

Politique publique et prise en charge des territoires : le local, entre reconnaissance et enjeux. Quelques exemples malgaches

par Hervé RAKOTO RAMIARANTSOA*

Les hautes terres centrales malgaches sont souvent présentées comme un milieu monotone, alternant interfluves ferrallitiques, lieux de cultures, de pâturages, parfois de reboisements, et bassins ou plaines rizicoles. Cette homogénéité se traduit par l'importance de l'érosion : classique est l'image de " l'île rouge ", cette couleur des sols des plateaux et collines dénudés, et des cours d'eau de leurs bassins-versants. Des diagnostics scientifiques confortent cette perception. Un document du Plan d'Action Environnemental (Rakotomanana, 1989) situe dans cette région le secteur au plus fort coefficient de dégradation de l'île, coefficient calculé à partir de trois facteurs : potentiel d'érosion pluviale, densité de population, importance économique ; on est bien dans un milieu où la dégradation des ressources naturelles est un fait commun.

Et pourtant, lorsque l'on prend le temps de parcourir cette région, c'est la diversité des paysages qui en est le trait marquant. Des interfluves érodés, certes, mais aussi des topographies qui, décrites comme " *treeless landscape* " par les missionnaires anglais au début du XIX^e siècle, sont maintenant totalement enforestées, ici par des eucalyptus, là avec des pins, ailleurs par des mimosas ; des aménagements de versants qui maîtrisent les processus érosifs, dans un contexte de forte charge démographique qui rappelle la formule " *more people, less erosion* " (Tiffen, 1994). Les bas-fonds aussi sont loin d'être uniformes. Les périmètres aménagés par l'État, avec une gestion dès l'origine en lien direct avec les services du Génie Rural, représentent un paysage particulier. Hors ces endroits, et à niveau égal de hiérarchisation du drain (ordre I, II, III...), les différents niveaux de contrôle de l'eau d'une riziculture inondée distinguent des facettes (Blanc Pamard, 1986) : parcelles attendant " l'eau du ciel " ; d'autres sous menace constante de submersion, d'autres encore élargissant latéralement les bas-fonds, autant de situations dont les différentes

couleurs égaient successivement la vallée. Par ailleurs, les infrastructures hydro-rizicoles présentent des physionomies très inégales : digues ébréchées, canaux entretenus, ouvrages détériorés, partiteurs déplacés... ; celles-ci indiquent l'état d'organisation, de discipline des sociétés paysannes concernées.

En fait, les hautes terres centrales malgaches montrent une mosaïque de situations. On ne saurait la comprendre sans porter intérêt à l'échelle locale, celle où des hommes, dans leurs rapports avec l'espace et à la mesure de leurs moyens, humanisent les paysages, entretiennent et recomposent les terroirs. Les éléments à cette échelle sont essentiels pour la dynamique des territoires : l'évolution de ces derniers le souligne. Aussi, la gestion sociale du local devient-elle un enjeu, et cela d'autant plus que le contexte récent de décentralisation, de développement participatif pousse à faire de ce niveau un échelon privilégié ; se pose alors le problème des relations du local avec un encadrement plus englobant.

* Professeur, Géographie, Université de Poitiers, UFR Sciences Humaines et Arts, département de Géographie, POITIERS

LES DYNAMIQUES LOCALES À L'ŒUVRE

Comment définir l'échelle locale ? S'agissant de dynamique spatiale, elle se rapporte aux faits et organisations par lesquels un groupe marque et fait ou non évoluer le cadre de son " *faritra iainany vohitra* " espace où vit le village (ou le hameau), traduit par terroir (Rakoto Ramiarantsoa *et al.*, 1999). À cette échelle, les dynamismes sont réels. Ils traduisent autant des savoirs-faire que des limites, et découvrent les réalités qui accompagnent ce terme " local ".

Dans son inscription territoriale, le local peut se révéler dynamique par rapport à une opportunité extérieure. Il la saisit et l'intègre dans son système de gestion ; il s'enrichit ainsi d'éléments caractéristiques. Tel est l'exemple que présente la partie orientale de l'Imerina (fig. 1), avec l'adoption de l'eucalyptus (Rakoto Ramiarantsoa, 1995). Introduit à la fin du XIX^e siècle par l'administration coloniale pour le service des forêts nouvellement créé, le ligneux a rapidement servi les intérêts de ceux qui voulaient marquer leur emprise sur des terres exposées à la présomption de domanialité ; il permettait aussi de faire reconnaître une occupation réelle, ce qui dispensait d'acheter des terres en demande d'appropriation. Par ailleurs, l'intérêt économique se révélait évident : matériau de construction, combustible disponible, ressource monétaire. Aussi, l'eucalyptus a-t-il été massivement adopté et le paysage, transformé par son " enforestement ".

Mais l'action du local dans les recompositions territoriales est surtout significative quand elle se traduit par des processus d'ancrage spatial et de conquête de nouvelles terres. Elle découvre des fonctionnements qui allient la pertinence, à leur échelle, des pratiques mobilisées. Deux exemples apportent des éclairages complémentaires de cette réalité. Tsarahonenana, dans le massif volcanique de l'Ankaratra - fig 1 - (Blanc Pamard & Rakoto Ramiarantsoa, 2000) souligne l'évolution d'un terroir à l'échelle d'une génération. Décrit dans les années 1960 comme étant à la limite de sa capacité de charge (Bonnemaison, 1967), l'espace de vie villageois, qui combine plaine vers 1 600 m et secteur d'altitude aux alentours de 2 000 m, apparaît avec une double dimension, dans les années 1990 : une intensification de l'occupation des lieux, d'une part, et une construction territoriale renouvelée, d'autre part.

Dans la plaine, densification de la charge démographique et variété culturelle du sol sont frappants. Sur les versants, là où les cultures se pratiquaient " sans grand souci d'aménagement de la pente " ; apparaît maintenant un modelé en " toutbanquettes ". Les interfluves " ne sont plus en deuil ". L'expression traduit leur mise en culture

désormais permanente, avec des plantes très diverses : céréales, tubercules, fruitiers ... ; leurs cycles phénologiques décalés modifient les couleurs de recouvrement du sol. Cette touche visuelle est encore plus marquée dans les bas-fonds, où des travaux de drainage ont permis l'extension des parcelles : les " facettes " de rizières multiplient les tonalités du vert au jaune. La gestion de la fertilité est remarquable. Le recul de l'utilisation des engrais chimiques est compensé par une valorisation des matériaux locaux disponibles : apports organiques (déjections d'animaux — bouse, fiente, crotte —, matériel végétal) et apports minéraux (horizons pédologiques, cendres) sont transformés, mélangés et répartis suivant les besoins des plantes, mais aussi suivant le site des parcelles et la perception des qualités de leurs sols. Les techniques de culture aussi participent à cette gestion : le repiquage en lignes carrées dans les rizières permet une bonne aération des racines des plantes ; sur les champs, l'alternance billons-sillons, les associations de cultures recherchent la meilleure exploitation des fertilisants apportés ; l'extension de la forêt même, qui peut être perçue comme un handicap dans le contexte démographique local, est valorisée par l'agro-foresterie.

Sur les hauts plateaux dominant la plaine, ce qui était seulement front pionnier dans les années 1960 est devenu un véritable terroir : l'habitat, désormais en dur, s'organise suivant quelques " quartiers " bien distincts ; les champs se marquent, et les signes de limites foncières (alignement d'arbres, de pierres) sont présents ; dans les vallées situées à 1 850 m, des rizières même apparaissent, ce qui peut apparaître comme une aberration agronomique : mais n'est-ce pas le signe social d'une installation à demeure ? La présence sur place d'une école, d'une église, de nombreux tombeaux, de plusieurs épicerie indique d'ailleurs la volonté de prendre son autonomie par rapport à la plaine. Et pourtant, à peine installés, les hommes manifestent déjà d'autres perspectives : des ouvertures pour maintenir les réseaux de mobilité, des intentions de remodelage de circonscription pour regarder au-delà de l'assiette administrative qui a modelé les initiatives partant de la plaine. La montée vers les hauts n'était pas seulement une recherche d'espace complémentaire, elle participe d'un projet plus global de construction territoriale.

Le second exemple concerne le clan *Zanakan-driambe* du nord de l'Imerina, dans la région d'Anjozorobe (fig. 1). Il montre la segmentation d'un groupe qui, à partir de son terroir-mère, part à la conquête d'autres espaces ; l'initiative, locale, traduit une vision à long terme de la gestion du territoire (Rakoto Ramiarantsoa, 1994). À l'origine,

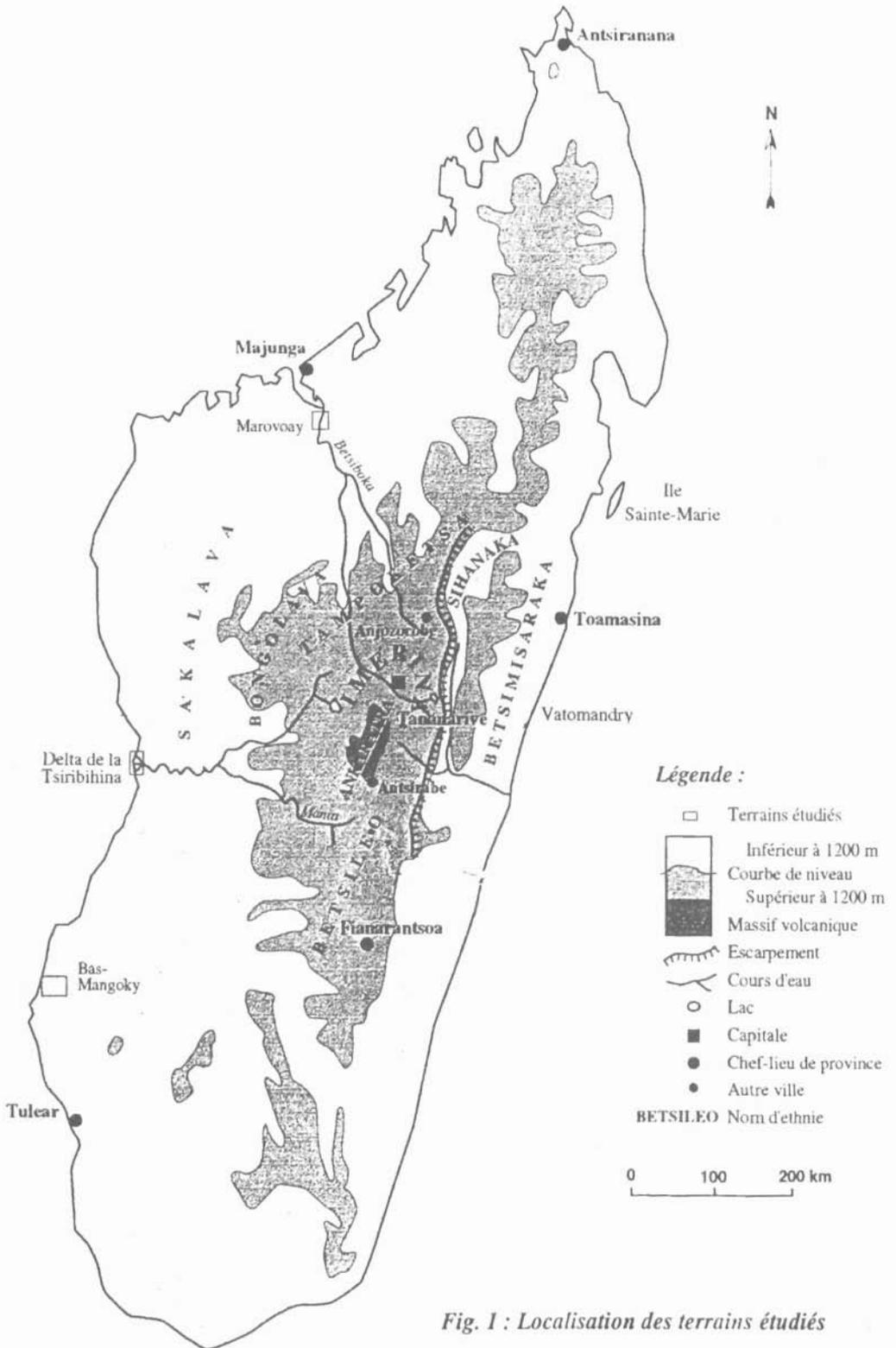


Fig. 1 : Localisation des terrains étudiés

une décision des notables du groupe d'aller gagner des terres repérées par l'un d'eux, au cours d'un déplacement lointain, à quelque trois jours de marche (environ 80 km). La perspective est évoquée, discutée et des jeunes partent avec la bénédiction du groupe. L'aventure commence en 1957, époque où, sur le terroir-mère, les gens n'étaient pas à l'étroit sur leurs terres. Ils ne le sont d'ailleurs toujours pas, ce qu'indiquent plusieurs faits : une des plus faibles densités démographique moyenne de la Province de Tananarive ; l'importance de l'élevage bovin, synonyme d'espace disponible pour le pâturage ; des techniques de production qui ne recherchent pas des rendements élevés, à l'image de la préparation des rizières par piétinage des zébus, semis direct des plants, ... Par ailleurs, la discipline du groupe assurait, et c'est toujours une réalité, une bonne gestion de la production de ce terroir-mère. Lorsque la crise des années 1980 empêchait les communes des alentours de profiter pleinement de leur récolte (Blanc Pamard, 1989), les réduisant à un état de malnutrition, les terres des Zanakandriambe n'ont souffert ni de vol, ni de mutilation des plantes ; la sécurité de production distingue le terroir-mère, où les propriétaires fonciers sont tous membres du clan. Sur les terres à conquérir, le savoir-faire des pionniers est une caractéristique forte. Au plan technique, la seule aide de l'administration a été un déroctage dans l'axe du cours de la vallée à aménager. Le reste a été affaire menée sur le tas, en dehors de tout appui de services techniques, pour aboutir à la mise en place de plus d'une trentaine d'hectares de rizières. Drainage progressif d'une zone tourbeuse pour en éviter tout tassement brutal, mise en place du réseau hydro-rizicole, calage des actes agricoles sur les rythmes climatiques locaux, autant de thèmes qui, aujourd'hui bien perçus, ont du être appris à l'ouvrage. Savoir-faire social aussi, car l'endroit était peu habité car zone de circulation de grands brigands : l'un des pionniers souligne qu'il a fallu savoir cohabiter. Autre aspect de l'aventure, la solidarité avec le terroir-mère. Tant qu'il n'y avait pas de production sur place (les premières récoltes de riz datent de 1960), le ravitaillement en produits vivriers était assuré par le village d'origine. Ce dernier continue d'aider en envoyant des bœufs en période de préparation des terres, en participant aux travaux de moisson, et en restant disponible pour recevoir, stocker et vendre sur la place de son marché hebdomadaire, plus proche de Tananarive, les produits du village pionnier. Il en résulte un renouvellement des atouts du clan : la génération à venir est assurée de réserves foncières, les décalages des moments de récolte permettent de disposer de produits à des moments différents et d'être présent sur le marché en période de soudure. La situation révèle aussi, cependant, les

limites du groupe : le mauvais état de la route entre région-mère et zone pionnière (seuls les camions tout-terrain peuvent y accéder, au bout d'un trajet pouvant durer une journée) empêche des relations plus fortes ; la pénétration des marchés de Tananarive, à laquelle la complémentarité des deux lieux de production permet désormais de penser, se révèle problématique. Ici, l'initiative locale, remarquable par ses résultats, trouve aussi la limite de ses possibilités.

Que pouvons nous retenir des dynamiques locales, avec ces deux exemples ? D'abord, que ce sont des réalités qui s'intègrent dans un projet plus vaste : social, économique, territorial. Elles mobilisent en cela des savoirs-faire et fonctionnent toujours en relation avec une organisation sociale : d'autres situations montrent que le local est peu dynamique en situation de destructuration sociale. Elles traduisent aussi un fondement culturel. Bonnemaison (1993) parle de " gens de pirogue " sur le schéma de la circularité océanique, pour désigner la mobilité des gens de Tsarahonenana qui apparaît permanente. Mais, pour efficaces qu'elles soient, ces dynamiques ont leurs limites, qui sont celles du cadre où, par ces dimensions, elles évoluent. Comment ces caractéristiques sont-elles prises en compte ?

LA GESTION SOCIALE DU LOCAL

Par rapport aux actions de développement qui, depuis l'Indépendance, ne doutaient pas de ce qu'il fallait apporter aux territoires et sociétés à encadrer et intervenaient en conséquence (elles continuent en cela les pratiques de l'administration coloniale), la conception des initiatives actuelles apparaît toute autre. L'importance avérée du local en fait un échelon incontournable : tout projet qui le concerne doit se discuter à son niveau. Sa prise en compte cependant se fait de manière très diverse et, en définitive, pose le problème de son articulation avec les autres instances impliquées dans la dynamique des espaces qui l'intègrent, ou avec qui elle entretient des relations.

La mise au premier plan de l'échelle locale participe d'un mouvement qui n'est pas propre au Sud, il est général. Elle apparaît sous différents termes : formes d'État local, développement local, gestion participative, développement responsable et solidaire, démocratie de proximité... Elle cherche à mettre les citoyens aux prises avec les réflexions, les décisions relatives à leur espace de vie ; elle recherche aussi l'implication de ces derniers dans la définition des projets à mener sur leur territoire. Cette évolution est liée à la conjonction de plusieurs facteurs. Dans le Nord,

par exemple sur le plan agricole, c'est la remise en cause des pratiques productivistes à l'origine appuyées par les pouvoirs publics et les syndicats professionnels qui a fait réfléchir à l'élaboration d'autres modèles en fonction des " conditions locales " (Ricard, 1994). Lebègue (2002) évoque le terme démocratie de proximité et souligne les délocalisations en cours, " une recomposition accélérée des territoires et l'affirmation de certains échelons de décision : la région, l'agglomération, le pays ". Au Sud, dans le champ de la biodiversité, la " découverte " des savoirs et techniques des populations tribales a fait prendre conscience de leur importance pour les politiques de gestion des ressources naturelles (Descola, 1999). Par ailleurs, Chambers (1997) fait remarquer, en matière de développement et de croissance économique, la reconnaissance du " fossé " qui s'est créé entre la réalité telle que la perçoivent les intervenants extérieurs et celle que vivent au quotidien les gens ordinaires : il apparaît nécessaire de disposer d'autres approches pour comprendre ces derniers. C'est dans ce contexte, affirmé surtout avec la décennie 1990, que se développe le mouvement de décentralisation, de démocratisation des processus de décision. Des approches participatives remplacent les pratiques de gestion centralisée. Chambers (*op. cit.*) décrit une telle évolution en ces termes : " De nos jours, émergence d'un nouveau paradigme du développement, dans lequel s'enracine une terminologie nouvelle, avec des mots comme " décentralisation ", développement durable, démocratie... Ce changement de termes et de concepts implique un glissement important — entre les professionnels et les populations locales — des rôles, responsabilités, pouvoirs... "

La décentralisation est un mode de gouvernance qui se rapproche des acteurs sociaux. Elle est d'autant plus nécessaire que le niveau local apparaît comme le lieu d'expression des savoirs-faire et des richesses authentiques des populations, face aux effets uniformisateurs de la globalisation : ce dernier n'est-il pas le lieu d'ancrage des produits Appellation d'Origine Contrôlée — AOC —, fierté mais aussi atout économique des terroirs ? Schérer (2001) souligne une forte demande sociale de ces produits en Occident. Thanisawanyangkura (2002) note pour la Thaïlande, actuellement en train de définir des AOC de riz, que le renforcement des activités locales des riziculteurs (production, transformation, marché local) est un des objectifs de la mise en place de l'Office national du riz. En Afrique, l'orientation des programmes d'appui au développement local (Ader, 1996), menés par l'Association Française des Volontaires du Progrès, est significative. Située dans une démarche de gestion et d'aménagement de terroir, la perspective de développement local vise à

relier entre eux l'ensemble des éléments du système de production (technique, social, économique) tout en les articulant avec les différents niveaux d'intervention qui les intéressent. L'objectif est ambitieux, il pose le problème de l'acquisition d'une " bonne connaissance des structures agraires, des pratiques paysannes et des rapports sociaux " et de leur mobilisation par les responsables aux différents niveaux d'action.

À Madagascar, l'histoire de l'administration du pays montre une préoccupation plus tournée vers le contrôle des hommes que vers l'aménagement du territoire (Rakoto Ramiarantsoa, 1996). L'évolution depuis les années 1970 souligne cependant une préoccupation de l'État de se rapprocher des dynamismes de base, ce qu'a renforcé ce récent courant porteur d'une valorisation des échelles d'action proches des populations locales. Ce qui marque ainsi la Deuxième République (1975-1992) est la volonté de se démarquer de la gestion très directive, coercitive qui a caractérisé l'espace national. Des collectivités décentralisées sont mises en place à différents niveaux (4), fonctionnant sur le principe du "centralisme démocratique" (concertation du bas vers le haut, discipline du haut vers le bas) ; à la base du système, plus de 11 000 collectivités, les *fokontany* qui correspondent au niveau village ou groupe de hameaux en zone rurale, quartier en ville. Avec la Troisième République, une organisation décentralisée à trois niveaux modifie l'administration précédente. L'échelon de la commune, équivalent à un regroupement de villages ou de quartiers, représente la cellule de base ; à son niveau sont encadrées les organisations paysannes et coordonnées les projets de développement rural. Plus récemment, en 2001, l'installation des provinces autonomes représente une autre étape dans la volonté de donner plus de poids aux instances responsables des réalités régionales et locales, censées bien les connaître et à même d'en faire des germes de développement territorial. Pour autant, ces configurations successives pénètrent-elles le fonctionnement des terroirs pour en apprécier forces et limites et contribuer à leur épanouissement ? Répondent-elles à la particularité qu'Olivier de Sardan (2001) accorde au développement participatif, celle d'être " simplement une sensibilité particulière aux initiatives et dynamiques locales " ?

La prise en compte du local dans les entreprises de développement se fait de différentes manières. La consultation en est une. Elle œuvre pour demander l'avis de communautés de base sur les choix d'opérations économiques, d'aménagement spatial ou d'organisation structurelle à décider sur leur territoire. Dans ses fondements, toute consultation comporte différentes phases :

présentation du projet, discussion des "scenarii" résolution. Dans les faits, pour diverses raisons, il s'est le plus souvent agi de recueillir des réponses. Tel a été le cas de la réhabilitation des Périmètres Irrigués, programme qui a marqué les décennies 1980 et 1990 à Madagascar. Pour assurer la participation des futurs bénéficiaires, les bailleurs de fonds internationaux ont exigé de ces derniers un taux minimum d'engagement par signature, 75 %, avant début des travaux. Plusieurs actions ont permis d'atteindre ce quota : réunions publiques, porte-à-porte, messages mettant à contribution les sermons dominicaux... Fait significatif, la perception paysanne de cette consultation : " quand on vous demande si vous êtes pour le progrès, vous ne pouvez que répondre oui... " (Mathieu et al., 1990). Sur un programme semblable, au sein du Grand Périmètre Irrigué de Marovoay, dans le Nord-Ouest de l'île (fig. 1), les acteurs locaux sont mis à contribution par le biais des associations d'usagers de réseaux (Rakoto Ramiarantsoa, 1994). Types et localisation des aménagements, conception de la police des eaux, responsabilités de gestion des réseaux..., autant de thèmes évoqués, discutés ; mais la décision finale revient souvent au corps technique, plus à même d'évaluer les possibles permis par le cadre financier et administratif du projet. Ces exemples soulignent qu'une telle forme de prise en compte du local est bien éloignée des approches participatives où " ... les paysans sont associés et participent effectivement comme acteurs principaux à toutes les étapes " (Tchawa, *op. cit.*).

L'immersion sur le terrain est une autre manière d'apprécier les réalités locales. Elle signifie connaissance acquise au contact des acteurs, en se mettant dans la mesure du possible dans leurs conditions de vie pour y découvrir les rapports sociaux à l'œuvre : ce sont, d'une part, les relations des hommes entre eux et, d'autre part, leurs relations au territoire. En effet, la connaissance du milieu (Rakoto Ramiarantsoa, 2000) considère autant le regard des acteurs locaux, occupés à exploiter leur espace suivant les contraintes et/ou opportunités du moment, que le regard extérieur (celui du technicien, de l'aménageur), plus porté à mettre au point une alternative, penser des améliorations, avancer des propositions. C'est dans ce cadre que les savoirs ruraux peuvent être valorisés, les logiques d'acteurs comprises, les diagnostics de territoire établis, de manière participative ou contradictoire. De ce fait, l'approche nécessite présence physique sur place, capacité d'insertion en même temps que capacité de recul pour garder une vision d'ensemble de la situation. Si l'immersion sur le terrain est pratiquée par la plupart des politiques de développement territorial, elle l'est très différemment, suivant

l'importance du temps qui y est investi. Une grande majorité y consacre peu de temps et règle la prise en compte de ce niveau avec des pratiques appropriées, comme, entre autres méthodes, la **MARP** (Méthode **Accélérée** de Recherche Participative) : à l'évidence, de telles manières de faire ne peuvent cerner ni la diversité, ni la logique, ni la pertinence des systèmes locaux.

Autre forme d'intérêt porté au local, la mise à disposition d'outils que cette échelle ne peut produire à son niveau. L'action peut porter sur plusieurs thèmes : infrastructure routière (Rakoto Ramiarantsoa *et al.*, 1999), micro-crédit (Rakoto Ramiarantsoa, 1994), matériel végétal (Tchawa, *op. cit.*). Un accompagnement particulier à Madagascar concerne la gestion communautaire décentralisée des ressources. Elle est instituée par la loi dite GELOSE, promulguée en 1996 et relative à la gestion des ressources naturelles renouvelables. La loi confie la gestion de ces éléments aux communautés de base, à travers des contrats précisément définis dans leurs contenus et les processus d'application pour le transfert de gestion (demande de contrat déposée par la communauté, parties prenantes du contrat, cahier des charges du contrat, ...). " Cette nouvelle approche donne aux communautés locales le pouvoir de gérer les ressources naturelles à l'intérieur de leur terroir " (Intercoopération et Miray/Conservation International, 2001) : au-delà du sens de la phrase qui traduit une connaissance limitée de cette échelle locale — car les communautés en question n'ont pas attendu la loi gélose pour administrer les ressources naturelles de leur espace —, la formulation indique l'objectif de gagner la participation des populations à une utilisation contrôlée, c'est-à-dire maîtrisée et donc protectrice, de ces ressources. Cette légitimation juridique de formes de gestion locale représente un renforcement des initiatives à cette échelle et, à ce titre, est bénéfique pour cette dernière. Des situations heureuses en découlent, en particulier pour les gestions contractualisées des forêts : à l'est de l'Imerina (fig. 1), Samyn (2001) relève que le transfert de gestion est perçu par les villageois " comme étant un pouvoir de protéger la forêt contre toute forme d'intrusion et d'extraction ". Cependant, même louable, l'initiative Gelose marque le pas : depuis 1996, le nombre de transferts réalisés ne dépasse pas la quarantaine, sur l'ensemble du territoire national (Maldidier, 2001). C'est le signe des difficultés du local face à une action qui la dépasse, et qui intervient avec un corps de procédures pour l'essentiel étranger à son cadre de références : il est significatif que les succès de cette approche résident plus dans la gestion contractualisée des forêts, car ce domaine ne nécessite pas l'appel aux services de médiateurs environnementaux, ce qui simplifie la démarche.

Une autre indication souligne la méconnaissance de ce niveau local. En effet, la loi exige des communautés de base un fonctionnement d'organisation gouvernementale pour pouvoir prétendre à des contrats de gestion. Or, dans les milieux ruraux, la grande majorité des communautés paysannes villageoises ne maîtrise pas les conditions imposées par ce statut : législation auprès des collectivités territoriales, mise en place d'un conseil d'administration, ... Par ailleurs, l'expression officielle " communauté de base " — le décret d'application est relatif aux **communautés de base** chargées de la gestion locale des ressources naturelles renouvelables — peut léser les communautés locales résidentes. Elle laisse en effet le champ libre à toute autre communauté déclarée, et en connaissance de l'intérêt des ressources naturelles d'un lieu, pour déposer une demande de gestion contractuelle. C'est le cas des " *Zanaka am-pielezana* ", les " enfants (du village) à l'extérieur " plus à même par leur culture élargie de maîtriser les contraintes de fonctionnement des associations pour fonder leur Organisation Non Gouvernementale et contrôler ainsi la gestion des ressources de leur pays d'origine (Rakoto Ramiarantsoa, 1998). Cela peut être tout autant négatif, car le transfert des revenus tirés de ces ressources risque de ne pas profiter pleinement aux gens des terroirs, que positif : l'ouverture peut mobiliser des solidarités entre gens des villes et gens des campagnes pour développer des interactions ; l'histoire des nations montre que c'est une disposition essentielle pour faire pénétrer la modernité dans les zones rurales.

C'est poser là tout le problème des relations du local avec l'extérieur. Car le local ne peut être confiné au seul espace géographique de vie qu'il délimite. Les dynamismes des terroirs de l'est de l'Imerina (Rakoto Ramiarantsoa, 1995) le soulignent. Ces derniers occupent une topographie accidentée de moyenne montagne, avec des terres agricoles d'autant plus limitées que les reboisements d'eucalyptus ont conquis les inter-

fluves. Et pourtant, la charge démographique demeure importante ; elle développe des activités multiples et soigne le paysage. La vitalité des lieux se fonde sur les relations avec l'extérieur. Les besoins de la capitale aisément accessible assurent les débouchés de diverses spéculations : artisanat du raphia, produits laitiers, eucalyptus sous forme de ligneux (souche, stère, bois d'œuvre) ou transformé en charbon, ... Dans le sens inverse, les transferts d'argent sont essentiels. Ils proviennent des " émigrés " de différents statuts : actifs affectés ailleurs, adolescents et/ou jeunes placés comme travailleurs domestiques dans des familles urbaines, " commerçants ambulants " bien connus et installés dans les régions riches de l'île. Ces initiatives sont endogènes et restent fragiles, car elles sont à la merci d'événements qu'elles ne peuvent pas contrôler : mise en cause de la mobilité par des problèmes d'insécurité, perturbation des revenus par les variations de prix du marché, contraintes de procédures administratives, ... Un encadrement maîtrisant ce que le local ne peut pas assurer est ainsi primordial, pour permettre l'épanouissement de ce niveau. C'est sur ce point que la prise en compte du local est insuffisante : autant dans la consultation, par la présence et les diagnostics sur le terrain qu'avec la mise à disposition d'outils d'accompagnement, les actions ne manifestent pas cette préoccupation d'une imbrication des échelles. L'articulation, vitale, fait défaut alors que les stratégies locales, pour remarquables qu'elles soient, restent limitées par leur envergure. La réflexion peut ici porter sur la responsabilité de l'État vis-à-vis de la gestion des territoires à l'échelle locale. L'État est, en effet, à l'échelle du pays, la seule institution à même de préciser et coordonner les différents échelons impliqués. Sa nature (Dubresson & Raison, 2000) est-elle de répondre à un objectif de développement local ? La question se pose, aiguillée par certaines observations. C'est le cas de la transition démographique. Encouragée par la politique nationale, elle n'est pourtant pas une priorité pour les gens des terroirs ruraux. Du semis direct qu'ils pratiquent actuellement, les riziculteurs de la région d'Anjozorobe (fig. 1 ; Rakoto Ramiarantsoa, 1994) disent qu'ils " passeront " au repiquage lorsqu'ils seront assez nombreux pour disposer de la main-d'œuvre indispensable à cette technique génératrice de plus hauts rendements. La vitalité démographique demeure un élément du système agraire pour mobiliser les stratégies de la meilleure exploitation du sol. C'est aussi le cas des opérations de conservation de la nature. La majorité des crédits du programme Plan d'Action Environnemental, débuté pendant les années 1990, est destinée aux institutions d'encadrement, intervenants extérieurs aux zones à protéger. Aux socié-



Madagascar. Hameaux, canaux, champs : des éléments d'un paysage local. Photo François Poirier.

tés rurales locales, de longue date en prise avec le milieu, ne revient qu'une partie limitée de cette " manne " écologique, alors que le programme enlève à leur usage des territoires traditionnels de ressources. Par ailleurs, lorsque l'exploitation des ressources naturelles participe aux budgets des ménages, les prix auxquels elles sont livrées sont tels que, dans la chaîne des intermédiaires jusqu'au consommateur final, c'est le producteur-cueilleur local qui se retrouve lésé (Rahanetra, 1998) : le système des prix est manifestement laissé au désavantage des économies villageoises, donc à l'encontre de leur développement. Ainsi, dans ces configurations, les choix de l'État répondent à des intérêts supérieurs autres que ceux du local. Comment faire pour que la connaissance des priorités locales serve à concevoir des politiques à mener aux niveaux régional, national et permette le type de dynamique que rapporte De Miras (1996) : "... les pratiques locales — individuelles, collectives ou institutionnelles finissent par générer, par leur multiplication dans l'espace et leur intensification dans le temps, un impact global... " ?

Dans ce jeu des échelles entre le local et ce qui l'englobe, la perspective de la coopération suisse de traiter désormais directement avec les organisations paysannes (Raharinjanahary, 2002) traduit une position particulière. Par cette orientation, elle reconnaît en effet la compétence du niveau local à gérer son développement, situer ses besoins, choisir ses partenaires. L'extérieur intervient seulement lorsqu'il a été sollicité. Le dispositif est celui d'un englobant au service du local, et non celui, dominant actuellement, d'une instrumentalisation du local. C'est en cela que le statut du local est un enjeu, dans ses relations avec l'État.

CONCLUSION

Dans le champ de l'aménagement du territoire, l'échelle locale est particulière. C'est le niveau d'implication de populations qui connaissent bien leur milieu car ils y vivent et en tirent parti, selon les contraintes et opportunités du moment. Il en résulte une mosaïque de réalités, résultat de multiples interactions de facteurs : héritages historiques, situations géographiques, pratiques culturelles, politiques économiques... À cette échelle, le même fait peut aussi répondre à des stratégies très éloignées l'une de l'autre. Citons la culture sur brûlis, qui peut être autant une technique adaptée et éprouvée de gestion de la fragilité des sols, localement maîtrisée, qu'une méthode agressive pour profiter de la rente écologique (Descola, *op. cit.*). Il est ainsi important de pré-

ser la trame des relations que le local établit, les logiques qu'elle détermine, et ses effets sur l'évolution des paysages. Dans cette mosaïque en effet, se distinguent des dynamiques frappantes de maîtrise de l'espace : les Zanakandriambe anticipent la mise en place des terres de la prochaine génération, les gens de Tsarahonenana intensifient la production de leurs vieux terroirs tout en étendant et en aménageant leur territoire. Ce sont de véritables ferments de développement territorial, d'autant plus intéressants dans le contexte actuel de gestion des espaces : une bonne administration doit en effet comprendre les logiques locales pour gagner une participation responsable des acteurs et valoriser les échelles décentralisées. Et pourtant, la pâte ne lève pas. Les dynamismes restent locaux, isolés, sans faire tâche d'huile et, dans sa dimension nationale, Madagascar reste dans le groupe des pays les plus pauvres du monde. Ce qui apparaît en cause est le manque d'appui, par la puissance publique, de ces germes locaux. On peut certes évoquer la difficulté de mettre en place un système qui s'inquiète de ce niveau alors que la mondialisation exige de prêter attention à d'autres réalités, à ces " normes de gestion à portée universelle et légitimant de nouveaux acteurs à rôle supranational " que note Aubertin (2001). D'autres parlent aussi de la dérégulation, de la crise de l'État (Dubresson & Raison, *op. cit.*) à l'origine de son incapacité à assurer son rôle dans le développement territorial. Les structures locales peuvent parfois combler partiellement cette lacune. Au Cameroun, Tchawa (*op. cit.*) note ainsi des pratiques de certaines élites économiques : elles opèrent une relocalisation fiscale de leurs sociétés, en quittant les grandes villes pour leurs chefferies d'origine ; ainsi, ces dernières bénéficient des droits fiscaux de l'entreprise. Autre aspect, le " processus de retour d'ascenseur " en pays bamiléké : obligation sociale et politique de tout nouvel élu d'agir dans un secteur-clé du développement de son territoire électoral.

Il n'en demeure pas moins que les attributions de l'État lui confèrent un rôle majeur dans ce champ de la vie nationale. Raharinjanahary (*op. cit.*) le souligne, avec l'importance du positionnement étatique dans la réalisation d'actions locales comme les pharmacies communautaires ou l'adduction en eau potable dans les villages. La réflexion doit porter, nous semble-t-il, sur la définition même de l'État : sa nature fait-elle du local sa priorité ? C'est indiquer ainsi, selon les termes de Deffontaines et Prod'Homme (2001), " comment instaurer une dynamique dialectique entre le global et le local " et situer, par rapport à un objectif précisé, les modalités de la gouvernance du territoire.

ORIENTATION BIBLIOGRAPHIQUE

- ADER, F. (1996).- Environnement et développement, point de vue d'un opérateur. In : *Dynamiques sociales et environnement, pour un dialogue entre chercheurs, opérateurs et bailleurs de fonds*. Bordeaux, REGARDS, Maison des Suds, pp. 21-28.
- AUBERTIN, C. (2001).- La montagne, un produit du développement durable. *Revue de Géographie Alpine*, 89(2), pp. 51-57.
- BLANC-PAMARD, C. (1986).- Dialoguer avec le paysage ou comment l'espace écologique est vu et pratiqué par les communautés rurales des hautes terres malgaches. In : CHATELIN, Y. ; RIOU, G. (Eds.) : *Milieus et paysages*. Paris, Masson, pp. 17-34.
- BLANC-PAMARD, C. (1989).- Au voleur ! Économie de crise et tactiques paysannes. In : ANTHEAUME, B.- *Tropiques, lieux et liens*. Paris, Orstom, pp. 198-208.
- BLANC-PAMARD, C. ; RAKOTO RAMIARANTSOA, H. (2000).- *Le terroir et son double. Tsarahonana 1966-1992, Madagascar*. Paris, IRD, 245 p. (Coll. À Travers Champs).
- BONNEMAISON, J. (1971).- Des riziculteurs d'altitude : Tsarahonana. *Études Rurales*, n°37-38-39, pp. 326-344.
- BONNEMAISON, J. (1993).- Gens de pirogue. *Chroniques du Sud*, n°11, pp. 93-94.
- CHAMBERS, R. (1997).- *Whose reality counts ? Putting the first last*. Londres, 297 p.
- DEFFONTAINES, J.P. ; PROD'HOMME, J.P. (2001).- *Territoires et acteurs du développement local : de nouveaux lieux de démocratie*. Paris, éditions de l'Aube, 286 p.
- DE MIRAS, C. (1996) – Rapport sur le thème " Politiques environnementales, du global au local, quels impacts sur le milieu ? " In : *Dynamiques sociales et environnement, pour un dialogue entre chercheurs, opérateurs et bailleurs de fonds*. Bordeaux, REGARDS, pp. 115-128.
- DESCOLA, P. (1999) – Diversité biologique, diversité culturelle. *Ethnies*, n° 24-25, pp.213-235
- DUBRESSON, A. ; RAISON, J.P. (2000).- *L'Afrique sub-saharienne : une géographie du changement*. Paris, Colin, 274 p.
- DUPRE, G. (dir.) (1991).- *Savoirs paysans et développement*. Paris, Karthala, 524 p.
- INTERCOOPERATION ; MIRAY/CONSERVATION INTERNATIONAL (2001) (éd.)- *Les premiers pas de la gestion contractualisée des forêts à Madagascar. Rapport de l'atelier de Mantasoa du 28 au 30 novembre 2000*. Tananarive, 123 p.
- LEBEGUE, D. (2002).- Le développement durable sera le grand enjeu du XXI^e siècle. *Le nouvel économiste*, n° 1193, pp. 28-29.
- MALDIDIÉ, 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*. Tananarive, IRD, 140 p. rapport mult.
- MATHIEU, P. ; RAKOTO RAMIARANTSOA, H. ; RAVOSON, A. (1990).- *Évaluation de la méthodologie de consultation et de mise en place des associations d'usagers sur les petits périmètres irrigués (PPI) de l'ODR*. Tananarive. Antsirabe, DVA-ODR, 50 p.
- OLIVIER DE SARDAN, J.P. (2001).- Le développement participatif : ni solution miracle, ni complot néo-libéral. *Afrique contemporaine*, n° spécial, mars-juin 2001, pp. 148-156.
- RICARD, D. (1994).- *Les montagnes fromagères en France*. Clermont-Ferrand, Ceramac, 495 p.
- SCHERER, J.P. (2001).- *Essai d'une géographie des terroirs en Poitou-Charentes*. Poitiers, département de géographie, mémoire de Maîtrise, 103 p.
- TCHAWA, P. (2002).- *Enjeux de la participation et développement au Sud : exemples camerounais*. Bordeaux, Habilitation à Diriger des Recherches, Université de Bordeaux III, 4 tomes (100 p., 175 p., 193 p., 256 p.)
- TIFFEN, M. et al. (1994).- *More people, less erosion. Environmental recovery in Kenya*. Chichester, New York, J. Wiley, 311 p.
- RAHANETRA, M.J. ; RAKOTONDRA SOA, N.L. ; RAKOTOVAO, N.A. ; RANDRIANJATOVO, J.F. (1998).- *Étude économique des filières des produits de cueillette le long de la RN 2 dans la région de Didy et d'Ambatondrazaka*. Tananarive, ONE-CIRAD, rapport multigr., 33 p.
- RAHARINJANAHARY, L. (2002).- *De la littérature orale à la socio-anthropologie du développement rural. Itinéraire d'une anthropologue malgache*. Paris, Université de Paris I, Habilitation à Diriger des Recherches, 104 p. + ann.
- RAKOTOMANANA, J.L. (1989).- La conservation des sols, côté paysans. *Akon'ny ala*, n° 3, pp. 15-19.
- RAKOTO RAMIARANTSOA, H. (1994).- *Évaluation des 28 Associations d'Usagers des Réseaux. Rapport définitif (70 p. + ann.) et appendice à l'évaluation (32 p.)*. Marovoay,

KFW, Projet de réhabilitation de la riziculture dans les plaines de la Basse-Betsiboka.

RAKOTO RAMIARANTSOA, H. (1994).- L'Imerina. In : RAISON, J.P.- *Paysanneries malgaches dans la crise*. Paris, Karthala, pp. 233-347.

RAKOTO RAMIARANTSOA, H. (1995).- *Chair de la terre, œil de l'eau... : paysanneries et recompositions de campagnes en Imerina (Madagascar)*. Paris, IRD, 370 p. (Coll. À Travers Champs).

RAKOTO RAMIARANTSOA, H. (1998).- Pensée zéro, pensée unique. La " robe des ancêtres " ignorée. In : *Dynamiques sociales et Environnement*. Bordeaux, REGARDS, pp. 203-212.

RAKOTO RAMIARANTSOA, H. (dir.) ; ANDRIANTSEHENO, D. ; RASOARIMALALA, S. ; RAVELOARINKAJA, D. ; RAZAFIARISOA, J. (1999).- *Évaluation du concept " Aménagement et Gestion de*

Terroirs " et de son application. Tananarive, Programme Foresterie et Développement Paysans (Intercoopération suisse), 36 p.

RAKOTO RAMIARANTSOA, H. (2000).- *Connaissance du milieu*. Tananarive, Programme Foresterie et Développement Paysans (Intercoopération suisse), 17 p.

SAMYN, J.M. (2001).- Étude d'un cas concret de transfert de gestion. In: *Les premiers pas de la gestion contractualisée des forêts à Madagascar. Rapport de l'atelier de Mantasoa du 28 au 30 novembre 2000*. Tananarive, Intercoopération et Miray/Conservation International, pp. 75-82.

THANISAWANYANGKURA, S. (2002).- *Quelle place pour les politiques nationales ? Le cas d'un pays asiatique exportateur : la Thaïlande*. Paris, Cirad, Salon International de l'Agriculture. <http://www.cirad.fr/agenda/sia02/>

Hervé RAKOTO RAMIARANTSOA, Professeur de Géographie, Environnement et dynamiques sociales, Université de Poitiers, laboratoire ICOTEM (Identité et Connaissance des Territoires et Environnements en Mutation — Équipe d'accueil 2252), auteur d'un ouvrage sur Madagascar : *Chair de la terre, œil de l'eau... Paysanneries et recompositions de campagnes en Imerina*. Paris, ORSTOM, 1995 (prix Tropiques 1996). A publié en collaboration avec Joséline RAMAMONJISOA et Gabriel RABEARIMANANA, *Paysanneries malgaches dans la crise*. Paris, Karthala, 1994 ; avec Chantal BLANC PAMARD, *Le terroir et son double, Tsarahonenana 1967-1992*, IRD, 2000.

RÉSUMÉ/ABSTRACT

POLITIQUE PUBLIQUE ET PRISE EN CHARGE DES TERRITOIRES : LE LOCAL, ENTRE RECONNAISSANCE ET ENJEUX. QUELQUES EXEMPLES MALGACHES

par Hervé RAKOTO RAMIARANTSOA

Désormais reconnue comme maillon essentiel de la dynamique des territoires, l'échelle locale devient un enjeu pour les acteurs de développement ; elle s'en trouve inégalement valorisée, selon la sensibilité des politiques d'intervention plus englobantes. Cette problématique est illustrée par des exemples pris à Madagascar.

Mots-clés : Madagascar, local-global, savoirs paysans, environnement-développement.

PUBLIC POLICY AND TERRITORIAL RESPONSABILITIES: THE RENAISSANCE AND THE STAKES OF LOCAL INVOLVEMENT - A FEW MALAGASY EXAMPLES

by Hervé RAKOTO RAMIARANTSOA

Recognized as a main level in the territories' dynamics, the local scale becomes a stake for those who are involved in development. So, local scale is unequally developed, according to the sensitivity of more including intervention politics. This analysis is done from some examples in Madagascar.

Keywords : Madagascar, local-global, folk science, environment-development