

INTRODUCTION

Une mise en perspective des enjeux du développement durable au prisme de Madagascar

Christian Chaboud, Géraldine Froger, Philippe Méral
(C3ED, UMR IRD-UVSQ n°063)

La notion de développement durable connaît depuis quelques années une utilisation médiatique sans précédent. Pourtant, elle n'est pas nouvelle (Aknin *et al.*, 2002 ; Smouts, 2005). Consacrée en 1987, dans le rapport Bruntland, *Notre avenir à tous*, elle est omniprésente dans les discours et actions des acteurs concernés par les questions d'environnement et de développement, comme les grandes institutions internationales, et elle a fait l'objet d'une abondante littérature scientifique.

Même si la définition du développement durable reste sujette à controverse, on peut globalement s'entendre sur l'idée qu'un développement est durable s'il tient compte, tout autant des conditions de vie humaine et du maintien des qualités et des fonctions de l'environnement, que des modalités de croissance économique. De par son orientation "développementaliste", cette notion implique originellement une réflexion centrée sur l'économique. Elle s'inscrit dans la continuité du rapport *Meadows* (1972), commandé par le Club de Rome, et de la Conférence de Stockholm (1972), appelant à une prise de conscience des dangers des modes de vie occidentaux et à la nécessité d'un "écodéveloppement"¹. Elle traduit la volonté de redonner du sens à

1. Selon Sachs (1980, p. 37), « L'écodéveloppement est un développement des populations par elles-mêmes, utilisant au mieux les ressources naturelles, s'adaptant à un environnement qu'elles transforment sans le détruire (...). C'est le développement lui-même, tout entier, qui doit être imprégné, motivé, soutenu par la recherche d'un équilibre dynamique entre la vie et les activités collectives des groupes humains et le contexte

l'action politique dans le domaine du développement et de l'environnement. Il s'agit de repenser et de redéfinir les trajectoires de développement en prenant en considération le fait que les choix d'aujourd'hui impliquent des orientations et parfois des irréversibilités qui pèseront sur les conditions de vie des générations futures.

Cette dimension politique s'exprime à plusieurs niveaux. Elle est avant tout présente sur la scène internationale. Il s'agit de définir de nouvelles formes de gouvernance mondiale permettant de pallier le vide laissé par l'éclatement du bloc soviétique et la recomposition induite du tiers-monde en plusieurs groupes de pays. La lutte contre le réchauffement climatique illustre la recherche d'une nécessaire mais fragile gouvernance mondiale. La fracture entre les pays signataires et non signataires du protocole de Kyoto, entre les pays considérés comme principaux émetteurs de gaz à effet de serre, entre les pays potentiellement victimes des changements climatiques induits et d'autres moins directement concernés, reconfigure les clivages et les alliances d'antan. La capacité des États à s'engager dans une voie coopérative permettant de lutter efficacement contre les émissions de gaz à effet de serre est conditionnée par l'existence de règles et de sanctions s'imposant au niveau international. Cet exemple du réchauffement climatique souligne l'importance de la notion de globalisation écologique, apparue dans les années 1990 et qui met en avant l'idée de la "transnationalisation" de la gestion des dommages environnementaux. La dimension internationale du développement durable est donc tout autant liée à la mondialisation économique qu'au changement d'échelle des problèmes écologiques, dans leurs conséquences ou dans les solutions à leur trouver. Enfin, nous connaissons aujourd'hui une révolution des communications qui permet de réduire les distances et d'accroître l'interdépendance (pour le meilleur et pour le pire) des sociétés. Cette vision du "village planétaire" ne doit pas masquer pour autant l'émergence de régulations à des niveaux plus locaux.

La dimension politique du développement durable s'exprime en effet à un niveau infranational : provincial, intercommunal, communal et local. Les formes collectives et décentralisées de l'action publique, comme la gestion concertée des ressources naturelles et de l'environnement aux différents échelons infranationaux, impliquent de plus en plus une démarche de type patrimonial basée sur une reconnaissance des identités et des territoires et sur l'identification d'objectifs partagés à moyen et

spatio-temporel de leur implantation ». Il justifie la prise en compte de trois dimensions essentielles à ce qu'est un développement des sociétés : la prise en charge équitable des besoins, la prudence écologique ainsi que l'autonomie des décisions (*self-reliance*) et la recherche de modèles endogènes à chaque contexte historique, culturel et écologique.

long terme par l'ensemble des acteurs inscrits dans ces territoires. La problématique de l'ancrage territorial connaît un essor important depuis quelques années (Requier-Desjardins, 2005), traduisant par la même une évolution dans les schémas d'aménagement du territoire. Alors que ces démarches étaient déjà développées dans l'étude des zones rurales et agricoles de la plupart des pays en développement (gestion de terroir, gestion communautaire de l'environnement, etc.), elles connaissent aujourd'hui un accueil favorable dans les pays occidentaux et plus particulièrement dans les études urbaines. L'essor des Agendas 21 locaux ou encore la naissance du concept de ville durable sont tout à fait symptomatiques de cette évolution.

Ce besoin de renouveau de l'action publique invite à porter l'attention sur le rôle des États et les politiques publiques pour définir, accompagner ou insuffler de nouvelles trajectoires de développement. En effet, que ce soit au niveau macro (national ou international) ou micro (communal, local, etc.), les États sont, à nos yeux, les acteurs clés des changements des trajectoires du développement. Sans véritables politiques publiques, les expériences pilotes de gestion durable risquent de ne pas avoir l'ampleur et la visibilité espérées et de ne pas parvenir à impulser de nouvelles orientations globales. L'enjeu n'est pas de renouveler les modes traditionnels de l'action administrée mais de prendre aussi en considération les multiples combinaisons d'actions collectives à diverses échelles, comme par exemple la coopération décentralisée.

Face à ce constat, les recherches menées sur le développement durable dans les pays en développement en général, et à Madagascar en particulier, tentent de répondre à un ensemble de questions parmi lesquelles les plus significatives peuvent être formulées de la manière suivante : Quelle place les États des pays en développement accordent-ils aux enjeux de développement durable dans leurs agendas ? Le développement durable est-il une réalité ou un mythe dans des pays confrontés à une extrême pauvreté ? La recomposition des acteurs et des rôles entre le global et le local permet-elle aux pays en développement de réaliser une version originale du développement durable ?

Nous avons choisi, dans cet ouvrage, de porter notre attention sur un pays en développement, Madagascar, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, Madagascar fait partie des pays *hot spots* en biodiversité. L'endémicité de la faune et la flore y est remarquable. Cependant le bilan actuel de l'expérience de développement passée du pays est plus que contrasté. Les indicateurs du PNUD placent ce pays au 146^e rang, en tête

des pays "à faible développement humain"². Le choix de Madagascar permet également d'isoler les problèmes transfrontaliers (conflits armés...) et de porter l'attention autant sur les enjeux forestiers que littoraux. L'économie du pays repose encore largement sur des activités exploitant les ressources naturelles (agriculture, élevage, pêche, foresterie) qui exercent des pressions importantes sur l'environnement mais dont la durabilité dépend aussi du maintien de ces ressources et des fonctions environnementales.

Le choix de ce pays, outre les caractéristiques mentionnées précédemment, est lié aussi à l'existence d'un dispositif original, précoce et ambitieux, de planification environnementale. En effet, Madagascar se distingue par la mise en œuvre, depuis 1991, d'un plan de 15 ans avec pour objectif de mettre en place les bases du développement durable. Le lecteur trouvera dans l'ouvrage de Falloux et Talbot (1992) l'esprit qui a guidé le gouvernement malgache et les bailleurs de fonds, avec à leur tête la Banque mondiale, dans l'élaboration de cette planification environnementale. Ce Plan, issu du concept de *National environmental action plan* (NEAP ou PNAE en français) développé par la Banque mondiale, et intitulé à Madagascar "Plan d'action environnementale" (PAE), vise à mettre en œuvre une série de politiques, de programmes, d'actions pour lutter contre les dommages environnementaux subis par le pays et ses habitants, au premier rang desquels la déforestation, et à créer ou à renforcer le dispositif institutionnel malgache en vue de pérenniser ces actions.

Ce plan est divisé en trois phases constituant autant de programmes environnementaux. Le Programme environnemental I, qui s'est déroulé de 1991 à 1996, a mis l'accent sur les mesures urgentes et la mise en place du dispositif institutionnel (création d'agences d'exécution, élaboration de textes législatifs, etc.). La phase 2, de 1997 à 2002, visait à appuyer les processus de décentralisation et de dévolution de la gestion des ressources et de l'environnement aux populations locales. Perturbé par les événements politiques survenus entre décembre 2001 et août 2002, le PAE a connu une période de latence qui a retardé le lancement de la troisième phase, ou Programme environnemental III, qui a démarré officiellement en juillet 2003 et devrait se terminer en 2008. Il s'agit de poursuivre les efforts entrepris lors des phases précédentes en tentant d'enraciner les principes et l'esprit du développement durable dans les pratiques, tant de la population que des institutions malgaches. Ainsi, en dépit des vicissitudes de ce plan exposées dans cet ouvrage, la planification environnementale constitue un effort sans précédent pour

2. http://hdr.undp.org/reports/global/2005/francais/pdf/HDR05_fr_HDI.pdf

tendre vers une gestion plus durable de l'environnement et des ressources naturelles et vers une plus grande intégration des dimensions écologiques et sociales dans la trajectoire de développement de ce pays.

L'expérience malgache montre aussi l'importance de l'aide au développement dans la conduite du développement durable. Il convient de garder à l'esprit les interrelations nouées entre les différents acteurs internationaux (agences d'aide bilatérale ou multilatérales, organisations non gouvernementales, firmes multinationales, etc.) et malgaches, ainsi que le positionnement de Madagascar sur la scène internationale³ pour comprendre les tenants et les aboutissants de l'expérience malgache du développement durable. Aborder cette thématique à Madagascar permet de réfléchir à la question du degré de liberté de ce pays quant à la définition de ses choix de développement et d'action politique.

Le présent ouvrage est en grande partie le résultat d'un programme de recherche réalisé par des économistes de l'Institut de recherche pour le développement (IRD), de l'Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines et de l'Université d'Antananarivo. Regroupés au sein du C3ED⁴, ces chercheurs sont intervenus pour l'essentiel dans le programme Politique environnementale et gestion locale des ressources entre 2001 et 2005⁵. Ce programme, à l'origine des travaux présentés dans cet ouvrage, a d'emblée choisi de mobiliser et de renforcer les compétences malgaches en matière de recherche⁶. Sur 14 contributeurs, sept (dont quatre doctorants) sont malgaches. Si la majorité des contributions sont le fruit d'économistes, il nous a semblé essentiel, pour rendre compte de la complexité du développement durable à Madagascar, de laisser une place à d'autres disciplines, comme le droit, l'agronomie et

3. À titre d'exemple, Madagascar a signé la Convention sur la diversité biologique le 8 juin 1992 et l'a ratifiée le 3 novembre 1995. Pour une liste complète des conventions internationales relatives à l'environnement signées et ratifiées par Madagascar, voir le site : <http://www.minenvf.gov.mg/index.php/item/354>.

4. Centre d'économie et d'éthique pour l'environnement et le développement, UMR IRD-UVSQ n°063.

5. Financé par l'Institut de recherche pour le développement (IRD). Certains résultats exposés proviennent également du programme Dynamique de l'exploitation des ressources crevettières et pratiques de gestion (2001-2005), réalisé en partenariat avec le Programme national de recherche crevettière, financé par l'Agence française pour le développement.

6. Le Programme Politique environnementale et gestion locale des ressources (2001-2005) a permis de créer, dès 2001, avec la faculté économie, gestion, droit et sociologie de l'Université d'Antananarivo, un laboratoire dédié aux recherches sur le développement durable : le C3ED Madagascar (C3EDM), au sein duquel s'est déroulé ce programme. Le C3EDM a pu bénéficier du soutien de l'IRD au travers du dispositif de Jeune équipe associée (JÉAI) à l'IRD.

les sciences du langage et de la communication. Si dans leur grande majorité, les thèmes du programme de recherche, dont cet ouvrage se fait l'écho, ont été définis par les chercheurs eux-mêmes pour alimenter les débats scientifiques, d'autres comme la valorisation économique de la biodiversité ou l'élaboration d'indicateurs d'évaluation socio-économique de la gestion communautaire des ressources répondent à des préoccupations clairement identifiées par des acteurs de la politique environnementale malgache. D'où la place accordée à plusieurs auteurs d'institutions partenaires : **Éric Belvaux**, responsable du Fonds de solidarité prioritaire (FSP) Gestion décentralisée des ressources naturelles du ministère français des Affaires étrangères, **Jean-Roger Rakotoarijoana**, cadre de l'Office national de l'environnement (ONE), et **Tiana Éva Razafindrakoto**, responsable au sein du Service d'appui à la gestion de l'environnement (SAGE).

Compte tenu de l'approche transversale retenue et de l'importance accordée au rôle de l'engagement politique malgache en faveur du développement durable, nous avons structuré cet ouvrage en trois parties.

La première, *Mobilisations internationales pour la politique environnementale*, présente les enjeux du développement durable à Madagascar par rapport au contexte international, et les conditions de mise en place et de réalisation des politiques publiques environnementales.

Fano Andriamahefazafy, **Philippe Méral** et **Jean-Roger Rakotoarijoana** étudient la planification environnementale malgache. Quels en sont les objectifs ? Quelles évolutions historiques et quelles inflexions peut-on mettre en avant ? Quelles sont les influences exercées par les organisations internationales et les organisations non gouvernementales de conservation ? Quelles sont les originalités de cette expérience de planification ? Quelles en sont les contraintes et difficultés ?

Éric Belvaux étudie les inflexions des politiques publiques répondant au double défi de la décentralisation administrative et de la gestion déléguée des ressources naturelles (principe de subsidiarité). Quels sont les éléments de contexte permettant de mieux situer l'avancement du processus de décentralisation à Madagascar ? Quels sont les initiatives et projets pilotes engagés en partenariat avec le ministère malgache de l'Environnement, des Eaux et Forêts, visant à favoriser une meilleure intégration de la dimension environnementale dans les politiques sectorielles et les schémas d'aménagement des territoires ? Quelles sont les difficultés rencontrées ?

Florence Galletti revient sur la position dans laquelle se trouve un État en développement face à l'obligation de gestion durable de la biodiversité par le droit telle que prescrite par la Convention sur la diversité biologique. Quelles sont les traductions nationales d'obligations exprimées au niveau international ? Comment un pays en développement, comme Madagascar, se positionne-t-il face aux ambiguïtés des instruments de droit international requis sur la question de la diversité biologique ? Quelles sont ses marges de manœuvre ?

La deuxième partie, De l'expérimentation à la durabilité de la gestion locale, traite de la mise en œuvre de dispositifs de gestion des ressources et de l'environnement au niveau local. Au fur et mesure du développement de la politique environnementale à Madagascar, l'échelle locale est apparue comme stratégique, tant en raison de la volonté de délégation de la gestion des ressources naturelles aux communautés, que par les réactions stratégiques de ces dernières aux contraintes et aux opportunités que représentent, pour elles, les changements induits par cette inflexion forte de la politique environnementale.

Géraldine Froger et Philippe Méral s'interrogent sur la portée des dispositifs de gestion communautaire. Quelle méthode d'évaluation faut-il utiliser ? Comment pallier les difficultés d'obtention de données chiffrées et monétaires et rendre compte des spécificités des dispositifs de gestion communautaire ? Quels sont les objectifs et les critères à retenir pour réaliser une telle évaluation ? Cette question est importante pour formuler des recommandations et améliorer l'efficacité des politiques publiques et de leur traduction sur un plan local.

Djohary Andrianambinina aborde également la problématique des méthodes et des indicateurs utilisés pour évaluer, non pas les dispositifs de gestion communautaire, mais les impacts et la durabilité d'une activité donnée : l'écotourisme. Comment combiner une démarche descendante (scientifique) et ascendante (perceptions des populations locales) pour la co-construction d'indicateurs ? L'auteur utilise une méthodologie multicritère participative pour évaluer les effets ambivalents de l'écotourisme dans un parc national de Madagascar.

Fano Andriamahefazafy s'intéresse aux "groupements paysans" malgaches constitués dans le cadre des interventions de la Coopération suisse, de la Banque mondiale, et de l'Agence américaine d'aide au développement (USAID) devant favoriser la participation et l'appropriation des actions de développement durable au niveau local. Il réalise une évaluation qualitative et quantitative des actions de ces groupements en milieu rural. Quelles sont les évolutions de l'implication des organisations paysannes au gré des pratiques des agences d'aide au

développement ? Quels sont les effets de l'arrêt des appuis de ces agences sur la dynamique des groupements ? Quelles sont les difficultés de l'appropriation durable des actions de développement réalisées à l'aide de démarches participatives et associatives ?

Lucie Rabaovalolona Raharinirina et Baholisoa Simone rendent compte de la pluralité des perceptions sur le développement durable. Celles-ci sont analysées à travers les discours de différents acteurs, et notamment à travers les comportements langagiers des acteurs locaux. Le terrain d'analyse est la forêt de Manjakatempo. Les approches et les stratégies adoptées par les acteurs institutionnels de la gestion des ressources et du développement (bailleurs de fonds, ministères, etc.) correspondent-elles aux logiques et pratiques des populations locales paysannes ? L'efficacité et la pérennité de la gestion locale des ressources semblent difficiles à garantir si les réalités cognitives de la population cible de tout développement durable sont négligées.

Dans la troisième partie, Exploitation et valorisation des ressources naturelles, une attention particulière est consacrée aux dynamiques économiques d'exploitation des ressources et à la structuration d'actions collectives locales suite aux injonctions nationales de développement durable.

Deux exemples contrastés traitant d'un front pionnier agricole et de l'exploitation des ressources halieutiques marines tentent d'explicitier les facteurs des dynamiques observées, aux niveaux des unités de production mais aussi des politiques publiques. Au cours de la décennie passée, ces dernières ont connu une forte inflexion en faveur de l'environnement. Quels sont les effets de ses inflexions selon les types d'acteurs ? Lorsque les acteurs s'approprient ses nouvelles orientations, le font-ils par adhésion profonde aux préceptes du développement durable, ou bien par opportunisme stratégique ? **Audrey Aknin, Christine Aubry et Philippe Méral** réalisent une typologie des agriculteurs pratiquant la culture sur brûlis (*hatsaky*) dans la forêt des Mikea afin d'appréhender les différentes dynamiques de défriche. Quelles sont alors les logiques économiques qui prévalent ? Quels sont les impacts des politiques de lutte contre la déforestation ? Quels sont les systèmes de production et les stratégies contre les risques développés par les différentes catégories d'agriculteurs ? **Christian Chaboud** réalise, quant à lui, une typologie des acteurs dans le secteur de la pêche pour analyser la dynamique d'exploitation des ressources marines à Madagascar. Pourquoi cette dynamique n'a-t-elle pas été maîtrisée ? Quelles sont les réorientations récentes des politiques publiques ? Quelles sont les réactions des principales catégories de pêcheurs ?

Les économistes considèrent que l'érosion de la biodiversité, telle qu'elle est observée aujourd'hui à Madagascar, s'explique par l'absence, ou la défaillance, de mécanismes de marché permettant de donner de la valeur à la biodiversité et donc d'inciter à son usage durable. Deux contributions traitent d'expériences locales de valorisation économique visant à la fois la durabilité des ressources mais aussi la réduction de la pauvreté. Dans quelle mesure les formes d'action collective et l'organisation des filières conditionnent-elles la réussite de ces expériences ? **Tiana Éva Razafindrakoto** étudie la filière soie sauvage pour illustrer les difficultés rencontrées par les acteurs locaux et étudier des modalités de pérennisation de cette filière. **Vahinala Raharinirina-Douguet** s'intéresse plus particulièrement à la valorisation économique des plantes aromatiques en huiles essentielles : est-ce une pratique viable ou un "mythe" pour les communautés locales ?

Bibliographie

AKNIN A., FROGER G., GERONIMI V., MERAL P., SCHEMBRI P., 2002, Quelques réflexions autour du concept de « développement durable », in MARTIN J.Y. (dir.), *Développement durable ? Doctrines, pratiques, évaluations*, IRD Édition, Paris, pp. 51-71.

FALLOUX F., TALBOT L., 1992, *Environnement et développement en Afrique – Crise et opportunité*, Édition Maisonneuve et Larose, Paris.

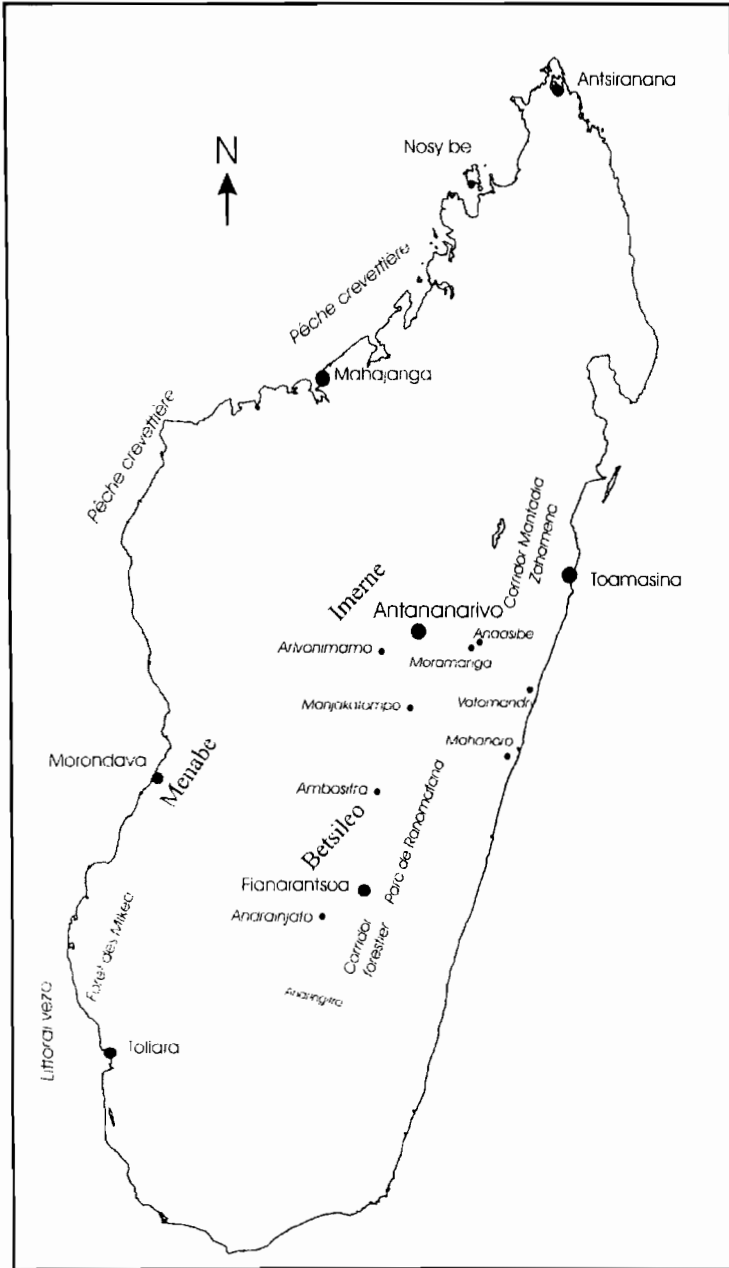
MEADOWS D.H., MEADOWS D.L., RANDERS J., BEHRENS W.W., 1972, *Halte à la croissance ?*, trad. fr., Fayard, Paris.

REQUIER-DESJARDINS D., 2006, La valorisation économique de la biodiversité, ancrage territorial et gouvernance de filière, *Liaison Energie Francophonie*, n° 66-67, pp. 77-81.

SACHS I., 1980, *Stratégies de l'écodéveloppement*, Éditions ouvrières, collection développement et civilisation, Paris.

SMOUTS M.C. (dir.), 2005, *Le développement durable. Les termes du débat*, Armand Colin, collection Compact civis, Paris.

Carte de situation des cas d'étude de l'ouvrage *Développement durable à Madagascar ?*



Toponymie d'usage et officielle à Madagascar

Le tableau suivant fournit la correspondance entre les toponymes officiels et d'usage courant des principales agglomérations malgaches, lorsqu'ils sont différents.

Toponymie d'usage	Toponymie officielle malgache
Tananarive	Antananarivo
Diego, Diego Suarez	Antsiranana
Fort Dauphin	Tôlanaro
Majunga	Mahajanga
Tamatave	Toamasina
Tuléar	Toliara

Chaboud Christian, Froger Géraldine, Méral Philippe

Une mise en perspective des enjeux du développement durable au prisme de Madagascar : introduction

In : Chaboud Christian (dir.), Froger Géraldine (dir.), Méral Philippe (dir.), Deberre J.C. (préf.). Madagascar face aux enjeux du développement durable : des politiques environnementales à l'action collective locale

Paris : Karthala, 2007, p. 9-19. (Economie et Développement).
ISBN 978-2-84586-908-0