

Gouvernance et ressources naturelles à travers les Fokontany et les Fokonolona dans les textes et les pratiques traditionnelles malgaches

Aurélie Gaudieux, Jeannot Ramiaramanana

► **To cite this version:**

Aurélie Gaudieux, Jeannot Ramiaramanana. Gouvernance et ressources naturelles à travers les Fokontany et les Fokonolona dans les textes et les pratiques traditionnelles malgaches. Travaux & documents, Université de La Réunion, Faculté des lettres et des sciences humaines, 2014, Texte et politique, pp.65–81. hal-02267892

HAL Id: hal-02267892

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02267892>

Submitted on 20 Aug 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Gouvernance et ressources naturelles à travers les Fokontany et les Fokonolona dans les textes et les pratiques traditionnelles malgaches

AURÉLIE GAUDIEUX

UNIVERSITÉ DE LA RÉUNION/UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE MADAGASCAR (ANTANANARIVO)

JEANNOT RAMIARAMANANA

UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE MADAGASCAR

RÉSUMÉ

Cet article propose de mettre en lumière le rôle des Fokonolona et des Fokontany à travers l'étude des textes de loi et les stratégies politiques en faveur de l'environnement et plus particulièrement de la gouvernance communautaire des ressources naturelles à Madagascar. Les dichotomies existant dans les définitions accordées à ces termes par les textes de loi et les politiques engendrent des conflits d'acteurs et des biais aux progrès escomptés en matière de gestion et de gouvernance communautaire des ressources naturelles.

INTRODUCTION

A Madagascar, la gouvernance environnementale apparaît dès le neuvième siècle avec des arrêts insistant sur la nécessité de respecter la salubrité des lieux et des forêts. Sous le règne d'Andrianampoinimerina (1745-1810), les Fokonolona assurent indirectement le respect de l'environnement de par leurs fonctions de contrôle et de décisions prises dans le cadre de leurs assemblées sur un territoire déterminé appelé les Fokontany. A cette époque, les Fokonolona contrôlent et surveillent les activités du village à titre gracieux. Les membres des Fokonolona participent à la surveillance de la localité à travers des patrouilles de nuit connues sous le terme de « *andrimasom-pokonolona* » (gardien sans armes sous le règne d'Andrianampoinierina), car l'Etat ne dispose pas de moyens pour assurer la sécurité de la nation. Par ailleurs, lors de leurs assemblées, les Fokonolona prennent des décisions sur tous les domaines relatifs à la vie de la communauté : Etat civil, gestion foncière, gestion des ressources et des rizières notamment. Toutefois, les Fokonolona et les Fokontany qui désignent à la fois un territoire et une communauté sont dépourvues de leur souveraineté et de tous pouvoirs décisionnels officiels.

En 1884, le premier ministre Rainilaiarivony intensifie les accords avec les Fokonolona pour pallier cette insécurité. Depuis plus de vingt ans, la décentralisation des pouvoirs de l'Etat aux Fokonolona et aux Fokontany accroît le pouvoir de contrôle, de surveillance et de gestion mutuelle des ressources par ces deux entités (Territoire et communauté).

Durant l'ère coloniale française (1864-1960), les Français transposent les textes et les stratégies de la métropole sur le territoire malgache. Néanmoins, les pratiques traditionnelles locales d'exploitation des ressources naturelles restent dans les mœurs.

Fort de cet héritage, ce n'est qu'après l'indépendance que le gouvernement malgache s'inspire d'une juridiction hétéroclite et d'une stratégie nationale de développement basée sur les traditions, axée tant sur les paradigmes du droit international de l'environnement, que sur les préceptes économiques pour moderniser le système. La gouvernance environnementale devient plus axée sur les parties prenantes avec les principes participatifs dès 1990 (Froger, 2001). Ainsi, face à la pression environnementale, l'idée de créer une nouvelle politique environnementale¹ sur la gouvernance des ressources apparaît avec la Charte de l'environnement en 1990 (loi 90-033) et notamment avec l'apparition des lois en faveur de la sauvegarde des biens communs (Wade, 1988 et Wade 1990). Le décret relatif à la Gestion Contractualisée des Forêts² (la GCF) simplifie le transfert de gestion de la loi Gélose³ du 30 septembre 1996, mais il ne concerne que les forêts. De 1999 à 2010, Madagascar réalise plus de 2 000 contrats de Transferts de gestion. La GCF du 14 février 2001 marque l'émergence d'une réelle réglementation pour la gouvernance communautaire des ressources de l'écosystème à Madagascar. Bien qu'étant le premier pays en développement à avoir un système de gouvernance environnementale aussi innovant que performant, les textes environnementaux évoquent brièvement le rôle ainsi que les fonctions des Fokontany et des

¹ S'agissant de la législation malgache, elle relève principalement des traditions du peuple malgache. Le droit coutumier occupe une place prépondérante dans la vie du peuple malgache. Les us et coutumes dictent les gestes de la vie courante dans chaque région depuis des siècles. Avec une population à 85 % rurale, le droit informel et le droit traditionnel ont tendance à prendre le pas sur le droit formel. La gestion communautaire est un moyen de développer les connections entre le droit positif et traditionnel et les innovations. A l'exemple du Dina (règlement) qui règlemente les relations au sein de la communauté de base en fonction de ses propres règles coutumières. Selon la loi 96-025, si deux ou plusieurs communautés de base gèrent conjointement un espace naturel et/ou forestier, chaque règle coutumière propre à chaque communauté de base nécessitera la mise en conformité du Dina à ses spécificités. Le Dina reste, cependant, inférieur à la loi étatique et il doit être en conformité avec le droit constitutionnel, législatif, réglementaire et aux coutumes de la communauté de base.

² Note 3 : Décret n° 2001/122.

³ La loi n°96-025 est relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables.

Fokonolona tout en restant vagues sur la définition de ces concepts, d'où les dichotomies et les conflits entre Fokonolona et Fokontany (territoire et communauté). Seule La Loi Constitutionnelle du 17 novembre 2010 est relative à la reconnaissance du Fokonolona et de ses membres.

Dans cette étude deux axes principaux seront traités. D'une part, nous nous demanderons comment le développement local et la gouvernance des ressources naturelles se trouvent bloqués par la définition imprécise du Fokonolona ; d'autre part, comment une politique publique peut être confrontée à plusieurs conflits d'acteurs. Pour résoudre ces interrogations, cette étude propose de mettre en lumière la prise en compte des pratiques traditionnelles dans les textes et les dichotomies existantes entre traditions et décentralisation des ressources naturelles à travers l'étude des Fokontany et des Fokonolona dans la gouvernance communautaires à Madagascar.

FOKONOLONA ET FOKONTANY : DÉFINITIONS

Sigrig Aubert⁴ dans son ouvrage sur « la déforestation et le système agraire à Madagascar » (p. 210, 2003) énonce que le terme « *Foko* » désigne « un regroupement d'individus et, par extension et en fonction du contexte, il peut se traduire par ethnie, tribu, clan, descendance ou assemblée territoriale » (p. 108). Le terme « *Foko* » fait également référence à la tribu, à l'ethnie.

Fokonolona

Le Fokonolona⁵ vient de « *Foko* » et « *Olon* » la personne, les gens et se définit comme « la communauté villageoise, composée à la fois de noblesses et d'autochtones, donc de deux lignées au moins ayant une grande maison dans le village ». Selon Deverchin et Rakotozafy (*Dictionnaire d'éducation bilingue usuel Malgache Français*, Edicef 2004, p. 268), le Fokonolona a pour vocation de participer à la vie publique via la municipalité, le public. Il désigne une circonscription. Le concept de Fokonolona est selon le Général Ratsimandrava un mode de gouvernance reposant sur la transparence et la participation de toutes les parties prenantes pour la résolution des problèmes (*ala-olana*).

⁴ S. Aubert, S. Razafiarison, A. Bertrand, *Déforestation et systèmes agraires à Madagascar : les dynamiques des tavy sur la côte orientale*, Montpellier, Antananarivo, CIRAD, CITE : FOFIFA, 2003.

⁵ P. Beaujard, *Dictionnaire Malgache-français*, L'Harmattan, 1998, p. 260.

Fokontany

D'autre part, le concept de Fokontany (vient de « *Foko* » et de « *Tany* » la terre) désigne une entité administrative régissant un ensemble de communes. Cependant, cette définition reste imprécise et le Fokontany prend le pas sur le concept de Fokonolona dans les faits. Les intérêts des parties prenantes entravent l'efficacité de la gouvernance communautaire dans un contexte d'urgence écologique. En 1936, Deschamps assimile ce terme aux « gens du clan »⁶. Deverchin et Rakotozafy (2004) énoncent également que le Fokontany se réfère plutôt à la communauté villageoise. Quant à N. Rajaonarimanana (1995), il énonce que le Fokontany désigne à la fois un territoire et une communauté⁷. Cette communauté perçoit un pourcentage sur le prix des produits quittant le Fokontany sous Ratsimandrava⁸ sous la surveillance du Fokonolona.

Le Fokonolona a pour mission d'intervenir dans la spécification et la mise en œuvre des textes et documents officiels alors que les Fokontany, quant à eux, sont chargés de participer à la prise des décisions ou d'être consultés par les autorités en cas de besoins.

Sous le règne d'Andrianampoinimerina (1745-1810), le Fokonolona détient l'ensemble des pouvoirs législatifs. Puis, sous le règne du colonel Ratsimandrava (1975), le Fokonolona devient une assemblée consultative⁹. Ratsimandrava accentue les fonctions des Fokonolona en leur confiant « le contrôle et la protection des richesses du pays » via son discours « Restructuration du monde rural et le Fokonolona : discours prononcés à travers l'île » prononcé en 1975.

Durant l'époque précoloniale, le « Fokolonisme » qui désigne la structure sociale et politique du conseil de village a permis la promulgation de la réglementation nationale et locale notamment dans le contrôle des domaines lors de la réalisation de travaux publics et en matière de sécurité¹⁰. La communauté de base du village¹¹ était en charge du respect de la réglementation, de régler les différends et de contrôler les travaux d'infrastructures, de collecter les impôts ainsi que de responsabiliser des villageois à ces règles¹². Le régime monarchique en vigueur

⁶ *Dictionnaire Encyclopédique de Malgache* :

<http://mondemalgache.org/bins/teny2?w=fokontany>

⁷ La communauté désigne un village ou un quartier.

⁸ Le colonel Richard Ratsimandrava, également appelé Ratsimandra, était un homme militaire et un chef d'Etat du gouvernement de Madagascar. Il occupa la fonction de chef d'Etat du 5 au 11 février 1975.

⁹ Règle du « *teny miakatra* » c'est-à-dire du monter en parole.

¹⁰ Madagascar, Pre-colonial Era, Prior to 1894, Country Guide, Malagasy Information Resource www.lupinfo.com

¹¹ Encore appeler le *Fokonolona* ou « les gens du clan ou du village ».

¹² M. Brown, *The History of Madagascar*, 1995, p. 109.

avant 1894 décrète que les ressources naturelles étaient essentielles pour que la population ait une vie saine et harmonieuse¹³.

« FOKONOLONA » ET « FOKONTANY » : PLACE DE L'HOMME ET LÉGITIMITÉ DE LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES DANS LES TEXTES RELATIFS AUX COUTUMES

La loi constitutionnelle de 2010 et la constitution malgache de 1992

La loi Constitutionnelle du 17 novembre 2010 est relative à la reconnaissance du Fokonolona et de ses membres. L'article 152 de cette loi reconnaît la nécessité d'organiser les communes en Fokontany (quartier) pour assurer le « développement de la cohésion socio-culturelle et environnementale » (article 152, de la loi constitutionnelle du 17 novembre 2010) ainsi que l'usage parcimonieux et durable des Ressources Naturelles Forestières (principe contenu dans le préambule de la constitution Malagasy). Les COBA¹⁴ (Fokontany, Fokonolona) mettent en œuvre des dispositifs de gestion des ressources en vertu de la constitution. L'enrichissement de cette constitution par des indications sur les modalités de mise en œuvre et stratégies à suivre s'avère nécessaire.

La constitution malgache du 19 août 1992 promeut le droit des citoyens malgaches à vivre dans une société saine et harmonieuse. Le développement des activités économiques, du territoire, le développement social et celui de la législation s'appuient sur les principes des traités et des recommandations internationaux. Les objectifs du millénaire¹⁵ et la législation environnementale sont les principes de référence en matière de gouvernance et de la gestion communautaire des ressources naturelles pour les Fokontany et les Fokonolona.

La constitution malgache débute par une déclaration simple et intelligible des principes fondamentaux de la bonne gouvernance et du développement durable et insiste sur le rôle de Fokontany et Fokonolona. En voici un extrait :

¹³ D. Henkels, « Une vue de près du droit de l'environnement malgache », *African Studies Quarterly*, 1999.

¹⁴ La COBA est la communauté de base.

¹⁵ Les objectifs du millénaire pour le développement désignent les huit objectifs adoptés en 2000 par les Etats membres de l'organisation des Nations Unies. Les objectifs d'ici 2015 sont les suivants : (1) réduire l'extrême pauvreté et la faim, (2) assurer l'éducation primaire pour tous, (3) promouvoir l'égalité des genre et l'autonomisation des femmes, (4) réduire la mortalité infantile, (5) améliorer la santé maternelle, (6) combattre le VIH/SIDA, le paludisme et les autres maladies, (7) assurer un environnement humain durable, (8) construire un partenariat mondial pour le développement.

Résolu à promouvoir et à développer son héritage de société vivant en harmonie et respectueuse de l'altérité, de la richesse et du dynamisme de ses valeurs culturelles et spirituelles à travers le « fanahy maha-olona », [...]

Convaincu que le Fokonolona, organisé en Fokontany, constitue un cadre de vie, d'émancipation, d'échange et de concertation participative des citoyens,

Persuadé de l'importance exceptionnelle des richesses de la faune, de la flore et des ressources minières à fortes spécificités dont la nature a doté Madagascar, et qu'il importe de préserver pour les générations futures,

Constatant que le non-respect de la Constitution ou sa révision en vue de renforcer le pouvoir des gouvernants au détriment des intérêts de la population sont les causes des crises cycliques,

Considérant la situation géopolitique de Madagascar et sa participation volontariste dans le concert des nations, et faisant siennes, notamment : [...]

- la gestion rationnelle et équitable des ressources naturelles pour les besoins du développement de l'être humain ;
- la bonne gouvernance dans la conduite des affaires publiques, grâce à la transparence dans la gestion et la responsabilisation des dépositaires de la puissance publique ; [...]
- la mise en œuvre de la décentralisation effective, par l'octroi de la plus large autonomie aux collectivités décentralisées tant au niveau des compétences que des moyens financiers ;
- la préservation de la sécurité humaine.

Ce texte donne une légitimité aux Fokonolona et aux Fokontany en mettant ces deux entités sur un pied d'égalité. De plus, ce texte sous-entend que les fonctions du Fokonolona et du Fokontany concourent dans un but commun sans réellement détailler en quoi consistent réellement leurs fonctions. Par ailleurs, son article 35 énonce que « le Fokonolona constitue la base du développement ».

Outre les aspects purement juridiques et constitutionnels de la Constitution malgache, soucieuse de la protection de l'environnement et du développement du pays, l'Etat malgache a conféré aux collectivités locales des compétences en matière de développement local. L'article 141 est une affirmation de la décentralisation des compétences aux collectivités locales.

Article 141 : Les Collectivités Territoriales décentralisées assurent avec le concours de l'Etat, notamment la sécurité publique, la défense civile, l'administration, l'aménagement du territoire, le développement économique, la préservation de l'environnement et l'amélioration du cadre de vie.

Dans ces domaines, la loi détermine la répartition des compétences en considération des intérêts nationaux et des intérêts locaux.

Le Fokontany étant une entité décentralisée, ses fonctions et celle de la mairie ne sont également pas définies par cet article qui englobe toutes les fonctions des Fokontany et des mairies dans celles des communautés de base.

La charte de l'environnement malgache de 1990 et le Dina

La Charte de l'environnement malgache du 21 décembre 1990 (modifiée par les lois n° 97-012 du 06 juin 1997 et n°2004-015 du 19 août 2004 et sa référence aux Fokonolona) pose le cadre de la politique environnementale malgache qui sera par la suite repris dans les textes de références. Cette loi est constituée de 11 articles. Toutefois, seuls les articles 3, 4 et 7 concernent les Fokonolona. Les articles 3 et 4 fixent les axes fondamentaux de cette politique. Il énonce que « l'environnement constitue une préoccupation prioritaire de l'Etat » (article 3) et que la protection et le respect de l'environnement passe par l'information de toutes les parties prenantes, notamment des citoyens, « personne physique ou morale » et leur participation aux décisions (article 4). Les articles 3 et 4 ont été modifiés par la loi n°2004-015 mais se différencient par le rôle des parties prenantes et donc ceux des Fokontany et des Fokonolona. Tout comme l'article 7 insiste sur le rôle participatif de toutes les parties prenantes :

La gestion de l'environnement est assurée conjointement par l'Etat, les Collectivités décentralisées, les organisations non gouvernementales régulièrement constituées, les opérateurs économiques, ainsi que tous les citoyens.

Le Dina¹⁶ régle les relations au sein de la communauté de base en fonction de ses propres règles coutumières. Selon la loi 96-025, si deux ou plusieurs communautés de base gèrent conjointement un espace naturel et/ou forestier, chaque règle coutumière propre à chaque communauté de base nécessite la mise

¹⁶ La Dina ou le Dine est une modalité de réglementation de l'économie des communautés de base. Le Dina règle de base, ensemble de normes régissant la vie au sein de la communauté de base. En cas d'échec de la résolution d'une situation conflictuelle par le Dina (car le Dina ne dispose pas des outils permettant de résoudre le conflit), un recours en justice peut être engagé.

en conformité du Dina à ses spécificités. Le Dina constitue une règle de base, un ensemble de normes régissant la vie au sein de la communauté de base. En cas d'échec de la résolution d'une situation conflictuelle par le Dina (car le Dina ne dispose pas des outils permettant de résoudre le conflit), un recours en justice peut être engagé (à ce moment là, le Dina ne peut plus être appliqué). Le Dina est inférieur à la loi étatique et il doit être en conformité avec le droit constitutionnel, législatif, réglementaire et aux coutumes de la Communauté de base (COBA) de la commune. Le Maire est l'autorité en charge du Dina. Le Dina ne rentre en vigueur qu'après avoir reçu le visa et l'approbation du maire ainsi que des représentants de la commune qui font appliquer le Dina. De plus, la définition de la communauté de base n'est pas claire, ce qui peut porter à confusion et créer des conflits entre les membres d'un Fokontany ou de plusieurs Fokontany¹⁷. Le Dina tente de mieux prendre en compte les problèmes réels que la loi 94-007 mais des biais d'application demeurent. Le cahier des charges dans la Loi Gélose du 30 septembre 1996 (Loi n°96-025 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables) régit et spécifie les droits, les obligations et les sanctions¹⁸ relatives aux propriétaires et gestionnaires. Il s'agit d'un document unilatéral (propriétaire-gestionnaire) dont la direction de l'environnement et des forêts encadre la COBA dans la gestion. Le dine ou dina régit les rapports de la COBA (un règlement intérieur) mais il s'applique aux acteurs externes en cas de délit¹⁹. Le dine respecte le droit constitutionnel, législatif, réglementaire et les usages de la communauté. La décentralisation accorde donc relativement peu de pouvoir aux COBA.

La loi Gélose (1996) et les autres textes internationaux évoquant l'environnement

En vertu de la Loi Gélose (Loi 96-025) sur la Gestion locale des ressources naturelles renouvelables, la participation des populations rurales est un facteur essentiel afin de promouvoir la gestion durable des ressources. La communauté de base dispose de la personnalité morale et du statut d'une organisation Non-Gouvernementale (ONG) en vue de la passation de contrat de transfert de gestion avec les autorités supérieures²⁰. Ce transfert de gestion octroie à la communauté de base « l'acte de gestion, l'accès, la conservation, l'exploitation et la valorisation des ressources faisant l'objet du transfert » (loi Gélose, 96-025). De plus, un cahier des

¹⁷ Voir cet ouvrage pour plus de précisions : Rakotoninindrina, Narson, */Dina/ et Communauté de Base, Atelier vers la mise en place du droit effectif de l'environnement à Madagascar*, 1999.

¹⁸ Le cahier des charges contient des clauses (administratives, financières et techniques) auxquelles les gestionnaires (COBA) sont assujetties.

¹⁹ Ce fut le cas pour le contrat de Antsahmeloka (Andapa).

²⁰ Cette disposition est nommée « gestion Locale Sécurisée du PA II ».

charges contenant des prescriptions et la réglementation sur l'exploitation des ressources permet de la valoriser et d'exploiter parcimonieusement les ressources dans le cadre de leur consommation et leur commercialisation (facteurs économiques)²¹. Ce texte promeut également la gouvernance²² et le Dina. La Loi Gélouse est une application directe en droit interne²³ des obligations contenues dans la Charte Internationale des Droits de l'Homme et la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples pour assurer la gouvernance des autochtones.

La Charte Internationale des Droits de l'Homme assujettit Madagascar au droit de gestion et d'exploitation de la diversité biologique alors que la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples pour assurer la gouvernance des autochtones assujettit l'Etat Malagasy à respecter et appliquer le droit des autochtones à disposer de leur territoire²⁴. Au sein de la communauté de base, l'ensemble des catégories et des âges de la population est représenté afin de faire valoir leurs intérêts²⁵. Ces acteurs veillent à l'application et au respect des principes de la gouvernance environnementale. Ainsi, la décentralisation des pouvoirs à la COBA est un mode de gouvernance administrative. La gestion communautaire est un moyen de développer les connections entre le droit positif et traditionnel, à l'instar du Dina qui devait être intégré dans le mécanisme de création des aires protégées. En vertu de la loi 96-025, le Dina joue un rôle dans les projets de développement et de conservation des Ressources Naturelles Forestières. En matière environnementale, le développement participatif veut atteindre deux objectifs principaux : la conservation des ressources naturelles et l'amélioration du cadre de vie de la population. Cela implique l'idée que la population est à la fois acteur et bénéficiaire du développement, comme l'indique la Déclaration de Rio de 1992 dans son principe 22 :

Les populations et communautés autochtones et les collectivités locales ont un rôle vital à jouer dans la gestion de l'environnement et le

²¹ D.M. Henkels, « Une vue de près du droit de l'environnement malgache », *African Studies Quarterly*, 1999.

²² La gouvernance est définie comme « l'exercice des pouvoirs politiques, économiques et administratifs dans la gestion où cet exercice s'effectue et s'évalue à tous les niveaux de la structure du système national, régional, et local », Henkels D.M., « Une vue de près du droit de l'environnement malgache », *African Studies Quarterly*, 1999.

²³ J. Laferrière, « Les Institutions de la III^e République Malgache », *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger* (R.D.P. 3-1994 Mai-Juin) p. 635-673, 644.

²⁴ *Confer.* note de bas de page 21.

²⁵ Ce mode de fonctionnement (COBA) est une alternative à l'ancienne structure sociale dominante où le Mpanjaka était le seul à décider au sein des communautés et la population devait voter à sa demande. Cf. Rakotson (L.), *La Rencontre du Décret de Création du Parc National de Ranomafana avec les Coutumes et Traditions Locales*, Mémoire de Maîtrise, Université de Fianarantsoa, Faculté de Droit, 1994.

développement du fait de leurs connaissances du milieu et de leurs pratiques traditionnelles. Les Etats devraient reconnaître leur identité, leur culture et leurs intérêts, leur accorder tout appui nécessaire et leur permettre de participer efficacement à la réalisation d'un développement durable.

Ce principe 22 de Rio consacre le principe de subsidiarité selon lequel les populations locales, proches de leurs réalités, sont les plus à même de les gérer. En théorie, cette intelligence de proximité permettra d'obtenir des efforts soutenus dans la conservation des ressources naturelles car il y a une implication, une appropriation, ainsi qu'une responsabilisation de la population locale. Le développement participatif répond ainsi à la démocratie locale, la libre administration et la bonne gouvernance. Pour qu'il y ait un véritable développement participatif, il faut habiliter les populations locales à gérer de manière responsable leurs ressources naturelles tout en permettant l'amélioration de leurs conditions de vie. L'idée de participation à la sauvegarde de son cadre de vie, érigé en devoir pour le citoyen par la Charte de l'environnement, ne doit pas revêtir un sens passif. L'idée d'acteur du développement évoque l'idée d'une participation « active ». Les populations locales doivent à cet égard bénéficier de transferts de compétences et de savoir-faire pour mener à bien leur gestion. C'est ici que le Fokonolona peut trouver sa place en tant qu'instance de socialisation, de responsabilisation et de conscientisation de l'individu sur le bien commun. Le contrat social concerté à la base où Dina apparaît ainsi comme un outil efficace pour assurer une gouvernance locale efficace.

Ces mesures ne règlent pas les problèmes qui demeurent dans la gestion des ressources. L'approche participative nécessite l'attribution de pouvoirs plus étendus aux Communautés de base (par le biais de la décentralisation), Fokontany et Fokonolona. Afin de préserver et de limiter toutes formes de pollution des ressources naturelles, le gouvernement et le groupement d'intérêt²⁶ travaillent conjointement et améliorent les dispositifs techniques, scientifiques et juridiques. La gestion des ressources naturelles et forestières consiste à mettre en œuvre des démarches possibles (capital physique, humain, sensibilisation, ...) en accord avec la législation locale en vue de parvenir à instaurer un développement durable et

²⁶ Le groupement d'intérêt se compose de centres de recherche et d'organisme d'appui et de divers membres d'institutions et d'organisation, à l'exemple du Centre d'Economie et d'Ethique pour le développement de Madagascar (C3EDM), de SAGE (organisme d'appui) et de DELC (Development and Environmental Law Center) qui concourent à la réalisation et à l'évaluation des objectifs en matière de préservation des RNF par le biais de consortium, des comités régionaux et du comité national.

harmonieux de la faune et de la flore. Le groupement d'intérêt relatif à l'environnement de Madagascar a récemment apposé le terme de gouvernance à celui de gestion des ressources naturelles et forestières²⁷. L'instauration de la bonne gouvernance, basée sur la démarche participative de l'ensemble des parties prenantes est un des principes fondamentaux pour mener à bien les politiques et mesures environnementales. Les acteurs politiques locaux (notamment les ministères connexes à la gouvernance environnementale) sont convaincus que la participation des communautés de base (discussion/concertation) de Fokontany et Fokonolona est un moyen d'atteindre la bonne gouvernance.

Malgré la législation en vigueur pour la gestion des ressources naturelles, avec une population essentiellement rurale (85 %), la pression des activités sur les ressources naturelles est forte. Ces textes sont encore peu diffusés et appliqués dans certaines régions.

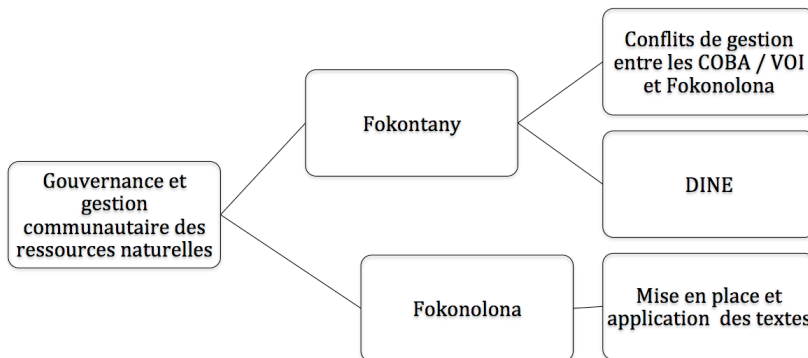
ANALYSE DES DICHOTOMIES ENTRE FOKONOLONA ET FOKONTANY ET PROPOSITION DE SOLUTIONS

Actuellement, les missions des Fokonolona et des Fokontany se confondent. En effet, leurs rôles sont confondus et l'un vient empiéter sur les fonctions de l'autre. Les Fokonolona sont des autorités reconnues par la loi mais dans les faits les Fokontany sont qualifiés de Fokonolona, mais ils ne bénéficient pas de reconnaissance administrative auprès du maire.

Les Fokonolona ont vu leurs pouvoirs diminuer avec le retrait de leur droit de vote lors des élections relatives aux chefs des Fokontany et lors des élections législatives. Actuellement, le préfet désigne les chefs des Fokontany alors que les maires désignent ceux des Fokonolona.

²⁷ La Gouvernance et la gestion communautaire et durable des ressources naturelles et forestières (GGCDRNF) est utilisée depuis quelques mois par le groupement d'intérêt.

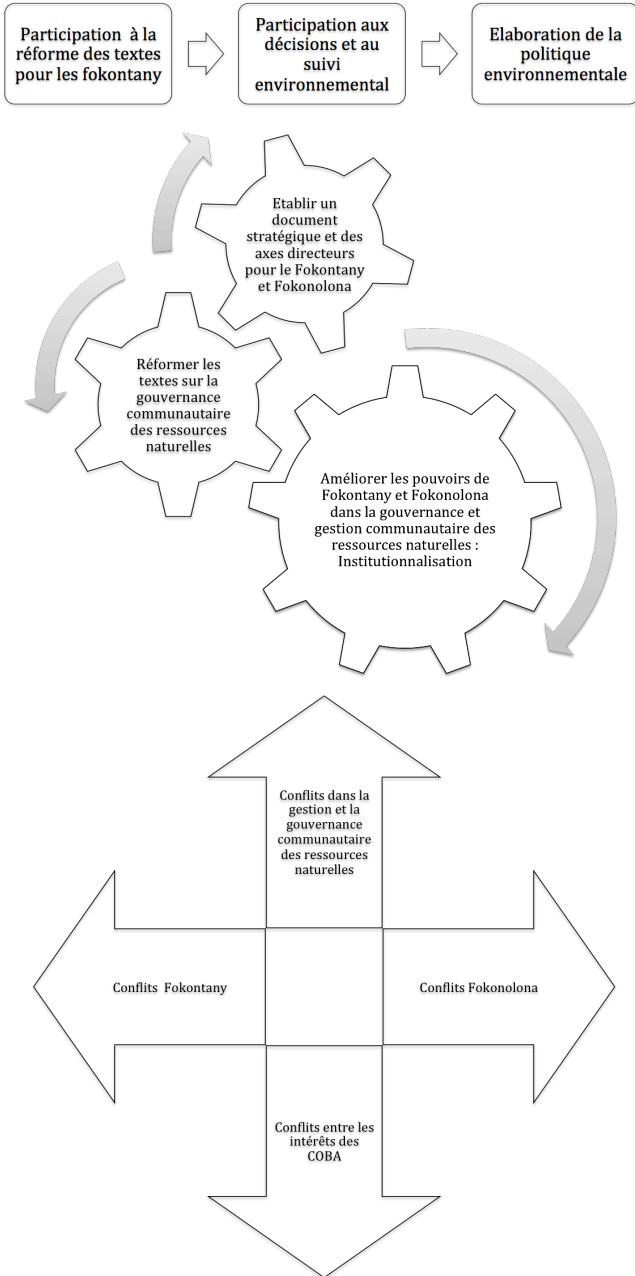
Etat actuel de la gouvernance des ressources naturelles par les Fokonolona et de Fokontany



Le consensus entre traditions et coutumes doit entraîner la passation d'un contrat social débouchant sur la gouvernance. Bien souvent le président du Fokontany (c'est-à-dire l'ensemble des communes) et le Fokonolona ne disposent pas d'informations que les COBA tentent de dissimuler dans le but de générer des profits via la gestion environnementale des ressources. Ainsi, ce schéma a été créé dans le cadre de cette étude afin de mettre en avant le rôle des Fokonolona et des Fokontany dans la gouvernance des ressources.

Proposition d'amélioration du fonctionnement des Fokonolona et des Fokontany

Une participation plus transparente des Fokontany et des Fokonolona dans la chaîne de production des textes, des stratégies et de récoltes des bénéfices devrait permettre de régulariser cette situation. La participation des Fokontany et des Fokonolona à la réforme des textes, à la prise de décisions et à l'élaboration de la politique environnementale sont trois solutions permettant d'atteindre une meilleure gestion environnementale. De plus, ces mesures doivent s'améliorer d'une réforme des stratégies, des textes et des pouvoirs des Fokontany et des Fokonolona. Ce schéma est une proposition d'amélioration du fonctionnement des Fokonolona et des Fokontany.



Source : CNRS

PROPOSITIONS DE MESURES D'AMÉLIORATION DU FOKONOLONA ET DU FOKONTANY DANS LA GOUVERNANCE COMMUNAUTAIRE DES RESSOURCES À MADAGASCAR

Diverses mesures peuvent être mises en œuvre par les acteurs pour résoudre ces conflits entre Fokontany et Fokonolona en complément de la révision des textes actuels en vue d'améliorer la gestion environnementale.

Le rôle du gouvernement

Le gouvernement et le ministère de l'environnement devraient assurer un contrôle des plans d'actions et schémas directeurs édictés par les communes, des rapports établis et mis en ligne pour les régions et établir un document définissant précisément les rôles et devoirs des Fokontany et Fokonolona dans la politique de gouvernance et de gestion des ressources naturelles en partenariat avec les groupes d'intérêts (DELIC, SAGE C3EDM).

Le rôle des COBA

A l'heure actuelle, cette confusion accentue la mauvaise gestion des ressources et le caractère opportuniste des COBA à l'égard de la sensibilisation aux ressources naturelles. Les COBA voient ces mesures comme des moyens de se procurer un revenu ou des profits sans toutefois réellement prendre en compte le caractère écologique et durable de cette gestion des ressources. Les trois solutions sont envisageables.

- Les COBA devraient mieux appliquer le DINA et payer les taxes et impôts qui leur sont imposés dans le cadre de la gestion communautaire des ressources naturelles.
- En outre, les populations ou membres de la COBA qui peuvent exercer une certaine influence sur les populations doivent davantage se mobiliser tels que femmes, chefs de villages, personnes influentes de la région, personnalités de la région afin de coordonner les actions et stratégies à appliquer au niveau de chaque région.
- De plus, les COBA doivent être solidaires entre eux afin de résoudre les problèmes sociaux et sociétaux auxquels ils sont confrontés à l'instar de la création d'associations.

Le rôle de la commune

Les communes peuvent mettre en œuvre des moyens simples pour atteindre une bonne gouvernance environnementale.

- La commune devrait s'assurer que les recettes soient bien collectées et réinvesties en équipements, dans la mise en place d'activités et dans la résorption des biais sociaux et sociétaux entre tous les acteurs et ces entités.
La commune devrait mettre en place des structures d'accueil, d'écoute et de soutien des populations de Fokontany.
- Chaque commune ou/et groupement de commune devrait établir un dossier avec des objectifs et un rétro planning comprenant un volet social/sociétal et économique avec les devoirs des Fokontany et Fokonolona.
- Il faudrait également demander aux COBA, Fokontany et Fokonolona quels sont leurs besoins et quelles sont pour eux les solutions qui leur permettraient dans leur vie quotidienne de respecter davantage les ressources naturelles et la forêt.
- Des équipes constituées de COBA devraient être mises en place à proximité des forêts afin de sensibiliser les exploitants et de surveiller au plus près les personnes qui effectuent du braconnage ou celles qui procèdent à des trafics divers liés aux ressources naturelles. De plus, les autorités doivent vérifier que ces équipes ne participent pas à ces trafics. Pour résoudre cette éventualité, il est porteur de mettre en œuvre un répertoire de surveillance qui effectuera des contrôles sur les zones gérées par ces équipes sans les en avertir au préalable.
- La mise en place d'un site internet par la commune ou la région avec des informations annuelles et trimestrielles, collectées par divers organismes, serait porteuse et permettrait de suivre au plus près l'évolution des ressources, les consommations, de contrôler et de procéder à une analyse de l'évolution de la consommation des ressources. Ainsi, un reporting fait par une équipe de développement durable pourrait être publié tous les trimestres et annuellement. Cette méthode permettrait d'éviter de prendre mieux en compte le rôle des Fokonolona dans cette gestion.
- La mise en place de tableaux de bord intégrant tous les items à mettre en œuvre en matière de gouvernance durable des transferts de gestion devrait permettre aux équipes qui réaliseront le reporting de diffuser aux autres partenaires.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Ouvrages

- AUBERT, S., RAZAFIANRISON, S., BERTRAND, A., *Déforestation et systèmes agraires à Madagascar : les dynamiques des tavy sur la côte orientale*, Montpellier – Antananarivo, CIRAD, CITE, FOFIFA, 2003.
- BEAUJARD, P., *Dictionnaire malgache-français*, Paris, L'Harmattan, 1998.
- BERTRAND, A., KARSENTY, A., MONTAGNE, P., *L'état et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar*, Paris, L'Harmattan, 2006.
- BUTTOUD, G., *La forêt et l'Etat en Afrique sèche et à Madagascar : changer de politique forestières*, Paris, Karthala, 1995.
- BROWN, M., *A history of Madagascar*, Princeton, Markus Wiener Publishers, 2000, p. 109.
- CHARBOUD, C., FROGER, G., MÉRAL, P., *Madagascar face aux enjeux du développement durable : des politiques environnementales à l'action collective locale*, Paris, Karthala, 2007.
- MAROTHIA DINESH, K., *Institutionalizing common pool resources*, New-Delhi, Concept Publishing Company, 2002.
- MUTTENZER, F., *Déforestation et droit coutumier à Madagascar : les perceptions des acteurs de la gestion communautaire des forêts*, Paris, Karthala, 2010.
- OSTROM, E., *Governing the commons : the evolution of institutions for collective action*, Cambridge, Cambridge University, press, 1990.
- OSTROM, E. et al., *Rules, Game and Common-Pool resources*, Michigan, The University of Michigan Press, 1994.
- OSTROM, E., GIBSON, C., C., MCKEAN M. A., *People and forests : communities institutions and governance*, Cambridge, MA : MIT Press, 2000.
- RAZAFINDRAKOTO, R., *Développement rapide et durable de Madagascar « est-ce une utopie ? »*, Antananarivo, IPA imprimerie, 2006.

Lois

- Ministère de la Justice, *1 000 Textes : environnement*, décembre 2001, p. 278.
- Ministère de l'environnement, des eaux et des forêts, *Loi n° 95-025 du 30 Septembre 1996 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables*, 1996, p. 7.
- La Loi n° 98-029 du 20 janvier 1999 portant Code de l'Eau.
- La Loi n°2004-015 du 19 août 2004 portant Charte de l'Environnement.

Rapports et articles

- BANQUE MONDIALE, « Analyse d'économie politique de la gouvernance à Madagascar », *Revue de la gouvernance et de l'efficacité du développement*, 2010, p. 1-20.
- C3EDM (Centre d'Economie et d'Ethique pour l'Environnement pour le Développement de Madagascar), « Indicateurs économiques pour l'évaluation des transferts de gestion », *bibliothèque du C3EDM, Université d'Antakso, Antananarivo*, mai 2005, p. 1-60.
- C3EDM, « INTRAG », bibliothèque du C3EDM, *Université d'Antakso, Antananarivo*, 2003, p. 1-90.
- LAFERRIÈRE, J., « Les Institutions de la III^e République Malgache », *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Etranger* (R.D.P. 3-1994 Mai-Juin), p. 635-673.

OSTROM, E., « Institutional Rational Choice : An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework », in Sabatier, Paul, *Theories of the Policy Process*, Boulder, CO : Westview Press, 2007, p. 21-64.

WINTERBOTTOM, B., « Réflexions sur l'amélioration de la Gestion des Ressources Forestières à Madagascar », *Rapport pour l'USAID/Madagascar*, 2001, p. 1-32.

Webographie

BALLET J., « La gestion en commun des ressources naturelles : une perspective critique », *Développement durable et territoire*, voir le site :

<http://developpementdurable.revues.org/3961?lang=en>.

Dictionnaire Encyclopédique de Malgache : <http://mondemalgache.org/bins/teny2/ntany>

HENKELS, D. M., « Une vue de près du droit de l'environnement malgache », article, *African Studies Quarterly*, Volume 3, Issue 2, Fall 1999 : <http://asq.africa.ufl.edu/v3/v3i2a3.pdf>

Organisation, fonctionnement et attributions des Fokontany :

<http://www.mprdat.gov.mg/ftk2.html>.

Fokonolona mivao : <http://www.fokonolona-mivao.org/realites-malgaches-actuelles.html>

Le projet Fokonolona miavo :

<http://www.fokonolona-mivao.org/pdf/user/documents/le-projet-fokonolona-mivao.pdf>

Le « Fokonolona », 33 ans après :

<http://www.madagascar-tribune.com/Le-Fokonolona-33-ans-apres,4705.html>

Chef Fokontany ou chef Fokonolona, c'est toujours le développement :

<http://www.madagascar-tribune.com/Chef-Fokontany-ou-chef-fokonolona,4613.html>

Madagascar, Pre-colonial Era, Prior to 1894, Country Guide, Malagasy Information Resource :

www.lupinfo.com