar, Niger.

RESUMEN

BALANCE Y PERSPECTIVAS DE AJUSTE PARA LAS POLÍTICAS DE DESCENTRALIZACIÓN DEL MANEJO DE LOS BOSQUES SECOS EN MADAGASCAR Y NÍGER

Las políticas de lucha contra la deforestación en Madagascar evolucionan e incluso se oponen con el paso del tiempo. En los años 90, el balance de antiguos enfoques hizo que se fuera avanzando hacia una descentralización en el manejo de los bosques. Tras quince años de existencia, se analizó el efecto de estas políticas a nivel local para evaluar las oportunidades y limitaciones que brindan dichas reformas en el manejo forestal y en el desarrollo de la población rural. Este análisis se puso en perspectiva con un estudio de caso en Níger. Los resultados de este análisis se presentan de forma sintética. Las políticas de descentralización se analizan como una estrategia para afrontar un diagnóstico de degradación forestal que puede asimilarse a un diagnóstico de vulnerabilidad. Estas políticas se centran en la leña, considerada como el principal uso de los bosques. Sin embargo, la aplicación de dichas políticas a nivel local ha provocado cambios en otros usos de los ecosistemas forestales debido a las interacciones entre estos usos. El artículo propone vías de reflexión para ajustar las políticas de descentralización del manejo de los bosques en Madagascar y Níger. Estas vías consisten en integrar la diversidad de usos forestales en la aplicación de las transferencias de manejo y en desarrollar un manejo adaptativo que surja de una interacción entre actores que se llevaría a cabo en las fases iniciales del proceso de transferencia de manejo.

Palabras clave: leña, descentralización, desarrollo rural, manejo de bosques, política pública, Madagascar, Níger.

Introduction

La problématique de la déforestation dans les pays tropicaux est prise en charge par des politiques qui évoluent voire se confrontent et se superposent au sein d'un même pays. Les différentes phases du programme environnemental à Madagascar témoignent de ces fluctuations (POLLINI, 2011).

Dans les années 1990, les bilans des approches passées à Madagascar ont conduit à s'orienter vers une décentralisation de la gestion des ressources naturelles. Les applications de ces politiques ont principalement concerné les ressources forestières en instaurant la possibilité de transférer la gestion des forêts de l'État aux populations rurales (COLLAS DE CHATELPERON, 2007). Après quinze années d'existence, l'effet de ces politiques au niveau local a été analysé afin d'évaluer les opportunités et les contraintes offertes par ces réformes pour la gestion des forêts et pour le développement des populations rurales (RIVES, 2012)¹. Le cas malgache a été mis en perspective avec celui du Niger, pays où le même type de politiques a été mis en place pour faire face aux problématiques de dégradation des forêts et d'approvisionnement en bois énergie pour les centres urbains. La comparaison s'est fondée sur un cadre conceptuel élaboré afin d'articuler l'analyse de la conception des politiques de décentralisation avec l'étude de leurs effets sur des systèmes de gestion locaux des ressources naturelles (RIVES *et al.*, 2012). En effet, comprendre les effets des politiques nécessite de resituer les logiques et le contexte de leur conception.

Sont proposées ci-après des pistes de réflexion pour un ajustement des politiques de décentralisation de la gestion des forêts à Madagascar et au Niger. Ces pistes de réflexion sont discutées à partir d'une présentation succincte des résultats relatifs à l'analyse, d'une part, de la conception des politiques de décentralisation nigérienne et malgache et, d'autre part, des effets de la mise en œuvre de ces politiques au niveau local. Les effets ont été analysés à partir de deux cas concernés par des transferts de gestion des forêts de l'État aux populations rurales : un marché rural de bois énergie au Sud-Ouest du Niger (figure 1) et un contrat Gelose² dans la région Boeny, au Nord-Ouest de Madagascar (figure 2).

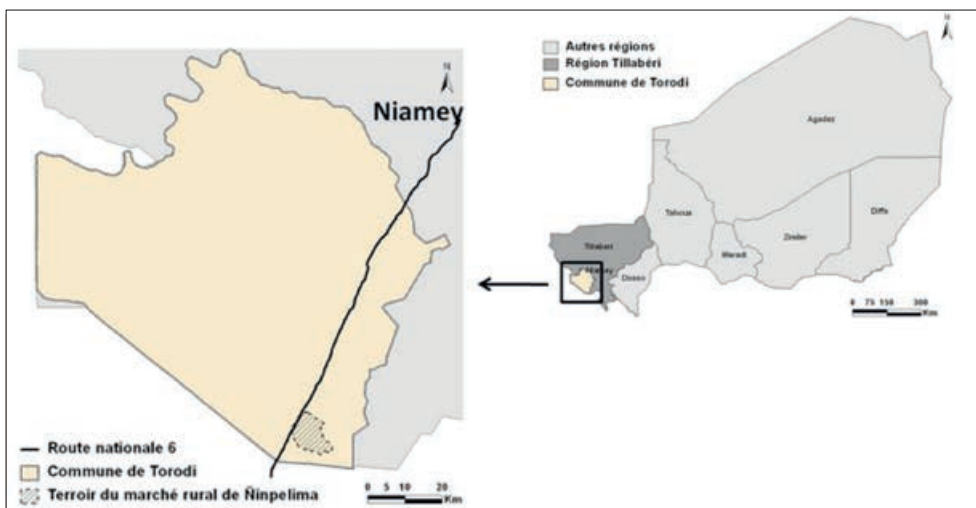


Figure 1. Localisation de la zone d'étude au Niger.

Effets de la décentralisation sur la gestion locale des forêts

Resituer l'impact des politiques dans le contexte de leur émergence

Les réformes politiques émergent généralement de l'identification d'un problème. Le problème posé et l'analyse de ses origines relèvent d'une certaine représentation de la réalité. Dans le cas des politiques de décentralisation étudiées, le problème identifié est celui de la dégradation des forêts. Le diagnostic posé pour expliquer ce problème trouve des échos dans l'approche de diagnostic de la vulnérabilité telle que décrite par TURNER II *et al.* (2003). Cette approche a été développée notamment en remettant en cause les modèles d'analyse de risques. Ces modèles considèrent une relation de type dose-effet entre une perturbation et un système considéré et ils s'intéressent à l'impact de la perturbation. Les approches plus récentes de la vulnérabilité s'intéressent, quant à elles, aux conditions internes au système qui le rendent vulnérable à la perturbation. La vulnérabilité est donc considérée comme une propriété inhérente au système, qui s'exprime lorsque celui-ci est exposé à la perturbation (RIBOT, 2009).

Ces deux approches se retrouvent dans les façons d'analyser les causes de la dégradation des forêts à Madagascar et au Niger. Pour de nombreux forestiers pendant la période coloniale et pour certains environnementalistes, la dégradation des forêts est causée par les pratiques des paysans, la pression démographique, la pauvreté ou les sécheresses dans le cas du Sahel. Les études qui reposent sur ce type d'analyse s'intéressent aux impacts de la perturbation et mettent notamment en avant des chiffres alarmants sur la dégradation des forêts. Les causes de la dégradation identifiées sont les perturbations elles-mêmes. Ainsi, ces approches ont conduit à des politiques de gestion forestière basées sur la répression et l'exclusion des populations rurales (MONTAGNE, BERTRAND, 2006).

En réaction à ce type d'analyse, les promoteurs de la décentralisation de la gestion des forêts proposent un autre diagnostic pour expliquer la dégradation des forêts à Madagascar et au Niger. Leur diagnostic peut être assimilé à une approche de la vulnérabilité telle que définie par TURNER II *et al.* (2003) car ils s'attachent à comprendre quelles

¹ Le présent article découle en partie de cette thèse sous forme de synopsis : Rives F., 2012. Gestion des forêts sèches à Madagascar et au Niger. Vulnérabilité et Fonctions des systèmes socio-écologiques pour comprendre les réformes forestières et leurs effets. Thèse de doctorat, Abies, AgroParisTech, 322 p.

² Contrat de transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables de l'État aux populations locales en application de la loi 96-025 du 30 septembre 1996 de la République démocratique de Madagascar.

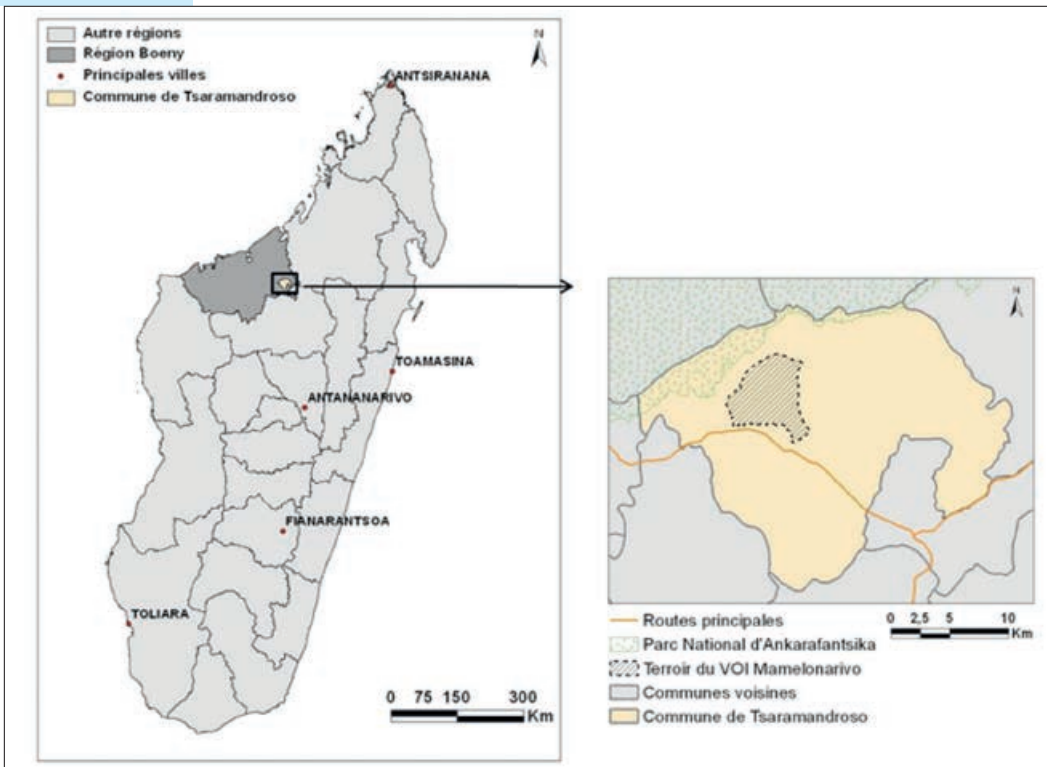


Figure 2. Localisation de la zone d'étude à Madagascar.

sont les conditions internes au système qui permettent d'expliquer l'effet de la perturbation. La dégradation des forêts est ainsi en grande partie analysée comme résultant de la situation d'accès libre aux ressources forestières. Dans les deux pays, cette situation tiendrait à la conjonction d'une exclusion des populations rurales de la gestion des forêts et du manque de moyens de l'État pour assumer cette politique d'exclusion (MADON, MATLY, 1986 ; WEBER, 1995).

Au-delà de la problématique de dégradation des forêts, dans les deux cas étudiés, les transferts de gestion ont été conçus pour répondre à une problématique régionale d'approvisionnement des centres urbains en bois énergie. Ainsi, la demande croissante en bois énergie a été identifiée comme principale perturbation.

Changements attendus et changements effectifs sur la gestion locale

Le diagnostic établi en amont des politiques de décentralisation a conduit à proposer une nouvelle organisation pour faire face à la problématique de déforestation et d'approvisionnement des centres urbains en bois énergie. Cette nouvelle organisation est conceptualisée comme la définition d'un système écologique et d'un système social dont les interactions devraient permettre de mieux faire face à des perturbations identifiées comme déterminantes pour la vulnérabilité du système socio-écologique (Ses). Ce système est appelé le Ses cible. Pour chaque cas, les Ses cibles ont été identifiés en les resituant dans l'histoire de la conception du contrat Gelose à Madagascar (RIVES *et al.*, 2013b) et du marché rural au Niger (RIVES *et al.*, 2012).

Dans les deux cas étudiés, compte tenu du diagnostic posé, les Ses cibles ont été définis en considérant la production de bois énergie comme usage dominant des écosystèmes forestiers. La mise en place du contrat Gelose à Madagascar et du marché rural au Niger a eu des effets notoires sur ces Ses cibles. La production de bois énergie s'est développée. Les indicateurs de ce développement sont l'augmentation du nombre d'acteurs ruraux qui participent à l'exploitation du bois, l'augmentation des quantités de bois exploitées et la diversification des espèces exploitées. Un accroissement des revenus issus de la ressource bois est observée dans les deux cas au niveau du Ses

pris dans sa globalité. Par ailleurs, les changements mentionnés par les acteurs ruraux témoignent d'un sentiment d'appropriation des ressources forestières.

Cependant, les Ses étudiés à Madagascar et au Niger sont caractérisés par une grande diversité d'usages des écosystèmes forestiers. Le système de gestion incluant la diversité des usages est appelé Ses global. Dans la mesure où les Ses cibles sont étroitement imbriqués dans les Ses globaux, les changements induits par les transferts de gestion sur les Ses cibles entraînent aussi des changements dans les Ses globaux, via les interactions entre les usages.

Ainsi, par exemple, le développement de la production de bois énergie au Niger s'est traduit par l'émergence d'une compétition avec la production de gomme. La gomme est un exsudat produit essentiellement par l'espèce *Combretum nigricans* dans la zone d'étude. Elle est exploitée et commercialisée surtout par les femmes et les enfants (RIVES *et al.*, 2013a).

C. nigricans est aussi l'espèce la plus appréciée par les consommateurs de bois énergie ; elle est donc la première espèce exploitée par les bûcherons. Ainsi, avec le développement de l'exploitation, les tiges de cette espèce, qui se régénèrent par rejet de souches, ont des diamètres de plus en plus petits et la production de gomme diminue. La compétition entre ces deux usages ne concerne pas uniquement la ressource naturelle, elle touche aussi la main-d'œuvre. En effet, les jeunes hommes qui, par le passé, collectaient la gomme ont abandonné cette activité pour se consacrer au bûcheronnage. Les dynamiques sociales en ont été profondément modifiées, faisant apparaître de nouveaux risques pour la gestion durable des écosystèmes.

Pistes de réflexion pour un ajustement des politiques de décentralisation de la gestion des forêts à Madagascar et au Niger

Intégrer la diversité des usages forestiers dans le cadre des transferts de gestion

La focalisation sur la production de bois énergie dans le cadre de la mise en place des transferts de gestion, bien qu'elle se justifie par le contexte régional de l'approvisionnement des villes, a conduit à une surexpression de cet usage par rapport aux multiples usages des écosystèmes forestiers étudiés. Le développement de cet usage est lié à la meilleure valorisation du bois énergie qui permet une amélioration des conditions de vie des populations rurales.

Cependant, la valorisation d'autres usages permettrait de donner aux détenteurs de ces usages plus de poids dans le système local de gestion des écosystèmes forestiers. L'instauration de contre-pouvoirs au sein du système de gestion pourrait ainsi réguler l'utilisation des ressources forestières et éviter la surexploitation d'une ressource pour une vocation unique. L'exemple de *C. nigricans* permet d'illustrer cette idée. En valorisant mieux la gomme sur les marchés locaux, les femmes collectrices pourraient acquérir un pouvoir plus important et réguler l'exploitation de *C. nigricans*. Les actions du projet Gesforcom³ pour le développement des filières raphia et huiles essentielles à Madagascar et gomme au Niger (MONTAGNE, RIVES, 2013) vont dans le sens d'une prise en compte et d'une valorisation de la diversité des usages forestiers dans le cadre des transferts de gestion.

Faire de la gestion adaptative un objectif de la mise en place des transferts de gestion

Se focaliser sur un usage forestier connu a aussi conduit à privilégier une approche technique de l'établissement des règles de gestion, essentiellement portée par les experts (inventaires forestiers exhaustifs, suivi de la régénération forestière des espèces exploitées). Les acteurs locaux (populations et acteurs locaux de l'administration forestière) interviennent alors dans des processus participatifs qui relèvent davantage de l'apprentissage des cadres techniques mobilisés et de leur validation (RIVES *et al.*, 2013b). Ces cadres techniques restent cependant difficiles à mettre en œuvre dans le cadre d'une généralisation des transferts de gestion dans les pays étudiés. D'une part, les ressources humaines et financières nécessaires pour l'établissement préalable et systématique de diagnostics locaux exhaustifs font défaut (RIVES *et al.*, 2013b) et, d'autre part, les nombreuses incertitudes qui pèsent sur le fonctionnement et l'évolution de ces Ses ne permettent pas aux experts d'établir dans des temps courts (ceux des projets de développement) des propositions incon-

testables. Il existe pourtant des acteurs locaux prêts à s'engager durablement dans la gestion de ressources durablement et/ou légitimement appropriées. Dans ce contexte, ne serait-il pas pertinent de favoriser l'expression et l'interaction de ces acteurs locaux (tant de l'administration, des communes que de la population) lors des phases d'instruction des projets de mise en place des transferts de gestion ?

Réactualiser les enjeux sociaux (sécurisation foncière, modalités de distribution des revenus issus de l'exploitation des ressources forestières, diversité des usages) en les confrontant aux réalités des capacités d'intervention des acteurs impliqués est un moyen de poser les bases d'une gestion adaptative. Dans cette perspective, les rapports de force en présence et l'établissement de suivis-évaluations participatifs des impacts des actions conduites (AUBERT *et al.*, 2011) sont autant de moyens de faire évoluer les règles du jeu en vue d'une plus grande résilience de ces Ses. Cette approche, nécessairement risquée, repose sur une redéfinition de l'expertise et sur la reconnaissance d'une légitimité (sécurisation des relations juridiques, renforcement des capacités, institutionnalisation de réseaux ou de plateformes d'échanges) des acteurs susceptibles de participer au débat démocratique.

Références bibliographiques

AUBERT S., RAHAJASON F., GANOMANANA T., 2011. La modélisation d'accompagnement pour le Suivi de l'Impact des Transferts de Gestion à Madagascar. Vertigo, 11 (3). Doi : 10.4000/vertigo.11888.

COLLAS DE CHATELPERRON P., 2007. L'état des lieux du transfert de gestion à fin 2003. In : Montagne P., Razanamaharo Z., Cooke A. (éds). Le transfert de gestion à Madagascar, dix ans d'efforts : Tanteza (tantanana mba hateza : gestion durable). Montpellier, France, Cirad, 47-54.

MADON G., MATLY M., 1986. Conservation et substitution de l'énergie à usage domestique. Projet Unso/Ner/85/X02, Sema-énergie.

MONTAGNE P., BERTRAND A., 2006. Histoire des politiques forestières au Niger, au Mali et à Madagascar. In : Bertrand A., Montagne P., Karsenty A. (éds.). L'État et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar. Paris, France, L'Harmattan, 54-83.

³ Gestion forestière communale et communautaire, projet intervenu à Madagascar, au Mali et au Niger de 2007 à 2012, financé par l'Union européenne.

MONTAGNE P., RIVES F. (COORD.), 2013. Kajjala, Tattali, Djekabaara. Valoriser les produits pour mieux conserver les forêts. Tome 2 : Comparaison Madagascar, Niger, Mali. Antananarivo, Madagascar, Centre d'information technique et économique (Cite), 219 p.

POLLINI J., 2011. The difficult reconciliation of conservation and development objectives: the case of the Malagasy environmental action plan. *Human Organization*, 70 (1): 74-87.

RIBOT J. C., 2009. Vulnerability does not just come from the Sky: framing grounded pro-poor cross-scale climate policy. *In*: Mearns R., Norton A. (eds). *Social Dimensions of Climate Change: Equity and Vulnerability in a Warming World*. Washington, DC, États-Unis, Banque mondiale, 47-74.

RIVES F., 2012. Gestion des forêts sèches à Madagascar et au Niger. Vulnérabilité et Fonctions des systèmes socio-écologiques pour comprendre les réformes forestières et leurs effets. Thèse de doctorat, école doctorale Abies, AgroParis-Tech, France, 322 p.

RIVES F., ANTONA M., AUBERT S., 2012. Social-ecological functions and vulnerability framework to analyze forest policy reform. *Ecology and Society*, 17 (4): 21.

RIVES F., AUBERT S., MONTAGNE P., 2013a. Les transferts de gestion des ressources naturelles : quelles conséquences sur les systèmes socio-écologiques de forêt sèche à Madagascar et au Niger ? *In* : Montagne P., Rives F. (coord.). Kajjala, Tattali, Djekabaara. Valoriser les produits pour mieux conserver les forêts. Tome 2 : Comparaison Madagascar, Niger, Mali. Antananarivo, Madagascar, Centre d'information technique et économique (Cite), 69-91.

RIVES F., CARRIÈRE S., AUBERT S., MONTAGNE P., SIBELET N., 2013b. Forest management devolution: gap between technicians' design and villagers' practices in Madagascar. *Environmental Management*, 52 (4): 877-893.

TURNER II B. L., KASPERSON R., MATSON P. A., MCCARTHY J. J., CORELL R. W., CHRISTENSEN L., ECKLEY N., KASPERSON J. X., LUERS A., MARTELLO M. L., POLSKY C., PULSIPHER A., SCHILLER A., 2003. A framework for vulnerability analysis in sustainability science. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 100 (14): 8074-8079.

WEBER J., 1995. L'occupation humaine des aires protégées à Madagascar. Diagnostic et éléments pour une gestion viable. *Natures, Sciences, Sociétés*, 3 (2) : 157-164.