

Chapitre 7

Une mer à boire. L'influence sud-africaine à Madagascar

Estienne RODARY

Introduction

Avec la fin du régime d'apartheid en 1994, l'Afrique du Sud a vu sa position et son rôle à l'échelle de l'Afrique australe et du continent africain profondément modifiés. La normalisation politique du pays et l'intégration régionale qu'elle a permise (notamment à travers la création de la SADC, Southern African Development Community) ont favorisé la coopération et les échanges économiques, mais dans des termes hautement dissymétriques, qui sont liés à la puissance commerciale et au poids politique de Pretoria. Le processus – que certains ont qualifié d'impérialisme régional – de diffusion d'institutions sud-africaines et d'extension des marchés investis et contrôlés par les Sud-africains a été bien documenté dans les pays situés dans la périphérie directe de l'Afrique du Sud. Les dynamiques actuelles sont moins connues en ce qui concerne l'influence sud-africaine à Madagascar. Nous nous attachons ici à documenter ces dynamiques en montrant que l'Afrique du Sud est très peu investie à Madagascar, suivant un déséquilibre

qui caractérise les liens entre les deux pays et malgré leur proximité spatiale. La Grande Île est profondément intégrée dans les circuits mondiaux que les Sud-africains cherchent à aborder et à ce titre la concurrence de différentes institutions du système global est susceptible de bloquer les ambitions sud-africaines. Mais il envisage aussi l'hypothèse d'une distanciation fondée sur des héritages historiques encore très prégnants. Dans cette perspective, l'île qu'est Madagascar s'articule difficilement aux logiques de consolidation territoriale qui préoccupent aujourd'hui comme hier l'Afrique du Sud dans sa recherche de puissance régionale.

L'article suit cet argumentaire en revenant sur les principales tendances économiques et politiques de ces trente dernières années, avant de détailler les enjeux environnementaux et de montrer en quoi ceux-ci illustrent parfaitement les modes de relations qui existent entre les deux pays.

Promesses logiques

Au début des années 1990, les relations entre l'Afrique du Sud et Madagascar sont soudainement remises sur le devant de la scène médiatique, politique et économique. Durant la période d'apartheid et après l'arrivée au pouvoir de Didier Ratsiraka en 1975, les relations diplomatiques avaient été arrêtées entre les deux États. La perspective de rapprochement de l'Afrique du Sud avec les pays d'Afrique australe, permise par la transition démocratique en cours à Pretoria, touchait également Madagascar. On rappelait que les liens entre les deux pays étaient vieux de plusieurs centaines d'années, avec le commerce d'esclaves entre les pays de l'océan Indien et la colonie du Cap, et que les Sud-Africains avaient participé en 1942 à la libération de l'île alors occupée par le gouvernement Pétain⁶⁹. Les touristes sud-africains seraient les « nouveaux envahisseurs » de Madagascar, pressés de découvrir une île inconnue⁷⁰. Le tourisme ne constituait pourtant pas l'unique espoir économique des nouvelles relations entre les deux pays :

⁶⁹ Madagascan ties that go back 300 years, *Daily Mail*, 23 août 1990.

⁷⁰ The new island invaders, *The Sunday Star*, 19 août 1990.

plus largement, la Grande Île était vue comme un eldorado pour les firmes sud-africaines, au point de remettre en cause la domination française⁷¹. De fait, les intérêts économiques n'avaient pas attendu la normalisation diplomatique : un trafic clandestin avait été mis en place à la fin des années 1980 où des marchandises sud-africaines arrivaient à Madagascar par l'île Maurice et la Réunion⁷². Le rétablissement des relations diplomatiques entre l'Afrique du Sud et Madagascar le 19 avril 1991⁷³ allait néanmoins renforcer les coopérations des deux pays : reprise du commerce légal, rétablissement des accords maritimes pour la libre circulation des bateaux sud-africains et malgaches dans les eaux des deux pays, réinstallation de liaisons aériennes et délégations sud-africaines en visite sur l'île⁷⁴.

Ces reprises de contact s'opéraient dans un renversement complet des logiques d'intégration régionale précédentes telles qu'elles avaient été structurées par les conflits régionaux (Zimbabwe avant 1980, Angola et Mozambique à partir de 1975) et les interventions extérieures du régime d'apartheid. La constitution de la SADCC (Southern African Development Coordination Conference) en 1980 avait explicitement l'objectif de s'opposer au régime de Pretoria, alors que la Consas (Constellation of Southern African States, organisation informelle lancée au début des années 1970) était envisagée comme une zone tampon destinée à protéger l'Afrique du Sud des mouvements de libération à l'œuvre dans la région. Mais dans ces manœuvres régionales où l'enjeu diplomatique et économique était étroitement imbriqué aux objectifs militaires, la « région » considérée se résumait à l'Afrique australe continentale et, à ce titre, Madagascar se trouvait en retrait, quand bien même le gouvernement d'Antananarivo apportait son soutien logistique aux exilés de l'African National Congress (ANC),

⁷¹ SA chases Malagasy billions, *Sunday Times*, 31 octobre 1993 ; SA in challenge to French supremacy, *Sunday Times*, 5 mai 1991.

⁷² An island where the sky caved in, *Daily Mail*, 23 août 1990.

⁷³ Madagascar, Pretoria sign accord, *The Star*, 22 avril 1991.

⁷⁴ Madagascar trade resumes, *The Citizen*, 5 octobre 1990 ; Madagaskar wil vlu-groetes na SA herstel [Madagascar veut relancer les vols vers l'Afrique du Sud], *Die Burger*, 28 avril 1990 ; SA, Madagascar agree on seamen, *The Citizen*, 9 octobre 1990.

notamment en leur permettant d'émettre leurs programmes radio depuis l'île⁷⁵).

La normalisation semblait alors changer la donne régionale, non pas uniquement en transformant les logiques de rapprochement depuis des considérations militaires vers des préoccupations plus strictement économiques, mais aussi en étendant potentiellement le champ d'action du commerce interrégional au-delà des « États de la ligne de front ». Dans ces conditions, Madagascar pouvait bien porter les atours d'une terre à défricher par les entrepreneurs sud-africains, mais la distance que ces défricheurs allaient devoir accomplir pouvait paraître immense, non pas tant par l'espace qui séparait les deux pays que par une altérité supposée telle qu'elle avait été construite par l'idéologie nationale-socialiste du régime sud-africain. Pour ne citer qu'un exemple dans le domaine de l'environnement, en 1990, le rapprochement entre les deux pays *via* le tourisme était vu comme une opportunité, avec des circuits régionaux intégrant « l'Afrique du Sud pour sa faune et ses vins, Madagascar pour sa jungle mystérieuse et sa culture étrange⁷⁶. » Comble de malchance pour les investisseurs anglophones ou afrikaners, les promesses économiques de Madagascar semblaient – et semblent encore – être entravées par « les lourdeurs administratives, un système légal inhabituel, la forte présence française et des infrastructures inadéquates⁷⁷ ».

À l'image des journaux sud-africains quand ils traitent de Madagascar, où l'absence de résultats passés n'est qu'une occasion pour vanter des résultats futurs⁷⁸, on peut voir les relations entre Madagascar et l'Afrique du Sud post-apartheid comme une histoire classique du développement (RIST, 1996), où les ardeurs entrepreneuriales sud-africaines sont freinées par les réalités de terrain d'un pays classé actuellement à la 169^e place sur 192 pour la taille de son PNB. Les événements de 2002 et 2009 à Madagascar pourraient venir étayer cette analyse en montrant combien les efforts d'investissement sont précaires, soumis à des aléas politiques

⁷⁵ Madagaskar wil vlugroetes..., *op. cit.*

⁷⁶ Recovery plan for Madagascar's rain forest, *The Sunday Star*, 9 septembre 1990.

⁷⁷ Madagascan moves renews outside interest, *Business Day*, 5 avril 2004.

⁷⁸ SA firmas kik met nuwe oë na Madagaskar [Les entreprises sud-africaines voient Madagascar sous un nouveau jour], *Beeld*, 28 août 1998.

pouvant fragiliser les entreprises implantées sur l'île. L'exemple du tourisme est archétypal dans ce type d'approche, au sens où l'industrie du tourisme international (et, en l'occurrence, largement européen) est extrêmement volatile. Et quand bien même l'Organisation mondiale du tourisme a classé Madagascar comme une des principales destinations émergentes (DUFFY, 2008 : 332), la crise politique de 2009 a provoqué un effondrement du nombre de visiteurs, et des estimations récentes évaluent la perte potentielle de revenus pour 2009 à 60 % des 393 millions de dollars annuels que le tourisme génère à l'échelle nationale⁷⁹.

Mais les liens entre les deux États sont bien évidemment plus complexes qu'une difficulté à intégrer deux économies très différentes dans leurs structures. On pointe ici un certain nombre de facteurs caractérisant actuellement les relations de Madagascar avec l'Afrique du Sud en montrant en quoi les positions des deux pays aux échelles régionale et mondiale empêchent une consolidation de l'influence de l'Afrique du Sud sur son voisin îlien.

Logiques héritées

La rhétorique économique est omniprésente dans les justifications qui sont données pour la construction de relations régionales. Elle l'est dans le discours médiatique commun⁸⁰ comme dans le discours savant sur la question (GIBB, 2007). La transformation de la SADCC en SADC avec l'intégration de l'Afrique du Sud démocratique et les potentialités économiques d'une région tirée par la puissance de Pretoria ont placé l'Afrique australe en tête des ensembles régionaux prometteurs. Les « réussites » botswanaise, namibienne et mauricienne, la forte dynamique mozambicaine d'après-guerre (du moins en termes de croissance du PIB) laissaient entrevoir un avenir radieux pour la zone avec un effet de diffusion à l'échelle du continent et des îles attenantes. Dans ce

⁷⁹ Madagascar's tourism industry faces ruin, *Mail and Guardian*, 18 février 2009.

⁸⁰ « La question qui vient à l'esprit est celle-ci : dans le contexte de mondialisation et d'approche régionale du développement [sic] et des partenaires financiers et techniques, n'est-il pas hasardeux de faire cavalier seul et de jouer solo ? », in *L'Afrique, ce voisin mal aimé*, *Madagascar-tribune.com*, 29 mai 2008.

contexte, l'adhésion de Madagascar à la SADC en 2005 pouvait présager une inclusion progressive de l'île dans la sphère d'influence de l'Afrique du Sud. Cette vision largement instrumentalisée par la SADC elle-même et plus spécifiquement par l'Afrique du Sud (notamment lors de la présidence de Thabo Mbeki et son discours sur la « renaissance africaine », CROUZEL, 2002) est partiellement tronquée. Si l'Afrique du Sud est effectivement un moteur économique et un acteur politique de premier plan au niveau continental (ALDEN et SOKO, 2005), une analyse à plus grande échelle montre de très fortes diversités, très largement déterminées par l'héritage historique. Celui-ci est particulièrement important dans les interrelations entre Madagascar et l'Afrique du Sud.

Vus de Pretoria, et malgré un discours africaniste affiché, les intérêts économiques constitués lors de la période d'apartheid restent encore structurants. Les relations commerciales de l'Afrique du Sud d'apartheid étaient très largement orientées vers l'Europe et l'Extrême-Orient : en 1992, le pays exportait respectivement 24 % et 13 % de ses marchandises vers ces deux régions. Or, les changements diplomatiques de 1994 n'ont rien modifié : au contraire, les tendances se sont renforcées. En 2006, les exportations sud-africaines vers l'Europe se sont élevées à 32 % et celles à destination de l'Extrême-Orient ont atteint 18 %. Sur cette même période, le pourcentage des exportations de Pretoria vers les autres pays de la SADC est passé de 8 à 9 % (HARTZENBERG, 2008).

À l'échelle régionale, les disparités sont très importantes. L'Afrique du Sud a une position hégémonique vis-à-vis des quatre autres membres de la SACU (Southern African Customs Union), le Lesotho, le Swaziland, le Botswana et la Namibie. Cet ensemble a *de facto* un système de libre-échange des biens et des personnes depuis 1910, faisant de la SACU la plus vieille union douanière du monde (GIBB, 2007 : 432). En dehors de la SACU (qui est elle-même entièrement incluse dans la SADC), les échanges sud-africains régionaux sont tournés, pour les exportations, vers le Mozambique, le Zimbabwe et la Zambie et restent, pour les importations, extrêmement limités (tabl. 1)⁸¹.

⁸¹ En 2008, l'Angola arrivait en 8^e place des partenaires de l'Afrique du Sud, mais en première place des pays de la SADC, avec seulement 3 % des volumes financiers (principalement des hydrocarbures).

Tableau 1.

Principaux échanges commerciaux de l'Afrique du Sud en 2008.

Exportations	%	Importations	%
États-Unis	10,05	Allemagne	11,04
Japon	9,95	Chine	11,00
Allemagne	7,19	États-Unis	7,99
Royaume-Uni	6,07	Arabie Saoudite	6,13
Chine	5,42	Japon	5,42
Pays-Bas	4,12	Royaume-Uni	4,64
Inde	2,82	Iran	3,62
Belgique	2,56	Angola	2,98
Zambie	2,47	France	2,80
Italie	2,42	Inde	2,51
Espagne	2,35	Italie	2,38
Suisse	2,32	Nigeria	2,10
Zimbabwe	2,13	Thaïlande	1,95
Mozambique	2,04	Brésil	1,87
Corée du Sud	1,89	Australie	1,81

Source : South African Department of Trade and Industry.
<http://www.dti.gov.za/econdb/raport/rapcoun.html>

Ainsi, si les considérations géostratégiques qui ont présidé à la création officielle de la SACU et à l'ancêtre de la SADC sont aujourd'hui dépassées, les flux commerciaux (qu'ils soient régionaux ou intercontinentaux) qui existaient déjà avant 1994 ont été pérennisés après l'accession au pouvoir de l'ANC.

Dans des formes de dépendance historique similaires, Madagascar continue dans ses échanges commerciaux à favoriser la France comme partenaire privilégié (tabl. 2). Exemple significatif des liens historiques de la Grande Île avec son ancien occupant, le coût de transport entre Madagascar et l'Afrique du Sud est équivalent à celui entre Paris et Antananarivo⁸².

La pérennisation de situations héritées des dernières décennies s'observe également dans le domaine du tourisme. Comme on l'a vu, les espoirs placés à la veille de la démocratisation de l'Afrique du Sud dans le développement du tourisme régional étaient par-

⁸² SADC, le grand défi, *Madagascar-tribune.com*, 18 août 2008.

Tableau 2.

Principaux échanges commerciaux de Madagascar en 2008.

Exportations	%	Importations	%
France	28,80	Chine	16,30
États-Unis	23,70	France	12,10
Pays-Bas	7,00	Iran	8,30
Allemagne	6,30	Afrique du Sud	6,00
Chine	4,80	Île Maurice	4,30

Source : CIA, The world factbook : Madagascar.

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ma.html>

ticulièrement élevés. Suivant une approche des « avantages comparatifs », caractéristique des études de géographie économique du tourisme, les terres malgaches allaient être rapidement classifiées comme terres de lémuriens et de plages. Sur ce créneau néanmoins, l'île Maurice se plaçait comme concurrent direct des potentialités malgaches. Un hebdomadaire sud-africain prédisait en 1990 que « certains touristes sud-africains voudront toujours aller sur l'île Maurice. Mais il est probable que de nombreux Sud-Africains voudront passer leurs vacances à Madagascar⁸³. » Pourtant, 16 ans plus tard, 70 000 touristes sud-africains préféreraient encore toujours aller sur l'île Maurice, alors que la Grande Île n'accueillait que 6 000 visiteurs sud-africains⁸⁴.

Plus que de nombreux autres secteurs, le tourisme est une industrie du désir projeté sur l'ailleurs et sur l'autre ; à ce titre, elle est une industrie du stéréotype. Dans ce cadre, l'Afrique du Sud et son histoire ségrégationniste sont particulièrement sujettes à ces stéréotypes de l'altérité. Mais plus qu'un trait « culturel » des populations sud-africaines, ces archétypes de la destination touristique sont entretenus et construits par une industrie qui les pérennise à des fins marchandes. De telle sorte que la perspective d'une intégration régionale favorisée par le tourisme manque encore, en Afrique australe, d'une diversification qui pourrait caser les grandes typologies de l'activité touristique quand elle est ordonnée par l'industrie du loisir (RODARY, 2008 a).

⁸³ The new island invaders, *op. cit.*

⁸⁴ Chiffres de l'Organisation des Nations unies pour le tourisme (UNWTO) : <http://www.wtolibary.org>

Logiques réticulaires

Aux héritages post-coloniaux s'ajoutent désormais des logiques de concurrence qui se déploient en réseaux à l'échelle globale. Dans ce cadre, les processus de rapprochement régional répondent à des logiques institutionnelles qui sont dans les faits soumises à d'importantes contraintes, qu'elles soient internes ou externes. Si les concurrences qui se dessinent aujourd'hui sont davantage réticulaires et plus ouvertes qu'elles ne l'ont été, cela n'a pas signifié pour autant une plus grande facilité d'intervention économique ou politique de l'Afrique du Sud à Madagascar.

Entre les deux pays

Les deux pays sont économiquement très différents, à la fois dans la taille et la structure de leur marché. Avec une industrie diversifiée qui représente environ 30 % du PNB du continent, l'Afrique du Sud envisage les marchés extérieurs comme des opportunités sans risque réel de compétition directe avec d'autres États, ce qui ne fait que renforcer son discours de rapprochement diplomatique. Néanmoins, dans les secteurs où l'Afrique du Sud peut être directement concurrencée par d'autres pays africains, les stratégies de Pretoria sont alors diamétralement opposées (TSHEOLA, 2002). On en a un exemple avec le marché du litchi, dont Madagascar est le premier exportateur au monde. L'Afrique du Sud s'est spécialisée sur les litchis de qualité et occupe désormais un monopole sur ce segment, dans l'objectif de gagner des parts de marché par rapport à Antananarivo. Pour l'exportation, où la majorité des fruits est envoyée par fret en Europe, le coût de transport est de 2,8 euros par kilogramme depuis Madagascar, alors qu'il est à moins d'un euro depuis l'Afrique du Sud, dont le gouvernement subventionne les exportations⁸⁵.

⁸⁵ Madagascar fortement concurrencé par l'Afrique du sud, *Madagascar-tribune.com*, 15 novembre 2007 – Et il faudrait ajouter que la totalité des exportations malgaches (soit 40 000 tonnes en 2007) sont destinées à la France, qui elle-même revend des litchis au reste de l'Europe. La diversification des exportations se pose donc en termes plus favorables à l'Afrique du Sud qu'à Madagascar qui reste très dépendante de la France.

Plus largement, l'Afrique du Sud est active dans la libéralisation des marchés de la SADC, dont un accord de libre-échange est entré en vigueur en 2008, mais elle est également engagée dans des négociations du même type avec les partenaires plus importants, comme le Brésil, l'Union européenne, la Chine, le Nigeria et l'Inde (ALDEN et SOKO, 2005 : 369). Dans le même temps, les accords bilatéraux que l'Union européenne cherche à mettre en place avec les pays africains dans le cadre des *Economic partnership agreements* (EPA) sont critiqués par Pretoria parce qu'ils risquent de fragiliser la construction régionale⁸⁶ – avis partagé par de nombreux spécialistes (STEVENS, 2006). De son côté néanmoins, Madagascar a signé un accord dans ce cadre avec l'Europe en août 2009⁸⁷.

Ces différences d'approches se juxtaposent par ailleurs aux contradictions des engagements d'Antananarivo dans les regroupements régionaux. Madagascar est membre fondateur de la Comesa (*Common Market for Eastern and Southern Africa*) créée en 1994 en remplacement d'un accord économique préférentiel signé en 1981 où figurait déjà Madagascar. Nous avons signalé l'adhésion ultérieure, en 2005, de l'État malgache à la SADC. Cette double appartenance est en pratique inapplicable : en effet, en tant que membre de la SADC, Madagascar doit abolir tous ses tarifs douaniers d'ici 2012, notamment avec l'Afrique du Sud ; mais en tant qu'État de la Comesa, Madagascar est également obligé d'établir un tarif douanier extérieur, qui touchera notamment l'Afrique du Sud, pays non-membre de la Comesa (GIBB, 2007 : 430-431).

Ces incohérences institutionnelles sont pérennisées dans la mesure où les règles régionales ne sont pas réellement appliquées, mais l'Afrique du Sud et Madagascar devront à terme clarifier leurs engagements politiques vis-à-vis de leurs voisins. Il est trop tôt pour dire ce qui résultera de ces arrangements. Pourtant, étant donné la place limitée de l'Afrique du Sud en dehors de son immédiate périphérie, il n'est pas sûr que Madagascar joue la carte de la SADC contre ses engagements dans la Comesa ou à l'échelle de l'océan Indien.

⁸⁶ SA wary of EU's new trade pacts, *Mail and Guardian*, 25 août 2009.

⁸⁷ EU inks interim EPA with 4 African nations, *ICTSD, Bridges Weekly Trade News Digest*, vol. 30, n° 30, 9 septembre 2009.
<http://ictsd.org/!news/bridgesweekly/54700>

Influences externes

Les dynamiques régionales ne sont pas les seules en jeu. Outre l'influence des anciennes colonies ou l'héritage du régime d'apartheid, les tendances économiques actuelles montrent une ouverture de plus en plus grande aux nouveaux acteurs internationaux non africains. Dans une logique de diversification de ses partenariats, Madagascar s'est engagée dans des relations commerciales importantes avec les États-Unis, dont l'importance géostratégique pour le régime malgache s'est consolidé depuis une vingtaine d'années, au point que la langue anglaise a été déclarée troisième langue officielle du pays en 2007 (RAKOTO RAMIARANTSOA, 2008 : 13). La Chine également est désormais, pour Madagascar comme pour l'Afrique du Sud, non seulement un partenaire commercial de premier plan (elle est devenue le premier partenaire commercial de l'Afrique du Sud en 2009), mais également un acteur politique majeur pour le continent (PERROT et MALAQUAIS, 2009). À Madagascar, l'échec du projet des Sud-Coréens de Daewoo d'acquérir 1,3 million d'hectares pour une plantation de maïs destiné à l'exportation n'est pas exemplaire d'une tendance mondiale à l'achat de terre dans les pays pauvres par des compagnies privées⁸⁸, mais informe davantage plutôt sur la symbolique forte de la terre et de l'agriculture – et sur ce point l'Afrique du Sud et Madagascar partagent indéniablement des points communs (MAKUNIKE, 2009). Mais alors que ce projet a échoué, d'autres programmes plus ambitieux se concrétisent, dans lesquels de grands groupes étrangers sont largement investis, sans que l'Afrique du Sud soit présente. C'est en particulier le cas dans les deux projets miniers que développe Antananarivo actuellement. Le chantier situé à Tolagnaro est un projet d'extraction d'ilménite porté par Rio Tinto (via sa filiale malgache QIT Madagascar Minerals), groupe minier anglo-australien⁸⁹. Le programme constitue le plus grand projet d'infrastructure de l'histoire du pays et Rio Tinto est actuellement le principal investisseur étranger à Madagascar⁹⁰. Le second projet, un programme d'exploitation de

⁸⁸ World Bank backs farmland investment, *Financial Time*, 7 septembre 2010.

⁸⁹ David Bannister, A promise fulfilled, *Rio Tinto Review*, mars 2009 : 6-11.

⁹⁰ New leader calls off S Korean land deal, *Mail and Guardian*, 19 mars 2009.

nickel et de cobalt à Ambatovy, est financé par Sherritt International, conglomérat canadien⁹¹. Un autre Canadien, Majescor, est actuellement en train de prospector le diamant sur la Grande Île (DUFFY, 2007). Il s'est allié pour cela à De Beers, compagnie originellement sud-africaine, mais qui est aujourd'hui enregistrée à Luxembourg et dont le principal actionnaire Anglo American plc, également d'origine sud-africaine, est désormais basé en Angleterre. D'autres nouveaux acteurs interviennent également à Madagascar, comme l'Arabie Saoudite qui vient d'annoncer qu'elle allait financer deux milliards de dollars pour le tourisme, les communications et l'énergie sur l'île⁹².

Ces exemples montrent que, dans la vague de prospection et de prise d'investissement qu'a connue Madagascar quand des ressources minières ont été mises en évidence à la fin des années 1990, les Sud-Africains étaient déjà eux-mêmes victimes d'une délocalisation des principales compagnies minières du pays, vers le Royaume-Uni ou l'Australie notamment. Le pays connaît par ailleurs une désindustrialisation dans de nombreux secteurs (en particulier manufacturiers), ce qui rend le schéma d'un État prédateur pour ses voisins, que l'on retrouve dans de nombreuses analyses, compromis par des concurrences directes de groupes internationaux déjà dominants dans leurs domaines d'activité.

L'Afrique du Sud n'est néanmoins pas absente de toute politique d'expansion. Le groupe sud-africain Shoprite a par exemple ouvert sept supermarchés sur l'île depuis 2002, suivant en cela une logique de diffusion de ces magasins par extension territoriale concentrique, où les prises de position internationales ont commencé dans la périphérie immédiate de Pretoria, avant de s'étendre à d'autres sous-régions du continent. Les magasins repris par l'enseigne sud-africaine appartenaient au groupe français Carrefour, illustrant les concurrences que peuvent connaître les deux pays, sur le plan économique comme sur le plan politique. Dans le domaine politique en effet, l'Afrique du Sud cherche à faire entendre sa voix face aux logiques post-coloniales franco-

⁹¹ Sherritt International Corporation: Ambatovy sponsors reach agreement for US \$ 2,1 billions of project debt financing, *Marketwirecanada.com*, 24 août 2007.

⁹² Saudi investors pledge \$ 2 billions for Madagascar, *Mail and Guardian*, 4 mai 2009.

phones. La crise de 2009 à Madagascar a confirmé la volonté de la région, par la voix de la SADC, de gérer elle-même les conflits politiques des pays membres. Mais elle a également révélé des divergences entre l'ensemble régional qui soutient Marc Ravalomanana et la France qui lui préfère Andry Rajoelina⁹³. La SADC a adopté une ligne « légaliste » qui s'inscrit officiellement dans sa volonté de maintenir une bonne gouvernance dans la région. Mais on ne peut ignorer que Ravalomanana avait aussi été l'instigateur d'une « anglo-saxonisation » du pays et qu'à ce titre l'appui de la SADC et spécifiquement de l'Afrique du Sud doit être envisagé dans le cadre plus large d'une diffusion de l'anglais qui ne peut que profiter aux intérêts de Pretoria.

Logiques endémiques

C'est peut-être sur les enjeux de la biodiversité que ces logiques mondiales de compétition sont les plus explicites. Dans ce domaine, Madagascar et l'Afrique du Sud partagent la caractéristique commune d'abriter une biodiversité et un endémisme extrêmement importants. Si l'Afrique du Sud a très tôt mis en place une politique de conservation de la nature (BEINART et COATES, 1995), Madagascar a été nettement plus tardive dans l'institutionnalisation d'une politique publique dans ce domaine, aidée en cela par la France qui a fait preuve d'une étonnante incapacité à prendre sérieusement en compte la question dans l'élaboration de politiques environnementales (RODARY, 2008 b). En ce sens, on aurait pu imaginer que les Sud-Africains exercent une influence décisive sur le champ de la gestion de la biodiversité malgache, exportant avec eux leur savoir-faire et leur expérience. Or, cette influence a été relativement limitée. Quand, à la fin des années 1980, la problématique de la conservation de la biodiversité émerge à l'échelle mondiale et que Madagascar devient un centre d'attention international pour la conservation (KULL, 1996) et s'engage dans un programme d'action environnementale novateur (ANDRIAMAHEFAZAFY et MÉRAL, 2004 : 30), ce sont principalement

⁹³ L'Afrique australe s'impose sur le cas de Madagascar, *Jeune Afrique*, 2 février 2010.

les Américains qui investissent dans l'île. La France a été le principal pourvoyeur d'aide internationale à Madagascar dans les années 1960, fournissant environ 85 % des montants. Et sur la décennie suivante, malgré les changements politiques intervenus dans la seconde moitié des années 1970, Paris était resté le plus grand financeur de l'aide bilatérale malgache, avec environ 50 % des montants. Mais quand, en 1993, la France versait 167 millions de dollars et que les États-Unis ne fournissaient que 40,6 millions, la moitié de la somme américaine était consacrée à l'environnement (Federal Research Division, 1994). La tendance a été confirmée par la suite, où les États-Unis ont massivement investi dans les actions de conservation (ANDRIAMAHEFAZAFY et MÉRAL, 2004 : 40 ; HORNING, 2008). Entre 1991 et 1996, l'Usaid a contribué à hauteur de 68 % des dépenses de création d'aires protégées (MÉRAL *et al.*, 2008). Les ONG américaines Conservation International et le WWF (Fonds mondial pour la nature, avec son bureau national étasunien) lancent à Madagascar la Fondation pour les aires protégées et la biodiversité en 2005 (MÉRAL *et al.*, 2008 : 146) et, dès 2003, convainquent, avec leurs collègues de la Wildlife Conservation Society également américaine, le gouvernement malgache de tripler la surface en aires protégées du pays (DUFFY, 2008 : 334).

Au moment où Madagascar lançait ses programmes environnementaux, l'Afrique du Sud sortait d'une période de conflits régionaux dans lesquels les parcs nationaux et le WWF avaient été partiellement impliqués (ELLIS, 1992) ; mais également d'une période où les Sud-Africains avaient joué un rôle fondamental dans les politiques mondiales de conservation, notamment en soutenant le WWF International. Au lendemain de la transition en 1994, les Sud-Africains se retirèrent partiellement du WWF et fondèrent la Peace Parks Foundation, dans l'objectif de favoriser les parcs transfrontaliers. Ce passage d'une structure à une autre a été officiellement justifié par la volonté des conservationnistes sud-africains d'agir à l'échelle régionale, ce que les structures du WWF ne permettaient pas (RAMUTSINDELA, 2007).

À ce titre, le rapprochement avec les politiques de conservation malgaches aurait pu constituer un facteur mobilisateur d'autant plus décisif que les menaces que voyaient les conservationnistes pour la biodiversité de l'île justifiaient à leurs yeux une action

urgente et massive (KULL, 1996). Il y a eu, de fait, des échanges entre les deux pays, qui ont pris la forme de voyages d'études organisés pour les professionnels malgaches dans les réserves sud-africaines. Ces rencontres ont introduit à Madagascar les notions d'écotourisme et de commercialisation des parcs. Si la commercialisation n'a pas reçu un accueil très favorable auprès des conservationnistes malgaches, l'écotourisme a par contre finalement été intégré comme politique du dernier programme d'action environnemental, mais dans des formes nettement moins développées qu'en Afrique du Sud⁹⁴. On peut voir trois raisons à cette limite de rapprochement des modèles conservationnistes entre les deux pays. La première touche à la place des paysans à Madagascar par rapport à l'Afrique du Sud. Alors que cette dernière n'a à proprement parler plus de paysannerie comme groupe social politiquement visible au plan national, la paysannerie malgache conserve un rôle central dans le pays. La conversion de terres vers une commercialisation touristique est à ce titre difficilement légitime sur la Grande Île, quand elle s'inscrit dans une logique dominante sur le sol sud-africain.

La deuxième raison est similaire à celle évoquée à propos du secteur minier. Dans le domaine de la conservation de la biodiversité comme ailleurs, et malgré leur poids historique et économique, les Sud-Africains ne pénètrent pas en zones vierges, mais se trouvent confrontés à des secteurs globalisés où les actions réticulaires des grandes institutions sont très hiérarchisées dans leurs capacités financière et politique d'intervention à l'étranger (DUMOULIN et RODARY, 2005). Les voyages d'étude en Afrique du Sud évoqués ici ont par exemple été financés par l'Usaid. Pour autant, cette analyse de la puissance sud-africaine dans un contexte global ne suffit pas. Pour les Sud-Africains, la mise en place d'une ONG strictement consacrée aux aires protégées transfrontalières dénote également les limites que le pays dessine dans ses modes de projections extérieures. Plutôt qu'un interventionnisme de type colonial où la puissance conquérante s'extrait de

⁹⁴ Jacqueline Rakotoarisoa, ancienne directrice de la valorisation des ressources humaines et de la communication à l'Angap (Association nationale pour les aires protégées), intervention au colloque *Internationalisation de l'environnement : normes, acteurs, territoires à Madagascar*, Antananarivo, 26 octobre 2010.

son territoire d'origine, les formes sud-africaines cherchent avant tout à consolider des bases territoriales en les prolongeant à l'extérieur de l'espace national (RODARY, 2009).

On distingue ainsi une divergence des modes opératoires au sein du monde « globalisé » de la conservation anglo-saxonne, entre les interventions américaines et sud-africaines. Les deux pays partagent depuis plus d'un siècle une même logique duale de mise en valeur des territoires associée à une protection d'espaces remarquables dans lesquels est recréée une nature « vierge » (BEINART et COATES, 1995). Mais cet héritage commun d'une *wilderness* mythique que les parcs nationaux sont censés refaire vivre ne se prolonge pas dans les formes de projection à l'étranger. Les États-Unis interviennent par projets en réseau à l'échelle mondiale dans des formes qui suivent celles de l'aide au développement, notamment par le biais de leur agence Usaid et de leurs ONG, qui dominent le champ mondial de la conservation. L'Afrique du Sud opère, elle, sur un espace limité, où la *wilderness* est clôturée et ne s'exporte pas mais s'inscrit au contraire dans un cadre régional d'expansion des espaces protégés, poursuivant en cela les projets impériaux des Britanniques quand ils cherchaient à sécuriser l'espace continental entre Le Cap et Le Caire (HUGHES, 2005).

Conclusion

Les dynamiques de conservation de la nature par les Sud-Africains et leurs exportations se retrouvent dans d'autres secteurs. Qu'il s'agisse des prises d'action dans les barrages de Cahora Bassa au Mozambique ou d'Inga en République démocratique du Congo pour acheminer de l'électricité jusqu'en Afrique du Sud (ALDEN et SOKO, 2005 : 374), des *spatial development initiatives* destinées à sécuriser des couloirs de transport pour le commerce sud-africain (à l'image du *Maputo Development Corridor* qui assure une ouverture maritime à la région du Gauteng), ou des parcs transfrontaliers, les Sud-Africains continuent d'envisager leurs relations à l'extérieur comme ils l'ont fait par le passé : selon une logique d'extension spatiale pour la consolidation d'un territoire. À ce titre, Madagascar semble bien loin des objectifs et des problèmes sud-africains et plus largement de la SADC. Alors que la crise au

Zimbabwe est incessamment prise en exemple des limites de l'interventionnisme sud-africain dans la région, la crise de 2009 à Madagascar a peu suscité d'intérêt de la part des observateurs continentaux de la sous-région. La suspension de ce pays de la SADC (alors que le Zimbabwe n'a jamais fait l'objet de telles sanctions) n'a pas plus provoqué d'analyses sur l'incapacité de l'Afrique du Sud à maintenir la cohésion de l'ensemble régional⁹⁵.

Ainsi, comme le note Françoise Vergès :

« At the General Assembly of the Codesria, I, who am from Reunion Island, was included, with a friend from Madagascar, in the region "Southern Africa" (Mozambique, Angola, Zimbabwe, Lesotho, South Africa). It was a regional grouping dominated by South Africans, who, for good reason, did not see the urgency to include in the agenda a discussion about the islands of the Indian Ocean. There were crucial issues: reclaiming South Africa from the apartheid past, the war in Angola, the collapse of the economy in Mozambique, the struggle for land in Zimbabwe, the AIDS crisis. The inclusion of islands in the southern region went uncontested, but participants at the meeting were not eager to pursue the discussion further. As I said, there were more crucial issues » (VERGÈS, 2001 : 144).

Ces enjeux cruciaux montrent une Afrique du Sud davantage préoccupée de sa survie que projetée dans une expansion régionale. Suivant des configurations déjà largement définies durant la période d'apartheid, mais dans des dynamiques inversées, l'Afrique du Sud entend asseoir sa puissance dans le cadre d'une logique de bloc continental. La reconstruction d'une identité africaine semble devoir dépasser les héritages ségrégationnistes, mais en se structurant pourtant sur les oppositions qui ont légitimé l'apartheid et son développement séparé, et dans lesquelles l'esclavage, ses liens avec la mixité et la place des « colorés » n'entrent que de façon marginale. L'enjeu d'un contrôle territorial, au sens d'un continuum spatial, est vu comme une consolidation de cercles concentriques centrés sur Pretoria, passant sur les pays de la SACU, puis ceux de la couronne directe de la SADC (Mozambique, Zimbabwe et Zambie) et éventuellement une Afrique « renaissante » (FOUCHER et DARBON, 2001).

⁹⁵ SADC rejects new Madagascar government, *Mail and Guardian*, 9 septembre 2009.

Vues du *highveld* sud-africain, les hautes terres malgaches ont le désavantage de surplomber la mer, espace de réseau s'il en est, qui n'entre pas dans le territoire d'une africanité telle qu'elle se cherche sur la partie australe du continent. Il faudra sans doute un retour par l'histoire et la reconnaissance du rôle joué par l'esclavage dans la construction des identités sud-africaines pour que Madagascar rencontre l'imaginaire sud-africain.

Références bibliographiques

ALDEN C., SOKO M., 2005 – South Africa's economic relations with Africa: hegemony and its discontents. *Journal of Modern African Studies*, 43, 3 : 367-392.

ANDRIAMAHEFAZAFY F., MÉRAL P., 2004 – La mise en œuvre des plans nationaux d'action environnementale : un renouveau des pratiques des bailleurs de fonds ? *Mondes en Développement*, 32, 127 : 29-44.

BEINART W., COATES P., 1995 – *Environment and history. The taming of nature in the USA and South Africa*. Londres & New York, Routledge.

CROUZEL I., 2002 – L'Afrique du Sud : moteur d'une nouvelle donne continentale ? *Politique Africaine*, 88 : 120-130.

DUFFY R., 2007 – Gemstone mining in Madagascar: transnational networks, criminalisation and global integration. *Journal of Modern African Studies*, 45, 2 : 185-206.

DUFFY R., 2008 – Neoliberalising nature: global networks and ecotourism development in Madagascar. *Journal of Sustainable Tourism*, 16, 3 : 327-344.

DUMOULIN D., RODARY E., 2005 – « Les ONG, au centre du secteur mondial de la conservation de la biodiversité ». In C. Aubertin, C. (dir.) : *Représenter la nature ? ONG et biodiversité*, Paris, Éditions de l'IRD : 59-98.

ELLIS S., 1992 – Défense d'y voir : la politisation de la protection de la nature. *Politique Africaine*, 48 : 7-21.

Federal Research Division of the Library of Congress, 1994 – *Madagascar. A country study*.

<http://www.country-data.com/frd/cs/mgtoc.html>

- FOUCHER M., DARBON D., 2001 – *L'Afrique du Sud, puissance utile ?* Paris, Belin, Coll. Frontières.
- GIBB R., 2007 – Regional integration in post-apartheid southern Africa. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 98, 4 : 421-435.
- HARTZENBERG T., 2008 – *South Africa's regional trade agenda: reflections on SACU, SADC, EPAs*. Stellenbosch, Trade Law Centre for Southern Africa.
- HORNING N.R., 2008 – Strong support for weak performance: donor competition in Madagascar. *African Affairs*, 107, 428 : 405-431.
- HUGHES D.M., 2005 – Third nature: making space and time in the Great Limpopo Conservation Area. *Cultural Anthropology*, 20 : 157-184.
- KULL C.A., 1996 – The evolution of conservation efforts in Madagascar. *International Environmental Affairs*, 8, 1 : 50-86.
- MAKUNIK C., 2009 – The lessons of Daewoo's failed Madagascar land lease deal. *African Agriculture*, 15 février.
<http://africanagriculture.blogspot.com/2009/02/lessons-of-dae-woos-failed-madagascar.html>
- MÉRAL P., FROGER G., ANDRIAMAHEFAZAFY F., RABEARISOA A., 2008 – « Le financement des aires protégées à Madagascar : de nouvelles modalités ». In Aubertin C. et Rodary E., (dir.) : *Les aires protégées, espaces durables ?*, Marseille, Éditions de l'IRD : 135-155.
- PERROT S., MALAQUAIS D., 2009 – Penser l'Afrique à l'aune des globalisations émergentes. *Politique Africaine*, 173 : 5-27.
- RAKOTO RAMIARANTSOA H., 2008 – Madagascar au XXI^e siècle : la politique de sa géographie. *EchoGéo*, 7.
<http://echogeo.revues.org/index8753.html>
- RAMUTSINDELA M., 2007 – *Transfrontier conservation in Africa at the confluence of capital, politics and nature*. Wallingford, CABI.
- RIST G., 1996 – *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale*. Paris, Presses de Science Po, Coll. Références inédites.
- RODARY E., 2008 a – From common to banal tourism in Southern Africa. *Botswana Notes and Records*, 39 : 89-97.

RODARY E., 2008 b – « Les parcs nationaux africains, une crise durable ». In Héritier S. et Laslaz L., (dir.) : *Les parcs nationaux dans le monde. Protection, gestion et développement durable*, Paris, Ellipses, Coll. Carrefours, Les dossiers : 207-226.

RODARY E., 2009 – « Penetrating Mozambique. "Natural spaces" and the "South African nature" in Mozambique ». In communication à la conférence : *Contemporary Mozambique. Histories of the present*, Univ. of the Witwatersrand, Johannesburg, 29-30 mai.

RODARY E., 2010 – « Créer du lien social par le tourisme, une utopie soutenable ? » In Froger G., (dir.) : *Tourismes durable dans les Suds ?*, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, Coll. Ecopolis : 39-50.

STEVENS C., 2006 – The EU, Africa and Economic Partnership Agreements: unintended consequences of policy leverage. *Journal of Modern African Studies*, 44, 3 : 441-458.

TSHEOLA J., 2002 – South Africa's form of globalisation: a continental posture paradox for insertion and dependence. *Political Geography*, 21 : 789-811.

VERGÈS F., 2001 – Looking east, heading south. *African Studies Review*, 44, 2 : 141-149.

Géopolitique et environnement

Les leçons de l'expérience malgache

Éditeurs scientifiques
Hervé RAKOTO RAMIARANTSOA
Chantal BLANC-PAMARD
Florence PINTON

Géopolitique et environnement

Les leçons
de l'expérience malgache

Éditeurs scientifiques :

Hervé RAKOTO RAMIARANTSOA

Chantal BLANC-PAMARD

Florence PINTON

IRD Éditions

INSTITUT DE RECHERCHE
POUR LE DÉVELOPPEMENT

Collection Objectifs Suds

Marseille, 2012

Préparation éditoriale
Marie-Odile Charvet Richter

Mise en page
Atelier 6

Coordination, fabrication
Catherine Plasse

Maquette de couverture
Maquette intérieure
Aline Lugand – Gris Souris

La loi du 1^{er} juillet 1992 (code de la propriété intellectuelle, première partie) n'autorisant, aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article L. 122-5, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans le but d'exemple ou d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause, est illicite » (alinéa 1^{er} de l'article L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon passible des peines prévues au titre III de la loi précitée.

© IRD, 2012

ISBN : 978-2-7099-1733-9

ISSN : 1958-0975