

L'illusion participative Exemples ouest-malgaches

*Chantal Blanc-Pamard *, Emmanuel Fauroux ***

*Quand tu dis la vérité, n'oublie pas le mensonge.
Proverbe sakalava*

Depuis un petit nombre d'années, la manière dont les pays occidentaux envisagent leur aide au développement est en cours de profonde transformation. Avant les années quatre-vingt ou, parfois, quatre-vingt-dix, le développement a surtout été conçu sur la base d'innovations techniques qu'il convenait de diffuser dans les sociétés cibles. Le progrès technique était en quelque sorte octroyé à des populations qui, le plus souvent, ne l'avaient pas demandé. Dans les milieux spécialisés, on ne pensait pas que cette verticalité de l'«aide» pouvait constituer un problème. Si la qualité de l'innovation était suffisante, elle diffuserait spontanément ses bienfaits, soit directement (chacun chercherait à imiter la réussite de son voisin), soit indirectement (celui qui n'adopterait pas l'innovation serait éliminé de la compétition économique). On sait que ce scénario n'a pas bien fonctionné dans la réalité. Très souvent l'innovation ne s'est pas diffusée, mais, plus grave encore, elle n'est pas parvenue à se maintenir durablement dans les lieux, pourtant bien circonscrits, où l'on avait choisi de l'implanter, souvent avec une forte assistance (technique, financière, politique...) venue de l'extérieur¹. Les spécialistes du développement se sont employés à trouver une explication quasiment générale à ce problème. L'échec des dites interventions serait principalement lié à une «approche top-down» qui ne permet pas aux intéressés de s'approprier véritablement l'innovation. Il conviendrait d'inverser cette approche, de redécouvrir les savoirs paysans, de démocratiser les décisions, d'appren-

* Géographe CNRS, CEAF, 54, bd. Raspail 75006, Paris, cbp@ehess.fr.

** Anthropologue IRD, UR 102, UMR ADES, 12, esplanade des Antilles 33607 Pessac cedex, fauroux@ades.cnrs.fr.

1. Un colloque en 1978 sur ce thème a fait date à Ouagadougou, organisé par des géographes de l'Orstom, «Maîtrise de l'espace agricole et développement en Afrique tropicale. Logique paysanne et rationalité technique», dont les actes ont été publiés en 1979. Voir également Eldin et Milleville [1989], Dupré [1990], Mathieu [1993], Baré [1994 et 1997].

dre à recueillir les initiatives spontanées venues de la base ²... Dans cette perspective nouvelle, «développer» consisterait à susciter les initiatives «spontanées» ³, à choisir les meilleures parmi elles et à aider les bailleurs de fonds à en permettre la réalisation. La pensée dominante, aujourd'hui, a encore évolué : c'est en encourageant le fonctionnement démocratique de ces sociétés, en aidant les éléments les plus dynamiques à parler et à agir, malgré des règles sociales les réduisant au silence, qu'on pourra favoriser des solutions vraiment adaptées aux réalités et pousser les intéressés à s'approprier véritablement les actions qui les concernent ⁴. La «participation» ⁵, aussi démocratique que possible, est désormais recommandée de toutes parts et, sauf exception, les bailleurs ne soutiendraient plus un projet qui ne la considérerait pas comme une priorité. C'est notamment le cas à Madagascar depuis une dizaine d'années ⁶.

Les années 1990 marquent une évolution des politiques de gestion des ressources naturelles avec une volonté de préserver la biodiversité malgache par des actions en matière de gestion durable des forêts et de formation des acteurs. En 1990, Madagascar est le premier pays de l'ensemble africain à avoir adopté une Charte sur l'Environnement. La même année, le pays s'accorde avec les grands bailleurs de fonds (Banque mondiale, USAID, Coopération française) pour se doter d'un Plan d'Action Environnemental (PAE) sur 15 ans. Madagascar s'oriente vers une gestion contractuelle des ressources naturelles, en raison, d'une part, d'une revendication violente des acteurs locaux face à la faillite de l'État central et à certains aspects exagérément conservacionnistes du premier Plan Environnemental (PE I) et, d'autre part, de l'évolution des approches environnementales au niveau international avec une reconnaissance du rôle des populations.

Pour un chercheur en sciences sociales, qu'il soit anthropologue ou géographe, il est clair que ce retournement stratégique constitue un véritable progrès [Sardan, 1995 et 2001]. Les populations locales commencent à exister de manière concrète, on entrevoit leur hétérogénéité et leur complexité, on les devine imaginatives, préoccupées de leur propre devenir, on efface l'image de gens enfermés dans l'immuable, indifférents ou inaptes au progrès ⁷... Pourtant cette perspective pêche sans doute encore par une simplification abusive qui pousse à croire que les sociétés rurales du Tiers Monde savent naturellement fonctionner

2. Voir Cernea [1998], Chambers [1990], Chambers, Pacey, Thrupp [1994], Scoones et Thompson [1999].

3. On ne peut pas occulter l'ambiguïté de ce souhait légitime.

4. Voir à ce sujet Aubert [2002], Cling *et alii* [2002], Lévy [2002].

5. On peut lire dans la très nombreuse littérature sur ce thème que la participation favorise la promotion de l'auto-développement des communautés villageoises et une prise en charge active de leur propre avenir.

6. Et pas seulement dans ce pays. Voir, par exemple, Harrison [2002].

7. Des agronomes du département Systèmes Agraires et Développement (SAD) de l'INRA posent également la question de la participation dans le domaine de la production de connaissance, ce qui requiert un renouvellement des pratiques des organismes de recherche et de développement agricole [Albaladejo et Casabianca, 1995].

un jeune dont il considère le point de vue «intéressant», celui-ci sera le plus souvent très mal à l'aise, s'embrouillera dans son discours et ne parviendra pas (ou renoncera) à vraiment donner son opinion. De plus, celui qui a le droit de parler ne parle pas quand il veut. Il existe un ordre de préséance qui concède au plus ancien l'obligation de parler en premier lieu. Quand l'Ancien a parlé, il est très difficile (parfois impossible) à un plus jeune d'exprimer un point de vue différent. Même si celui-ci y parvient et même s'il a vivement intéressé l'auditoire avec une suggestion nouvelle, son point de vue ne sera probablement pas retenu au moment de la décision finale.

De façon générale, les Anciens sont peu présents dans les «assemblées participatives» : on ne les y invite d'ailleurs pas particulièrement (on craint parfois le poids de la tradition qu'ils incarnent) et si on les y invite, on ne leur accorde pas la place privilégiée qu'ils pensent mériter. Ils s'abstiennent donc le plus souvent ou affectent une absence d'intérêt ou encore une insignifiance de propos qui masque à l'observateur superficiel leur véritable importance.

Dans ces conditions, les réunions «participatives» sont biaisées et les principaux débats quelque peu figés. La langue de bois y règne, et le recours généreux aux proverbes et aux artifices oratoires masque souvent un sentiment de gêne qui pousse à «tourner autour du pot» pour ne pas susciter un affrontement. Les phrases à double sens, les calembours ambigus permettent parfois, tout en maintenant l'orthodoxie du discours, de faire entendre aux initiés que le vrai point de vue de l'orateur est différent de celui qui a été exprimé. Quand le débat se débride soudain, quand le ton devient plus animé, quand les orateurs en arrivent à se couper la parole mutuellement... c'est probablement qu'on vient d'aborder un thème en réalité sans enjeu. La censure tacite des Anciens a cessé de fonctionner.

Les vraies décisions sont prises par un nombre réduit de personnes dont le pouvoir n'est pas susceptible d'être remis en cause à court terme. Ce pouvoir repose sur une position généalogique (non soumise donc à d'éventuels remaniements) et sur le prestige (à propos duquel une marge de manœuvre existe en faveur des plus riches). Il repose aussi, plus discrètement, sur le non-dit : les grands notables détiennent des informations qu'ils sont les seuls à posséder et qu'ils ne diffusent qu'à leur successeur quand leur mort est proche. Dans un village «moyen» de l'Ouest et du Sud-Ouest malgaches, les décisions importantes sont prises par un petit nombre de personnes expérimentées : le chef, toujours âgé, de chacun des principaux lignages locaux (le lignage fondateur et les deux ou trois lignages de ses alliés les plus anciens) plus, parfois, quelques personnages riches (un ou deux propriétaires de grands troupeaux) ou influents sur le plan magico-religieux (un devin guérisseur, par exemple)¹⁰. Ce pouvoir repose soit sur une position généalogique (qui ne peut donc être contestée), soit sur le prestige et la richesse (qu'on a pu gagner par ses efforts). Mais, dans les deux cas, le pouvoir vient de la proximité des ancêtres (les chefs de lignage) ou de leur évidente protection (l'éleveur enrichi).

10. Ce que Paul Ottino [1963] appelle «un gouvernement par conseil» qui caractérise l'autorité telle qu'elle est comprise traditionnellement.

Les décisions s'appuient rarement sur des délibérations, notamment parce que le non-dit est l'un des attributs importants du pouvoir traditionnel. Plus on est haut dans l'échelle sociale villageoise, plus on sait de choses ignorées des autres, qui n'ont pas à les savoir. Les gens qui ne décident pas savent qu'ils n'en savent pas assez pour prendre des décisions éclairées. Les décisions sont prises en toute discrétion, parfois (dans la meilleure des hypothèses) après une entrevue sans témoins. Elles ne sont pas soumises à débat et elles n'ont pas à être justifiées par des attendus. Tout le monde connaît très vite la décision même si elle n'a fait l'objet d'aucun affichage, ni d'aucun avis prononcé publiquement. L'application de ces décisions s'opère sans discussion car l'Ancien est le représentant naturel des Ancêtres et il est impossible de ne pas respecter une décision des Ancêtres, car ce non-respect appellerait le malheur sur la communauté et le fautif serait l'objet de la vindicte générale.

Les décisions participatives ne sont appliquées que si elles sont conformes à celles des notables. En tout état de cause, la vraie décision n'est pas prise à la majorité des présents. Sous la conduite d'intervenants extérieurs à la communauté, l'assemblée peut être conduite à émettre un tel avis, après avoir demandé par exemple aux présents de lever la main, mais il ne sera appliqué que lorsqu'il aura été confronté avec le point de vue de la poignée de vrais décideurs dans l'ombre. S'il y a conformité, la décision sera appliquée, mais c'est loin d'être le cas le plus fréquent car les points de vue des participants à la réunion ont peu de chance de correspondre aux points de vue, généralement très conservateurs, des notables. S'il n'y a pas conformité, les organisateurs auront la mauvaise surprise, les jours suivants, de constater que la décision n'est suivie d'aucun effet. Les notions démocratiques de majorité ou d'unanimité n'ont ni sens ni intérêt dans un tel contexte.

Les conséquences directes des difficultés de l'approche participative

Lorsque des interventions extérieures, pour promouvoir la «bonne gouvernance» ou le «développement local», encouragent ou imposent la «participation», c'est-à-dire une gestion de type démocratique, des problèmes délicats risquent de se poser.

Prêter aux assemblées participatives une valeur opérationnelle (qu'elles n'ont généralement pas) conduit, bien évidemment, à de nombreux malentendus. Le plus fréquent, est celui qui consiste, pour les «animateurs», à conclure hâtivement que leurs interlocuteurs sont des gens inopérants. Un scénario est devenu très classique : une décision est prise à une très large majorité lors de l'assemblée participative. Dans les jours suivants, elle va rester lettre morte sans que personne n'explique clairement la cause de ce blocage. En fait, tout simplement, les deux ou trois décideurs locaux ont laissé savoir qu'ils n'approuvaient pas la décision qui venait d'être prise. Personne n'osera donc participer à l'action puisque l'on sait qu'elle déplaît aux décideurs respectés, et personne n'osera révéler aux organisateurs la vraie raison du faussement général.

Il est difficile, dans ces conditions, de définir des stratégies de bonne gouvernance au sens occidental du terme. Les deux ou trois vrais décideurs vont surtout chercher à appuyer les stratégies de longue durée qui favorisent leur groupe lignager. Ils sont seulement limités par la nécessité de maintenir le consensus minimum qui permettra à la société à laquelle ils appartiennent de ne pas éclater. On joue sur des seuils. L'expérience semble prouver que le degré d'acceptation (de résignation) des gens «dominés» en un lieu déterminé est assez élevé. Dans une société rurale très hiérarchisée qui a toujours été caractérisée par la dépendance des faibles à l'égard des forts [Ottino, 1998], chacun trouve, en effet, normal que les détenteurs du pouvoir utilisent celui-ci à leur profit. La révolte naîtrait si la domination s'aggravait nettement au-delà des niveaux admis. Dans ces conditions, tous les types de gestion qui impliquent la mise en commun d'intérêts divergents sont difficilement praticables. De plus, les solutions spontanées qui parviennent à durer ne sont guère démocratiques en général. Elles évoquent davantage la loi du plus fort que les préceptes régissant une bonne gouvernance à l'occidentale. Les solutions généreuses inspirées par une volonté d'équité démocratique courent souvent le risque de ne pas fonctionner. Les formes les plus répandues de «gestion partagée» dans la société lignagère apparaissent à peu près exclusivement dans les conventions collectives de type *titike* ou *dina*¹¹. On s'aperçoit souvent, alors, que ces conventions sont très conservatrices. Elles constituent surtout un rituel de solennisation en plaçant l'application des clauses sous le regard des ancêtres, ce qui implique qu'elles seront strictement suivies. Les premiers résultats de la mise en œuvre du programme GeLoSe¹² semblent confirmer cette impression : les réglementations les mieux respectées sont celles qui sont les plus proches des règles traditionnelles ou celles qui favorisent le plus les groupes localement dominants. Ce ne sont, certes, pas les plus novatrices.

Il apparaît donc assez nettement que les solutions «participatives» les plus influencées par l'esprit démocratique à l'occidentale sont aussi celles qui coïncident le moins bien avec les solutions locales spontanées et, sans doute celles qui auront le plus de difficultés à être effectivement mises en œuvre¹³.

11. *Dina* = convention collective adoptée par l'assemblée de tous les hommes adultes d'un espace géographique bien délimité concernés par un problème commun.

Titike = cérémonie visant à rendre plus solennel une convention collective mais concernant un espace géographique généralement plus restreint que le *dina*.

12. GeLoSe = Gestion Locale Sécurisée, système assez original de gestion «patrimoniale» ou de gestion «partagée» des ressources naturelles, mis en place à Madagascar par la loi 96025 du 30 septembre 1996. Les «communautés» locales y reçoivent, sous certaines conditions, le droit de gérer elles-mêmes ces ressources.

13. Par exemple, en pays *masikoro*, au nord de Tuléar, de part et d'autre de la RN 9, les terres de parcours commencent à manquer. C'est ainsi qu'un bornage en savane d'une superficie de 1000 ha déjà délimitée est en discussion depuis 1996 au *fokonolona* (assemblée de tous les villageois adultes) à l'initiative de deux gros éleveurs. Cette privatisation d'un foncier pastoral est au seul bénéfice des troupeaux du *fokontany*. Les bornages «seront» enregistrés au Service des Domaines à Tuléar et donneront lieu au paiement annuel de droits. Cette volonté de légitimer par un règlement l'interdiction de cultiver sur une zone désormais réservée au pâturage au nom d'un intérêt collectif ne doit pas rencontrer l'assentiment de tous les villageois puisque sept ans plus tard, la procédure est toujours en cours.

La situation telle qu'on la voit se déployer dans l'Ouest malgache peut donner une impression étrange, paradoxale, qui pourrait conduire à douter du bon sens des protagonistes [Fauroux, 2002].

Dans un contexte mondial où l'autoritarisme a été banni et l'esprit démocratique unanimement exalté, on a choisi de s'appuyer sur des initiatives locales qui, en réalité, n'existent pas et dont l'apparition spontanée est d'ailleurs peu vraisemblable. Pour rendre crédible cette option, on suggère aux villageois de formuler un certain nombre de demandes et de les présenter comme il convient, selon les dispositifs en vigueur. Les villageois se prêtent d'autant mieux à cet effort qu'on leur a promis qu'ils pourraient ainsi recevoir des fonds non négligeables. La promesse est d'ailleurs généralement tenue, ce qui incite les villages des alentours à suivre l'exemple.

Pour favoriser la mise en place des procédures destinées à faire aboutir ces initiatives inventées, on s'appuie sur des institutions locales (les assemblées délibérantes) qui pratiquent la démocratie comme si ce phénomène politique était déjà entré dans les mœurs. Ces institutions n'ont pas de véritable réalité opérationnelle. On feint de croire en leur existence car les bailleurs de fonds, eux, y croient. Il s'agit d'associations et de groupements locaux supposés fonctionner sur la base d'une logique participative tout à fait contraire à l'idiosyncrasie villageoise. Néanmoins tout le monde a intérêt au faux-semblant : les villageois parce qu'ils obtiennent ainsi des financements significatifs et des aides diverses, les responsables des projets parce qu'ils croient voir là la voie du succès, les bailleurs de fonds parce que cela calme leurs inquiétudes...

Le simulacre de la participation offre de multiples avantages. Chacun sait, aujourd'hui, dans le milieu du développement, que, dans la conjoncture actuelle, les bailleurs de fonds n'avalisent plus des projets dont l'approche de terrain ne serait pas participative. Les villageois, de leur côté, ont vite compris que le comportement démocratique, réel ou feint, était devenu la condition nécessaire pour obtenir l'aide des *vazaha*. L'aspect le plus positif du recours à un semblant de participation vient sans doute du fait qu'il pourrait conduire, à la longue, à d'authentiques changements de mentalité et de comportement.

Quand quelques villageois, plus ou moins discrètement influencés par un animateur extérieur, ont fait fonctionner pendant plusieurs années une association ou un groupement, quand ils ont appris à négocier avec les représentants de l'État, avec les ONG, avec les institutions supra villageoises et... avec les animateurs, ils finissent par acquérir dans ces domaines une réelle compétence qui les prépare à devenir authentiquement autonomes. La spontanéité de leurs initiatives a des chances sérieuses de devenir à la longue de plus en plus véridique. De même, la multiplication des réunions échappant au mode lignager de fonctionnement habitue progressivement les gens à d'autres formes de pensée, d'action et de négociation. Des femmes parlent dans ces réunions, des majorités apparaissent, les groupes locaux de pression qui, à la suite de réunions animées, se sentent nettement majoritaires, ont plus d'audace pour défendre leur point de

vue et en arrivent à multiplier les moyens pour contrer leurs adversaires. L'un de ces moyens peut être la vie politique locale dont les enjeux tendent souvent à remplacer les anciens enjeux strictement lignagers. Avec le temps, on peut espérer que les simulacres deviendront de plus en plus proches de la réalité.

En fait l'emprise morale des vrais décideurs issus du cadre lignager restera sans doute durablement effective malgré sa discrétion. Au cours des 30 ou 40 dernières années, malgré de profondes crises sociales et économiques, on ne discerne pas une nette diminution de l'influence des Anciens. Même si le pouvoir lignager est parfois sévèrement concurrencé par des rapports de clientèle, ceux-ci continuent à s'exercer dans une logique très traditionnelle.

Pourtant – et sans doute là le paradoxe est-il le plus saisissant – cet entrecroisement de projets imaginaires sur des idées fictives et des institutions qui n'existent pas vraiment, va probablement finir par produire des phénomènes vertueux bien réels.

La décentralisation : un cadre territorial adéquat ?

On l'a vu, les institutions lignagères se prêtent mal à la solution de problèmes dépassant leur cadre.

Lorsqu'il s'agit de régler un problème, les débats débouchent sur des conventions collectives, *titike* ou *dina*, qui s'imposent aux co-contractants, car l'accord est célébré par un sacrifice de bœufs. Les ancêtres deviennent ainsi des témoins exigeants. Désobéir à l'accord constituerait donc une faute aussi grave que de désobéir aux ancêtres.

On peut, parmi ces conventions collectives, opposer les *titike* aux *dina*. Les *titike* (le terme est sakalava, mais il existe d'autres termes vernaculaires pour désigner ce type d'accords) sont généralement conclus dans un cadre géographique limité : deux ou trois villages, parfois moins, voire un ou deux quartiers d'un seul village. Tous les co-contractants, qui participaient en principe aux réunions préparatoires, doivent être présents à la cérémonie finale solennisant et officialisant l'accord. Il est difficile à l'un d'entre eux d'enfreindre nettement les termes de la convention car, à défaut de véritable autorité pyramidale, il existe un contrôle social sévère entre parents et voisins. Le *dina* quant à lui a généralement une aire d'application plus vaste, une région par exemple, parfois plus (les célèbres *dinan'ny mpihary*, qui visent à réglementer la répression des vols de bœufs, étaient même prévus pour atteindre une portée nationale). C'est souvent l'État lui-même qui en assure le contrôle. La plupart du temps, les *dina* sont plutôt des règles que les responsables publics tentent de faire accepter en misant sur la cérémonielle traditionnelle de solennisation. En fait, les villageois traitent les *dina* venus d'en haut à peu près comme les autres injonctions émanant de l'État : un assentiment de façade et un rejet à peu près systématique. Parfois, même, les détenteurs du pouvoir villageois peuvent chercher à saboter délibérément le *dina*, considéré comme une ingérence malencontreuse de l'État.

Cette situation fait apparaître l'un des points faibles de l'organisation des sociétés rurales (au moins dans l'Ouest malgache). Tout ce qui est lignager (en y incluant les rapports de clientèle) fonctionne bien, dans un contexte autoritaire peu démocratique. Tout ce qui est supra-lignager fonctionne de manière incertaine, parfois proche de l'anarchie (quand aucune autorité supra-lignagère n'en émane), parfois influencé par une autorité locale qui est parvenue à s'imposer.

Alors que le *fokontany*¹⁵ (ex-unité administrative de base, équivalent d'un terroir), était le niveau qui fonctionnait le mieux car il correspondait à l'organisation sociale et territoriale des sociétés rurales, la décentralisation, mise en place en 1995, a modifié l'administration précédente en créant trois niveaux dont celui des communes¹⁶. La commune, équivalant à un regroupement de villages, représente la cellule territoriale de base. À son niveau sont encadrées les organisations paysannes, sont coordonnés les projets de développement rural et sont menées les actions environnementales. Les communes deviennent des germes de développement territorial. La décentralisation des décisions et des moyens ne va pas sans confusion.

La décentralisation s'inscrit dans la démocratisation des processus de décision, des approches participatives remplaçant les pratiques de gestion centralisée. Elle s'accompagne d'une recomposition des territoires administratifs et de l'affirmation d'un échelon de décision : la commune. Elle instaure de nouveaux types de gouvernance et de gestion des ressources. On assiste ainsi dans le domaine de l'environnement à la reconnaissance des savoirs et pratiques des acteurs locaux et à une prise de conscience de leur importance pour les politiques de gestion des ressources naturelles.

Et pourtant, pour les acteurs locaux, le *fokontany* est une unité viable à leur échelle et ils tiennent à ce qu'elle soit représentée auprès des instances communales. La commune rurale, ce nouveau cadre territorial, est comparable en taille au canton français¹⁷. Elle est considérée comme un niveau local de participation, d'initiative et de prise de décision par les acteurs locaux pour définir et mettre en place des projets de développement rural et des actions de gestion et de conservation des ressources naturelles renouvelables. Le maire, avec son conseil communal, est responsable de l'élaboration du PCD (Plan Communal de Développement) qui vise à définir les axes de développement de la commune; le PCD intègre la dimension environnementale avec un Plan Communal de Conservation ou PCC. C'est sur la base de ce document que les bailleurs de fonds et les intervenants extérieurs entrent en relation avec le niveau communal pour financer les projets retenus.

15. 13500 *fokontany* à l'échelle du pays.

16. 1392 communes, dont 1 346 communes rurales.

17. Par exemple, la commune rurale d'Analamisampy regroupe, sur 700 km², 83 villages répartis dans 17 *fokontany*, soit 23000 habitants environ.

Alors que le «local» devient, depuis la fin des années 1980, garant de la participation des communautés vis-à-vis de l'environnement et de leurs responsabilités dans leur propre développement, le changement de niveau en 1995, du local (*fokontany*) au supra-local (commune rurale) pose le problème du cadre territorial adéquat.

Il n'est pas moins vrai que depuis quelques années, l'autorité croissante des communes rurales tend à combler le vide du pouvoir au niveau local supra-lignager. Les maires des communes ne sont pas des Anciens et leur autorité n'est pas reconnue par tous¹⁸. C'est ainsi que plusieurs autorités locales coexistent et, entre elles, la rivalité joue plus facilement que le consensus.

D'autres acteurs, les *karany*¹⁹, jouent, depuis longtemps, un rôle important. À la fin des années 1950, Paul Ottino [1963] a étudié le système *karany* toujours en vigueur qui rend les réseaux commerciaux *karany* indispensables au fonctionnement des économies locales tout en les ponctionnant sévèrement au point de freiner les processus paysans d'accumulation²⁰. Avec la création des communes rurales, les *karany* s'affichent plus ouvertement dans l'exercice du pouvoir.

La gestion partagée

Le recours à la notion de gestion partagée mise en œuvre dans le cadre de la protection de l'environnement, devenue l'un des objectifs majeurs des bailleurs de fonds et des initiatives de développement, pose aussi des problèmes délicats. À l'heure actuelle, la plupart des politiques environnementales ou de gestion des ressources naturelles et/ou forestières prônent la participation des populations locales comme principe de base. Ainsi Madagascar s'est doté dans la deuxième phase du PAE, en 1996-97, d'un cadre juridique de la décentralisation de la gestion des ressources renouvelables. La Loi dite GeLoSe (Gestion Locale Sécurisée) de 1996 entre dans ce processus. Elle concerne de façon transversale un ensemble de ressources renouvelables (forêts, eau, terres de parcours, etc.) et elle doit permettre l'élaboration d'une politique nationale de gestion des ressources naturelles renouvelables appartenant à l'État par des communautés de base concernées.

18. Dans le *fi vondronana* (ex-sous préfecture de Tuléar II), les maires et les conseillers ruraux sont des gens instruits, parfois des opérateurs économiques modernes, plutôt que, comme c'était le cas autrefois, des gens bien placés dans la généalogie des lignages fondateurs. Quelques-uns d'entre eux sont jeunes, d'allure moderne (le maire d'Analamisampy, un métis *karany*, circule sur une puissante moto). Ils parlent bien français. Ils ne sont pas élus pour leur appartenance politique, ni pour leur appartenance ethnique ou lignagère, mais plutôt pour leur aptitude à négocier avec l'extérieur. Cela confirme que la sécurité du groupe villageois est moins recherchée qu'autrefois dans la reconnaissance du pouvoir local à l'ancienne (autochtones et maîtrise des forces locales de la Surnature). On semble plutôt rechercher aujourd'hui des responsables locaux ayant des relations à Tuléar et dans le milieu des opérateurs économiques.

19. Commerçants islamisés venus autrefois du Gudjerat; bien qu'ils aient quitté l'Inde avant la création du Pakistan, on a pris l'habitude de traduire le terme par «indo-pakistanaï».

20. Ce que Paul Ottino appelle «une croissance sans développement» [1963].

La mise au point, à Madagascar, des programmes de type GeLoSe marque les débuts d'une politique très nouvelle reposant sur le principe de la gestion partagée entre les communautés locales et l'État. Jusqu'alors, et depuis l'époque coloniale, l'État se considérait comme seul responsable de la gestion et de la conservation du domaine public (c'est-à-dire de toutes les terres non officiellement immatriculées au nom d'un propriétaire individuel). Désormais, les «communautés» locales sont considérées comme capables d'assurer cette gestion sous le contrôle de l'État. Un système de contrats entre l'État et les communautés permet à ces dernières d'utiliser et de gérer les ressources naturelles figurant dans leurs circonscriptions tant qu'elles peuvent prouver qu'elles en font un bon usage, notamment dans une optique de conservation. Dans ce scénario, la gestion appartient aux villageois, l'État n'est là que pour contrôler. Il semble que l'on redécouvre soudain les sociétés locales sous le jour de bonnes gestionnaires de leur environnement naturel. Le transfert de gestion de l'environnement à l'échelle locale n'est cependant pas exempt de malentendus car il peut engager de manière excessive la responsabilité des acteurs locaux [Boutrais, 2000].

La Sécurisation Foncière Relative (SFR) constitue une autre innovation institutionnelle concernant le foncier; elle est associée à la politique de décentralisation de la gestion des ressources renouvelables. S'inspirant des Plans Fonciers Ruraux en vogue en Afrique au début des années 1990, la SFR est un constat des occupations des sols et une délimitation des terroirs villageois; elle permet de disposer d'un état des lieux «objectif» et de ré-articuler, dans des situations de forte tension entre autochtones et migrants, droit sur le foncier et droit sur les ressources²¹. Elle vise à pérenniser les droits fonciers villageois sans les officialiser définitivement de façon à favoriser une gestion locale incluant le long terme.

Le PE II prévoyait 400 contrats de transfert de gestion. Seul un dixième du programme, saupoudré sur le territoire, a été jusqu'à présent réalisé. Une autre formule spécifiquement forestière et plus souple, la Gestion Contractuelle des Forêts (GCF) – simplification des procédures et non recours à un médiateur environnemental, a connu un relatif succès. Les premières expériences GeLoSe font apparaître un certain nombre de difficultés. Celles-ci semblent reposer principalement sur diverses simplifications apportées à la réalité. Les simplifications les plus lourdes de conséquence concernent la notion de «communautés», la manière de privilégier, dans le processus de contractualisation, une communauté parmi toutes celles qui sont présentes à proximité d'une ressource naturelle déterminée (souvent une communauté autochtone aux dépens des migrants), et enfin l'opacité des méthodes villageoises de gestion.

Dans leurs documents et dans leurs manières de négocier avec les instances locales, les pouvoirs publics (y compris les ONG) privilégient la notion de communauté («communauté de base»...), alors que celle-ci est loin d'apparaître

21. D'après Christophe Maldidier. communication personnelle.

comme une réalité. Une unité sociale de base concrète (un ensemble de lignages alliés ou non vivant dans un espace restreint, unis par un réseau dense de relations quotidiennes favorisées par la proximité) ne donne nullement l'image homogène qu'évoque la notion de communauté. L'idée d'une communauté regroupant divers éléments sociaux sous une unique autorité pyramidale prête à défendre les préoccupations uniformes de ses membres est particulièrement inexacte. Dans ces pseudo-communautés, on trouve plusieurs autorités mal articulées les unes aux autres (les chefs des principaux lignages, quelques riches propriétaires de troupeaux...) qui sont loin de défendre un même objectif à cause de rivalités entre lignages engagés dans des stratégies contradictoires pour gagner la course à l'ostentation, de rivalités entre *mpanarivo*²² engagés dans des luttes, souvent sans merci, pour l'hégémonie locale, de conflits de pouvoir, notamment au niveau du foncier, entre autochtones (*tompontany*²³) et migrants anciens installés parfois depuis plusieurs générations... La protection d'une ou de plusieurs ressource(s) locale(s), qui est au cœur des contrats GeLoSe, avantage certaines de ces stratégies, peut faire obstacle à d'autres...

C'est ainsi que des décideurs locaux contrôlant efficacement des rapports de clientèle ne veulent pas de mesures qui, en permettant aux villageois les plus pauvres de s'enrichir, vont affaiblir la dépendance de ces derniers. Les « décideurs » vont donc probablement manœuvrer de manière à empêcher la bonne application de ces mesures...

Certains villageois souhaitent conserver la forêt qui sert de refuge à leurs zébus en certaines circonstances, alors que d'autres auraient avantage à la brûler pour maximiser leurs revenus dans une conjoncture de prix élevés du maïs. Si les premiers ont localement plus de pouvoir que les seconds, ils vont se mobiliser pour obtenir un contrat GeLoSe. Dans le cas contraire, les seconds vont tenter d'empêcher la signature d'un contrat ou, si celle-ci apparaît inévitable, ils vont se hâter de brûler la forêt tant que cela est encore possible.

Le plus souvent, l'État (ou les ONG) privilégie(nt) une « communauté » locale aux dépens des autres. Sauf rares exceptions (dans des régions très enclavées), toutes les ressources naturelles importantes, forêts ou lacs principalement, qui peuvent faire l'objet d'un contrat GeLoSe sont depuis longtemps utilisées par plusieurs groupes sociaux, plusieurs « communautés » en acceptant la terminologie officielle. La politique actuelle semble reposer sur un constat assez souvent vérifié : les autochtones, familiarisés avec les esprits locaux et capables de tirer divers avantages d'un rôle d'intercesseurs auprès de ces esprits, ont tendance à se montrer beaucoup plus protecteurs de l'environnement que les migrants. Dans ces conditions, le contrat va favoriser le groupe jugé le plus capable de protéger

22. Littéralement « qui en a mille » (sous-entendu : mille bœufs); propriétaires de gros troupeaux de bœufs qui contrôlent souvent d'importants réseaux de clientèle et dont le pouvoir est à la fois discret et important.

23. Littéralement « maître de la terre », originaire, autochtone, titulaire de divers privilèges qui obligent les nouveaux arrivants à passer par son autorité.

Conclusion

Le pessimisme du message de cet article n'est donc pas total. L'adéquation entre la pratique du développement vue par les bailleurs de fonds et celle vécue par les «développés» est encore loin d'être bonne et la «participation», sous sa forme actuelle, n'est certainement pas la panacée attendue²⁷. Les représentations «participatives» du développement constituent pourtant un évident progrès par rapport au dialogue de sourds qui a caractérisé les années soixante et soixante-dix. Les relations entre communautés locales et environnement ont complètement basculé depuis une décennie. Auparavant, leur rôle dans la gestion environnementale était sous-estimé ou même contesté. Utilisateurs principaux des ressources naturelles, les acteurs locaux étaient perçus comme des destructeurs potentiels. Il fallait protéger l'environnement des communautés locales. Aujourd'hui, c'est l'inverse : une gestion de l'environnement semble impossible sans l'implication des acteurs locaux. On est désormais à l'écoute des populations, même si, faute de les comprendre vraiment, on préfère leur suggérer leurs stratégies de développement.

Après des décennies où le développement a été conduit sur la base d'innovations techniques, la dimension sociale de développement assumée par la participation et la gestion partagée reste encore en deçà des espoirs fondés. En effet, l'illusion participative est trop souvent accompagnée d'une illusion simplificatrice donnant à voir une communauté d'intérêt de populations quasi homogènes là où existent, en réalité, des interactions complexes et conflictuelles entre acteurs locaux qui n'ont ni les mêmes pratiques, ni les mêmes stratégies.

Le discours anglo-saxon sur l'«empowerment» vise à renforcer le pouvoir des acteurs locaux et appuyer la conduite du changement [Lavigne Delville, Sellama, Mathieu, 2000]. Dans le contexte de l'Ouest malgache où la participation est illusoire, cette ambition ne fait que consolider les rapports de force en présence.

BIBLIOGRAPHIE

- ALBALADEJO Ch. et CASABIANCA F. [1995], «Une condition préalable à la participation : modifier les représentations des savoirs d'agriculteurs», *Les Cahiers de la Recherche Développement*, n° 41.
- AUBERT S. [2002], «La gestion patrimoniale des ressources forestières à Madagascar : limites et perspectives d'une "révolution par le haut"», in M.-C. Cormier-Salem *et alii*, *Patrimonialiser la nature tropicale. Dynamiques locales, enjeux internationaux*, Paris, IRD, p. 101-124.
- BARÉ J.-F. [1994], «Une pensée positive? Anthropologie sociale et "développement rural"», *L'Homme*, n° 131, p. 129-136.

27. Afin que les procédures participatives ne restent pas une pure fiction, il convient de faire une place aux «forums hybrides» [Callon et Rip, 1991] réunissant «un réseau d'acteurs porteur d'un ensemble de connaissances et de projets d'actions» [Lascoumes, 2001].

- BARÉ J.-F. (éd.) [1997], *Regards interdisciplinaires sur les politiques de développement*, Paris, L'Harmattan, 382 p.
- BARÉ J.-F. (éd.) [2001], *L'évaluation des politiques de développement. Approches pluridisciplinaires*, Paris, L'Harmattan, 356 p.
- BIERSCHENK T., CHAUVEAU J.-P., OLIVIER DE SARDAN J.-P., (éd.) [1999], *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, Paris, Karthala, 328 p.
- BLANC-PAMARD C., REBARA F. [2001], «L'école de la forêt : Dynamique pionnière et construction du territoire», in S. Razanaka, M. Grouzis, P. Milleville et alii (éd.), *Sociétés paysannes, transitions agraires et dynamiques écologiques dans le sud-ouest de Madagascar*, Antananarivo, CNRE/IRD.
- BLANC-PAMARD C., BOUTRAIS J. [2002], «Les temps de l'environnement. D'un sauvetage technique à une gestion locale en Afrique et à Madagascar», in *Regards sur l'Afrique, Historiens et Géographes*, n° 379, Congrès UGI 2002 de Durban.
- BLANC-PAMARD C., Rakoto Ramiarantsoa H. [2003], «Madagascar : les enjeux environnementaux», in Michel Lesourd (coord.), *L'Afrique*, Nantes, Éditions du Temps.
- BOUTRAIS J. [2000], «Gestion sociale locale», in Y. Gillon, C. Chaboud, J. Boutrais (éd.), *Du bon usage des ressources renouvelables*, Paris, IRD, coll. Latitudes 23, p. 147-152.
- CALLON M. et RIP A. [1991], «Forums hybrides et négociations des normes socio-techniques dans le domaine de l'environnement. La fin des experts et l'irrésistible ascension de l'expertise», in Jacques Theys (éd.), *Environnement, science et politique*, Paris, Association GERMES, 1991, p. 227-238.
- CERNEA M. [1998], *La dimension humaine dans les projets de développement. Les variables sociologiques et culturelles*, Paris, Karthala. 1^{re} éd. anglais 1991, *Putting people first. Sociological variables in rural development*, Oxford, Oxford University Press, 575 p. («A World Bank Publication»).
- CHAMBERS R. [1990], *Développement rural. La pauvreté cachée*, Wageningen-CTA, Paris-Karthala, 374 p. Ire éd. anglais 1983, *Rural Development : Putting the last first*, New York, Longman.
- CHAMBERS R., PACEY A., THRUPP L.A. [1994], *Les paysans d'abord. Innovations des agriculteurs et recherches agronomiques*, Paris, CTA et Karthala, 346 p. Ire éd. anglais 1989, *Farmers first : Farmer innovation and agricultural research*, London, IT publications.
- CLING J.P., RAZAFINDRAKOTO M., ROUBAUD F. [2002], *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Paris, DIAL, Economica, 406 p.
- COLCHESTER M. [1996], «Au-delà de la «participation» : peuples autochtones, conservation de la diversité biologique et aménagement des aires protégées», *UNASYLVA*, n° 47, p. 186.
- DUPRÉ (G.) (éd.) [1990], *Savoirs paysans et développement*, Paris, Karthala, 524 p.
- ELDIN E., MILLEVILLE P. (éd.) [1989], *Le risque en agriculture*, Paris, ORSTOM, coll. À travers champs, 619 p.
- FAUROUX E. [2000], «La forêt dans les systèmes de production ouest-malgaches», in Y. Gillon, C. Chaboud, J. Boutrais (éd.), *Du bon usage des ressources renouvelables*, Paris, IRD, coll. latitudes 23, 471 p.
- FAUROUX E. [2001], «Dynamiques migratoires, tensions foncières et déforestation dans l'ouest malgache à la fin du XX^e siècle», in S. Razanaka, M. Grouzis, P. Milleville, B. Moizo et C. Aubry (éd.), *Sociétés paysannes, transitions agraires et dynamiques écologiques dans le sud-ouest de Madagascar*, Antananarivo, IRD/CNRE Éditeurs.
- FAUROUX E. [2002], «Les sociétés rurales de l'Ouest malgache : des transformations profondes et complexes», *Afrique contemporaine*, n° 202-203, p. 111-132.
- FAUROUX E. [2003], *Comprendre une société rurale. Une méthode d'enquête anthropologique appliquée à l'Ouest malgache*, Paris, Gret. coll. Études et travaux, 152 p.

