

La planification environnementale : un outil pour le développement durable ?

Fano Andriamahefazafy
Philippe Méral
Jean-Roger Rakotoarijaona

L'objectif de la planification environnementale mise en œuvre dès 1990 à Madagascar est d'aller au-delà d'une politique environnementale stricto sensu (Falloux et Talbot, 1992 ; Larson, 1994). Si la lutte contre la surexploitation des ressources naturelles est l'objectif général, l'élaboration d'un plan de gestion durable de l'environnement sur plusieurs années cherche également à renouveler les pratiques d'aide en améliorant la coordination des différents bailleurs de fonds tout en parvenant à assurer l'appropriation par les bénéficiaires des objectifs de ces plans. Ce faisant, ce type de planification proposé par la Banque mondiale cherche à éviter les limites de la planification classique, conduite par les bailleurs, déterministe et technocratique, en proposant une démarche associant les parties prenantes à la réalisation du plan (Marcussen, 2003).

L'objectif de cet article est d'analyser les caractéristiques de cette planification environnementale à travers une analyse institutionnelle et historique permettant de discuter de la capacité de l'outil "planification environnementale" à engager les actions environnementales dans une perspective de développement durable. La première partie revient sur l'émergence du concept de planification environnementale en lien avec la problématique de développement durable et d'aide au développement. Elle permet de mettre l'accent sur l'articulation des échelles, c'est-à-dire sur l'existence d'un contexte international particulier au sein duquel Madagascar a élaboré sa politique de développement durable. La deuxième partie retrace les principales caractéristiques de la première

phase du plan et notamment la création d'institutions nationales chargées de prendre en charge la réalisation du plan. La troisième partie met l'accent sur les initiatives en matière de décentralisation dans la gestion des ressources et de l'environnement, véritables points forts de la deuxième phase. Pourtant cette politique ne paraît plus être prioritaire depuis le début de la troisième et dernière phase du plan, ce qu'évoque la quatrième partie à travers l'expression de "virage de 2003". Le retour à des formes plus administrées et plus conservatrices permet de dresser, dans la cinquième et dernière partie, un premier bilan de cette expérience de planification.

1. Les Plans nationaux d'action environnementale : un outil d'aide au développement

Les pays développés n'ont que récemment pris en compte l'environnement dans l'aide internationale. Cette évolution s'est réalisée de manière progressive à partir de la fin des années 1960 sous l'impulsion des organisations non gouvernementales (ONG) de conservation. Initialement intégrée dans une logique de projet, la prise en compte de l'environnement dans les politiques d'aide a progressivement fait l'objet de programmes spécifiques.

1.1. Des études d'impacts aux plans environnementaux

Les États-Unis ont joué un rôle précurseur dans le domaine de l'environnement en mettant l'accent, dès la fin des années 1960, sur les relations entre les projets d'aide et les impacts environnementaux. Un des effets de cette publication fut la création de l'Office of Environmental Advisor en 1970 à la Banque mondiale, et l'apparition des premières études d'impacts au sein des projets de l'Agence américaine pour le développement international (USAID). Les États-Unis furent ainsi les premiers à rendre obligatoires les études d'impact dès 1977, rapidement suivis par la plupart des bailleurs bilatéraux (Runnalls, 1991). Les études d'impact environnemental font aujourd'hui partie intégrante du panel des outils de gestion environnementale à la disposition des agences d'aide.

D'autres outils ont été également développés comme par exemple les profils environnementaux. Selon Falloux et Talbot (1992), les États-Unis, le Danemark et les Pays-Bas furent les premiers, dans les années 1980, à réaliser des diagnostics environnementaux dans les pays où ils

intervenaien le plus. Ces profils et plus généralement les études environnementales par pays (Country Environmental Studies) avaient pour objectif d'aider à mieux définir les politiques d'aide, en décrivant l'environnement de ces pays (Arensberg, 1991 ; Pombo Holguin, 1991).

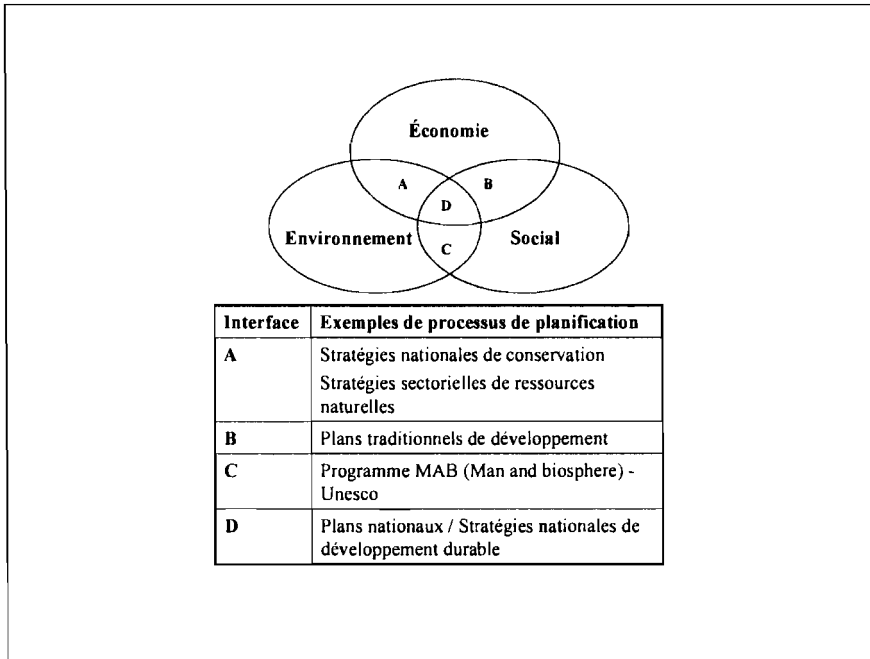
Le passage d'une approche technique (les études d'impact) puis descriptive (les études environnementales) à une autre plus prospective coïncide avec l'émergence du concept de développement durable, au milieu des années 1980. La publication de la « Stratégie mondiale pour la conservation » en 1980, par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), semble avoir joué un rôle précurseur, en amorçant une convergence de vue entre les ONG qui passèrent d'une vision "espèce" à une vision "écosystème" et les agences d'aide qui intégrèrent des stratégies environnementales dans leurs politiques de développement (Runnals, 1991 ; Dalal-Clayton et al., 1994).

Cette évolution s'est renforcée à travers le rapport Bruntland (WCED, 1987) qui invite les pays à trouver des voies nouvelles, alternatives à ce qu'il appelle le "old agenda" (approche curative de l'environnement), puis lors de la Conférence de Rio en 1992. En effet, face à la prise de conscience du caractère global des préoccupations écologiques, la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED) a mis en évidence, en 1992, à travers les conventions internationales et l'agenda 21, l'importance de la coopération entre acteurs, notamment entre États. Pour atteindre cet objectif, les outils mis en avant portent essentiellement sur la collecte, l'échange d'informations (technologiques, scientifiques, environnementales, etc.) et la détermination de stratégies nationales ou de planification nationale. La CNUED, à travers ses résolutions dites Agenda 21, précise ainsi dans l'article 34.24 : « la mise en place de programmes mondiaux, régionaux et sous-régionaux devrait comprendre l'identification et l'évaluation des besoins prioritaires aux niveaux régional et national. Il faudrait élaborer des plans et des études à l'appui de ces programmes, qui serviraient de base au financement éventuel par les banques multilatérales, les organisations bilatérales, le secteur privé et les ONG » (CNUED, 1992, p. 9). La Convention sur la diversité biologique mentionne également, dans son article 6, le développement de plans, stratégies ou programmes nationaux en vue d'atteindre les objectifs de la convention.

Selon Dalal-Clayton (1993), à l'issue du Sommet de la Terre, de nombreux gouvernements ont développé des Plans nationaux d'action environnementale (PNAE) ; l'objectif étant celui du développement durable : intégrer l'environnement dans les décisions économiques et technologiques et adopter une vision de long terme. Selon Greve et al. (1995, p. 1) : « les PNAE sont des structures stratégiques à l'intérieur

desquelles les problématiques environnementales et de développement durable sont identifiées et priorisées et constitue le fondement d'un plan d'action ».

Figure 1 : Plans et stratégies pour le développement durable



Source : Adapté de Dalal-Clayton (1993, p. 3)

De son côté, dès 1987, la Banque mondiale entama "le changement environnemental" le plus significatif en accordant, dans le cadre de PNAE, des financements substantiels dans le domaine de l'environnement (Falloux et Talbot, 1992). Plus spécifiquement, entre 1990 et 1996, 38 pays africains et de l'océan indien se sont dotés d'un PNAE. Cette période se divise en trois phases : une période que nous qualifierons de pionnière (1989-1990) dans laquelle on trouve Madagascar, le Lesotho, Maurice et le Botswana ; une période intermédiaire (1991-1993) avec 9 nouveaux plans et une période d'accélération (1994-1996) avec 25 autres plans.

La philosophie des PNAE s'inscrit dans une démarche de prise en compte des trois composantes du développement durable : l'économique, l'écologique et le social, ainsi que le montre la figure 1 (*supra*).

1.2. L'avènement du Plan d'action environnementale à Madagascar : apports importants des bailleurs de fonds et innovation institutionnelle

C'est dans ce contexte international que le concept de PNAE a été appliqué à Madagascar, faisant de ce pays un pays pionnier en matière de planification environnementale. Amorcé dès 1988, le PNAE de Madagascar, qui prendra localement le nom de Plan d'action environnementale (PAE), a officiellement débuté en 1990¹. Initialement prévu pour une période de quinze ans et divisé en trois phases de cinq ans, il est accompagné d'une Charte de l'environnement qui sert de cadre général et juridique pour son exécution et finalement traduit la politique nationale environnementale². Il se divise en trois phases ou encore trois programmes : le programme environnemental I (PEI, initialement prévu de 1991 à fin 1996), dont les principaux objectifs ont été la mise en place des fondations institutionnelles et les actions de conservation les plus urgentes ; le programme environnemental II (PEII, initialement prévu de 1997 à 2002) qui a consisté à intensifier des actions menées lors du programme précédent et à rendre opératoire la décentralisation de la gestion des ressources naturelles ; et enfin le programme environnemental III (PEIII, prévu de 2003 à 2008) ayant pour objectif de parvenir à endogénéiser la gestion durable, ce qui est appelé pour la circonstance "développer le réflexe environnemental chez tous les acteurs", et de mettre en place des financements durables.

Le PAE malgache fut fortement inspiré et appuyé dès le début par un consortium de bailleurs : la Banque mondiale – en tête de file –, les aides bilatérales américaine, française, suisse, etc. (Falloux et Talbot, 1992 ; Sarrasin, 2002 ; Froger et Andriamahefazafy, 2003, Andriamahefazafy et Méral, 2004 ; Andriamahefazafy, 2005), relayant ainsi les évolutions internationales mentionnées précédemment.

L'avènement du plan a conduit les bailleurs de fonds et le gouvernement malgache à procéder à un montage institutionnel en s'appuyant sur six institutions qualifiées d'agences d'exécution (AGEX) : trois institutions déjà existantes – l'Institut national géographique (FTM), entreprise publique à vocation cartographique, la direction des Domaines du ministère de l'Agriculture (DPRA puis DD) et enfin la direction des Eaux et Forêts (DEF) – et trois nouvelles, créées pour l'occasion, à savoir

1. En 1984, s'inspirant de la stratégie mondiale de la conservation (World Conservation Strategy), lancée en 1980 par l'UICN, Madagascar avait déjà adopté une stratégie nationale pour la conservation et le développement durable. En raison de la faiblesse des moyens, tant financiers qu'humains, cette stratégie n'a guère modifié les pratiques des bailleurs de fonds : leurs actions ont été très dispersées et cloisonnées, que ce soit dans le cadre de cette stratégie ou dans le domaine de l'environnement en général.

2. Loi 90.033 du 21 décembre 1990 et modifiée par la Loi 97.012 du 06 juin 1997.

l'Office national de l'environnement (ONE), l'Association nationale des aires protégées (ANGAP) et l'Association nationale d'actions environnementales (ANAE)³. Ces trois institutions ont occupé le premier rôle dans la mise en œuvre du plan et ont bénéficié de la plus grande part de financement des donateurs⁴.

Toutefois, ce nouveau paysage institutionnel ne s'est pas réalisé sans poser de problèmes à l'instar de la confusion des rôles et la lutte d'influence entre la DEF (relevant du ministère des Eaux et Forêts) et l'ANGAP, ou encore entre le ministère de l'Environnement et l'ONE (Brinkerhoff, 1996)⁵.

2. Les orientations prises durant le Programme environnemental I

Le PEI a cherché à établir les fondations d'une gestion environnementale (politiques, législations, renforcement de la capacité institutionnelle, etc.), tout en exécutant les opérations d'urgence (protection de la biodiversité dans les aires protégées avec les communautés avoisinantes, projets de conservation de sol) (ministère de l'Environnement, 2002). L'approche consistait à intégrer les différentes actions à entreprendre dans un cadre unique, lisible et coordonné. Celle-ci s'est traduite par la création des sept composantes suivantes :

3. L'ONE est un établissement public. Sa fonction principale a été de coordonner le programme environnemental au niveau national. L'ANAE et l'ANGAP sont des associations reconnues d'utilité publique : elles s'occupent respectivement de la conservation des eaux et des sols et de la gestion des aires protégées.

4. Sur les 188 millions de dollars US alloués durant le PEI, l'ONE, l'ANAE et l'ANGAP reçurent 80% des financements (respectivement 20 %, 32 % et 29 %).

5. La création du réseau des aires protégées dont une grande partie concerne les forêts, a été pendant longtemps perçue comme une perte de prérogatives de l'administration forestière au profit de l'ANGAP. Ce type de problème de coordination n'est pas spécifique au cas malgache. Il survient dès que le renforcement institutionnel se traduit par une démultiplication des organismes ayant des compétences proches et notamment lorsque ces nouvelles institutions sont créées aux côtés de l'administration centrale. Ces problèmes sont renforcés par les évolutions politiques nationales qui peuvent redessiner le paysage institutionnel et participer au détournement des objectifs initiaux. C'est ainsi que le ministère de l'Environnement (Minenv) fût créé en 1994 à la suite d'une période d'instabilité politique (mouvement populaire en 1991, gouvernement de transition en 1992, etc.). Sa création engendra, selon Razafindralambo (2001, p. 24), un bouleversement du « paysage institutionnel de l'action environnementale à Madagascar. [...] Dès le départ des tensions très fortes s'étaient instaurées entre l'ONE et le Minenv [...]. Au départ la création du Minenv représentait un déni flagrant des accords avec les bailleurs de fonds. En effet, il était hors de question qu'une telle institution soit créée puisqu'elle contredisait l'assertion selon laquelle l'environnement n'était pas un secteur [...] La création du Minenv est donc devenue une nécessité même si au début des années 1990, on n'en sentait pas l'utilité ».

- composante 1 : protection et gestion de la diversité biologique et des écosystèmes menacés, selon une approche intégrée (sous la responsabilité de l'ANGAP et de la DEF) ;
- composante 2 : conservation des sols, agroforesterie, reboisement et autres activités de développement rural dans les zones prioritaires du programme (ANAE) ;
- composante 3 : cartographie et mise en place progressive d'un système d'information géographique (FTM) ;
- composante 4 : délimitation des aires protégées et amélioration de la sécurité des droits fonciers (DD) ;
- composante 5 : formation, éducation et sensibilisation dans le domaine de l'environnement (ONE) ;
- composante 6 : recherche environnementale sur les écosystèmes terrestres, côtiers et marins (ONE) ;
- composante 7 : activités d'appui (renforcement institutionnel, élaboration du cadre réglementaire et des méthodes d'évaluation environnementale, renforcement de la base de données environnementale, suivi et évaluation, et études de politique sectorielle) (ONE).

Le dispositif institutionnel issu du PEI confère à l'ONE un rôle prépondérant, comme le résume la figure 2 (*infra*). Si, sur le plan administratif, le ministère du Plan puis celui de l'Environnement, assurent la tutelle de l'ONE, ce dernier coordonne l'ensemble des activités des agences d'exécution ; certaines composantes étant directement animées par l'ONE lui-même. C'est donc naturellement que l'appui des bailleurs de fonds se concentre sur cette institution.

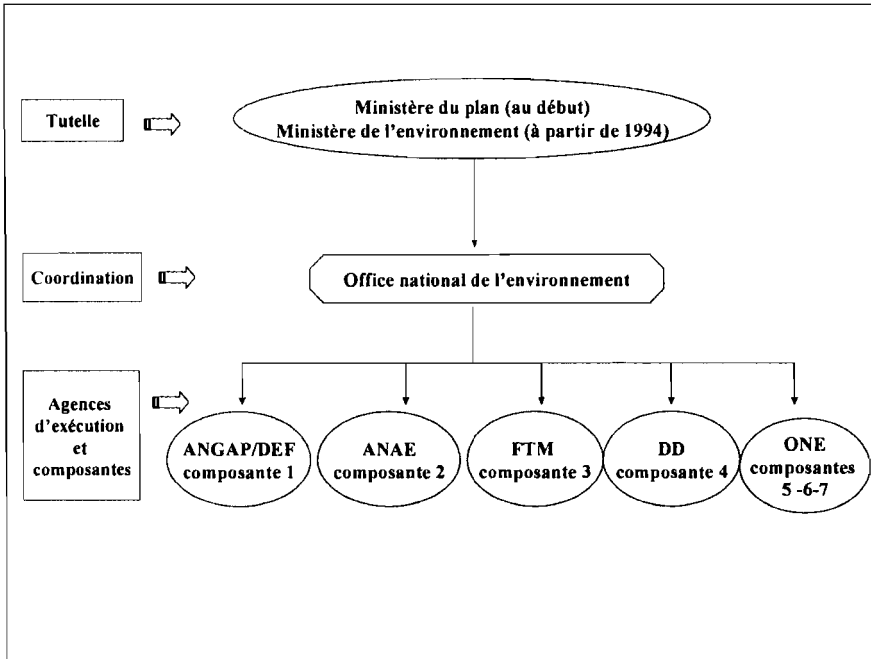
Outre l'élaboration de ce dispositif, le PEI est marqué par la création et l'appui aux différentes aires protégées. La création de l'ANGAP a ainsi permis de structurer l'ensemble des aires protégées en réseau, de développer un savoir-faire national et de mettre l'accent sur la promotion de l'écotourisme. Pour ce faire, la politique d'aires protégées bénéficie d'un appui conséquent de la part des bailleurs de fonds, au premier rang desquels figurent les États-Unis et les ONG de conservation. L'influence de ces dernières se révèle également prépondérante en matière d'inventaires écologiques, de cartographie et plus généralement de promotion de ces aires protégées.

Durant une période marquée sur le plan international par la remise en cause de l'approche de la conservation basée sur une "logique excluante" (*fortress conservation*)⁶, la politique menée durant le PEI a privilégié les

6. Il s'agit d'une approche « qui consistait à créer des zones naturelles protégées exclusives où les populations locales étaient considérées comme directement menaçantes pour le maintien de la biodiversité [...] ; des aires protégées naturelles inhabitées seraient

actions en faveur des populations riveraines des aires protégées. Le reversement de la moitié des recettes issues des droits d'entrée dans les parcs pour financer des petits projets de développement ou encore la mise en œuvre des projets de conservation et de développement intégrés (PCDI) constituent de bons exemples de cette politique (Marcus et Kull, 1999).

Figure 2 : Représentation du dispositif institutionnel du PEI



Source : Les auteurs

Paradoxalement, le bilan général à l'issue de ces premières années du plan est marqué par la faible implication des populations locales dans ces projets de création ou d'extension d'aire protégée. L'approche par les PCDI a ainsi été vivement critiquée et servira même, lors du PEII, de contre-exemple en matière de développement durable. La concentration des appuis sur des zones très ciblées au détriment des autres localités ainsi que leur coût très élevé pour une faible adhésion de la population représentent les principaux reproches adressés à l'approche par les PCDI.

la meilleure solution pour protéger durablement les milieux naturels en péril » (Guéneau et Jacobée, 2004, p. 2).

De même, l'absence de mécanisme permettant une meilleure adhésion d'une population locale, exclue et cantonnée dans les zones périphériques, combinée à un zonage des aires protégées effectué à partir de critères scientifique et sans véritable concertation avec les acteurs locaux, a contribué à maintenir une démarche descendante (*top-down*) dans la gestion de l'environnement et des ressources naturelles.

Finalement, le PEI reste marqué par la mise en place d'institutions environnementales, par la création de nouvelles aires protégées mais aussi par une faible implication des populations locales dans la gestion des écosystèmes.

3. La décentralisation et la gestion communautaire des ressources naturelles comme faits marquants du Programme environnemental 2

Une fois définis les fondements institutionnels, le plan s'est orienté vers la gestion durable des ressources et de l'environnement au niveau local et essentiellement en milieu rural. En effet, le PEII avait pour objectif de renverser la tendance à la dégradation de l'environnement et de promouvoir une utilisation durable des ressources naturelles en impliquant les communautés locales et en s'appuyant sur les institutions récemment créées.

Avant de détailler les actions réalisées sur le terrain, il est important de discuter du cadre institutionnel et des rapports entre bailleurs de fonds et institutions malgaches. Si le PEI était essentiellement le "produit" des bailleurs, le PE2 apparaît comme le résultat d'une plus grande concertation – garant d'un minimum d'appropriation – entre les bailleurs et la partie malgache (World Bank, 1996a)⁷. On peut noter l'existence de rapports d'évaluation des impacts des programmes par les bénéficiaires, l'animation d'un comité d'orientation et de suivi – réunissant d'un côté les bailleurs de fonds et, de l'autre, les différentes parties prenantes au niveau malgache, et enfin la tenue d'ateliers régionaux censés définir les priorités.

Partant de la notion d'approche programme, le PEII a été décomposé en quatre grandes composantes' elles-mêmes divisées en sous-composantes :

7. Cette situation s'explique notamment par l'insuffisance, au début des années 1990, de compétences au niveau malgache dans le domaine de l'environnement.

- la composante opérationnelle directe (mini-projets, parcs et écotourisme, environnement marin et côtier et ressources forestières)⁸ ;
- la composante transversale qui regroupe les activités de gestion locale et de planification régionale⁹ ;
- la composante stratégique qui se focalise sur les études d'impact environnemental et le cadre législatif¹⁰ ;
- la composante d'appui qui regroupe la recherche environnementale, la formation ou encore la coordination du programme environnemental¹¹.

La figure 3 (*infra*) synthétise ce nouveau paysage institutionnel.

L'intérêt de cette nouvelle répartition des tâches est de répondre au souci de mieux coordonner les différentes actions en vue d'assurer une plus grande opérationnalité au niveau local. Le rapport de la Banque mondiale cite par exemple « l'élimination progressive des PCDI pour les aires protégées, l'introduction de mécanismes au niveau régional pour assurer la synergie et la complémentarité entre les composantes du programme et le PEII et autres programmes ou projets, la priorité donnée à la décentralisation et à la gestion locale des ressources naturelles » (World Bank, 1996a, p. 41). Pour contourner les problèmes de coordination des actions, il revenait à l'ONE de concevoir le cadre de planification et de consolider les plans de travail annuels établis par les différentes agences d'exécution. L'ONE conserve alors un rôle central dans la mise en œuvre du plan (figure 3 *infra*).

Toutefois, le nombre important de composantes et de sous-composantes a conduit à un éparpillement des efforts. Ce dispositif fut

8. Elle comprend les sous-composantes : écosystèmes forestiers à usage multiple (ESFUM) sous la responsabilité de la direction générale des Eaux et Forêts (DGEF) ; aires protégées et écotourisme (CAPE) sous la responsabilité de l'ANGAP ; gestion conservatoire des eaux et des sols relative à la gestion des bassins versants (GCES-BV) sous la responsabilité de l'ANAE ; et environnement marin et côtier (EMC) sous la responsabilité de l'ONE.

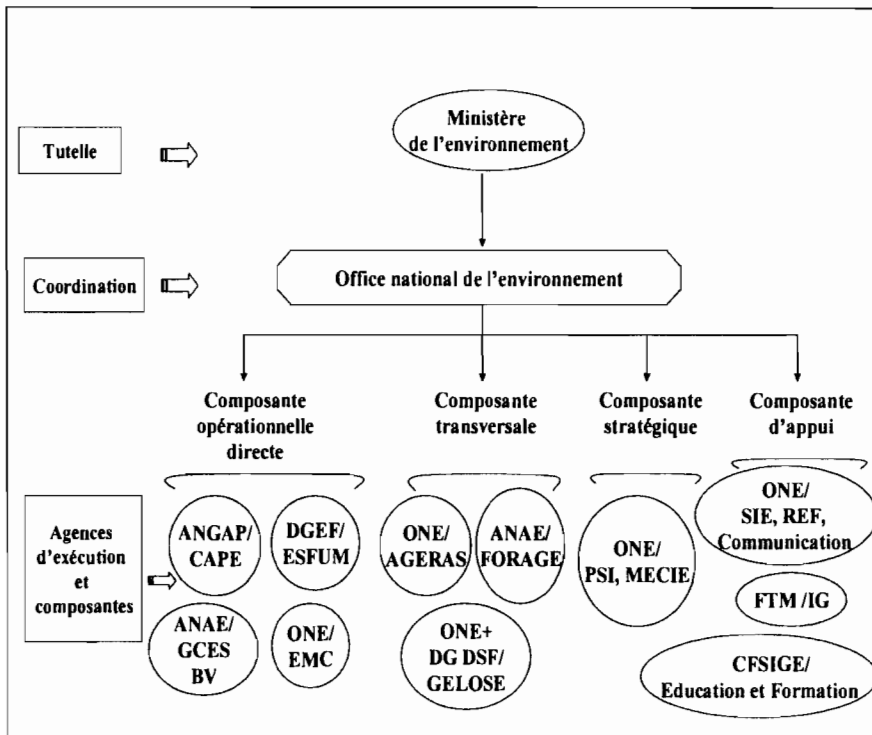
9. Elle comprend les sous-composantes suivantes : appui à la gestion régionalisée et à l'approche spatiale (AGERAS) sous la responsabilité de l'ONE ; gestion locale sécurisée (GELOSE) sous la responsabilité de l'ONE et de la direction générale du Domaine et de la Sécurisation foncière (DGDSF) ; fonds régionalisé d'appui à la gestion de l'environnement (FORAGE) sous la responsabilité de l'ANAE.

10. Elle comprend les sous-composantes suivantes : politiques, stratégies et instruments (PSI) et mise en compatibilité des investissements à l'environnement (MECIE) sous l'égide de l'ONE.

11. Elle comprend les sous-composantes suivantes : communication, recherche environnementale finalisée (REF), système d'information environnemental (SIE) et coordination sous l'égide de l'ONE ; éducation et formation sous la responsabilité du Centre de formation en systèmes d'informations géographiques et en environnement (CFSIGE), information géographique sous l'égide du FTM.

ainsi resserré en 2001, suite à l'évaluation à mi-parcours du programme (effectuée courant 2000), autour de sept composantes¹².

Figure 3 : Représentation du dispositif institutionnel au début du PEII



Source : Les auteurs

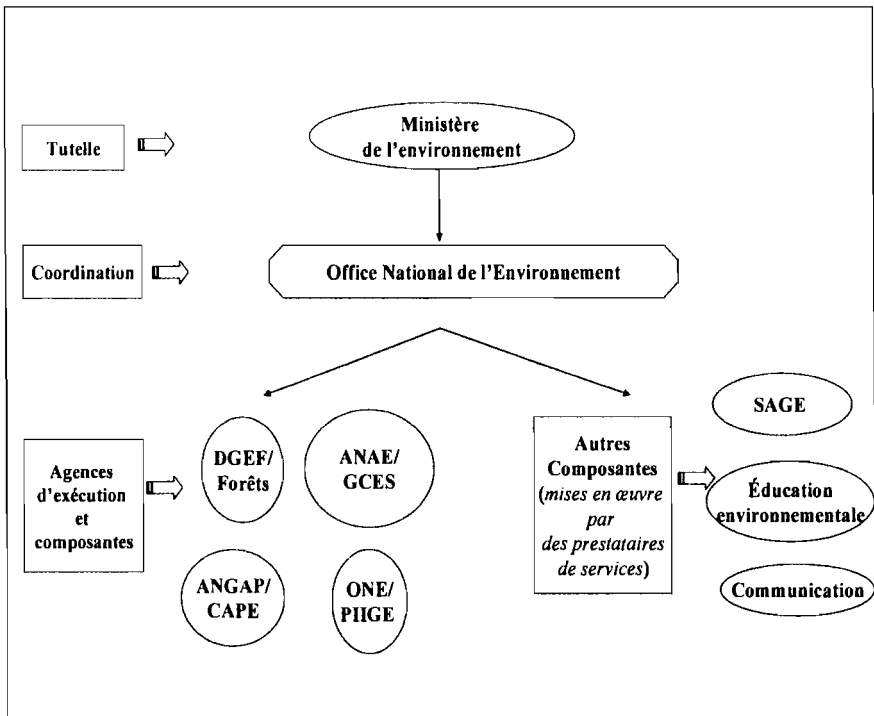
De plus, au-delà du fait que le nombre d'agences d'exécution passe de sept à quatre (ANAE, ANGAP, DGEF et ONE)¹³, le fait marquant est la

12. Il s'agit des composantes (ANGAP, 2001, pp. 9-10) :

- aires protégées et écotourisme (CAPE) sous la responsabilité de l'ANGAP,
- forêts sous la responsabilité de la direction générale des Eaux et Forêts (DGEF),
- gestion conservatoire des eaux et des sols, avec un accent particulier pour les zones périphériques des aires protégées et les corridors écologiques (GCES) sous la responsabilité de l'ANAE,
- politiques, instruments et informations pour la gestion de l'environnement (PIIGE) sous l'égide de l'ONE,
- communication du programme sous l'égide d'un comité de pilotage,
- éducation environnementale, mise en œuvre par le CFSIGE,
- Services d'appui à la gestion de l'environnement (SAGE) qui s'occupe de la programmation écorégionale.

profonde restructuration que subit l'ONE. Elle consiste à séparer les aspects institutionnels regroupés au sein d'une structure dénommée "politiques, instruments et informations pour la gestion de l'environnement" (PIIGE), des aspects opérationnels délégués à une association créée pour l'occasion : le service d'appui à la gestion de l'environnement (SAGE). Cette association regroupe les anciennes sous composantes "environnement marin et côtier", "gestion locale sécurisée" et "appui à la gestion régionalisée et à l'approche spatiale".

Figure 4 : Représentation du dispositif institutionnel resserré du PEII (à partir de 2001)



Source : Les auteurs

Une des conséquences de cette évolution est que la participation des bailleurs de fonds au financement du PAE devient la somme de toutes les actions menées sous cette double forme : l'appui institutionnel direct perdurant avec le soutien des bailleurs multilatéraux et les contrats passés pour des actions spécifiques (pratique des bailleurs bilatéraux et des

13. Le FTM, le CFSIGE et la DGDSF cessent d'être des agences d'exécution du PEII pour devenir de "simples" prestataires de services.

ONG). On remarque ainsi que les appuis des bailleurs de fonds ne portent pas sur des institutions malgaches en particulier, à l'exception notable du réseau des aires protégées de l'ANGAP, mais plutôt sur des domaines d'intervention prioritaire.

La principale orientation du PEII a été de mettre l'accent sur la dévolution de la gestion de l'environnement et des ressources naturelles et la planification intercommunale dans une tendance plus générale de décentralisation. C'est finalement le principe de subsidiarité dans les processus de prise de décision qui est recherché pour faire face aux manquements de la gestion étatique. Cette tendance n'est pas spécifique à Madagascar puisque de tels processus sont également en cours en Afrique sub-saharienne comme le notent Bertrand *et al.* (2006).

Ainsi, le constat d'incapacité de l'État à gérer les ressources naturelles et plus spécifiquement les feux de végétation est à l'origine d'une nouvelle politique de gestion communautaire connue sous le nom de loi GELOSE (gestion locale sécurisée) (Bertrand et Weber, 1995 ; Weber, 1996 ; Montagne et Ramamonjisoa, 2006). Si cette loi est votée durant le PEI, son application prend véritablement son essor durant le PEII (Maldidier, 2001 ; Bertrand et Montagne, 2006). L'originalité de cette loi est d'associer à la gestion communautaire, la sécurisation foncière et le recours à des médiateurs. La philosophie de cette démarche s'inspire de la gestion patrimoniale des ressources naturelles qui consiste à dépasser les conflits de court terme en engageant la communauté dans l'élaboration négociée d'objectifs de long terme, permettant ainsi une gestion durable du patrimoine naturel (Aubert, 1999 ; Babin *et al.*, 2002). Cette "médiation patrimoniale par récurrence" permet en effet aux membres de la communauté locale de définir par eux-mêmes des règles de gestion de leur patrimoine naturel sur la base d'objectifs partagés ; la recherche d'une légitimité de l'action collective à travers une démarche contractuelle étant alors un gage d'efficacité à plus long terme dans la gestion de l'environnement. Cette loi sera suivie d'un décret spécifique sur les forêts conduisant, en 2001, à la gestion contractualisée des forêts (GCF). Près de 500 contrats GELOSE et GCF seront signés jusqu'en 2004, avec une période pilote de 1996 à 2001 (Maldidier, 2001), suivie d'une autre période de multiplication des contrats (2001-2004) (Resolve *et al.*, 2004).

Finalement, l'orientation donnée à la mise en place d'une gestion décentralisée des ressources naturelles est clairement le point fort de ce PEII et reflète bien l'esprit initial de la planification environnementale en recherchant l'endogénéisation de la gestion durable de l'environnement.

Cette politique est renforcée par la mise en œuvre de processus de planification régionale menés par l'ONE via la cellule de l'appui à la

gestion régionalisée et à l'approche spatiale (AGERAS) puis par le SAGE (figures 3 et 4, *supra*). L'objectif vise à une meilleure implication des populations locales dans la gestion durable de l'environnement en abordant la problématique sous forme de planification participative et d'élaboration par les parties prenantes des priorités de développement local (Méral et Raharinirina-Douguet, 2006 ; Méral *et al.*, 2006). Toutefois, faute d'une accroche politique régionale inexistante à cette époque, le dispositif mis en place par l'AGERAS (structures de concertation régionale, planification spatiale, plans communaux de développement verts) ne rencontre qu'un succès limité (Belvaux et Rabearisoa, 2006).

Globalement, l'objectif d'endogénéisation de la politique environnementale est en bonne voie. L'implication des différentes parties prenantes semble plus effective que dans le PEI, tant au niveau national avec l'implication des différentes institutions créées, qu'au niveau local avec les dispositifs de gestion communautaire et la planification participative.

Paradoxalement, l'évaluation *ex post* du PEII ne connaît pas le même retentissement que celle à mi-parcours qui conduisit à la restructuration décrite ci-dessus. La raison est en grande partie liée aux événements politiques de la fin d'année 2001. La crise politique liée à l'élection du Président de la République a ralenti le déroulement du PAE et plus particulièrement la fin du PEII. Cette période d'attente s'est terminée en juillet 2002, lors de la présentation par le nouveau Président de la République de sa politique générale aux collectifs des bailleurs de fonds. Durant cette rencontre, l'accent a été mis sur la poursuite de la politique environnementale en insistant sur les aires protégées et le respect des populations locales avoisinantes. Plusieurs mutations au sein de l'administration apparaissent : la fusion des ministères de la Pêche et de l'Agriculture (et de l'Élevage) d'un côté, et celle des ministères des Eaux et Forêts et de l'Environnement de l'autre, dénotent d'une volonté de distinguer ce qui relève du développement rural dans une optique d'autosuffisance alimentaire dans le premier cas et de conservation des écosystèmes forestiers dans l'autre cas.

De même, la création d'un super ministère intégrant, entre autres l'aménagement du territoire, laisse à penser que la problématique de développement territorial associant démarches planificatrices locales et gestion intégrée des ressources naturelles et de l'environnement n'est plus abordée de la même manière. Cette impression est confirmée par la substitution du concept de développement durable par celui de "développement rapide et durable" qui traduit l'idée de réappropriation du rythme de développement par les plus hautes instances de l'appareil

étatique, c'est-à-dire par une préférence donnée aux démarches centralisées.

4. Le Programme environnemental 3 : l'effet de la vision Durban et la question du financement durable

La phase de transition entre la fin du PEII et le début du PEIII est particulièrement longue et confuse. Par exemple, la lettre de politique environnementale engageant les autorités malgaches dans le PEIII date seulement de juillet 2003. Comme nous l'avons précisé, les événements politiques conduisent la Banque mondiale, principal acteur du PAE, à ralentir le processus en attendant les nouvelles garanties politiques et macro-économiques nécessaires à la poursuite de son soutien dans les pays où elle intervient. De même, les changements politiques impliquent une redistribution des postes au niveau de l'administration, ralentissant la réalisation des activités. Durant cette période, le PAE apparaît alors en retrait, compte tenu non seulement de ces éléments mais également de l'importance des financements accordés qui ne seront octroyés qu'en décembre 2003. À l'inverse, les financements bilatéraux et les projets des ONG, plus réactifs, sont renouvelés sur les sites habituels dès le deuxième semestre 2002. Durant cette période, la fonction coordinatrice du PAE apparaît alors en retrait, laissant l'impression de mosaïque de projets¹⁴.

4.1. Le virage de 2003

Parallèlement, les ONG conservationnistes, regroupées au sein du groupe "vision Durban" en référence à la Conférence de l'UICN sur les parcs naturels qui s'est tenu à Durban en Afrique du Sud en septembre 2003, mettent en avant le concept de site de conservation. L'idée générale est que la nomenclature actuelle des aires protégées malgaches (réserves naturelles intégrales, réserves spéciales, parcs nationaux) n'est pas conforme aux standards internationaux définis par l'UICN. Les sites de conservation sont alors censés faciliter la correspondance entre le système malgache actuel et les six catégories d'aires protégées de l'UICN.

14. Ce n'est qu'en juillet 2004 avec la signature de l'accord de don IDA/GEF (*International Development Association/Global Environment Facility*) que le PEIII est officiellement lancé alors que certains bailleurs ont déjà engagé des projets depuis mai 2003 et ce conformément au cadre logique arrêté fin 2002.

Cette nouvelle orientation prend une forme également politique dans la mesure où, durant ce même Sommet de Durban, le Président de la République malgache décide de porter à six millions d'hectares la surface des aires protégées à Madagascar (au lieu de 1,7 million d'hectares actuellement) correspondant à 10 % de la superficie de Madagascar.

Cette période de transition est également l'occasion d'élaborer un vaste chantier permettant de mieux définir la relation entre financement durable et conservation. L'idée est de montrer que la conservation des écosystèmes forestiers induit des coûts d'opportunité pour les populations locales alors même que cette conservation permet de maintenir le bien public mondial. Il est donc nécessaire pour ces dernières de bénéficier de mesures compensatoires pour que les bénéfices privés (après compensation) soient supérieurs aux coûts privés. L'administration malgache n'est jusqu'alors pas très sensibilisée à ce genre de démarches, alors que localement certaines ONG amorcent déjà les premiers contrats de conservation (Durbin *et al.*, 2001). L'évaluation économique réalisée par la Banque mondiale au premier trimestre 2003, montrant que la conservation des forêts malgaches par les aires protégées est bénéfique, apparaît comme un signe annonciateur d'une orientation forte concernant le financement de la conservation (Carret et Loyer, 2003).

L'idée de "financement durable" telle qu'elle est décrite lors du lancement du PAE en 1990 était pourtant relativement neutre ; c'est-à-dire qu'elle n'était pas a priori orientée vers le financement de la conservation. Elle s'inscrivait dans la continuité logique des programmes précédents en apparaissant comme l'équivalent sur le plan économique du réflexe environnemental développé au niveau social. En faisant le lien entre financement durable et conservation, les bailleurs de fonds (la Banque mondiale et les ONG de conservation principalement) appliquent, à Madagascar, les nouvelles orientations internationales intervenant au début des années 2000. L'idée est de "payer pour la conservation" et non plus de "payer pour des activités permettant la conservation" ce qui se traduit par la mise en place de paiements des services environnementaux (Pagiola *et al.*, 2005 ; Wunder, 2005). La liaison supposée vertueuse entre financement et conservation conduit à justifier a priori l'efficacité économique des nouvelles aires protégées et par conséquent de l'appui des bailleurs de fonds¹⁵.

15. Deux arguments sont avancés : premièrement, la création des aires protégées est pertinente puisque celles-ci sont globalement sources de bénéfices à supposer que les avantages retirés par la communauté internationale soient transférés aux populations locales qui supportent les coûts de la conservation. Deuxièmement, l'aide fournie par la communauté internationale trouvera un retour sur investissement ("est bancable" pour reprendre une expression usitée à l'occasion) dans le financement des aires protégées puisque tout dollar investi dans les aires protégées conduit à plus d'un dollar créé.

4.2. Vers de nouvelles priorités : le financement durable des aires protégées

La traduction de la vision Durban se concrétise à travers l'apparition du système national d'aires protégées (SNAP – réseau traditionnel de l'ANGAP plus les nouvelles aires protégées), qui n'était pourtant pas apparent dans les documents de mise en place du PEIII. Soucieux d'obtenir un compromis entre toutes les tendances, le SNAP associe à l'ensemble des catégories d'aires protégées¹⁶ des modes de gouvernance possible (en régie, en cogestion, privé ou communautaire) (Borrini Feyerabend et Dudley, 2005).

L'impulsion donnée par la vision Durban puis par ce SNAP, rebaptisé rapidement système des aires protégées malgaches (SAPM), conduit les acteurs de la politique environnementale à réactualiser la problématique du financement des aires protégées. Dès 2000, les bailleurs de fonds avaient instauré une commission de pérennisation financière chargée d'identifier des sources de financement durable. Très rapidement, parmi l'ensemble des outils envisagés, la Fondation pour les aires protégées et la biodiversité est celui qui concentre l'attention. Créée en janvier 2005, cette Fondation bénéficie d'un apport en capital de dix-huit millions de dollars US dont une grande partie sous forme d'échange dette/nature, le reste étant composé par les apports des différents bailleurs. Le placement de ce capital en fonds fiduciaire est censé générer des intérêts permettant de couvrir les coûts récurrents de gestion de ce SAPM. D'autres projets comme les concessions touristiques ou encore les crédits carbone complètent la panoplie des instruments de financement des aires protégées.

L'idée de financement durable prend alors une signification tout à fait marchande qui donne une orientation politique au PEIII différente de celle du PEII. Cette évolution oriente les flux de l'aide au développement puisque 90 % de l'affectation des recettes du budget de l'environnement est affecté à la constitution de ce SAPM et de la Fondation, grevant ainsi le financement des autres objectifs du PEIII. Notons enfin que la poursuite de l'esprit du PEII aurait été de financer la Fondation Tany Meva qui bénéficie dès 1996 d'échange dette-nature et de la constitution d'un fonds fiduciaire. Les objectifs de cette Fondation, clairement orientés vers le financement de micro-projets à des fins communautaires, diffèrent sensiblement de ceux de la Fondation pour les aires protégées et

16. Réserve naturelle intégrale/de nature sauvage, parc national/protection des écosystèmes et buts récréatifs, monument naturel, aire de gestion des habitats ou des espèces, paysage terrestre ou marin protégé, aires protégées de ressources naturelles gérées.

la biodiversité (communication environnementale, écotourisme, recherches scientifiques et gestion des aires protégées).

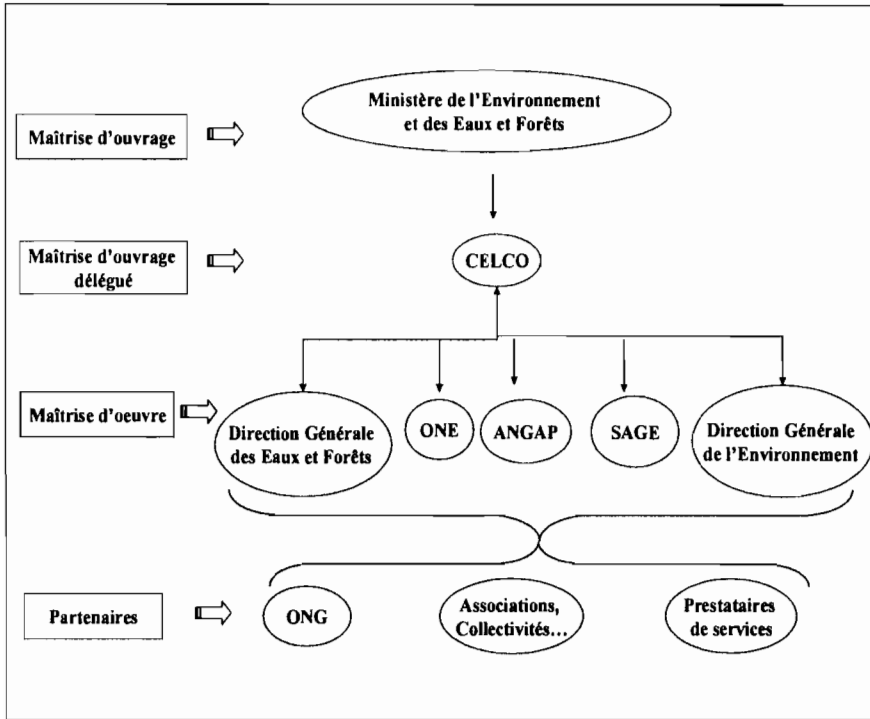
4.3. *Quelle tendance pour le PEIII ?*

Même s'il est trop tôt pour analyser les effets du PEIII sur la pratique de l'aide puisqu'il n'a réellement démarré qu'en 2004, voire en 2005 si l'on se réfère à la lenteur des décaissements des fonds, plusieurs éléments d'analyse peuvent être mis en avant. Tout d'abord, l'implication de la partie malgache dans le processus de préparation s'est renforcée. L'existence du document stratégique du PEIII – préparé par l'ONE et le ministère de l'Environnement en 2002 – est assez significative, sachant que celui-ci développe le cadre logique du PEIII tout en servant de base dans les différentes étapes de préparation et de phases de négociation entre la partie malgache et les bailleurs¹⁷. Toutefois, cette évolution ne signifie pas le bouleversement de la place et des rôles des bailleurs dans le dispositif (Andriamahefazafy, 2005).

Ensuite, ce nouveau dispositif est l'occasion de mettre en place une nouvelle structure de coordination spécialement dédiée au PEIII, la cellule de coordination (CELCO), placée sous la tutelle directe du ministère de l'Environnement, remettant en cause les rôles occupés par l'ONE durant les deux premières phases du plan. Cette situation met en exergue non seulement un problème de lisibilité institutionnelle par rapport à l'évolution du plan mais également l'absence de pérennité des différentes institutions créées pour ce plan, comme on peut aisément le constater en comparant les différentes figures (2, 3 et 4, *supra*) représentant les dispositifs des différents programmes environnementaux.

D'autres exemples renforcent notre analyse comme l'essoufflement du Centre de formation en systèmes d'informations géographiques et en environnement (CFSIGE), l'affaiblissement de l'ANAE qui ne sera plus une agence d'exécution et ne bénéficiera plus à ce titre de financements directs lors du PEIII.

17. Réunion d'évaluation *ex ante* du PEIII, travaux du groupe de travail (*task force*), composé des représentants des bailleurs de fonds et de la partie malgache.

Figure 5 : Représentation du dispositif institutionnel du PEIII

Source : Les auteurs

Enfin, l'approche "multi-acteurs", adoptée durant le PEIII, risque de rendre plus difficiles les efforts de coordination des actions puisque, dans cette approche, "tout le monde", et non plus les seules agences d'exécution, peuvent désormais prétendre à des financements de la part des bailleurs de fonds et réaliser les actions correspondantes.

5. Le plan environnemental concoure-t-il finalement au développement durable ?

L'évolution générale du plan environnemental malgache est riche d'enseignements en matière de développement durable. En cherchant à élaborer des politiques coordonnées, transversales et de long terme, autrement dit dans l'esprit du développement durable, le PAE a voulu rompre avec une approche purement sectorielle.

Ce faisant, elle rencontre des difficultés qui lui sont exogènes, c'est-à-dire qui ne sont pas le produit du PAE lui-même. Par exemple, l'objectif de gérer durablement les ressources en associant les acteurs du développement rural implique que ces derniers aient la capacité de s'associer à une telle démarche. Or, ils disposent de leur propre agenda, de leurs propres priorités et contraintes et ne sont pas toujours enthousiastes pour des chevauchements de prérogatives. On observe parfois des réunions de mise en œuvre de promotion de l'écotourisme dans des sites particuliers sans que les responsables du secteur tourisme ne soient présents, soit qu'ils n'aient pas été invités, soit qu'ils ne se sentent pas concernés par un projet émanant d'acteurs extérieurs à leur propre réseau d'action. Il est à noter que, de manière générale, cette dimension intersectorielle est un des objectifs non atteints des PNAE quel que soit le pays (Marcussen, 2003 ; World Bank, 1996b).

Un autre exemple intéressant peut être donné par la nécessaire implication de l'administration. Quel que soit le niveau de gestion des ressources naturelles et de l'environnement (décentralisé au niveau du village, des communes, de la région ou *a fortiori* au niveau centralisé), les fonctionnaires des différents services sont impliqués. Toutefois, leur nombre et les moyens de travail dont ils disposent sont en nombre très insuffisant pour réaliser leurs activités. Or, les conditions imposées par les organisations financières internationales imposent une limitation de la charge publique. Il est donc paradoxal que les conditions de réalisation des objectifs du plan soient limitées par les impératifs macroéconomiques que les bailleurs imposent au pays.

D'autres contraintes sont plus le reflet de la mise en œuvre du PNAE lui-même ; contraintes que nous qualifierons d'endogènes. Ainsi, la démultiplication des cellules de coordination, des groupes de travail (*task-force*) ou encore des groupes de réflexion conduisent à une surproduction de réunions, d'indicateurs, d'évaluations, de recommandations, etc., ce qui limite mécaniquement le temps consacré à la réalisation concrète des activités. Par ailleurs, la volonté de structurer l'ensemble des activités au sein d'un plan conduit à rendre les actions concrètes dépendantes de la coordination de celui-ci. On parvient ainsi à un foisonnement institutionnel qui obère de façon parfois criante la réalisation des actions de terrain.

De même, de par sa fonction de coordination de l'aide internationale, les orientations du plan reflètent celles des bailleurs de fonds et des montants associés à leur choix. Ainsi, l'orientation conservacionniste donnée au PEIII traduit l'influence croissante des ONG de conservation sur l'ensemble des autres bailleurs de fonds (Moreau, 2005 ; Duffy, 2006), voire peut-être le désintérêt croissant de certains bailleurs

bilatéraux pour la problématique environnementale. L'apparition du concept de système des aires protégées de Madagascar, qui n'était pas prévue avant 2003, occupe dorénavant une place centrale dans le dispositif actuel de la politique environnementale comme le souligne Belvaux (2006, p. 5) : « une récente mission d'évaluation estime que le PEIII a connu un progrès modeste et déséquilibré car trop axé sur la mise en œuvre de la déclaration présidentielle de Durban visant à tripler la surface des aires protégées à Madagascar au détriment d'une amélioration significative de la gouvernance environnementale et forestière... ». La conduite du plan par les acteurs internationaux est également une limite des PNAE que l'on retrouve dans la littérature, alors même que la philosophie de ces plans est justement de promouvoir un pilotage par les parties prenantes nationales (*demand driven*). On ne peut qu'être frappé du décalage parfois très important entre le souhait de réaliser des démarches participatives associant les acteurs locaux à la mise en œuvre des actions environnementales et la réalité des décisions politiques prises en petit nombre depuis la capitale (Goedefroit, 2006 ; Méral et Raharinirina-Douguet, 2006).

Au-delà de ces difficultés, il apparaît évident que le PNAE (ou PAE dans la terminologie malgache) a permis de structurer les différentes institutions et d'impulser une dynamique endogène qu'il conviendra d'entretenir à l'avenir. Les opportunités, les avantages et les succès rencontrés par le PNAE sont également considérables. Certaines sont liées au processus lui-même et d'autres sont le reflet d'un contexte international favorable à la mise en œuvre de principes de développement durable. Finalement, il est possible de représenter les forces et les faiblesses du plan en fonction de cette distinction exogène/endogène (tableau 1, *infra*).

Si la question de l'évaluation du PAE au regard des objectifs de développement durable ne peut évidemment pas être traitée de manière tranchée, nul doute que les orientations à venir entre une politique se confondant avec la vision Durban et une autre revenant à des principes de décentralisation et de planification participative aux niveaux intercommunal et régional et qui continuerait à renforcer les compétences institutionnelles dans la lignée du PEII, n'aboutiront pas à la même caractérisation du développement durable. Entre ces deux extrêmes, il est probable que les situations évoluent au cas par cas en fonction de la sensibilité des bailleurs de fonds et de l'ancrage territorial de leurs actions mais également de l'effectivité du processus de décentralisation en cours actuellement à Madagascar.

Tableau 1 : Avantages et limites du PAE malgache

	Endogène (qui est directement le produit du PAE)	Exogène (qui est le résultat d'éléments extérieurs au PAE)
Opportunités, avantages, succès...	<ul style="list-style-type: none"> - Création et soutien d'institutions nationales (ONE, ANGAP...); - Montages institutionnels censés faciliter la coordination des actions des bailleurs de fonds (secrétariat multibailleurs, comité conjoint...); - Processus long qui devrait arriver à son terme; - Réalisations innovantes : Loi GELOSE, décret sur la mise en compatibilité des investissements à l'environnement, tableaux de bord environnementaux. 	<ul style="list-style-type: none"> - Influence des événements internationaux sur la pratique institutionnelle (Charte de l'environnement dans le contexte de Rio...); - Importance donnée aux communautés locales et plus généralement à la nécessité de relier développement et protection de l'environnement.
Contraintes, difficultés, risques...	<ul style="list-style-type: none"> - Instabilité Institutionnelle (disparition du CFSIGE...); - Sectorialisation des institutions environnementales (entre environnement et eaux et forêts); - Orientations évoluant au fil des années (plans communaux de développement verts...); - Faiblesse des appuis pour la formation et la recherche; - Sensibilité très forte aux événements. 	<ul style="list-style-type: none"> - Faiblesse structurelle de l'administration (moyens faibles, rotation importante); - Instabilité des choix évoluant en fonction des orientations politiques (vision Durban, apparition des régions dans le dispositif administratif); - Séparation entre institutions environnementales et d'aménagement du territoire; - Acteurs privés étrangers peu impliqués; - Cloisonnement des administrations attachées à leurs prérogatives.

Source : Les auteurs

Conclusion

La planification environnementale constitue une innovation institutionnelle majeure pour un pays comme Madagascar. Elle aura

permis de structurer les institutions environnementales du pays et d'insuffler des démarches nouvelles dans la gestion des ressources et de l'environnement.

À l'heure où se discute l'avenir de la politique environnementale malgache, la pérennité de ces institutions environnementales et l'équilibre dans les relations qu'elles vont entretenir avec les bailleurs de fonds dans l'élaboration des futures politiques publiques permettront d'évaluer dans quelle mesure ces processus sont ou seront durables (Méral et Requier-Desjardins, 2006).

Un dernier élément d'analyse qui constitue également un axe de réflexion pour des futures recherches est l'enchevêtrement des niveaux de régulation des politiques publiques au sein desquelles évolue le plan environnemental. En effet, la philosophie des PNAE consistait, comme nous avons cherché à le montrer, à orienter les politiques environnementales vers une meilleure prise en compte des autres acceptions du développement durable, l'économique et le social, et de promouvoir des démarches participatives inscrites dans le long terme. Or, depuis l'apparition des documents stratégiques de réduction de la pauvreté en 2003, la problématique du développement durable se situe à un niveau institutionnel plus élevé, c'est-à-dire que le développement durable concerne l'ensemble de l'action publique de l'État malgache : politiques économiques sectorielles, sociales, gouvernance de l'État, etc. Même si cette évolution semble aller dans le sens d'une meilleure prise en compte du développement durable, elle a pour conséquence de reléguer la politique environnementale au rang de politique sectorielle. Ainsi, la réussite du document stratégique de réduction de la pauvreté dans le domaine environnemental sera jugée en fonction de cinq indicateurs seulement : les infractions à la loi, la superficie des aires protégées, le taux de réduction des surfaces incendiées, le nombre de plan de gestion mis en œuvre et le nombre de permis environnementaux accordés. Implicitement, ceci signifie que l'administration environnementale sait qu'elle sera évaluée en fonction de ces critères. On comprend mieux l'importance que revêt l'accroissement de la superficie des aires protégées par l'administration malgache, facilitant ainsi la communauté de vue avec les bailleurs de fonds impliqués dans la vision Durban.

Cette évolution traduit une complexification des modalités de gouvernance participative dans la détermination et la conduite des politiques et actions de développement durable. L'élaboration des documents stratégiques de réduction de la pauvreté conduit à une meilleure participation des acteurs nationaux à la définition de leurs priorités. Mais ce faisant, ce processus peut parfois induire des

orientations vécues localement comme le résultat d'un processus hiérarchique (*top-down*).

Bibliographie

AKNIN A., FROGER G., GERONIMI V., MERAL Ph., SCHEMBRI P., 2002, Environnement et développement. Quelques réflexions autour du concept de développement durable, in MARTIN J.-M. (dir.), *Développement durable : doctrines, pratiques, évaluations*, IRD Éditions, Paris, pp. 51-72.

ANDRIAMAHEFAZAFY F., 2005, Place des bailleurs de fonds dans le système de l'aide au développement : le cas du plan national d'action environnementale de Madagascar, *Cahier GEMDEV* n°30, Paris, pp. 47-58.

ANDRIAMAHEFAZAFY F., MERAL Ph., 2004, La mise en œuvre des plans nationaux d'action environnementale : un renouveau des pratiques des bailleurs de fonds ?, *Mondes en développement*, vol. 32, n°127, pp. 27-42.

ARENSBERG W., 1991, Countries Environmental Studies : a Framework for Action, in ERÖCAL D. (dir.), *Environmental Management in Developing countries*, OCDE, Paris, pp. 275-296.

AUBERT S., 1999, Gestion patrimoniale et viabilité des politiques forestières à Madagascar, Thèse de doctorat en droit, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne.

BABIN D., ANTONA M., BERTRAND A., WEBER J., 2002, Gérer à plusieurs les ressources renouvelables : subsidiarité et médiation patrimoniale par récurrence, in CORMIER-SALEM M.-C., JUHE-BEAULATON D., BOUTRAIS J. et ROUSSEL B. (dir.), *Patrimonialiser la nature tropicale : dynamiques locales, enjeux internationaux*, IRD éditions, Collection colloques et séminaires, Paris, pp. 79-100.

BELVAUX É., 2006, Décentralisation et gestion des ressources naturelles dans un pays en développement : l'exemple de Madagascar, communication au colloque « Gestion concertée des ressources naturelles et de l'environnement – du local au mondial », Université de Versailles St Quentin en Yvelines, France, 26-28 juin.

BELVAUX É., RABEARISOA A., 2006, Valorisation économique, exploitation raisonnée, utilisation et transfert de gestion des ressources naturelles aux communautés de base : Quelle compatibilité ?, communication au colloque « Gestion concertée des ressources naturelles et de l'environnement – du local au mondial », Université de Versailles St Quentin en Yvelines, France, 26-28 juin.

BERTRAND A., WÉBER J., 1995, From state to local commons in Madagascar : a national policy for local management of renewable resources. communication à la Vième conférence de l'International Association for the Study of Common Property, 24-28 mai, Bodo, Norvège.

BERTRAND A., MONTAGNE P., 2006, Transfert de la gestion des ressources forestières aux communautés rurales : expériences du Niger, du Mali et de Madagascar, in BERTRAND A., MONTAGNE P., KARSENTY A., (dir.),

L'État et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar, L'Harmattan, Paris, pp. 297-311.

BERTRAND A., MONTAGNE P., KARSENTY A., 2006, *L'État et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar*, L'Harmattan, Paris.

BENACHENHOU. A, 1992, Environnement et développement, *Revue Tiers Monde*, Tome XXXIII, n° 130, pp. 247-272

BORRINI-FEYERABEND G., DUDLEY N., 2005, Élan Durban... Nouvelles perspectives pour les Aires Protégées à Madagascar, Commission mondiale des aires protégées (WCPA), UICN, <http://www.equilibriumconsultants.com/publications/docs/ElanDurban.pdf>.

BRINKERHOFF D., 1996, Coordination Issues in Policy Implementation Networks: An Illustration from Madagascar's Environmental Plan Action, *World Development*, 24 (9), pp. 1497-1510.

CARRET J-C., LOYER D., 2003, Comment financer le réseau d'aires protégées terrestres à Madagascar ?, document de travail préparé pour la Conférence de l'UICN sur les parcs naturels à Durban, World Bank, Agence française pour le développement.

CNUED, 1992, Transfert de techniques écologiquement rationnelles, coopération et création de capacités, Rapport de la Conférence des Nations Unies pour l'environnement et le développement, chapitre 14 http://www.agora21.org/rio92/A21_html/A21fr/a21_34.html.

DALAL-CLAYTON B., 1993, Modified EIA and Indicators of Sustainability: First Steps towards Sustainability Analysis, *Environmental Planning Issues* n°1, International Institute for Environment and Development, Londres.

DALAL-CLAYTON B., BASS S., SADLER B., THOMSON K. SANDBROOK R., ROBINS N., HUGUES R., 1994, National Sustainable Development Strategies : experience and dilemmas, *Environmental Planning Issues* n°6, International Institute for Environment and Development, Londres.

DUFFY R., 2006, Non-governmental Organisations and Governance States : The Impact of Transnational Environmental Management Networks in Madagascar, *Environmental Politics*, vol. 15, n° 5, pp. 731-749.

DURBIN J., ANDRIANARIMISA A., DECOSSE P.J., 2001, Le potentiel des contrats de conservation pour contribuer à la conservation de la biodiversité à Madagascar, mimeo, Madagascar, <http://www.smbmada.net/resultrech.asp>.

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

FROGER G., ANDRIAMAHEFAZAFY F., 2003, Les stratégies environnementales des organisations internationales dans les pays en développement : continuité ou ruptures ?, *Mondes en développement*, vol. 31, n° 124, pp. 49-76.

GOEDEFROIT S., 2006, La restitution de la parole, *Études rurales*, n° 178, juillet-décembre, pp. 39-63.

GREVE A.M., LAMPIETTI J., FALLOUX F., 1995, National Environmental Action Plans in Sub-Saharan Africa, paper n° 6, Post UNCED

Series, Environmentally Sustainable Development Division, African Technical Department, World Bank, Washington.

GUENEAU S., JACOBEE F., 2004, Conservation de la biodiversité forestière tropicale en Afrique centrale : dépassionner les débats, communication, Groupe de travail national sur les forêts tropicales humides, Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI), Paris http://www.iddri.org/iddri/telecharge/forets/conservation_synthese_iddri-medd.pdf.

LARSON B.A., 1994, Changing the Economics of Environmental Degradation in Madagascar: Lessons from the National Environmental Action Plan Process, *World Development*, vol. 22, pp. 71-689.

MALDIDIER C., 2001, La décentralisation de la gestion des ressources renouvelables à Madagascar : Les premiers enseignements sur les processus en cours et les méthodes d'intervention, Antananarivo. <http://www.ksurf.net/~smb-mad/new.htm>.

MARCUS R., KULL C., 1999, Setting the Stage: The Politics of Madagascar's Environmental Efforts, *African Studies Quarterly*, vol. 3, n° 2, <http://web.africa.ufl.edu/asq/v3/v3i2.htm>.

MARCUSSEN H.S., 2003, National Environmental Planning in the Third World : Sustaining the Myths ?, *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, vol. 2, n°1, <http://www.journal-tes.dk>.

MÉRAL P., RAHARINIRINA-DOUGUET V., 2006, En attendant les zébus... Les enjeux de la gestion durable de la forêt des Mikea, *Études rurales*, n° 178, juillet-décembre, pp. 161-180.

MÉRAL P., RAHARINIRINA V., ANDRIAMAHEFAZAFY F., ANDRIANAMBININA D., 2006, La valorisation économique de la biodiversité : entre filière et territoire, *Économie rurale*, n° 294-295, juillet-octobre, pp. 74-89.

MÉRAL P., REQUIER-DESJARDINS, 2006, La gestion durable de l'environnement à Madagascar : enjeux, opportunités et contraintes, *Économie rurale*, n° 294-295, juillet-octobre, pp. 1-5.

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, 2002, Document stratégique du PEIII, Antananarivo, Madagascar

MOREAU S., 2005, Le développement durable au Sud : l'exemple de Madagascar, in VEYRET Y. (dir.), *Le développement durable : approches plurielles*, Hatier, Paris, pp. 251-274.

MONTAGNE P. RAMAMONJISOA B., 2006, Politiques forestières à Madagascar : entre répression et autonomie des acteurs, *Économie rurale*, n° 294-295, juillet-octobre, pp. 9-26.

PAGIOLA S., ARCENAS A., PLATAIS G., 2005, Can Payments for Environmental Services Help Reduce Poverty ? An Exploration of the Issues and the Evidence to Date from Latin America, *World Development*, vol. 33, n°2, pp. 237-253.

POMBO HOLGUIN D., 1991, Country Environmental Profiles: the case of Colombia, in ERÖCAL D. (dir.) *Environmental Management in Developing countries*, OCDE, Paris, pp. 311-322.

RAZAFINDRALAMBO G., 2001, Analyse des outils pour faciliter la gestion durable et la conservation de la biodiversité à Madagascar – Stocktaking thème 5, Rapport d'expertise, USAID, *mimeo*, Madagascar.

RESOLVE-PCP-IRD (Consortium), 2004, Évaluation et perspectives des transferts de gestion des ressources naturelles dans le cadre du programme environnemental 3, Rapport Final de Synthèse, Antananarivo, Madagascar.

RUNNALS D., 1991, Environmental Management or Management for Sustainable Development, in ERÖCAL D. (dir.), *Environmental Management in Developing countries*, OCDE, Paris, pp. 23-45.

SARRASIN B., 2002, Élaboration et mise en œuvre du plan d'action environnemental à Madagascar (1987-2001) : construction et problèmes d'une politique publique, Thèse pour le doctorat en science politique, Université de Paris I Panthéon Sorbonne, Paris.

WCED (World Commission on Environment and Development), 1987, *Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford.

WÉBER J., 1996, Conservation, développement et coordination : peut-on gérer biologiquement le social ?, communication au colloque panafricain Gestion communautaire des ressources naturelles renouvelables et développement durable, 24-27 juin, Harare, Zimbabwe.

WORLD BANK, 1996a, Rapport d'évaluation – Madagascar – Deuxième programme environnement, Division de l'environnement et Département de l'océan Indien, Région Afrique, Washington.

WORLD BANK, 1996b, Environmental Assessments and National Action Plans, OED Précis, Operations Evaluation Department, n°130, Washington.

WUNDER S., 2005, Payments for Environmental Services: Some Nuts and Boots, CIFOR Occasional Paper n°42, http://www.cifor.cgiar.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-42.pdf.

Andriamahefazafy F., Méral Philippe, Rakotoarijaona J.R

La planification environnementale : un outil pour le développement durable ?

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. 23-49. (Economie et Développement). ISBN 978-2-84586-908-0