

# ÉMERGENCE DE LA NOTION DE SERVICE ÉCOSYSTÉMIQUE ET MISE EN ŒUVRE POLITIQUE À MADAGASCAR

Fano Andriamahefazafy, Georges Serpantié

La grande île de Madagascar fait partie des vingt-cinq points chauds de la biodiversité mondiale identifiés par Myers *et al.* (2000), en raison d'un degré d'endémisme exceptionnel et des menaces dont les habitats forestiers font l'objet. Depuis les premiers observateurs occidentaux, la déforestation est en effet au centre de la problématique environnementale dans ce pays. Commencée aux temps précolonial et colonial, poursuivie par la Première République (1960-1972), la politique de conservation de l'écosystème forestier a été délaissée pendant la période socialiste à partir de 1975. Durant la période de libéralisation à partir de 1982-1983, elle fut relancée sous l'impulsion de l'organisation non gouvernementale *World Wide Fund for Nature* (WWF) à travers la Stratégie nationale pour la conservation et le développement (1984). Cette nouvelle orientation reflète l'émergence d'une perspective environnementaliste dans la nation malgache (Kull, 2000). Celle-ci changeait de doctrine en insistant non plus sur la valeur intrinsèque ou la beauté de la nature, mais sur les liens entre environnement, développement et bien-être humain, plaçant l'homme au centre des enjeux.

Cette première politique, sous-financée et à court terme, fut remplacée en 1990 par le Plan national d'action environnementale<sup>59</sup>, soutenu par un groupement de bailleurs internationaux, instaurant cet outil dans la durée, tant au niveau macro-institutionnel (politique ministérielle) qu'au niveau des actions de terrain. Depuis 1984, la politique environnementale est donc largement le produit d'interactions d'acteurs malgaches avec des acteurs étrangers (organisations non gouvernementales, bailleurs, scientifiques) (Andriamahefazafy, Méral et Rakotoarijaona, 2007).

Mais du fait de la grande instabilité du pouvoir malgache, des périodes transitoires non constitutionnelles s'accompagnent du retrait des partenaires internationaux, d'une désorganisation de l'État, d'un développement de l'insécurité et d'un affaiblissement de l'esprit civique. Ces crises récurrentes remettent en cause la continuité des actions, tant en matière de développement que de conservation.

Il nous a donc paru intéressant de retracer dans une perspective historique l'adoption puis la mise en œuvre opérationnelle du concept de service écosystémique ou environnemental<sup>60</sup> qui commence à se diffuser dans le monde au cours des années 1990, tout en étudiant la manière dont les différents acteurs les ont d'abord perçus, puis intégrés dans leur cadre d'analyse.

## COMMENT L'ADOPTION DU CONCEPT DE SERVICE ÉCOSYSTÉMIQUE S'EST-ELLE OPÉRÉE ?

Le processus d'adoption du concept se caractérise par un enchaînement de phases séparées par des étapes clés lors desquelles différents acteurs évoluant dans différentes sphères de décision interviennent. Nous allons nous attacher à décrire plus précisément ce processus.

59. Le Plan national d'action environnementale à Madagascar se divise en trois phases de 5 ans ou encore trois programmes environnementaux : – le premier programme environnemental, 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 deuxième programme environnemental, prévu de 1997 à 2002, a consisté à intensifier des actions menées lors du programme précédent et à rendre opératoire la décentralisation de la gestion des ressources naturelles ; – le troisième programme environnemental, prévu de 2003 à 2008, avait pour objectif d'endogénéiser la gestion durable et de mettre en place des financements durables (Andriamahefazafy et Méral, 2004).

60. Comme cela a été mentionné en introduction de cet ouvrage, nous privilégions le terme de service écosystémique qui est plus, dans le domaine de la biodiversité, englobant que celui d'environnemental. Pour autant, dans le contexte malgache, le terme historiquement évoqué est celui de service environnemental. Nous mentionnerons tantôt l'un, tantôt l'autre, davantage dans un souci historique que sémantique. Par contre, le terme de paiements pour services écosystémiques étant absent du vocabulaire à Madagascar, nous mentionnerons celui de paiements pour services environnementaux.

## UNE ÉMERGENCE EN TROIS PÉRIODES DISTINCTES

La Charte de l'environnement de 1990, cadre général de la politique du Plan national d'action environnementale, ne fait pas encore apparaître la notion de service, ni même celle de bien-être, mais déjà celle d'intérêt général (art. 4). Il faut attendre la fin des années 1990 pour que ces notions émergent à Madagascar. Nos travaux ont fait ressortir trois phases distinctes (Andriamahefazafy *et al.*, 2012).

### Une phase de réflexion exploratoire restreinte (1997-1999)

Une première phase de réflexion, menée au sein du ministère des Forêts et de l'environnement, portait sur les perspectives de valorisation des produits forestiers (considérés comme des biens) et sur l'intégration dans le prix d'autres composantes véhiculant la notion des services rendus par la forêt<sup>61</sup>. Cette notion ayant servi d'argument aux ingénieurs français pour susciter des politiques forestières depuis le XIX<sup>e</sup> siècle (Serpantié, Méral et Bidaud, 2012), elle était déjà partiellement intégrée par les professionnels francophones de la gestion forestière. Elle était ainsi déjà perceptible à Madagascar dans des écrits forestiers antérieurs (Saboureau, 1959 ; Aubréville, 1959) qui exaltaient les avantages des forêts et des reboisements pour la régulation des inondations et des ressources en eau.

Toutefois, en raison d'un scepticisme largement partagé sur la faisabilité de telles mesures, la réflexion fut rapidement abandonnée. Lors des réunions de préparation du deuxième programme environnemental (1995-1996), la notion de service environnemental fut à nouveau évoquée pour justifier économiquement le financement des efforts de conservation. Une fois encore, les discussions n'aboutirent pas à des mesures concrètes.

La tendance était plutôt à la consolidation des actions menées depuis le premier programme environnemental, ainsi qu'à la mise en œuvre d'une nouvelle politique : la décentralisation de la gestion des ressources naturelles avec les premiers contrats de gestion locale sécurisée<sup>62</sup> et de gestion contractualisée des forêts<sup>63</sup> passés avec les communautés locales. Ainsi, à la fin des années 1990, la notion de service environnemental était donc juste évoquée, discutée, et présentait déjà une orientation plus économique qu'écologique, ce qui explique d'ailleurs le choix du terme environnemental et non écosystémique. Elle faisait l'objet d'études exploratoires sans traduction opérationnelle.

61. Pédogenèse, prévention contre l'érosion, régulation des flux hydrologiques et du climat, fourniture d'habitats, etc.

62. Loi instituée en 1996.

63. Un décret d'application de la loi de gestion locale sécurisée.

## Une phase de réflexion avancée et de sensibilisation (2000-2003)

Cette deuxième phase a été amorcée par une série d'études<sup>64</sup> et de publications en économie de l'environnement ; ce qui coïncidait avec la préparation du troisième programme environnemental. Elle s'est achevée en 2003 par la décision présidentielle, dite « Vision Durban », de tripler la superficie du territoire national placé sous le statut d'aires protégées. Des expressions et des raisonnements issus de l'économie de l'environnement<sup>65</sup> sont alors vulgarisés.

La pérennisation financière du Plan national d'actions environnementale, appréhendée dès 1990 comme un objectif important du troisième programme environnemental, a servi de second vecteur de la notion de service écosystémique à Madagascar. La commission sectorielle pour la pérennisation financière a notamment retenu l'instrument des « paiements pour garantir les services écologiques/environnementaux des forêts » (CSPF, 2001). L'expertise conjointe de la Banque mondiale et de l'Agence française de développement (Carret et Loyer, 2003) évaluait en dollars les services rendus par les aires protégées à l'agriculture (notamment sur le plan hydrologique), ainsi qu'aux amateurs de biodiversité. Elle justifiait ainsi économiquement le financement alloué aux organismes de gestion lors du troisième programme environnemental et proposait de développer la valorisation écotouristique, ce qui se traduira dans les faits par une augmentation substantielle des droits d'entrée dans les aires protégées.

Simultanément, les acteurs locaux adoptent le même langage : les services offerts par la conservation, notamment l'eau dès 2000, sont régulièrement invoqués par les organisations non gouvernementales et les programmes de développement et de conservation intégrés à travers des campagnes de sensibilisation pour obtenir l'adhésion des élus riverains des corridors forestiers aux programmes de conservation régionaux et locaux.

Ainsi, une affiche de sensibilisation réalisée conjointement par le Comité multilocal de planification et l'United States Agency for International Development (USAID) pour la conservation du corridor forestier Ambositra-Vondrozo, publiée en 2006, montre une carte du domaine forestier régional associée à une image de cascade orientée vers la zone rizicole et la ville de Fianarantsoa. Trois slogans attribuent à la forêt des fonctions hydrauliques, alimentaires et patrimoniales : *ala : loharano* (« la forêt : une source ») ; *ala : antoky ny fivelomanana* (« la forêt : une garantie de subsistance ») ; *ala : lova navelan'ny razana ho an'ny taranaka* (« la forêt : un héritage laissé par les ancêtres pour leur postérité »).

64. Programme d'appui à la gestion de l'environnement financé par l'United States Agency for International Development et coordonné par le bureau d'études américain International Resources Group.

65. Consentement à payer de la part des touristes et d'autres usagers, consentement à recevoir pour l'adoption de pratiques de conservation, internalisation des externalités positives, etc.

Les notions de service écosystémique et de PSE viennent alors renouveler l'argumentaire sur la valorisation économique locale de la conservation jusqu'alors limitée à l'écotourisme. D'une part, elles facilitent la prise de conscience de la valeur des services rendus aux riverains des forêts et aux usagers de l'eau. D'autre part, elles offrent une opportunité pour accroître le financement du suivi des projets de valorisation économique et les revenus des acteurs, ajoutant l'incitation économique aux incitations éducatives, organisationnelles et légales déjà en place.

### Une phase de mise en œuvre de la notion de service écosystémique

Cette période coïncide à la fois avec la mise en œuvre du troisième programme environnemental et à celle de l'expansion des aires protégées décidée en 2003. La notion de biens et de services de l'environnement et l'instrument PSE sont inscrits dans l'actualisation de la Charte de l'environnement dès 2004, marquant une première forme d'institutionnalisation nationale<sup>66</sup>. Cette troisième période voit les premières initiatives pilotes en matière de PSE. La mise en œuvre opérationnelle de la notion de service écosystémique est alors amorcée à travers des dispositifs qui permettent de les valoriser avec, en premier lieu, la séquestration de carbone, puis les services hydrologiques et la conservation de la biodiversité.

## BAILLEURS DE FONDS ET ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES : DES ACTEURS-CLÉS

Au-delà de ce découpage historique, qui permet de faire ressortir des enchaînements et des convergences, nos travaux ont cherché à identifier les acteurs-clés de cette émergence, ainsi que les sphères de décision où s'élaborent de nouvelles politiques.

L'importance du rôle des bailleurs de fonds internationaux et des grandes organisations non gouvernementales, influentes dans l'introduction et dans la mise en œuvre pratique des notions de valeur économique de la biodiversité, puis de services écosystémiques, montre que cette notion est déjà en soi un nouvel instrument des politiques environnementales transféré depuis les milieux internationaux vers Madagascar. Ce rôle des organisations non gouvernementales, avec l'appui de l'United States Agency for International Development, s'est renforcé avec l'intégration en 2008 de Madagascar dans le réseau Katoomba sous leur impulsion (Méral, 2012). Le réseau Katoomba Madagascar a initié la première table ronde sur les PSE en janvier 2009, débouchant par la suite sur la création d'un groupe de travail

66. La Charte de l'environnement, modifiée par les lois n° 97-012 du 06 juin 1997 et n° 2004-015 du 19 août 2004, fait apparaître la notion de « biens et services ».

sur ces questions, facilitant les échanges, la diffusion et la vulgarisation de la réflexion autour des services écosystémiques et des PSE.

Certaines coopérations bilatérales sont très engagées dans la mise en œuvre opérationnelle, notamment les coopérations allemandes et suisses. La coopération française s'est plutôt impliquée dans la recherche, la réflexion et l'expérimentation sous la forme de projets pilote financés par la France (Fonds français pour l'environnement mondial – FFEM) ou l'Union européenne.

Au niveau multilatéral, la Banque mondiale est très active dans le financement du secteur carbone à travers le Biocarbon Fund depuis 2004 et le Forest Carbon Partnership Facility à partir de 2007. De plus, Madagascar fait partie des cinq pays d'étude de son programme Wealth Accounting and the Valuation of Ecosystem Services (Waves) lancé en 2011, qui se fixe pour objectif de quantifier les services écosystémiques à l'échelle nationale en vue de les intégrer à la comptabilité publique. Différentes études sur l'application de la comptabilité verte sont actuellement en cours avec des financements de la Banque mondiale et de l'aide bilatérale française, et sous l'égide de plusieurs ministères.

Finalement, trois sphères de décision mettent en avant la notion de service écosystémique à Madagascar, mais pour différentes raisons et à différents degrés : un lobby international lié à la fois à la protection de la biodiversité et à la lutte contre le changement climatique ; les acteurs du programme environnemental national et leurs bailleurs à la recherche de financement durable ; enfin les acteurs de la décentralisation de la gestion des ressources naturelles à la recherche d'incitations économiques.

La première sphère, la plus active, est représentée par les grandes organisations non gouvernementales (World Wide Fund for Nature, Conservation International, Wildlife Conservation Society, etc.). Elle œuvre depuis les années 1980 à agrandir le réseau d'aires protégées selon les normes de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) et à mobiliser des ressources financières pour ses activités. Les perspectives offertes par l'économie du carbone semblent initier à la fin des années 1990, l'accélération des créations par ces organisations non gouvernementales de nouveaux « sites de conservation » potentiels, en premier lieu les corridors et leurs extensions. Le projet pilote à Makira, initié en 2001 par l'organisation non gouvernementale Conservation International, puis porté par Wildlife Conservation Society, a été pionnier dans la vente de carbone forestier malgache sur le marché volontaire. Dans le but de bénéficier des fonds de la Banque mondiale dans le cadre du programme Forest Carbon Partnership Facility, le comité technique pour la Réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts (REDD) a été mis en place en 2007, bien avant la première table ronde sur les PSE. Les projets pilote REDD sont donc les plus avancés, mais ne dépendent pas encore d'une politique générale en faveur des PSE qui est encore balbutiante en 2015.

Les acteurs de la politique environnementale, leurs bailleurs et leurs experts (notamment la Banque mondiale et l'United States Agency for International Development) constituent la deuxième sphère. Ils considèrent, depuis la préparation du troisième programme environnemental au début des années 2000, que les services écosystémiques justifient largement les coûts de la conservation et que les PSE constituent un financement d'avenir, au moins partiel. Ces acteurs cherchent à faire intervenir des organismes indépendants de l'administration, selon un cadre bien défini et un cahier de charges rigoureux.

Une dernière sphère de décision et de diffusion est représentée par les acteurs de la décentralisation de la gestion des ressources naturelles, qui avaient joué un rôle central lors du deuxième programme environnemental après la mise en place de la loi de gestion locale sécurisée (1996) et de ses décrets d'application. Les nouvelles aires protégées créées par la politique « Vision Durban » de 2003 ont bénéficié prioritairement de ces programmes de contractualisation communautaire, souvent accompagnés d'actions de développement économique aux résultats mitigés. Les pertes économiques liées aux coûts d'opportunité des nouvelles servitudes, ainsi que les oppositions apparues au sein d'une partie des populations concernées ont limité la portée de cette approche. Les notions de service écosystémique et de PSE apparaissent alors à ces acteurs comme un argument ou un moyen concret de valorisation locale de la conservation, d'une part à travers une prise de conscience de sa valeur aux yeux des riverains (services hydrologiques par exemple), d'autre part en offrant ainsi une opportunité supplémentaire pour financer le suivi et compléter les revenus des populations engagées.

## PERCEPTIONS DE LA NOTION DE SERVICE ÉCOSYSTÉMIQUE PAR LES ACTEURS

Déjà répandue en 2009 chez les acteurs des organisations faitières, la notion de service écosystémique est toutefois comprise de façon hétérogène dans le contexte malgache. L'interprétation reste globalement orientée par son utilisation dans le cadre d'une politique d'incitation à la conservation des habitats naturels basée sur un levier économique, que ce soit par la sensibilisation de la population locale à l'intérêt qu'elle aurait à collaborer aux actions de conservation ou par le renouvellement des sources de financement des programmes publics.

### Une compréhension hétérogène et des interprétations intuitives libres

Lors des différents entretiens effectués avec les acteurs concernés, le terme le plus fréquemment entendu était celui de « service environnemental ». Celui de « service écosystémique » ne venait qu'en second. On parlait également de services des forêts, de fonctions, de rôles, de valeurs, etc. Ce vocabulaire illustre la polysémie de ces notions et les différents

points de vue sur leur sens. La notion paraît alors non figée et la compréhension encore floue, issue d'une interprétation propre à chaque acteur.

Les acteurs partagent cependant l'avis que la notion de service environnemental renvoie aux notions de « paiement, de financement, de rémunération, de cadre légal, etc. ». En revanche, les notions de « fonction » ou de « rôle stratégique » évoquent plus des devoirs déontologiques pour l'exploitant ou servent dans les discours de justification des politiques de conservation.

Deux variantes peuvent être distinguées selon la place assignée à l'homme : en tant que bénéficiaire de la nature (les acteurs parlent alors plutôt de service écosystémique) ou en tant que bénéficiaire et fournisseur de services liés à l'environnement (ils parlent alors de service environnemental).

### L'écosystème forestier, pourvoyeur de services

À Madagascar, les services écosystémiques sont compris par certains comme des services rendus par les écosystèmes aux hommes. On ne parle pas de valeur intrinsèque de l'environnement ou de la biodiversité, mais bien de valeur anthropique de l'environnement. Dans cette acception, qui est celle vulgarisée par le Millennium Ecosystem Assessment (2005), les personnes interrogées font toujours référence à un type d'écosystème précis, l'écosystème forestier (forêts primaires, mangroves, forêts artificielles). Les services rendus par le sol ou par l'écosystème marin sont rarement mentionnés. Ceux liés aux agro-écosystèmes ne le sont qu'exceptionnellement. C'est le cas uniquement pour les champs cultivés en systèmes sous couverture végétale, des systèmes de culture expérimentés dans les années 1990 et présentés par leurs promoteurs comme producteurs de services écosystémiques (réduire l'érosion, remonter la biodiversité et le carbone du sol, etc.). Les nuisances éventuelles des écosystèmes ne sont jamais évoquées en contrepoint de leurs services.

### La conservation, pourvoyeuse de services payants

L'autre tendance (souvent associée aux PSE) accorde à l'homme une place centrale comme fournisseur et bénéficiaire de services impliquant une rémunération. Dans ce cas, on évoque plus les services rendus par les activités de conservation que ceux rendus par des usagers des ressources qui suivraient un plan de durabilité ou de réhabilitation. Mais certains interlocuteurs considèrent également que les activités de recyclage ou de production énergétique « renouvelable » sont des services environnementaux.

### L'eau et le carbone, services emblématiques au service de la biodiversité

L'eau est le service le plus cité. Il est considéré comme le plus évident des services rendus par les écosystèmes forestiers, notamment par l'administration et les agences officielles malgaches. À l'inverse, les services culturels



décrits dans le Millennium Ecosystem Assessment (2005) ne sont jamais cités, de même que le bois, les produits forestiers non ligneux ou le gibier, comme si les services écosystémiques excluaient les « services d’approvisionnement ». Cette omission révèle une prédominance de la pensée conservacionniste chez les usagers du concept.

Vient ensuite le service carbone, mis en avant notamment par les grandes organisations non gouvernementales et les entreprises privées (Conservation International, Wildlife Conservation Society, World Wide Fund for Nature, Goodplanet, puis Etc Terra financés par Air France, etc.). Une rhétorique existe également sur les co-bénéfices et les services couplés (carbone, eau) d’un programme de conservation de corridors forestiers dédié à la biodiversité (Wendland *et al.*, 2009).

Pour les entreprises et les investisseurs nationaux, les services environnementaux font référence aux activités d’écotourisme ou à la valorisation économique d’espèces endémiques et s’appliquent donc plus directement à un service écosystémique biodiversité. On peut y rattacher les programmes de compensation en biodiversité, plus communément appelés Business and Biodiversity Offset Program (BBOP), des entreprises multinationales extractives comme Ambatovy. Un autre domaine qui peut *a priori* être rattaché au service écosystémique biodiversité concerne la labellisation ou la certification de produits issues de la zone périphérique d’une aire protégée, visant à favoriser l’adhésion des ruraux au projet de conservation, ainsi que les contrats de conservation signés avec des communautés en vue d’une surveillance et d’un suivi écologique rémunérés (Durbin, Andrianarimisa et De Cosse, 2002).

Ainsi, écosystèmes privilégiés et services emblématiques témoignent surtout du souci de préserver et de valoriser la biodiversité forestière, dans la lignée des politiques environnementales antérieures. Il s’agit donc d’une nouvelle argumentation pour un objectif inchangé.

### Des recherches plus ou moins développées selon les services écosystémiques

Un constat fréquemment entendu en 2009 était la faiblesse des connaissances sur les fonctions écologiques, les mécanismes biophysiques sous-jacents et la valeur de certains services écosystémiques. Les fonctionnements écosystémiques et les dimensions économiques sont encore peu étudiés à l’exception de deux services : l’habitat pour la biodiversité et la séquestration du carbone :

– les recherches sur la biodiversité (inventaires, zoologie, botanique, etc.) fondaient jusqu’ici les politiques de conservation (définition des priorités, conception des aires protégées, suivi écologique, etc.) et se poursuivent. Le centre de recherches Valbio mène des inventaires génétiques et des recherches sur l’écotourisme ;

– pour le carbone, l'insuffisance de connaissances est peu à peu réduite par de nombreuses recherches achevées et en cours comme la constitution des références de déforestation, des équations allométriques servant aux estimations de biomasse, spécifiques à Madagascar, la modélisation des « fuites », c'est-à-dire des déforestations induites en d'autres lieux du fait de la conservation, la prise en compte du carbone du sol et des autres gaz à effet de serre.

Quant à l'ignorance relative en matière de services de régulation hydrologique par les écosystèmes et les agro-écosystèmes, relevée par Bidaud, Méral et Serpantié (2011), des recherches et des expertises commencent seulement à émerger, même si elles restent des initiatives isolées et répondant à des besoins spécifiques ou très locaux.

## DES ATTENTES VARIÉES VIS-À-VIS DE CE CONCEPT

Les attentes des acteurs vis-à-vis d'une possible mise en œuvre de dispositifs basés sur les services écosystémiques sont importantes mais diverses, révélant une spécificité de Madagascar

### Un rôle pédagogique pour une prise de conscience

La prise de conscience par la population des enjeux environnementaux a toujours été une préoccupation centrale de la politique environnementale malgache. Les recours aux services écosystémiques et à l'argumentation économique sont pour les acteurs de cette politique des arguments supplémentaires. Certains font confiance à la rhétorique pédagogique liée aux services écosystémiques pour faire mieux adhérer les élus locaux aux actions de conservation. Ce rôle de sensibilisation du concept de service écosystémique s'inscrit parfaitement dans les objectifs du Millennium Ecosystem Assessment (2005), de la démarche de The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB) et des écologues ayant porté historiquement le concept depuis Mooney ou Daily. Mais ce travail de prise de conscience s'inscrit dans un contexte particulier de pauvreté qui exacerbe les coûts que la conservation impose aux populations locales (Ferraro, 2002 ; Resolve Conseil, 2005 ; Bertrand, Horning et Montagne, 2009). La rhétorique en faveur des services écosystémiques sert à répondre à cette crainte de pertes économiques qui fragilisent les contrats de gestion concertée des forêts, en insistant sur des bénéfices encore ignorés, en particulier en matière d'eau, et des valorisations potentielles sur le marché international en matière de carbone, de tourisme ou de biodiversité.

### Le rôle rhétorique du service écosystémique eau

La référence au service écosystémique eau est particulièrement attendue pour son efficacité rhétorique en matière de plaidoyer auprès des bailleurs

ou des représentants des populations riveraines et urbaines. Ainsi le caractère très sommaire des études (notamment Carret et Loyer, 2003) visant à connaître et à mettre en avant les services écosystémiques eau, tant au plan national que local, semble indiquer que ces services sont surtout un outil de communication pour provoquer l'adhésion des élus et des populations en périphérie des aires protégées (Serpantié, Henckel et Toillier, 2009). Les chefs de projets et les responsables d'organisations non gouvernementales reconnaissent d'ailleurs l'importance du service écosystémique eau dans leurs activités de communication et soulignent la forte réceptivité des bailleurs et des décideurs politiques au thème de l'eau.

### Les rôles financiers des services écosystémiques carbone et eau

C'est le service écosystémique carbone qui joue le rôle principal dans le renouvellement des modes de financement des politiques de conservation et de ses organismes internationaux, avec la multiplication des projets pilotes REDD+ portant sur la plupart des domaines forestiers ayant acquis un statut de nouvelle aire protégée depuis 2003. Les nouvelles opportunités de financement liées au marché émergent du service écosystémique carbone (premières études du projet Makira par Conservation International, Meyers et Berner, 2001) ont pesé lourd dans la décision d'extension massive du réseau d'aires protégées en 2003.

Le service écosystémique eau apparaît également comme un outil potentiel de financement adapté aux aires protégées d'altitude ou aux reboisements, lorsque les zones concernées sont situées sur le bassin de captage d'un grand usager d'eau solvable, comme une compagnie d'eau ou d'électricité, publique ou privée. Cet intérêt marqué des organisations non gouvernementales, des bailleurs et des gestionnaires des parcs pour le service écosystémique eau contraste cependant avec un intérêt très relatif des opérateurs de l'hydroélectricité et de l'eau, y compris des services du ministère de l'Eau, et avec le faible nombre de recherches sur ces questions dans les années 2000. Les opérateurs industriels disent manquer d'informations convaincantes sur les enjeux hydrologiques de la conservation. Ils dépendent souvent de législations qui ne sont pas encore adaptées pour une rémunération des services écosystémiques, ou qui sont déjà censées protéger les zones de captage d'une occupation sauvage. De plus, ils sont encore réticents à s'engager, car il s'agirait alors, selon eux, d'une substitution du privé vis-à-vis des devoirs étatiques. Ils préfèrent participer d'une autre façon, moins coûteuse et plus ponctuelle, au développement local (Monnery, 2010 ; Moyon, 2010).

## GENÈSE ET GOUVERNANCE DES DISPOSITIFS DE VALORISATION DES SERVICES ÉCOSYSTÉMIQUES

Si le concept de service écosystémique ne s'est intégré aux discours des acteurs de la conservation que très progressivement à Madagascar, par rapport à d'autres pays comme le Costa Rica (Le Coq et Méral, 2011), qu'en est-il de son application ? Nous allons détailler dans cette partie la mise en œuvre opérationnelle des concepts de PSE, d'aires protégées ou de labels en projets, en partant d'une perspective historique, puis en analysant la gouvernance de ces mécanismes.

### L'ÉMERGENCE DES DISPOSITIFS DE PAIEMENTS POUR SERVICES ENVIRONNEMENTAUX

Différents travaux (Kull, 2000 ; Andriamahefazafy et Méral, 2004) ont mis en exergue le rôle prépondérant des acteurs internationaux en général, et des bailleurs de fonds en particulier, dans l'impulsion des différentes phases d'actions environnementales à Madagascar. Cette situation se traduit à la fois dans le processus d'élaboration et dans la succession d'orientations, de concepts et d'approches mobilisés. Il en est allé de même pour la genèse des PSE à Madagascar.

#### Le jeu des acteurs internationaux

La réflexion, les phases pilotes et la mise en œuvre des dispositifs de PSE à Madagascar restent caractérisées par l'importance du jeu des acteurs internationaux. L'État a laissé l'initiative aux bailleurs de fonds et aux autres partenaires internationaux.

Avec le programme carbone à Makira initié en 2000, le domaine de la captation de carbone fait figure de domaine pionnier, favorisé par un contexte international propice à la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre. Apparaissent par la suite des dispositifs pilotes dans le domaine de la biodiversité et de l'eau, toujours sous l'impulsion des bailleurs de fonds et des organisations non gouvernementales internationales. Les PSE se sont développés sans cadre juridique élaboré, l'État étant marginalisé dans le processus. Les bailleurs de fonds contournaient l'administration centrale en privilégiant les organisations de la société civile nationales et internationales.

Madagascar n'a donc pas échappé à une influence internationale de plus en plus prégnante, même si la mise en application a été beaucoup plus tardive qu'en Amérique centrale et avec une plus faible participation de l'État (chapitre 7).

## Paiements pour services environnementaux et pérennisation financière de la politique environnementale

Dès le premier programme environnemental et sans que le terme de PSE ne soit encore utilisé, le mécanisme de « droits d'entrée dans les aires protégées » avait été développé à la fois pour soutenir les actions des gestionnaires de parcs et pour appuyer des actions de développement au profit de la population<sup>67</sup>. *A posteriori*, on pourrait donc considérer ces droits d'entrée comme les PSE des années 1990. Mais ces dispositifs n'étaient pas conçus selon une rhétorique de services rémunérés, mais plutôt de participation des visiteurs aux coûts de conservation et dans un esprit d'appui au développement des communautés périphériques.

La question du financement durable des actions et de la pérennisation financière en général a été envisagée dès la planification initiale des actions environnementales à Madagascar, au début des années 1990. Le troisième programme environnemental, prévu initialement de 2003 à 2008, était notamment dédié à cet objectif. Dans la perspective de la préparation du troisième programme environnemental, une liste d'instruments fut dressée au début des années 2000 pour le financement durable des actions environnementales, dont des droits divers associés au tourisme, des taxes et des redevances environnementales provenant de différents secteurs d'activité, des paiements pour garantir les services écosystémiques des forêts, le mécénat du secteur privé, en plus des fonds nationaux, ceux des fondations et des projets des bailleurs de fonds (CSPF, 2001). C'est ainsi que la Fondation pour les aires protégées et la biodiversité de Madagascar a été créée en 2001, collectant 35 millions de dollars US auprès des bailleurs jusqu'en 2008. Les intérêts issus du placement du capital de la fondation, les revenus du tourisme et les crédits carbone sont aujourd'hui présentés comme des instruments-clés pour la rentabilité des aires protégées (World Bank, 2011).

Les usages industriels ou agricoles de l'eau n'ont pas été pris en compte, faute de politique adéquate et à cause d'une défaillance institutionnelle (confusion autour des rôles respectifs de l'agence nationale – Autorité nationale de l'eau et de l'assainissement – et du ministère de l'Eau, débat sur le caractère interministériel de l'agence censée collecter des redevances sur l'eau).

## Une application tardive des paiements pour services environnementaux et un cadre politique en gestation

Prévue de longue date, la recherche active de la pérennisation financière des actions de conservation coïncidait avec l'émergence des instruments de marché à l'échelle internationale au début des années 2000. Cette heureuse

---

67. Ces droits d'entrée sont cédés à hauteur de 50 % aux communautés riveraines.

coïncidence aurait alors dû favoriser une application rapide du concept de service écosystémique. Mais, contrairement au Costa Rica, où l'émergence des PSE apparaissait dès 1996 sous la forme d'une loi qui requalifiait une politique nationale d'appui financier au secteur forestier (Le Coq et Méral, 2011), Madagascar ne s'est pas encore doté, fin 2015, d'une politique nationale en matière de PSE. Depuis 2006-2007, de multiples programmes pilotes locaux ont été mis en place.

On peut notamment mentionner des programmes pilotes REDD+ assimilables à des PSE, puisqu'il est question de rémunérer le service de régulation climatique de séquestration de carbone par la forêt. C'est le cas du programme de reboisement Foreca – Forêts engagées comme réservoirs de carbone – associant la coopération allemande (GIZ) et l'Intercoopération Suisse. Un mécénat d'Air France associe GoodPlanet, ActionCarbon, Etc Terra et le World Wide Fund for Nature (WWF) pour soutenir un programme holistique de conservation des forêts. De nouvelles aires protégées gérées par Conservation International ou Wildlife Conservation Society cherchent aussi à se financer par ce moyen.

Il existe également des PSE, étudiés par Durbin, Andrianarimisa et De Cosse (2002), dans le domaine de la biodiversité. Les organisations Wildlife Conservation Society et Durrell mettent en place des « contrats de conservation » et « des concours de biodiversité » en périphérie de nouvelles aires protégées.

L'eau n'est pas en reste avec l'appel à partenariat lancé en 2009 relatif à la sélection de projets de PSE sur l'eau (promu par le World Wide Fund for Nature – WWF –, financé par le ministère allemand fédéral de la Coopération économique). L'organisation non gouvernementale Gret lance aussi un projet pilote de PSE pour l'hydro-électrification financée par l'Union européenne et le Fonds français pour l'environnement mondial, etc.

Mais aucun cadre légal, ni aucune incitation politique n'accompagnent encore ce mouvement, à l'exception du groupe de travail REDD+ où l'État est partie prenante. La direction générale de l'écologie au sein du ministère de l'Environnement, de l'écologie, de la mer et des forêts s'est récemment saisie du dossier. Cette direction vient d'initier, depuis le premier semestre 2015, un processus de réflexion visant à mettre en place un cadre politique et législatif relatif aux PSE (recensement des différentes initiatives passées, en cours ou à venir, coordination des informations, etc.).

Alors que les conditions étaient *a priori* propices, le développement des PSE à Madagascar s'est donc fait très progressivement et initialement sans rôle de l'État. Le terme est même apparu très tardivement (2008-2009) dans les institutions malgaches. Ce n'est donc pas à proprement parler une bifurcation majeure de la politique nationale (pas de loi, continuité de l'influence des organisations non gouvernementales et des bailleurs de fonds), mais plutôt un état de fait prenant de l'ampleur du seul fait des initiatives locales des partenaires étrangers ou internationaux.

Nous avons déjà évoqué la marginalisation initiale de l'État par les acteurs internationaux, et le ralentissement du processus lié à la crise politique entre 2009-2013. Mais comment expliquer l'attentisme étatique relatif des années 2004-2008, alors que la « Vision Durban » de 2003 représentait une politique volontariste de l'État et une concession importante faite aux organisations non gouvernementales déjà engagées dans la valorisation ? Les conditions socio-économiques et politiques de Madagascar sont en fait très éloignées de celles des pays d'Amérique centrale. Du côté des bénéficiaires/payeurs de service écosystémique potentiels, les difficultés économiques du pays<sup>68</sup>, la pauvreté rurale et le poids politique des citoyens et des industriels peuvent expliquer le peu d'empressement de l'État à organiser, comme au Costa Rica, la mise à contribution des secteurs productifs ou des ménages urbains au profit d'une politique environnementale, à moins que ces ressources financières ne soient justement issues de sources internationales (mécénat, marchés carbone, tourisme). C'est le cas des parcs et des projets REDD+ auquel l'État participe à travers le Madagascar National Parks et le groupe de travail REDD+. Du côté des fournisseurs/payés, les PSE nationaux d'Amérique centrale rémunèrent les propriétaires de forêts, constitués en *lobbies*, alors que le statut foncier des forêts malgaches reste essentiellement domaniale, même lorsque leur gestion est transférée à des communautés ou déléguée à des organisations non gouvernementales ou à des acteurs privés. Ces politiques ne sauraient donc être purement et simplement transposées à Madagascar, qui doit trouver progressivement sa propre voie.

## GOUVERNANCE DES PROJETS PILOTES DE PAIEMENTS POUR SERVICES ENVIRONNEMENTAUX

L'analyse de la gouvernance des projets de PSE à Madagascar a essentiellement porté sur les PSE eau (essentiellement trois programmes pilotes bassins versants en cours de montage) et, dans une moindre mesure, sur les PSE carbone.

Concernant ces derniers, nous les avons surtout étudiés au regard de la mobilisation de l'expertise scientifique (comparée à celle mobilisée pour les PSE eau). La raison essentielle tient au fait que ces programmes pilotes insérés dans l'agenda REDD+ restaient souvent encore au stade des études initiales mais n'avaient pas encore abordé la problématique de la gouvernance.

De l'analyse des modalités de gouvernance des PSE eau, nous retenons les points suivants : la fusion entre des mécanismes étatiques antérieurs et des arrangements locaux, donnant une gouvernance hybride, le rôle clé des intermédiaires, la difficulté d'impliquer les acteurs économiques locaux, enfin une forte inertie institutionnelle (Toillier, 2011 ; Toillier *et al.*, 2011a ; Cahen-Fourot et Méral, 2011).

---

68. Crise de 2002, dépréciation monétaire de 2004.

## Phénomènes d'hybridation de gouvernance

En l'absence de politique publique dédiée à la vente des services hydrologiques à l'échelle nationale (et ce malgré une réforme du secteur de l'eau permettant une gestion décentralisée par bassin-versant), les dispositifs de PSE étudiés relèvent tous d'une approche au cas par cas. Il n'y a donc pas de modèle générique si bien que la forme prise par ces PSE varie et dépend largement de facteurs spécifiques. Nos travaux ont pu mettre en évidence les structures de gouvernance propres à chaque projet, illustrant la complexité de cet aspect pour la mise en œuvre d'une nouvelle approche sollicitant l'ensemble des acteurs du secteur eau dans le contexte politique actuel.

La comparaison permet de mettre en évidence :

- les contradictions ou les complémentarités avec les dispositifs existants, notamment juridiques, et les contrats antérieurs ;
- la configuration plus ou moins favorable du territoire de gestion ;
- le contrôle souvent prédominant de l'intermédiaire sur le mode de gouvernance, le mécanisme financier et la définition du service écosystémique ;
- l'importance de l'intérêt perçu par le bénéficiaire sollicité pour un paiement volontaire ;
- l'absence d'implication d'experts dans la définition du service écosystémique eau, contrairement à ce que l'on observe pour les projets REDD+ où l'expertise est intensive.

Ces cas d'étude se révèlent très éloignés du modèle théorique (chapitre 8) car leur conception s'est faite en fonction des opportunités locales, des objectifs propres de l'organisation non gouvernementale qui pilote le projet, des acteurs en présence et de leurs rapports de force (notamment pour définir *a priori* les vendeurs et les acheteurs), et enfin des fonds disponibles ou des consentements à payer (pour définir le montant des paiements). Le coût d'opportunité n'est jamais pris en compte, le volontariat est imparfait, les coûts de transaction restent élevés, le service écosystémique est mal défini, avec un rôle central joué par les intermédiaires. Il en résulte des schémas hybrides, éloignés de la définition de Wunder (2005) qui a été retenue par la plupart des organisations internationales.

## Le rôle clé des intermédiaires

De manière générale, on compte peu d'études traitant du rôle des intermédiaires dans la gouvernance des projets de PSE à travers le monde. Ce n'est qu'à partir des années 2010 que la littérature a traité spécifiquement de cette dimension (Muradian *et al.*, 2010). L'hypothèse selon laquelle la gouvernance des PSE dépend grandement d'acteurs intermédiaires (ni



fournisseurs, ni bénéficiaires de services écosystémiques) a été confirmée par nos travaux de terrain<sup>69</sup>.

Pourtant, les organisations non gouvernementales apparaissent incontournables pour enclencher un mécanisme de PSE à Madagascar, en particulier grâce à leur lien avec l'international pour diffuser et mettre en action un concept venu d'ailleurs. Ces entités sont également les seules à même de capter des fonds internationaux, véritables mannes financières dans un contexte de crise politique depuis 2009 et de retrait des bailleurs de fonds partenaires de l'État.

## Des opérateurs économiques peu impliqués

Un des constats est la difficulté d'impliquer les opérateurs économiques, à l'instar de la Jirama, Société nationale de distribution d'eau et d'électricité. Nous distinguons trois raisons :

- un conflit de prérogatives : traditionnellement les acteurs de l'environnement – les organisations non gouvernementales et l'administration – diffèrent de ceux en charge de la gestion de l'eau ;
- un conflit d'échelles : si les PSE sont des projets menés au niveau du bassin-versant, tout paiement par le bénéficiaire du service écosystémique à la Jirama dépend d'un processus de décision national ;
- un conflit de cultures : la perception partagée du service écosystémique eau suppose une culture hydrologique commune des bénéficiaires et des fournisseurs. Usagers de l'eau, industriels de l'eau et usagers des terres relèvent de sphères culturelles différentes et ne sont pas associés à la réflexion sur le service écosystémique qui reste un concept de sensibilisation mobilisé par l'intermédiaire au profit de ses propres objectifs de développement ou de conservation.

## Un recyclage des projets

Compte tenu de la diversité des formes prises par les projets de PSE (à Madagascar mais également ailleurs), les conditions locales et l'histoire des précédentes actions environnementales constituent des variables essentielles pour l'analyse des modalités de gouvernance (Bidaud *et al.*, 2012 ; Froger *et al.*, 2012).

La mise en perspective historique montre par exemple que les zones d'intervention, ainsi que les acteurs, mais également les thématiques (l'eau), sont souvent les mêmes pour les projets de PSE analysés que pour les projets qui les précèdent. Ainsi, ces dispositifs ne sont pas proposés n'importe où

---

69. On trouvera dans Méral et Pesche (2010) une analyse de cette littérature et des précisions sur la manière dont le projet Serena a abordé cette problématique. On trouvera aussi dans Hrabanski *et al.* (2011) une analyse comparée sur la place des organisations non gouvernementales en France, à Madagascar et au Costa Rica.

par leur organisme de promotion, mais empilés sur divers projets antérieurs éventuellement portés par le même intermédiaire. Dans de nombreux cas, les projets de PSE eau semblent être une simple requalification de projets antérieurs en rupture de financements. Le critère économique prédomine bien souvent et renforce l'idée selon laquelle ces nouveaux outils visent en premier lieu à aborder la dimension financière de la gestion environnementale.

Les approches antérieures avaient consisté essentiellement à rendre la parole aux communautés de paysans et à les mettre en rapport de négociation avec des acteurs plus puissants, à les faire participer au débat comme aux décisions. Ces approches n'ont pas toujours su prendre en compte le facteur limitant qui est l'intérêt économique variable des divers usagers (Toillier *et al.*, 2011b), ni su négocier les règles de gestion, imposant le plus souvent la norme de l'État ou la préférence de l'intermédiaire plutôt que de rechercher un compromis (Serpantié *et al.*, 2008). La requalification en PSE peut permettre de corriger le défaut de prise en compte de la contrainte économique. De même, un regain d'intérêt des protagonistes s'observe parfois lorsque les règles de gestion sont remises en jeu dans le cadre d'une plateforme élargie à de nouveaux acteurs avec de nouvelles capacités économiques et culturelles (industriels, touristes, citoyens, chercheurs).

## LES AIRES PROTÉGÉES COMME DISPOSITIFS D'APPLICATION DES SERVICES ÉCOSYSTÉMIQUES

Une des hypothèses de travail a consisté à s'intéresser au lien entre le concept de service écosystémique et les dispositifs classiques de conservation de type aire protégée (chapitre 11). L'idée sous-jacente était de remettre en question l'argument selon lequel seuls les PSE constituent un instrument dans lequel le concept de service écosystémique peut s'incarner. D'autres instruments de conservation de la biodiversité peuvent s'appuyer sur ce concept. C'est le cas des aires protégées et de la certification environnementale. Les recherches ont donc consisté à analyser la manière dont les services écosystémiques sont utilisés (et à quelles fins ?) par les gestionnaires d'aires protégées, et plus généralement par les acteurs de la conservation à Madagascar.

### Les services de régulation et de support promus au sein de Madagascar National Parks

Les aires protégées sont antérieures au concept de service écosystémique. Ceci implique que le terme lui-même est rarement explicité dans la genèse de ces dispositifs. Pour autant, nous avons pu identifier, sur la base des plans de gestion et de conservation des 46 aires protégées, le rôle stratégique dévolu à chacune d'entre elles lors de leur mise en place.

Il en ressort que toutes les aires protégées fondent leur justification sur le maintien de l'habitat d'espèces endémiques. La fonction ou le service habitat

(un des services de support prévu dans la classification du Millennium Ecosystem Assessment, 2005) apparaît donc central(e) pour des dispositifs qui visent en premier lieu à préserver la biodiversité, remarquable et endémique à Madagascar.

Si la fonction (ou le service de support) habitat est primordiale, d'autres services, comme les services culturels, sont rendus par les aires protégées. Les sites exceptionnels peuvent également avoir une importance, notamment sur le plan culturel du fait des rites sacrés qui peuvent s'y dérouler et des formes locales d'organisation sociale.

De même, dans la plupart des aires protégées (30 sur 46), le rôle de château d'eau est mis en avant ; la forêt est alors présentée comme jouant un rôle très important d'un point de vue hydrologique. Par exemple, il est souvent mentionné que de nombreuses sources naissent dans les aires protégées situées en altitude et alimentent donc en eau les bassins versants, permettant ainsi l'irrigation pour l'agriculture ou l'alimentation en eau potable et en électricité des villes en aval. Cette fonction est mise en exergue dans tous les types d'aires protégées, aussi bien les parcs que les réserves naturelles.

Madagascar National Parks (anciennement Association nationale de gestion des aires protégées) recherche également un moyen de valoriser le service de régulation climatique, qui est lié à la protection d'un stock forestier de carbone.

### Les services récréatifs : un argument essentiel pour l'adhésion des populations locales

Apparaissant assez tardivement dans la rhétorique de Madagascar National Parks (car sa priorité est la conservation des espèces, cœur de métier des gestionnaires de parcs), l'organisation de l'écotourisme constitue désormais un argument majeur pour asseoir la légitimité de cet organisme. En effet, nos travaux ont mis en évidence la conjonction d'intérêt entre les acteurs du tourisme et ceux de l'environnement, ce qui positionne Madagascar National Parks au centre de cette relation.

Le recours à ces services récréatifs (même si ce terme n'est pas explicitement utilisé) a été promu par Madagascar National Parks, depuis sa création en 1990, pour faciliter les relations avec les populations avoisinantes des parcs. Grâce au reversement prévu de 50 % des droits d'entrée des touristes dans les parcs aux populations riveraines, Madagascar National Parks comptait renforcer l'adhésion des populations locales. Pour autant, il est difficile d'avoir une idée des bénéfices qu'ont pu retirer d'un tel financement les populations locales, tout d'abord en raison de la rareté de données à ce sujet ; ensuite parce que les flux touristiques ont été très variables ces dernières années en raison des événements politiques ; et enfin, le principe de 50 % s'est souvent transformé en la redistribution d'un surplus une fois les coûts des actions de conservation couverts, surplus fluctuant au gré des

financements additionnels. Il n'en demeure pas moins que la compensation économique représentée par ces droits d'entrée dans les aires protégées constitue une modalité importante de la gouvernance locale des parcs. Ceci dit, le rôle central de Madagascar National Parks comme fournisseurs de services récréatifs est susceptible d'évoluer avec l'émergence de réserves communautaires ou de concessions privées ouvertes sur l'écotourisme, et même d'un agro-tourisme ou d'un tourisme patrimonial, à l'instar du pays Zafimaniry, site inscrit au patrimoine culturel immatériel de l'humanité par l'Unesco.

## LA CERTIFICATION ENVIRONNEMENTALE COMME DISPOSITIF DE FOURNITURE DE SERVICES ÉCOSYSTÉMIQUES ?

Si ce lien est moins évident que pour les PSE, il n'en demeure pas moins que les cahiers des charges des produits certifiés peuvent conduire de fait à la fourniture et au maintien de services écosystémiques. La rente – la prime ou encore le premium – peut même être considérée comme une forme de PSE (chapitre 10).

La certification de produits et de services par rapport à des normes d'ordre environnemental (comme pour les normes sociales et éthiques d'ailleurs) est un phénomène émergent à Madagascar. Mais son lien avec le concept de service écosystémique n'est cependant pas explicite pour les acteurs.

La certification des produits agricoles et des denrées alimentaires en agriculture biologique et en commerce équitable, selon les normes internationales, et donc selon des cahiers de charges que les acteurs malgaches n'ont pas contribué à élaborer, est la forme dominante. La certification forestière est encore marginale. Les premiers certificats de type Forest Stewardship Council (FSC) ont été délivrés en 2010 à une entreprise forestière. Par ailleurs, des marques privées destinées à signaler des pratiques favorables à l'environnement se multiplient.

Les principaux produits certifiés biologiques ou équitables (la vanille, les épices, les huiles essentielles, le poivre, le gingembre, le cacao, le café et l'huile végétale) sont avant tout destinés à l'exportation ou au marché touristique. Le marché local semble ne pas être concerné, à cause notamment de la faiblesse du pouvoir d'achat des consommateurs et du peu de sensibilité pour les aspects environnemental et éthique.

Les dispositifs étudiés (la vanille bio-équitable dans la zone périphérique du parc Madagascar National Parks de Mananara, et la marque Soie d'Itasy, un label privé à composante environnementale) répondent cependant plus à des objectifs de développement économique et social en périphérie d'écosystèmes protégés (type projet de conservation et de développement intégré) qu'environnementaux (Pierre, 2011). Le surplus de prix par rapport à un produit générique ne correspond ni à une rémunération des services

environnementaux fournis, ni à une compensation pour les pratiques favorables à l'environnement. Le surplus éventuel est davantage fixé par les acteurs en aval. Les producteurs de base ne sont pas concernés par les négociations. La valorisation économique des produits certifiés se fait surtout par le biais du commerce équitable. Cette valorisation n'est toutefois pas associée à des références environnementales mais à une juste rémunération des travaux accomplis par le producteur.

## CONCLUSION

Dans le cas malgache, les notions de service écosystémique et environnemental introduites récemment et indépendamment de l'État se sont répandues mais ne sont pas encore appropriées par tous les acteurs. Elles sont bien directement associées à une nouvelle approche de gestion environnementale basée sur la dimension économique à travers des dispositifs de PSE, la fiscalité sur l'eau et l'électricité, ou le financement durable de la conservation. Il s'agit donc surtout des services rendus par les gestionnaires de la conservation à des bénéficiaires locaux ou globaux. L'approche service écosystémique/PSE est essentiellement portée par des organisations non gouvernementales internationales qui promeuvent la conservation des forêts par la vente de carbone et donc s'inscrivent dans le cadre des stratégies de la politique REDD conçues à un niveau international. L'accès à cette nouvelle rente n'est pas exempt d'opportunisme pour le financement des institutions spécialisées dans l'environnement.

Mais la notion de service écosystémique appréhendée dans le sens du Millennium Ecosystem Assessment de bienfaits de la nature existe également à Madagascar et témoigne d'une évolution dans la vision de la conservation, accordant de plus en plus d'importance aux raisons que la société malgache elle-même aurait de conserver (réflexion amorcée en 1984), c'est-à-dire à la participation de la société à ses différents niveaux, dans ses différents secteurs. Une telle orientation plus transversale rompt avec la perspective « point chaud de biodiversité », perspective exclusivement biologique, privilégiant les habitats les plus remarquables, qui faisait perdre de vue la pauvreté, la marginalisation politique et les besoins de développement des populations malgaches. On sous-estimait également les sources ordinaires de biodiversité, comme celle des terroirs où l'esprit de conservation est rarement absent, même s'il est parfois marginalisé face aux difficultés économiques. Cette notion donnerait plus de chance à un compromis entre les perspectives et les intérêts des sociétés locales et celles de l'humanité, entre les intérêts à court et à long terme, que les approches antérieures, à la condition que tous les savoirs, scientifiques, ou non, soient pris en compte, ce qui est encore loin d'être le cas.

Andriamahefazafy F., Serpantié Georges (2016)

Emergence de la notion de service écosystémique et mise en oeuvre politique à Madagascar

In : Méral Philippe (ed.), Pesche D. (ed.). *Les services écosystémiques : repenser les relations nature et société*

Versailles : Quae, p. 119-139. (Nature et Société)

ISBN 978-2-7592-2469-2