



Légitimité des normes environnementales dans la gestion locale de la forêt à Madagascar

Marie-Hélène Bérard*

En 1996, l'État malgache promulguait la *Loi 96-025 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables*¹ qui vise à transférer la gestion de certaines ressources naturelles aux communautés locales. Cette loi faisait suite à des études, colloques et ateliers préparatoires auxquels avaient participé de nombreux intervenants malgaches et étrangers, y compris des représentants des collectivités visées par cette mesure. La loi 96-025 ou loi GELOSE (Gestion locale sécurisée) prévoit accorder des droits de gestion sur certaines ressources naturelles, notamment celles de la forêt, dans le cadre de contrats négociés au niveau local par les acteurs concernés, soit l'État, la commune et les communautés de base. Cette loi est intervenue dans la seconde phase du *Plan national d'action environnementale*, qui doit permettre de décentraliser la gestion des ressources naturelles en faveur des communautés locales. Ce *Plan national d'action environnementale*, adopté à la fin des années 1980, faisait suite aux pressions des bailleurs de fonds internationaux qui préconisaient une réduction du rôle de l'État comme condition *sine qua non* à leur appui et la décentralisation comme la solution aux problèmes de développement et de démocratie.

La loi 96-025 propose une nouvelle façon de construire le droit de l'environnement en privilégiant une approche de contractualisation du droit, le recours à des médiateurs environnementaux ainsi que l'intégration du droit traditionnel dans le droit étatique. Cette dernière situation se manifeste tout particulièrement par l'adoption d'un *Dina*, une convention locale traditionnelle², lors de l'établissement des contrats de gestion, en plus d'un plan

* Pour cette recherche, l'auteure a bénéficié d'une bourse de doctorat du Programme de bourses d'études supérieures du Canada du Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH) ainsi que d'une bourse de terrain du Centre de recherches pour le développement international (CRDI).

¹ *Loi 96-025 du 10 septembre 1996 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables*, Journal Officiel (J. O.) du 14 octobre 1996, p. 2377-2385.

² En nous appuyant sur la typologie de Le Roy et Wane (1982), nous faisons une distinction entre les *Dina* endogènes qui relèvent du droit traditionnel, les *Dina* coutumiers adoptés lors de la période coloniale et postcoloniale et les *Dina* GELOSE qui appartiennent davantage au droit local. Il est important de préciser que ces différents types de *Dina* existent en parallèle sur le terrain et empruntent les uns des autres. En d'autres mots, les *Dina* GELOSE n'ont pas fait disparaître les *Dina* endogènes qui continuent de régir certains aspects importants de la vie des villageois, comme la sécurité ou l'entraide

d'aménagement et d'un cahier de charges. La prise en compte de l'institution du *Dina* dans la loi 96-025 apparaît dès le début comme une condition essentielle à la réussite des transferts de gestion. En effet, malgré un effritement des structures sociales traditionnelles, les *Dina* jouent encore un rôle important dans la société malgache, surtout dans les régions éloignées. Les *Dina* présentent également l'avantage d'être relativement proches du droit positif, usant déjà de prescriptions et de sanctions pécuniaires. Ces conventions locales qui régissent traditionnellement les rapports internes des communautés locales sont perçues également comme ayant la capacité de responsabiliser les paysans³.

Comme les moyens dont dispose l'État malgache pour faire respecter les lois et les règlements sur le terrain sont limités, en raison de la faiblesse des infrastructures et du manque de ressources humaines et financières, le recours aux *Dina* présente également une meilleure garantie de conformité aux lois du pays. Les autorités publiques affirment que les *Dina* permettent de garantir un meilleur respect des règles négociées entre les communautés locales et les représentants de l'État. C'est d'ailleurs ainsi que l'organisme chargé des transferts de gestion définit les *Dina*, c'est-à-dire comme une « convention communautaire qui garantit à l'État le respect des termes du contrat et du PAGS [Plan d'Aménagement et de Gestion Simplifié] »⁴. En fait, les *Dina* bénéficient d'une légitimité plus grande, chez les populations rurales, que les lois étatiques. Pour les concepteurs de la loi 96-025, la dégradation des ressources naturelles est liée à la concurrence sur le terrain d'un système « légal et dominant » et d'un « mode de gestion locale, traditionnelle et communautaire » prédominant et plus légitime pour les populations⁵. L'utilisation du *Dina* dans le cadre de la loi 96-025 permettrait alors de réconcilier le « légal » et le « légitime », de manière à assurer une gestion durable des ressources naturelles⁶.

Cet article se penche tout particulièrement sur l'utilisation des *Dina* dans l'application de la loi 96-025, afin de voir si cette intégration d'une institution traditionnelle dans le droit étatique a favorisé une plus grande légitimité des normes environnementales au niveau local. Nos données proviennent d'une recherche de terrain d'une durée de six mois effectuée à Madagascar dans

villageoise, et certains *Dina* coutumiers comme les *Dina* de reboisement se retrouvent parfois en compétition avec les *Dina* GELOSE pour encadrer l'accès et l'utilisation des ressources de la forêt. Pour la typologie, voir É. Le Roy et M. Wane, « La formation des droits non-étatiques », dans P. Touzard (dir.), *Encyclopédie juridique de l'Afrique*, t. 1, « L'État et le droit », Abidjan, Nouvelles éditions africaines, 1982, p. 355.

³ Office National pour l'environnement de Madagascar (ONE), *Elaboration de schéma directeur et de Dina type pour la gestion locale communautaire des feux*, juin 1996, p. 44.

⁴ Service d'Appui à la Gestion de l'Environnement (SAGE), en ligne : <<http://www.madagascarsage.org/spip.php?rubrique6>> (site consulté le 12 juillet 2010).

⁵ A. Bertrand, « La gestion contractuelle, pluraliste et subsidiaire des ressources renouvelables à Madagascar (1994-1998) » (1999) 3 (2) *African Studies Quarterly*, en ligne : <<http://web.africa.ui.edu/asq/v3/v3i2.htm>> (site consulté le 12 juin 2008).

⁶ M. Razafindrabe, « Les aspects humains de la gestion des ressources naturelles à Madagascar : quelques jalons d'une anthropologie du droit », dans E. Le Roy (dir.), *Quelques jalons d'une anthropologie du droit*, Paris, Laboratoire d'anthropologie juridique de Paris, 1998, p. 76.

le cadre de notre doctorat en droit. En plus de réaliser quarante entrevues avec des acteurs clés de la mise en œuvre de la loi 96-025, nous avons également recueilli le texte de trente-deux *Dina* GELOSE, des documents afférents comme les cahiers de charges et les plans de gestion, ainsi que divers autres documents qui n'étaient pas disponibles au Canada, comme les synthèses des ateliers et colloques, les diverses évaluations de la loi 96-025, les rapports d'experts et les textes de lois introuvables sur Internet⁷.

Nous aborderons d'abord les raisons qui nous ont poussée à nous intéresser à la question de la légitimité du droit, et plus particulièrement à la légitimité des normes environnementales, dans le contexte de la gestion locale de la forêt à Madagascar (1). Nous nous intéresserons ensuite aux trois éléments qui nous apparaissent significatifs pour évaluer la légitimité des nouvelles règles de gestion : le premier concerne la concordance des *Dina* GELOSE par rapport aux modes de régulation locale (2), le deuxième porte sur le rôle de l'État dans la mise en œuvre de la loi 96-025 (3) et le troisième a trait aux liens qui existent entre ces nouveaux *Dina* et les enjeux environnementaux mondiaux tels qu'énoncés par le droit international (4).

1. La légitimité des normes environnementales

À Madagascar, comme ailleurs en Afrique, les normes environnementales interviennent aujourd'hui dans un contexte juridique pluraliste et marqué par la mondialisation. Sur le terrain, de nouvelles normes issues de la sphère globale côtoient désormais les normes nationales et les normes locales. De nouveaux acteurs, comme les organisations non gouvernementales (ONG), les entreprises et les communautés locales, exercent une influence grandissante sur la formation et la mise en œuvre du droit. Cette situation amène les États à se tourner de plus en plus vers de nouvelles techniques d'encadrement des conduites, comme la contractualisation des normes, ou encore vers de plus anciennes méthodes, comme l'intégration du droit traditionnel au droit étatique afin de rendre les normes environnementales plus légitimes sur le plan local.

Cette recherche de légitimité dans le droit n'est pas nouvelle pour les pays d'Afrique francophone qui se sont vu imposer un système juridique exogène par la colonisation. Elle s'avère nécessaire en raison de la coexistence de normes juridiques traditionnelles, coutumières et modernes qui régissent les mêmes domaines, comme l'accès aux ressources naturelles et leur contrôle, ou encore le règlement des conflits. Mais ce sont aujourd'hui les défis environnementaux planétaires, comme le déclin de la biodiversité, la dégradation

⁷ Les observations de nos visites sur le terrain, de même que les discussions informelles avec des informateurs, ont aussi été consignées. Les entrevues et les notes de recherche ont été traitées et analysées au moyen du logiciel de traitement de données qualitatives *N'Vivo*. Ce logiciel nous a permis de trier le matériel qualitatif en fonction de nos trois axes de recherche et de dégager les thèmes récurrents. Nous avons codé les quarante entrevues et les notes de terrain, et croisé ces informations avec les rapports d'évaluation de la loi 96-025, les rapports d'experts, les synthèses d'ateliers et la littérature académique pour dégager les convergences et les divergences dans les perspectives des différents acteurs de la mise en œuvre de la loi 96-025.

rapide des ressources forestières et les changements climatiques, qui imposent de rendre les normes environnementales plus légitimes en regard de leurs destinataires. Selon l'Agenda 21 des Nations Unies, les lois et réglementations jouent un rôle important pour orienter les conduites humaines face à l'environnement⁸. Mais encore faut-il que ces règles juridiques aient du sens pour les populations concernées et qu'elles suscitent des changements positifs.

Dans un contexte juridique pluraliste et marqué par la mondialisation, la rationalité formelle du droit⁹ ne saurait suffire à assurer des normes environnementales légitimes. Comme le dit Belley, la légitimité nécessite d'être repensée de manière substantielle car la « pratique régulatoire actuelle ne [repose] plus sur la prémisse d'une direction transcendante et unifiée »¹⁰. En effet, l'État n'étant plus une autorité aussi centrale dans la régulation juridique, la légitimité du droit ne peut plus se restreindre au cadre strict de la légalité et de l'État et doit au contraire s'ouvrir à l'intervention d'autres acteurs, comme les entreprises, la société civile, les populations locales et certaines organisations internationales¹¹. Il importe donc de réfléchir à de nouveaux ancrages, éthiques ou autres, pour fonder le droit de l'environnement. Ainsi, nous nous intéresserons autant aux facteurs locaux, aux responsabilités étatiques ou à l'encadrement que peut fournir le droit international pour rendre les normes environnementales plus légitimes.

Des recherches récentes sur la gouvernance locale des ressources naturelles en Afrique francophone font valoir l'importance de tenir compte des modes de régulation locale pour rendre le droit plus légitime aux yeux des populations locales. Barrière, par exemple, plaide pour un droit de « l'intérieur » qui intègre les savoirs et les schèmes culturels locaux¹². Pour sa part, Lavigne Delville dit que « les règles pertinentes et efficaces ne sont pas celles qui ont la meilleure rationalité technique, mais celles qui font sens aux yeux des acteurs concernés, sont légitimes à leurs yeux, et sont possibles à mettre en œuvre en pratique »¹³.

Pour leur part, Brechin *et al.* s'intéressent aux institutions humaines comme les lois et les pratiques qui régissent les comportements à l'égard

⁸ *Agenda 21*, Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Organisation des Nations Unies (ONU), (Doc. NU, A/CONF.151/26/Rev.1) vol. 1 (1993), paragr. 8.13 et 8.14.

⁹ La rationalité formelle du droit est définie par Weber comme « la mise en cohérence logique et [...] la systématisation abstraite des règles juridiques », M. Coutu, « Légitimité du droit et transformation de la culture juridique », dans B. Melkevick, (dir.), *Transformation de la culture juridique québécoise*, Ste-Foy, Presses de l'Université Laval, 1998, p. 70-71.

¹⁰ Belley cité dans M. Coutu, *supra*, note 9, p. 80.

¹¹ S. Bernstein, « Legitimacy in Global Environmental Governance », (2005) 1 (2) *Journal of International Law & International Relations*, p. 142.

¹² O. Barrière, *Droit négocié de gouvernance locale : la charte de territoire pour une gestion concertée de l'environnement*, ERSA, « Gouvernance locale et développement durable », Paris, 2007, p. 17-18. Voir aussi G. Hesselting, « Legal and Institutional Incentives for Local Environmental Management », dans H. S. Marcussen (dir.), *Improved Natural Resource Management*, Roskilde, International Development Studies, 1996, p. 113.

¹³ P. Lavigne Delville, « Conditions pour une gestion décentralisée des ressources naturelles. Entre "community failures", "market failures" et "state failures", construire de nouveaux "commons" », *L'État et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar*, Paris, l'Harmattan, 2006, p. 167.

des ressources naturelles et font valoir que le contrôle social s'exerce efficacement dans la mesure où il est perçu comme légitime du point de vue des principaux intéressés. Pour ces auteurs, la légitimité est définie socialement. Ainsi, des règles de gestion qui visent à protéger la biodiversité, mais qui contreviennent aux pratiques des utilisateurs locaux, peuvent être perçues comme illégitimes par ces derniers si elles ne font pas l'objet d'une négociation concertée. La légitimité doit donc être construite par les différents acteurs (populations locales, représentants de l'État et des organismes internationaux). Elle doit être constamment renégociée et fondée sur un contrôle social juste, une mise en œuvre équitable, un dialogue entre les parties et des arrangements institutionnels solides¹⁴.

D'autres font remarquer, à juste titre, que la légitimité des normes environnementales ne devrait pas s'évaluer en fonction de critères qui seraient négociés entre le gouvernement et les représentants d'un groupe donné. Une prise en compte plus large est nécessaire, étant donné que les problèmes d'environnement débordent le cadre local et national. Comme le précise Lambert-Habib : « l'action locale doit [...] s'accompagner d'une réflexion globale, systémique et solidaire sur les enjeux environnementaux »¹⁵. Le droit international de l'environnement apparaît dès lors comme un cadre privilégié pour permettre de solidariser les communautés humaines face aux enjeux environnementaux globaux. Il peut aussi donner des balises comme le fait, par exemple, l'article 10c) de la *Convention sur la diversité biologique* qui protège et encourage l'usage coutumier des ressources biologiques dans la mesure où ces pratiques traditionnelles sont compatibles avec les impératifs de conservation et leur utilisation durable¹⁶. Le droit international peut aider à orienter les conduites en indiquant des valeurs fondamentales¹⁷ et peut même fournir des incitatifs pour agir.

Pour Brunnée et Toope, qui s'inspirent des théories de Lon L. Fuller¹⁸, la légitimité du droit ne repose pas sur l'autorité, mais plutôt sur sa capacité à générer des normes qui sont ancrées dans les pratiques sociales, qui sont le fruit d'un processus équitable et qui sont porteuses de buts ou d'aspirations

¹⁴ S. Brechin, P. R. Wilshusen, C. L. Fortwangler et P. C. West, « Beyond the Square Wheel: Toward a More Comprehensive Understanding of Biodiversity Conservation as Social and Political Process », (2002) 15 *Society and Natural Resources*, p. 43.

¹⁵ M.-L. Lambert-Habib, « Décentralisation constitutionnelle et environnement », (2004) 1 *Revue juridique de l'environnement*, p. 18-19.

¹⁶ *Convention sur la diversité biologique*, ONU, 1992, en ligne : <<http://www.cbd.int/doc/legal/cbd-fr.pdf>>.

¹⁷ « The most important role for international law in a global society that is both integrated and fragmented may be as the expression of fundamental norms (or values) among peoples [...] », E. Brown-Weiss, « The Changing Structure of International Law », dans M. Prieur et C. Lambrechtz (dir.), *Les hommes et l'environnement : Quels droits pour le vingt-et-unième siècle?*, Paris, Éditions Frison-Roche, 1998, p. 6.

¹⁸ Le philosophe du droit Lon L. Fuller s'est intéressé indirectement à la question de la légitimité dans le cadre de ses recherches sur les dimensions implicites du droit (*implicit law*). Fuller pensait que l'existence même du droit repose sur le lien entre les lois édictées et les pratiques et conventions sociales. Voir J. Postema, « Implicit Law » dans W.J. Witteveen, W. van der Burg, (dir.), *Rediscovering Fuller: Essays on Implicit Law and Institutional Design*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 1999, p. 265.

partagées par les acteurs. Selon ces auteurs, le droit est plus persuasif quand il est construit de manière interactionnelle, par un large éventail de participants. Si les travaux de Brunnée et Toope aident à mieux comprendre le pouvoir contraignant du droit dans la société internationale, ils permettent également, selon nous, d'éclairer les conditions d'adhésion aux normes environnementales dans un contexte juridique complexe.

Pour Brunnée et Toope, l'adhésion aux règles juridiques est efficace dans la mesure où les normes sont légitimes pour les principaux intéressés¹⁹. Mais il faut prendre en compte autant les qualités internes qu'externes des normes pour évaluer leur légitimité auprès des personnes qui auront à s'y soumettre, car ces auteurs considèrent que c'est une condition essentielle au respect des normes : « *When legal norms are perceived to be legitimate, because of their adherence to an internal morality, and their congruence with a normative inheritance, past and present social practice and contemporary aspirations, they generate adherence and serve to persuade*²⁰. » Ces développements théoriques entourant la légitimité du droit nous apparaissent particulièrement pertinents pour mieux comprendre en quoi l'utilisation des *Dina* dans le cadre de la loi 96-025 favorise ou non une plus grande légitimité des normes environnementales au plan local.

2. Décalage entre les nouveaux *Dina* et les modes de régulation locale

Le mot *Dina* signifie littéralement « pacte » et peut servir à exprimer plusieurs choses : pacte entre deux personnes, accord entre le gouvernement et son peuple, convention locale, etc. Dans le cadre de cet article, nous nous intéressons aux *Dina* en tant que conventions locales. Il existe, par exemple, des *Dina* pour prévenir les vols de bœufs, mener à bien certains travaux collectifs, protéger les forêts sacrées ou encadrer le travail dans les champs. Raharijaona définit le *Dina* comme une « sorte de convention collective passée entre les membres d'une même communauté familiale ou villageoise, qui s'impose à tous les membres de la communauté et dont l'inobservation peut être sanctionnée par des réparations pécuniaires (*Vonodina*) ou même par les tribunaux de simple police »²¹. Pour notre part, nous définissons le *Dina* comme une convention locale traditionnelle utilisée pour établir des règles communes, dans un but de cohésion sociale, d'entraide ou de sécurité, et qui comporte des sanctions en cas de non-respect²².

¹⁹ J. Brunnée et S. J. Toope, « Environmental Security and Freshwater Resources : Ecosystem Regime Building », (1997) 91 *American Journal of International Law*, p. 31.

²⁰ J. Brunnée et S. J. Toope, « International Law and Constructivism: Elements of an Interactional Theory of International Law » (2000-2001) 39 *Columbia Journal of Transnational Law*, p. 74.

²¹ H. Raharijaona, « Le droit malgache et les conventions de fokolonona », dans J. Poirier (dir.) *Etudes de droit africain et de droit malgache*, Paris, Cujas, 1965, p. 49.

²² D'autres définitions du *Dina* insistent davantage sur les rituels : « un accord ou une convention passé par les membres d'un *Fokonolona*, à l'intérieur duquel ceux-ci font un serment coutumier », Ravelojaona dans R. A. Rajaona, « Le *dinam-pokonolona*, mythe, mystique ou mystification? », (1980) 7 *Annuaire des pays de l'Océan Indien*, p. 145; et aussi « une convention ou accord entre les membres d'une communauté déterminée où chaque membre doit marquer son adhésion par des serments ou des imprécations et

Nous avons retenu trois aspects qui dénotent, selon nous, le décalage entre les *Dina* GELOSE et les représentations, pratiques et régulations locales. Nous allons d'abord souligner le caractère stéréotypé des nouveaux *Dina*, que l'on conçoit, dans bien des cas, sans tenir compte des différences entre les communautés locales. Nous aborderons ensuite la question des sanctions pécuniaires, qui prennent beaucoup de place dans les *Dina* GELOSE. Enfin, nous traiterons de l'inopposabilité aux tiers des nouveaux *Dina*, ce qui pose des problèmes quant à leur capacité à répondre aux intérêts de ceux à qui ce droit s'adresse.

2.1 Un nouveau *Dina* stéréotypé

L'analyse des trente-deux *Dina* GELOSE recueillis à Madagascar nous a permis de constater que la forme et le contenu de ces nouveaux *Dina* dépendent largement des organismes qui ont appuyé les communautés locales dans l'élaboration de leur contrat de gestion. Par exemple, les *Dina* élaborés par le CIRAD²³ sont courts (une à trois pages) et renferment un minimum de dispositions, soit les objectifs du *Dina*, les personnes concernées et la liste des interdictions ou des contraintes dans l'utilisation des ressources naturelles. À l'opposé, les *Dina* du WWF²⁴ sont beaucoup plus élaborés (10 pages en moyenne) et couvrent de façon exhaustive tous les aspects de la gestion des ressources renouvelables : délimitation des ressources, coupes, prélèvements d'arbres, prélèvement de plantes médicinales, réglementation des feux, sanctions, etc. L'importance accordée aux *Dina* dans les contrats de transfert de gestion soutenus par le WWF s'explique, en partie, par un souci d'établir des règles qui soient le plus compréhensibles possibles par les populations visées.

Mais c'est surtout à travers nos entretiens avec les acteurs-clés de la mise en œuvre de la loi GELOSE que nous est apparu un problème dans l'élaboration même du *Dina*. Loin de prendre en compte les modes de régulation endogènes pour élaborer le nouveau *Dina*, les organismes d'appui ont mis au point leur propre canevas, dont ils encouragent l'adoption, avec une participation plus ou moins grande des communautés concernées. Cette façon de faire aurait l'avantage d'être plus efficace et plus rapide, tout en permettant d'influencer les nouvelles règles mises en place. C'est, en tout cas, l'expérience de plusieurs intervenants que nous avons interviewés, dont ce chercheur malgache qui fait remarquer :

Et là, il y a une certaine tendance à faire une démarche stéréotypée, c'est-à-dire ce qu'on a fait ici, on essaie de le transférer ailleurs. Et

dans laquelle des sanctions ou malédictions sont prévues ou réservées à ceux qui ne respectent ou n'appliquent pas les termes convenus », V. Razanabahiny, *Le Dina : convention entre les membres de communautés villageoises, cas de la réserve naturelle intégrante d'Andohahelo Tolagnaro*, Mémoire de CAPEN, Filières Lettres Malagasy, 1995, p. 67.

²³ Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (organisme français).

²⁴ Fonds mondial pour la nature (*World Wildlife Fund*).

là, il semble que les populations locales ne font qu'acquiescer à ce qui est déjà acquis quelque part. Et là, quand tu vas lire deux ou trois contrats de transfert de gestion, le problème, c'est que le nom de l'association, le nom de la communauté locale de base, les ressources à transférer, il y a seulement ça qui change. Mais le contenu des dispositions dans le contrat, c'est presque du copié collé. Et là, je me suis dit, il y a quelque chose qui ne va pas, parce qu'à mon avis, les termes du contrat doivent suivre un canevas général mais dans le contenu, il devrait y avoir certains changements qui devraient disparaître. Car la sensibilité d'une population à une autre, l'affinité à son terroir, c'est pas du tout la même, je crois. Et c'est pourquoi je dis que le *Dina*, tel qu'il est pratiqué actuellement dans le cadre du transfert de gestion GELOSE, c'est un *Dina* stéréotypé alors qu'il faut que ce soit quelque chose qui reflète vraiment la réalité d'un terroir. [Entrevue AT-017, (chercheur malgache).]

Ces observations sont corroborées par une évaluation des transferts de gestion réalisée en 2005 par le Consortium RESOLVE, qui affirme que le nouveau *Dina* est caractérisé « par une démarche stéréotypée dans son élaboration alors que les véritables éléments du *Dina* qui sont des traditions orales différentes d'un terroir à un autre ne peuvent que se formuler différemment »²⁵. Ces résultats concordent également avec ce qui a été rapporté par les chercheurs, notamment Wiederkehr qui affirme que les *Dina* des communautés locales de base (CLB) investiguées étaient presque tous identiques²⁶. Pour sa part, Goedefroit relève que des contrats signés sont les mêmes d'un endroit à l'autre au point d'être absurdes : « Ainsi, un village se voit contraint, par contrat, d'abandonner la pratique de la pêche alors qu'il n'existe pas de ressource halieutique dans les parages²⁷. » Selon nos données, les nouveaux *Dina* semblent donc construits à partir d'une vision préfabriquée de la réalité locale.

2.2 Un accent sur les sanctions

De manière générale, les sanctions des *Dina* GELOSE visent à empêcher le défrichement, les feux de brousse, la chasse d'animaux protégés, la collecte de plantes endémiques ou de miel et l'encadrement des droits d'usages traditionnels. Ce qui surprend à la lecture de ces nouveaux *Dina*, c'est qu'ils comportent beaucoup d'interdictions assorties de sanctions pécuniaires. En effet, la dimension répression du droit y prédomine, au détriment de la cohésion sociale qui est la raison d'être du *Dina* endogène²⁸. Cela s'explique d'abord

²⁵ Consortium Resolve-PCP-IRD, *Évaluation et perspectives des transferts de gestion des ressources naturelles dans le cadre du Programme Environnemental 3*, Rapport final, phase 2 : analyse qualitative, octobre 2004, p. 86.

²⁶ Wiederkehr cité dans H. C. S. Ralalarimanga, *Droit, pratiques locales et gestion durable des ressources naturelles renouvelables : Étude de cas sur l'application de la GELOSE à Ambohirano Merikanjaka*, mémoire de diplôme d'études approfondies, École supérieure des sciences agronomiques, Université d'Antananarivo, février 2006, p. 57.

²⁷ S. Goedefroit, « La restitution du droit à la parole », (2006) 178 *Études rurales*, p. 50.

²⁸ D. J. Randriamanalina, « Logique communautaire et gestion des ressources naturelles renouvelables terrestres chez les Betsimisaraka du nord-est », (2002) 2 *Cahiers du C3EDM*, p. 22.

par le fait que la loi 96-025 a des visées « éducatives », selon l'un des rédacteurs de la loi GELOSE²⁹. Elle se veut une transition vers le droit moderne, en permettant notamment aux populations rurales de se familiariser avec un nouveau système de sanctions.

Les *Dina* appuyés par les ONG pour la conservation de la nature sont généralement les plus stricts et ils multiplient les interdictions, au point que certains chercheurs trouvent qu'ils s'apparentent aux lois forestières des années 1930³⁰. Nous avons en effet constaté ce recours à une approche plus répressive et même trouvé des *Dina* qui vont jusqu'à rendre la communauté de base financièrement responsable des infractions dont les auteurs n'ont pas été identifiés. Cela n'est certainement pas étranger au fait que les agents forestiers jouent un rôle important dans l'élaboration de ces *Dina*.

De fait, au moment de l'application des sanctions, les *Dina* GELOSE se butent souvent à la résistance de la population. Par exemple, dans certaines régions où le droit traditionnel est encore pratiqué, une faute commise par ignorance des règles n'entraîne pas de conséquences fâcheuses³¹. À l'opposé, le *Dina* GELOSE fonctionne selon l'adage « nul n'est censé ignorer la loi » et devrait s'appliquer en toutes circonstances. Malgré cela, les populations ont souvent le réflexe d'appliquer le nouveau *Dina* en composant avec ces deux logiques juridiques. Ainsi, elles exigeront la moitié de l'amende prévue par le *Dina* GELOSE dans le cas où la personne a agi sans connaître le *Dina* de la communauté. Elles vont également tenir compte du fait que la personne a des enfants en bas âge, ou encore qu'elle risque de provoquer du désordre si on la force à payer l'amende au complet³².

Sur le terrain, une informatrice nous a confié qu'advenant une infraction mineure, les villageois n'en tiennent pas compte, même si cette infraction est inscrite dans le nouveau *Dina*. En fait, comme la forêt de tapia est naturelle et qu'ils ne l'ont pas plantée, ils sont tolérants et n'appliquent le *Dina* que dans les cas graves³³. D'autres informateurs nous ont raconté que si une personne qui a enfreint le *Dina* GELOSE ne peut payer le montant de la sanction, la communauté lui permettra de faire des travaux communautaires même si cette possibilité n'est pas prévue dans le *Dina*³⁴. Ailleurs, des communautés choisiront de s'arranger à l'interne et de ne pas recourir aux sanctions du nouveau *Dina*, car le souci de cohésion sociale est plus fort que les règles juridiques exogènes introduites par les *Dina* GELOSE. En plus de mettre en lumière le décalage entre les normes édictées par les nouveaux *Dina* et leur application sur le terrain, l'exemple des sanctions permet de mesurer la fréquence de ces allers-retours entre le droit étatique et le droit local. En fait, il nous fait comprendre que les populations rurales ne sont pas des acteurs passifs qui subissent le droit : elles s'adaptent, elles résistent, elles bricolent

²⁹ Entrevue 010 (juriste).

³⁰ Entrevue AT-004 (chercheur étranger).

³¹ Ralalarimanga, *supra* note 26, p. 36.

³² Entrevue Com-4 (villageois).

³³ Entrevue Com-9 (villageois).

³⁴ Entrevue AT-019-020 (ONG national).

les normes étatiques afin de les faire coïncider davantage avec leurs propres normes.

2.3 L'inopposabilité aux tiers

La forêt est un enjeu stratégique à Madagascar depuis une trentaine d'années. Les ressources forestières sont de plus en plus rares et font l'objet d'une compétition entre différents acteurs aux intérêts souvent conflictuels. Dans ce pays, la dégradation des ressources forestières est en grande partie le fait des migrants et des exploitants forestiers qui ne respectent ni les lois, ni les règles locales ou les traditions. Mais ces comportements peuvent aussi finir par influencer ceux des populations locales. Ainsi, des villageois qui avaient jusque là préservé leurs forêts, peuvent adopter des pratiques moins respectueuses de l'environnement à force de voir les étrangers s'emparer des ressources de leur terroir en toute impunité, comme le rapporte, entre autres, une étude de cas sur la forêt de Mérikanjaka³⁵.

Les populations rurales sont depuis longtemps conscients de l'impuissance de leurs règles traditionnelles devant la spirale de la dégradation. Lors des consultations qui ont précédé l'adoption de la loi GELOSE, elles ont demandé à l'État un renforcement de leurs *Dina* endogènes. C'est d'ailleurs une des principales raisons qui ont motivé les populations à signer des contrats GELOSE, car elles pensaient pouvoir ainsi mieux protéger leurs ressources naturelles. Elles espéraient être en mesure de se prémunir contre les migrants ou les exploitants forestiers qui sévissent sur leur territoire³⁶. Une évaluation de l'Office national pour l'Environnement de Madagascar (ONE), menée en 1998, confirme que les populations souhaitent avant tout sécuriser leurs droits sur les forêts en regard des prétendants (migrants, communautés voisines ou exploitants forestiers)³⁷.

Or, le nouveau *Dina* de la loi GELOSE est conçu dans la perspective inverse : il sert à régir la conduite des membres de la communauté de base et n'est pas opposable aux tiers. Le libellé de l'article 49 de la loi 96-025 est clair : le *Dina* sert à régir « les rapports entre les membres de la communauté de base ». Les *Dina* sont donc un outil de contrôle interne et de ce fait inopposables aux non-membres³⁸. Et cela malgré la prétention des concepteurs de la GELOSE d'avoir été à l'écoute des représentants des communautés locales lors des ateliers et colloques qui ont précédé l'adoption de la loi 96-025. Cette loi ne tient pas compte du point de vue des communautés ni des besoins exprimés à l'égard du renforcement de leurs *Dina* endogènes. Pire, elle présume que ce sont ces mêmes communautés locales qui sont responsables de la dégradation des ressources, et c'est pourquoi les *Dina* ne s'appliquent

³⁵ D'après Ralalarimanga, *supra* note 26, p. 24.

³⁶ *Ibid.*, p. 83.

³⁷ ONE, Cellule GELOSE, *Où en est la GELOSE en cette fin 1998? Bilan et priorités pour 99*, décembre 1998, p. 5.

³⁸ P. Montagne, « Transfert de gestion, gestion locale et décentralisation à Madagascar » dans A. Bertrand, P. Montagne et A. Karsenty, *L'État et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar*, Paris, l'Harmattan, 2006, p. 413.

qu'à ces collectivités. Par conséquent, les populations sont frustrées de ne pouvoir utiliser leur *Dina* GELOSE pour empêcher les migrants et les exploitants forestiers de prélever du bois et des plantes médicinales sur leur territoire.

Dès lors, il n'est pas surprenant de constater que certaines communautés locales résistent et appliquent leur *Dina* GELOSE de manière à ce qu'il reflète mieux les intérêts de leur communauté. Ainsi, même si la loi 96-025 prévoit que le *Dina* GELOSE ne régit que les relations entre les membres de la communauté de base, certaines collectivités adoptent des dispositions dans leur *Dina* qui s'appliquent aux tiers, comme le souligne le rapport du Consortium RESOLVE³⁹. On y donne l'exemple d'une communauté de base qui a appliqué le *Dina* en dehors de son terroir : « [...] par ignorance ou par excès de dynamisme, la COBA [communauté de base] l'a appliqué [le *Dina*] tant au sein de la zone qui lui a été confiée qu'aux alentours, ce qui lui a valu des menaces de résiliation de leur contrat par le Service des Eaux et Forêts »⁴⁰.

Ailleurs, des communautés de base adoptent des *Dina* s'appliquant aux tiers avec la bénédiction des organismes d'appui qui semblent se résoudre à faire ce compromis pour conclure des contrats de gestion. Plus curieux encore, ces *Dina* sont généralement entérinés par le maire et le sous-préfet qui sont pourtant chargés d'en vérifier la conformité avec les lois. Si nous ne savons pas à quel point ces dispositions sont réellement effectives face aux tiers, nous avons pu constater que dans plusieurs régions de Madagascar, des *Dina* GELOSE comportent des dispositions s'appliquant aux tiers en dépit du fait que celles-ci vont à l'encontre de l'article 49 de la loi 96-025.

Outre la stratégie qui consiste à insérer de telles dispositions dans leur *Dina*, les populations locales ont également une autre tactique pour faire savoir aux communautés extérieures qu'elles ont des droits sur les ressources : la ritualisation du *Dina*. Au départ, la loi 96-025 ne prévoyait rien à ce sujet, mais très vite, la ritualisation du *Dina* GELOSE a été utilisée par des populations pour établir leurs droits exclusifs sur les ressources. En effet, la ritualisation est l'occasion par excellence de montrer à toutes les communautés environnantes et aux migrants qu'un contrat a été signé avec l'État et que la CLB est maintenant dépositaire de droits sur ces ressources. Elle permet aussi de faire connaître le *Dina* de manière à ce que personne ne puisse prendre du bois ou des plantes en plaçant l'ignorance. Au cours de nos entretiens, des intervenants nous ont parlé de la transformation de ce rituel par les populations. Celui-ci peut presque s'apparenter à une démonstration de force, sur le plan symbolique, surtout si des personnalités importantes y assistent et

³⁹ Consortium RESOLVE-PCP-IRD, *Évaluation et perspectives des transferts de gestion des ressources naturelles dans le cadre du Programme Environnemental 3*, Rapport final, phase 2 : analyse qualitative, octobre 2004, p. 25 (annexe).

⁴⁰ *Ibid.*

si la cérémonie est accomplie selon les règles traditionnelles, avec invocations et sacrifice de zébu.

3. Un État qui ne prend pas sa place

Il aura fallu plus de quatre ans pour adopter les décrets d'application de la loi 96-025 et il existe encore aujourd'hui de sérieux problèmes de cohérence dans les lois et règlements qui encadrent les transferts de gestion. Nous pensons plus particulièrement aux rivalités entre la loi 96-025, loi intersectorielle, et le décret de Gestion contractualisée des forêts (GCF), qui est une mesure d'application de la loi forestière et qui vient concurrencer la loi GELOSE sur le terrain. Il faut associer le retard à régler ces difficultés sur le plan juridique à l'affaiblissement de l'État malgache, consécutif au processus de décentralisation imposé par les bailleurs de fonds dans les années 1980. Non seulement l'État est ralenti dans sa capacité d'adopter les instruments juridiques nécessaires à la mise en œuvre de la loi 96-025⁴¹, mais l'arrivée subséquente de nouveaux acteurs privés dans la gestion de l'environnement et des ressources naturelles suscite des résistances de la part des services administratifs et techniques de l'État. Il arrive souvent que ces derniers, contrariés de perdre leurs prérogatives, entravent la mise en œuvre de la loi GELOSE⁴².

Dans cette section, nous traiterons de la coordination étatique de la mise en œuvre de la loi 96-025 et, plus particulièrement, des principaux problèmes qui nuisent à la légitimité de la loi 96-025. Il sera d'abord question de l'attention accordée aux indicateurs quantitatifs des transferts de gestion au détriment de leur qualité, ce qui incite les organismes d'appui à prendre tous les moyens pour faire signer des contrats de gestion. Ensuite, nous verrons que les populations locales ne sont pas les seules à bricoler la loi 96-025 et que les *Dina* GELOSE ont été largement instrumentalisés par les organismes d'appui et l'État afin de promouvoir leurs propres objectifs.

3.1 Une course aux contrats

Selon l'approche patrimoniale de GELOSE fondée sur la médiation, la négociation et le contrat, les transferts de gestion devaient être entrepris à l'initiative des populations. Pour Babin et Bertrand, la demande de contrat de gestion doit émaner de la communauté locale et servir l'intérêt de cette dernière et de la commune⁴³. C'est pourquoi l'article 9 de la loi 96-025 prévoit que ce sont les CLB qui doivent s'adresser aux autorités étatiques pour faire les demandes de transfert de gestion. Les promoteurs de la GELOSE étaient convaincus que ces contrats seraient « souhaités par les villageois, exaspérés et démunis

⁴¹ B. Ramamonjisoa, « Origines et impacts des politiques de gestion des ressources naturelles à Madagascar », (2004) 155 (11) *Schweiz Z. Forstwes*, p. 6.

⁴² S. Aubert, « La gestion patrimoniale des ressources forestières à Madagascar », dans M.-C. Cormier-Salem et al. (dir.), *Patrimonialiser la nature tropicale - Dynamiques locales et enjeux internationaux*, Paris, IRD Edition, Collection colloques et séminaires, 2002, p. 120.

⁴³ D. Babin et A. Bertrand, « Comment gérer le pluralisme : subsidiarité et médiation patrimoniale », (1998) 49 (194) *UNASYLVA*, p. 6.

devant les dégradations du milieu, et soucieux de s'inscrire dans un lien clair et reconnu avec l'État »⁴⁴.

Toutefois, les premières années de la mise en œuvre de la loi 96-025 furent décevantes si l'on tient compte du peu de contrats conclus avec les communautés locales⁴⁵. Que ce soit par manque d'intérêt, par méfiance ou tout simplement parce qu'elles n'ont pas été suffisamment informées, les populations rurales ont démontré peu d'empressement à conclure des contrats de gestion avec l'État, d'autant plus qu'elles considèrent les ressources de leur terroir comme leur patrimoine commun légué par leurs ancêtres, et non comme relevant du domaine de l'État.

Face aux difficultés de ces premières années, l'État malgache, qui ne souhaitait pas perdre les montants alloués par les bailleurs de fonds internationaux pour opérationnaliser la décentralisation de la gestion des ressources naturelles, allait permettre un premier écart par rapport à la démarche préconisée dans la loi 96-025. Ainsi, les ONG nationales et internationales ne seraient plus simplement des organismes d'appui aux communautés locales dans l'élaboration de leurs contrats de gestion, mais elles auraient désormais le droit de faire du démarchage auprès de ces communautés pour les convaincre de conclure des contrats avec l'État⁴⁶. Les ONG recevraient en outre leur financement directement des bailleurs de fonds et ne devraient des comptes qu'à ces derniers.

Une véritable « course aux contrats »⁴⁷ dans les villages s'est ensuivie, qui se poursuit encore aujourd'hui. L'empressement des organismes d'appui à conclure des contrats a été relevé par plusieurs chercheurs qui travaillent sur le terrain : « Stupéfaits, nous avons vu que certaines ONG se montraient d'une grande efficacité lorsqu'il s'agissait de faire signer des contrats en fin d'année budgétaire⁴⁸. » De la même manière, les intervenants que nous avons interrogés furent nombreux à déplorer cette situation :

Donc, ce qu'on a vu, vraiment, c'est une course aux contrats où les organismes se sont donné comme objectif de mettre en place le maximum [de contrats] sans tenir compte des conditions nécessaires pour l'appropriation, pour l'effectivité et enfin, pour la pérennisation de ces dispositifs. L'essentiel était de mettre en place le plus de contrats de gestion que possible. [Entrevue AT-016 (consultant).]

⁴⁴ J. Weber, *Conservation, développement et coordination : peut-on gérer biologiquement le social?*, Colloque panafricain «Gestion communautaire des ressources naturelles renouvelables et développement durable», Harare, 24-27 juin 1996, p. 12.

⁴⁵ En 2000, une trentaine de contrats ont été adoptés alors que les responsables en prévoiaient au moins 400 selon C. Maldidier, *1996-2000 : La décentralisation de la gestion des ressources renouvelables à Madagascar : les premiers enseignements sur les processus en cours et les méthodes d'intervention*, Antananarivo, 2001, p. 8.

⁴⁶ M. Antona, E. Motte-Biénabé et al., « Rights Transfers in Madagascar Biodiversity Policies », (2004) 9 (6) *Environment and Development Economics*, p. 834.

⁴⁷ Cette expression a été utilisée par des chercheurs malgaches lors de l'Atelier MOGED-ECO sur la gestion des ressources naturelles à Madagascar présenté dans le cadre de la 8^e Conférence scientifique biennale de la Société internationale pour une économie écologique qui s'est déroulée du 11 au 14 juillet 2004 à Montréal.

⁴⁸ Goedefroit, *supra* note 27, p. 49.

Ces efforts ont effectivement permis d'augmenter le nombre de contrats signés entre les communautés et l'État. Ainsi, huit ans après la promulgation de la loi 96-025, les chiffres colligés en 2004 font état de plus de 500 contrats, GELOSE et GCF confondus, qui auraient été conclus⁴⁹. Mais la qualité de ces contrats est de plus en plus remise en question. Au cours de nos entretiens, les acteurs de la mise en œuvre de la loi GELOSE ont parlé de contrats bâclés, de contrats qui sont le fait d'un petit nombre d'individus et même de contrats fictifs que l'on aurait soumis pour toucher l'argent des bailleurs de fonds. En effet, un chercheur malgache qui est allé sur le terrain pour faire des entretiens dans le cadre de l'évaluation des transferts de gestion, nous a confié qu'il avait rencontré des groupes identifiés comme ayant signé des contrats de gestion, alors que ces groupes n'en n'avaient jamais entendu parler⁵⁰. D'autres communautés, ayant soi-disant bénéficié d'un transfert de gestion, n'ont pu être localisées⁵¹. Plus inquiétant encore, certains organismes d'appui ont à l'occasion utilisé des tactiques douteuses pour amener les communautés à signer des contrats. Ainsi, un technicien d'appui nous a avoué qu'un *modus operandi* consistait à aller rencontrer les populations locales pour leur dire que si elles n'adoptaient pas le contrat de transfert de gestion, des étrangers pourraient venir prendre leurs ressources :

Le coin où nous, on a travaillé, il y a eu très peu d'intervention du service forestier. Donc, les gens considèrent que la forêt est à eux. Et nous, on leur a dit : « La forêt est à l'État et maintenant, nous, on va vous transférer la forêt. » Alors ils ont dit : « C'est à nous déjà la forêt, c'est quoi ça ? » Alors on leur a dit : « Oui, c'est à vous, mais il y a toujours des gens qui risquent d'arriver ici et qui vont piquer vos forêts. Il faut donc que vous protégiez vos forêts, quoi ! » C'est la méthode et je crois que ça dit beaucoup de choses... [Entrevue AT-001-002-003 c) (technicien d'appui)]

C'est aussi ce que rapporte Muttentzer après avoir rencontré des communautés qui s'étaient résignées à adopter un contrat de gestion parce qu'on « aurait menacé de les priver de leur droit à la forêt en cas de refus (ce qui dans l'imaginaire du paysan voulait dire la vendre à des exploitants étrangers au village et ignorants de ses traditions) »⁵². D'autres affirment que des communautés acceptent les contrats proposés sans négocier les règles du *Dina* car elles craignent de perdre une occasion d'améliorer leurs conditions de vie⁵³ ou de ne pas bénéficier des avantages économiques promis⁵⁴.

D'autres éléments de la démarche préconisée par la loi 96-025, notamment l'étape de la médiation, ont souffert de cet empressement à signer des

⁴⁹ Consortium RESOLVE-PCP-IRD, *Évaluation et perspectives des transferts de gestion des ressources naturelles dans le cadre du Programme Environnemental 3*, Rapport final de synthèse, janvier 2005, p. 4.

⁵⁰ Entrevue (consultant malgache).

⁵¹ Entrevue (chercheur étranger).

⁵² F. Muttentzer, « La mise en œuvre de l'aménagement forestier négocié, ou l'introuvable gouvernance de la biodiversité à Madagascar » (2001) 26 *Bulletin du LAJP* 11.

⁵³ Antona *et al.*, *supra* note 46, p. 841.

⁵⁴ Entrevue AT-015 (ONG internationale).

contrats de gestion. Certains nous ont dit que des organismes d'appui, peut-être trop pressés de recevoir l'argent, ne respectaient plus l'obligation de faire intervenir des médiateurs environnementaux⁵⁵. En outre, certains organismes d'appui n'hésiteraient pas à se faire juge et partie en négociant eux-mêmes les transferts de gestion, pour ensuite trouver un médiateur agréé qui ne ferait qu'apposer sa signature au bas d'un contrat déjà conclu. Ainsi, le médiateur n'est convoqué que pour la forme, afin de donner au contrat une apparence de conformité à la procédure prévue par la loi⁵⁶. En définitive, les pressions qu'exercent les bailleurs de fonds pour que soient conclus le plus grand nombre de contrats possible, sans égard à leur qualité, ont nui considérablement à la crédibilité du processus de transfert de gestion. Les populations et les acteurs de la mise en œuvre sont aujourd'hui plutôt cyniques quant aux objectifs véritablement servis par ces contrats de transfert de gestion adoptés en cascade.

3.2 L'instrumentalisation des *Dina*

Sur le terrain, plusieurs organismes sont impliqués dans la mise en œuvre de la loi 96-025. Une évaluation récente en recense plus de trente-cinq⁵⁷. Il s'agit essentiellement d'ONG nationales ou internationales œuvrant dans les domaines de l'environnement ou de l'économie, des agences étrangères de développement international et des centres de recherche. Au nombre de ces organismes, notons le *World Wildlife Fund* (WWF), le groupe *Conservation International* (CI), la *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ), la *Japan International Cooperation Agency* (JICA), le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) et le Service d'appui à la gestion de l'environnement (SAGE). La plupart de ces organismes étaient déjà engagés auprès des populations rurales malgaches; ils ont réorienté leurs activités depuis le milieu des années 1990 de manière à pouvoir profiter des sommes importantes affectées par les bailleurs de fonds internationaux à la gestion communautaire des ressources naturelles⁵⁸. Face à la diversité des approches, pratiques et intérêts de ces organismes d'appui, véritables maîtres d'œuvre de la décentralisation de la gestion des ressources naturelles à Madagascar, il était difficile pour l'État de garder le cap sur les objectifs initiaux de la loi 96-025. Déjà, quelques mois avant la promulgation de la loi, des chercheurs malgaches s'étaient inquiétés du risque que ces organismes interviennent de façon inadéquate auprès des populations⁵⁹.

De fait, lors de l'analyse des *Dina* GELOSE recueillis, nous avons constaté que certains de ces organismes ne se contentent pas de faire du « démarchage » et d'appuyer les communautés locales dans l'élaboration de leur contrat de

⁵⁵ Entrevue Inst-006 (fonctionnaire); entrevue AT-023 (consultant).

⁵⁶ Entrevue AT-001-002-003 d) (technicien d'appui); entrevue Inst-003 (fonctionnaire).

⁵⁷ Consortium RESOLVE-PCP-IRD, *supra* note 49, p. 20.

⁵⁸ Antona *et al.*, *supra* note 46, p. 840.

⁵⁹ B. Rajaonson *et al.*, *Proposition d'une politique de décentralisation de la gestion des ressources renouvelables et des feux de végétation*, Antananarivo, Office statistique et informatique pour la programmation du développement (OSIPD), ONE, 1995, p. 61.

gestion, ils en profitent pour introduire de nouveaux éléments dans le *Dina*. En d'autres mots, ils utilisent le processus de transfert de gestion pour influencer le contenu des *Dina* en fonction de leurs propres objectifs. Cette récupération des *Dina* n'était sûrement pas prévue au départ, comme le confirme l'un des principaux rédacteurs de la loi GELOSE :

Initialement, c'étaient les communautés qui devaient demander l'aide d'une structure d'appui ou d'une personne pour les aider, mais je pense que ça a changé en cours de route car il n'y avait peut-être pas des réactions initiales de la part des communautés, pas d'initiative, par crainte, par méconnaissance. Je crois que tout ça a joué dans le système et donc les organismes d'appui sont devenus beaucoup plus actifs. Enfin, c'est comme ça. Par contre, ce qui n'était pas prévu, c'est qu'ils influencent trop sur les *Dina* [rire]. C'était pas du tout prévu au départ. Qu'ils poussent, qu'ils renforcent les capacités, c'est sur ce plan-là qu'on avait prévu leur intervention. Qu'ils aident les communautés à formuler leurs besoins, etc. Là, qu'ils influencent le contenu des *Dina*, c'était pas du tout prévu au départ. On n'avait pas prévu ça comme ça. On avait prévu les organismes d'appui surtout pour faire le plan de gestion. Les communautés locales sont incapables de faire un plan de gestion. C'est sur ce plan-là qu'on avait surtout prévu un rôle pour les organismes d'appui, mais bon... ça a changé. [Entrevue Inst. 010 (juriste)]

Nous avons également noté que cette instrumentalisation des *Dina* GELOSE est plus marquée dans les contrats de gestion soutenus par des ONG œuvrant dans le domaine de la conservation, tels que le *World Wildlife Fund* et *Conservation International*. Une intervenante de l'un de ces organismes nous a expliqué que la personne chargée de négocier avec les communautés locales essaie d'élaborer un *Dina* conforme aux exigences de l'organisme car celui-ci « a un intérêt dans le *Dina* »⁶⁰. En fait, comme nous l'avons vu précédemment, les ONG œuvrant en conservation ont compris depuis longtemps le rôle important que jouent les *Dina* dans la régulation des conduites au sein des communautés. Ces ONG savent que si elles veulent s'assurer que les nouvelles règles seront respectées par les populations, elles doivent obligatoirement les insérer dans le *Dina*⁶¹.

Cette interférence dans les contrats de gestion, de la part des ONG du secteur de la conservation, se traduit par des *Dina* GELOSE qui visent essentiellement la protection des ressources et non leur valorisation, comme le prévoyait l'article 54 de la loi 96-025. Ces ONG se servent des *Dina* pour imposer des sanctions et des interdictions, et ainsi encadrer le droit d'usage traditionnel, en plus d'ajouter d'autres contraintes, plus difficiles à faire accepter, comme les travaux de reboisement ou les prélèvements d'impôts. Le *Dina* devient alors un instrument qu'utilisent les ONG en conservation pour imposer aux communautés locales leur vision de la nature et leurs objectifs de protection. Avec les transferts de gestion, ces ONG peuvent s'insinuer

⁶⁰ Entrevue AT-006-007 (ONG internationale).

⁶¹ *Ibid.*

dans les modes de régulation endogènes et tenter d'influer sur le comportement des villageois⁶². Comme le fait remarquer Goedefroit, les ONG remanient la loi GELOSE pour l'adapter à leurs propres objectifs : « Cette liberté prise avec les modalités, pourtant réfléchies en amont, relève d'une traduction différenciée de la part des maîtres d'œuvres qui agissent non pas en conformité avec le modèle ou en adéquation avec le contexte local mais par référence à des éléments extérieurs, forcément étrangers »⁶³.

Par ailleurs, la même situation s'observe du côté des techniciens des Eaux et Forêts de Madagascar qui interviennent dans la négociation des transferts de gestion sous le décret de GCF. Ces fonctionnaires tentent d'assurer la conformité des comportements en insérant dans les *Dina* des dispositions qui existent déjà dans la loi mais qui ne sont pas respectées par les populations. Un informateur privilégié rapporte que certains forestiers essaient de manipuler le contenu de ces *Dina* afin de mieux faire respecter les législations forestières, même si cela n'a que peu de chances de réussir et risque surtout de délégitimer les nouveaux *Dina* aux yeux des populations⁶⁴.

Enfin, l'État a également ses propres objectifs à promouvoir à travers les *Dina*. Comme nous l'avons vu, le *Dina* est perçu comme un instrument « qui garantit à l'État le respect des termes du contrat »⁶⁵; c'est aussi grâce à ce canal traditionnel que l'État choisit souvent de « faire passer ses messages ». Selon l'un des rédacteurs de la loi 96-025, les *Dina* GELOSE serviraient à faire comprendre aux populations la supériorité du droit moderne. Ils seraient utilisés dans le but d'intégrer les populations dans le droit positif⁶⁶. Mais ce qui est encore plus important, c'est que les *Dina* servent à faire admettre aux populations que les ressources de leur terroir ne sont pas leur propriété, mais qu'elles appartiennent au domaine de l'État. Par exemple, dès 1994, lors du colloque de Mantasoa, il a été recommandé d'utiliser les *Dina* afin de signifier aux populations qu'il est question d'un transfert de gestion et non pas d'un transfert de propriété⁶⁷. Mais cela ne s'est pas fait sans heurts, comme le confirme ce juriste :

[...] le problème qu'on a eu, c'est la confusion entre la gestion et la propriété : on a dit transfert de gestion et ils ont compris transfert de propriété. Donc là, il y a des explications qui ont dû être faites et c'est par le biais des *Dina* qu'on a réussi à leur faire admettre qu'ils étaient des gestionnaires, pas des propriétaires des ressources naturelles. Car ils avaient compris au début qu'ils devenaient propriétaires et ils voulaient empêcher les autres de venir exploiter, etc. etc. Alors, il y a

⁶² Antona *et al.*, *supra* note 46, p. 834.

⁶³ Goedefroit, *supra* note 27, p. 54.

⁶⁴ Entrevue AT-021 (chercheur malgache).

⁶⁵ Site web du SAGE : <<http://www.madagascarsage.org/spip.php?rubrique6>, (consulté le 3 janvier 2010).

⁶⁶ Entrevue Inst. 010 (juriste malgache).

⁶⁷ « Manuel de procédure GELOSE », dans ONE, Atelier sur les résultats des études sur le terrain concernant la gouvernance et la tenure des ressources naturelles, Mantasoa, 7-9 septembre 1994.

vraiment eu un travail [...] pour les sortir de cet état d'esprit qu'ils sont les propriétaires. [Entrevue Inst. 010 (juriste) souligné par nous.]

En somme, l'utilisation des *Dina* dans le cadre de la loi 96-025 a donné l'occasion à différents acteurs d'imposer des normes exogènes aux populations locales. L'État s'est avéré incapable de coordonner le travail des organismes d'appui qui interviennent dans la mise en œuvre de la loi 96-025, au point où certains chercheurs ont l'impression que la loi 96-025 est mise à la disposition des organismes d'appui pour qu'ils la réinterprètent en fonction de leur propre logique⁶⁸. Cette instrumentalisation des *Dina* GELOSE par les ONG œuvrant en conservation et l'Administration forestière est susceptible de nuire à la légitimité des *Dina* comme instrument juridique de régulation environnementale.

4. Le manque de résonance du développement durable

Le développement durable fait partie des objectifs fondamentaux de la *Charte de l'environnement malagasy*⁶⁹. En effet, l'article 6 de la Charte énonce que le développement durable est un objectif essentiel de toute action dans le domaine de l'environnement : « L'objectif essentiel est de réconcilier la population avec son environnement en vue d'un développement durable. » Plus précisément, la Charte se donne comme objectif de « promouvoir un développement durable en gérant mieux les ressources naturelles »⁷⁰. La loi 96-025, quant à elle, se réfère également au développement durable dans son exposé des motifs et dans son article premier où il est question de « conservation durable des ressources ». L'article 22 de cette loi précise que le transfert de gestion a pour objet la conservation, le développement durable et la valorisation des ressources naturelles renouvelables, alors que l'article 54 traite des avantages tirés de la commercialisation et de la valorisation des ressources renouvelables qui « permettront aux communautés de base agréées d'assurer par une meilleure valorisation une gestion viable et durable à long terme des ressources [...] »⁷¹.

Étant donné l'importance du développement durable dans la *Charte de l'environnement malagasy* et la loi 96-025, nous avons été surprise de constater qu'il n'y a aucune référence au développement durable ou à la gestion durable des ressources dans les *Dina* GELOSE que nous avons étudiés. Les autres composantes du contrat de gestion (cahier de charges et plans

⁶⁸ J.-P. Ranjatson, « Pluralisme du discours normatif et syncrétisme du droit de la pratique : les situations foncières de la colonisation agraire dans deux cas malgaches », colloque *La mondialisation contre le développement*, UMR IRD-UVSQ, no. 063, 10-11 juin 2004, p. 12.

⁶⁹ Charte de l'environnement malagasy, Ministère de l'Environnement, des Eaux et Forêts, en ligne : < [http://www.droit-afrique.com/images/textes/Madagascar/Mada-Charte environnement.pdf](http://www.droit-afrique.com/images/textes/Madagascar/Mada-Charte%20environnement.pdf) >.

⁷⁰ Loi n° 90-033 du 21 décembre 1990 portant Charte de l'Environnement malagasy (*J.O. n° 2035 du 24.12.90, p. 2540*) modifiée par la loi n° 97-012 du 6 juin 1997 (*J.O. du 09.06.97, p. 1171, Edition spéciale et n° 2584 du 12.07.99, p. 1479*) et par la Loi N° 2004-015 du 19 août 2004 modifiant et complétant certaines dispositions de l'annexe à la loi n° 90-033 du 21 décembre 1990 portant Charte de l'Environnement Malgache et de la loi n° 97 - 012 du 06 juin 1997.

⁷¹ Loi 96-025, *supra* note 1.

d'aménagement) mentionnent régulièrement le développement durable, mais ces documents sont plus techniques et servent surtout aux agents des services techniques pour faire le suivi. Ce sont toutefois les *Dina* auxquels les populations se sentent liées. Il y a donc lieu de se demander pourquoi le développement durable ne se rend pas jusqu'au *Dina*. Est-ce à dire que les populations rurales ne comprennent pas ce que signifie le développement durable ou qu'elles n'en voient pas la pertinence?

4.1 Le développement durable dans tous les sens

Lors du référendum du 4 avril 2007 qui portait sur une nouvelle révision de la Constitution malgache⁷², les électeurs devaient répondre par « oui » ou « non » à la question suivante : « Acceptez-vous ce projet de révision de la Constitution pour le développement rapide et durable par région afin d'améliorer le niveau de vie des Malgaches? » Outre le fait que sa formulation est un oxymoron, l'idée de « développement rapide et durable » rappelle un autre temps où les autorités étatiques parlaient du socialisme comme « la seule voie de développement rapide pour Madagascar »⁷³. Aujourd'hui, le nouveau leitmotiv du gouvernement néolibéral malgache apparaît comme une façon de concilier les exigences des bailleurs de fonds avec les préoccupations d'une population de plus en plus impatiente de voir son niveau de vie s'améliorer concrètement. Mais ce bricolage partisan n'est pas pour améliorer la compréhension du concept de développement durable par la population, ni pour augmenter sa crédibilité auprès des acteurs de la mise en œuvre de la loi 96-025 qui travaillent sur le terrain. C'est du moins ce que pense un technicien d'appui que nous avons interviewé :

[...] sur le terrain, c'est quelque chose de ridicule pour les communautés. Moi, je dis que c'est politique. Il vaut mieux rester sur le mot « développement ». Le mot « durable » reflète les politiques de ceux qui dirigent. [Entrevue AT-001-002-003a (technicien d'appui)]

À cette utilisation partisane du développement durable se greffent d'autres emplois du terme par des personnes et des organismes qui interviennent sur le terrain auprès des populations. Pour certains, le développement durable est un développement qui dure longtemps⁷⁴. Pour d'autres, le développement est durable dans la mesure où les populations en bénéficient et qu'il y a une répartition équitable des bénéfices⁷⁵. Aux yeux d'un autre intervenant qui travaille pour une ONG internationale, le développement durable est lié étroitement à la conservation⁷⁶. Enfin, il ne faut pas négliger l'influence des mouvements religieux millénaristes, très nombreux à Madagascar, qui agit sur la perception du développement durable.

⁷² Loi constitutionnelle no. 2007-001 du 27 avril 2007 portant révision de la Constitution.

⁷³ E. M'Bokolo, *L'Afrique au XX^e siècle : le continent convoité*, Paris, Editions du Seuil, 1985, p. 262.

⁷⁴ Entrevue AT-012-013 (consultant malgache).

⁷⁵ Entrevue Inst-004 (haut fonctionnaire).

⁷⁶ Entrevue AT-018 (ONG internationale).

4.2. *Un développement qui dure...*

Il appert que la pauvreté est le premier obstacle au développement durable dans un pays comme Madagascar. Les conditions de vie des populations sont extrêmement difficiles et les gens peinent à trouver de quoi se nourrir chaque jour. Or, du point de vue des populations locales, le développement durable est souvent synonyme de nouvelles exigences, sous forme de réunions avec quorum obligatoire, rapports et autres paperasseries, surveillance des forêts, etc. Ces nouvelles charges de travail s'imposent au détriment des activités de subsistance. Sans compter que selon nos informateurs, le développement durable est souvent perçu comme quelque chose qui ne produit pas de résultats pour les gens :

Ils disent : « Ça fait longtemps qu'on parle de développement durable, il y a des ONG ici, il y a des étudiants qui passent souvent, mais eux, ils restent toujours comme ça. » [Entrevue AT-022 (ONG internationale)].

Le développement durable est également associé aux ONG œuvrant en conservation, qui utilisent ce discours pour empêcher les Malgaches de s'adonner à certaines activités auxquelles ils tiennent par tradition ou par nécessité économique, comme le *tavy* (culture sur brûlis). Le développement durable est donc accueilli le plus souvent avec méfiance par les populations, car il signifie que l'on tentera de leur imposer des contraintes à partir d'une logique extérieure à leur réalité. Ce qui fait dire à l'un de nos informateurs que le développement durable sert avant tout à culpabiliser les villageois :

Ici, les gens doivent adopter des logiques de survie qui ne correspondent pas à ce qui devrait mener à un développement durable. Donc, avec le développement durable, il y a un faux procès des gens, ce sont des conditions qui ne permettent pas... et n'importe qui, dans cette situation, raisonnerait de cette manière. [Entrevue Inst-005 (juriste).]

Selon la grande majorité des acteurs de la mise en œuvre de la loi 96-025 que nous avons interviewés, le développement durable est incompréhensible pour les populations rurales, il ne correspond pas à leur réalité, encore moins à leurs priorités.

Ah! non, on ne parle jamais de développement durable avec les communautés, ça ne leur dit rien. Il faut que tu proposes des alternatives qui peuvent réduire la pression sur la forêt. Mais eux, ils ne comprennent pas la notion de durabilité à l'échelle de Madagascar. [Entrevue AT-006-007 (ONG internationale).]

[...] on demande aux gens s'ils sont au courant. Ils sont au courant mais en fait, ils répètent ce qu'on leur a dit. Mais si on discute vraiment avec eux, ils disent qu'ils ne savent pas. [Entrevue AT-016 (consultant).]

Pour les villageois que nous avons rencontrés au cours de nos entrevues, le développement durable n'est pas un mot inconnu, mais il n'est certainement pas compris dans son sens propre, c'est-à-dire comme « un développement

qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs »⁷⁷. Quand ils ne voient pas le développement durable comme un simple slogan du gouvernement, ils le perçoivent comme un développement essentiellement économique qui persiste dans le temps :

Selon moi, c'est une expression du président de la République. Je pense que le développement durable, c'est bien, mais c'est sa durabilité qui. . . [. . .] Selon moi le développement durable. . . Nous, ce que nous faisons dans le VOI [communauté de base], c'est le reboisement car nous considérons que les arbres ne changent pas et durent. [Entrevue COM-4.]

D'après moi, il y a développement durable s'il y a aboutissement des projets, je veux dire que s'il y a quelque chose de concret et rapide, alors là, on peut dire que le développement est durable. Mais s'il n'y a pas quelque chose de concret, alors je ne trouve pas comment ça pourrait être durable. Vous comprenez? [Entrevue COM-5.]

Enfin, le dernier obstacle au développement durable est d'ordre culturel et il est relatif au rôle du temps dans cette forme de développement. Ainsi, pour nos sociétés du Nord, le temps est associé à l'idée de progrès, au changement, et une notion comme les « générations futures » est en mesure d'orienter les comportements dans nos contextes⁷⁸. Mais cela n'est pas aussi vrai pour des populations qui vouent un culte aux ancêtres et qui vivent en étroite relations avec les défunts. Cela ne signifie pas pour autant que ces populations n'ont pas de vision de l'avenir, mais cette vision est teintée fortement par leurs relations avec les ancêtres. Ils entretiennent leur patrimoine, la maison familiale ou le caveau familial, mais ils ont de la difficulté à penser en termes de « durabilité » pour la forêt⁷⁹, à moins qu'il ne s'agisse d'une forêt sacrée où repose l'ancêtre de la lignée.

Conclusion

L'utilisation des *Dina* dans la loi 96-025 n'a pas favorisé une plus grande légitimité de cette loi, en raison du caractère stéréotypé des nouveaux *Dina* GELOSE, d'un accent exagéré qu'on y met sur les sanctions et de l'inopposabilité des nouveaux *Dina* aux tiers; autant d'éléments qui placent les nouveaux *Dina* en porte-à-faux par rapport aux modes de régulation endogènes. Nos données nous amènent à conclure également que l'État malgache n'a pas joué son rôle de coordonnateur de la mise en œuvre de la loi 96-025 en laissant les différents intervenants sur le terrain se livrer à une course

⁷⁷ Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement, *Notre avenir à tous* (Rapport Brundtland), Montréal, Éditions du Fleuve, 1988, p. 51.

⁷⁸ Même dans nos contextes du Nord, les intérêts à courte vue de nos décideurs, certains lobbys et même le droit, ne sont pas toujours en mesure de prendre en compte les durées de la nature; voir à ce sujet N. de Sadeleer, « Les enjeux de la temporalité dans le droit de l'environnement », dans P. Gérard, F. Ost et M. van de Kerchove (dir.), *L'accélération du temps juridique*, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, 2000, p. 909.

⁷⁹ Entrevue AT-014 (chercheur malgache).

aux contrats de gestion pour obtenir l'argent des bailleurs de fonds internationaux et en permettant une instrumentalisation des *Dina* par certains acteurs désireux d'atteindre leurs propres objectifs. Enfin, le concept de développement durable paraît avoir peu de résonance pour les populations locales, qui voient cela comme un slogan de politicien ou comme un prétexte pour intervenir dans leurs pratiques traditionnelles. L'utilisation opportuniste du concept de développement durable par les différents acteurs qui interviennent dans les transferts de gestion, y compris par l'État lui-même – qui n'hésite pas à parler de « développement durable et rapide » de manière à gagner l'adhésion des populations rurales sans pour autant s'aliéner les bailleurs de fonds internationaux – ne favorise pas la légitimité des nouvelles règles de gestion des ressources naturelles.

L'exemple de l'utilisation des *Dina* dans la loi 96-025 à Madagascar montre que ceux-ci n'ont pas été un instrument de participation et d'appropriation du droit pour les populations locales, car ces nouveaux *Dina* reproduisent la manière étatique de faire du droit, utilisent les interdictions et les sanctions et multiplient les procédures. Autrement dit, les autorités étatiques font le droit comme avant, mais à moindre coût en déléguant les fonctions de surveillance, de punition et de gestion des conflits à des villageois ou à des comités de villageois. Mais il y a pire : dans bien des cas, les *Dina* GELOSE ont permis à certains acteurs, comme les ONG spécialisées en conservation, d'interférer avec les régulations locales en poursuivant leur propre logique et leurs intérêts. Le modèle de gestion des ressources naturelles défendu par les promoteurs de la loi 96-025 s'est avéré mal adapté au contexte malgache et n'a pas assez tenu compte de la réalité du terrain, du processus de décentralisation et des véritables causes de la déforestation comme les migrants, les cultures d'exportation et la pauvreté.

En définitive, il ne suffit pas d'intégrer le droit traditionnel dans le droit étatique pour construire des normes environnementales qui soient véritablement légitimes au plan local. Cette tendance des États à gérer le pluralisme juridique en tentant d'uniformiser le droit ou en le contractualisant repose, selon nous, sur une vision dépassée du droit. Il faut appréhender le droit dans sa complexité : en tenant mieux compte des interactions entre le local, le national et le global. Il faut imaginer de nouvelles modalités qui permettront un meilleur ancrage local du droit de l'environnement et une meilleure « négociation des ontologies »⁸⁰. Il faut aussi renforcer les capacités de l'État pour lui permettre d'assurer plus efficacement son rôle de coordonnateur de la mise en œuvre des normes environnementales. Enfin, il faut construire des « passerelles de sens » entre le local et le global afin de permettre aux acteurs locaux de partager davantage les préoccupations environnementales de la communauté internationale.

⁸⁰ J. Clammer, S. Poirier, et E. Schwimmer (dir.), « Introduction », dans *Figured Worlds: Ontological Obstacles in Intercultural Relations*, Toronto, University of Toronto Press, 2004, p. 19.

Résumé

En 1996, l'État malgache promulguait la loi 96-025 (loi GELOSE) visant à transférer la gestion de certaines ressources naturelles renouvelables aux communautés locales par le biais de contrats négociés. La stratégie juridique adoptée s'avérait innovatrice à plusieurs égards, notamment en prescrivant l'utilisation du *Dina*, une convention locale traditionnelle, dans les contrats de transfert de gestion. En intégrant les *Dina*, les autorités étatiques prétendaient réconcilier le « légal » et le « légitime » et favoriser ainsi une gestion durable de ces ressources. Cet article s'intéresse aux conditions de légitimité des normes environnementales dans un contexte juridique pluraliste et marqué par la mondialisation. Il démontre que l'utilisation des *Dina* n'a pas favorisé une plus grande légitimité des normes environnementales à cause du décalage entre les nouveaux *Dina* et les modes de régulation locale, d'une coordination étatique insuffisante de la mise en œuvre de la loi 96-025 et d'un manque de résonance de la notion de développement durable.

Mots clés: légitimité du droit, pluralisme juridique, gouvernance locale, protection de l'environnement, mondialisation du droit, institution traditionnelle

Abstract

In 1996, the Madagascar state enacted Law 96-025 (the GELOSE Law), which transferred the management of certain renewable natural resources to local populations by means of negotiated contracts. This legal strategy was innovative in many ways, namely by prescribing the use of *Dina*, a local traditional convention, in management-transfer contracts. By using *Dina*, the state claimed to reconcile the "legal" with the "legitimate" and to favour a sustainable management of these resources. This article focuses on the conditions of legitimacy of environmental norms in a pluralistic legal context marked by globalization. The use of *Dina* has not in fact contributed to an increased legitimacy of environmental norms, thanks to significant differences between its use and local regulatory procedures, insufficient governmental coordination in the implementation of Law 96-025, and a lack of resonance of sustainable development.

Key words: legitimacy of law, judicial pluralism, local governance, environmental protection, globalization of law, traditional institutions

Marie-Hélène Bérard
Faculté de droit
Université Laval
Ville de Québec (Québec) G1V 0A6
Canada
Courriel : marie-helene.berard@fd.ulaval.ca