

# « L'EXPERIMENTATION DU DEVELOPPEMENT DURABLE A MADAGASCAR : REALITES ET DIFFICULTES »

**Christian CHABOUD**  
Economiste  
IRD – Unité Osiris S007  
Centre Recherche Halieutique - Sète  
[christian.chaboud@ird.fr](mailto:christian.chaboud@ird.fr)

**Géraldine FROGER**  
Economiste  
C3ED – UMR IRD-UVSQ n°063  
Université Versailles St Quentin en Yvelines  
[geraldine.froger@c3ed.uvsq.fr](mailto:geraldine.froger@c3ed.uvsq.fr)

**Philippe MERAL**  
Economiste  
IRD – UR n°199  
Centre IRD de Montpellier  
[philippe.meral@ird.fr](mailto:philippe.meral@ird.fr)

## 1. INTRODUCTION

La notion de développement durable connaît depuis quelques années une utilisation médiatique sans précédent dans les pays en développement, y compris dans les pays les moins avancés. Pourtant, elle n'est pas nouvelle. Consacrée en 1987, dans le rapport Bruntland, *Notre avenir à tous*, elle est omniprésente dans les discours et les actions des acteurs concernés par les questions d'environnement et de développement, comme les grandes institutions internationales, telle la Banque mondiale (1992) et elle a fait l'objet d'une abondante littérature scientifique.

De par son orientation "développementaliste", cette notion implique originellement une réflexion centrée sur l'économique. Elle s'inscrit dans la continuité des rapports *Meadows* (1972) et Mesarovic et Pestel (1974), commandés par le Club de Rome, ainsi que de la Conférence de Stockholm (1972), appelant à une prise de conscience des dangers des modes de vie occidentaux et à la nécessité d'un "écodéveloppement". Elle traduit aussi la volonté de redonner du sens à l'action politique dans le domaine du développement et de l'environnement. Il s'agit de repenser et de redéfinir les trajectoires de développement en considérant que les choix d'aujourd'hui impliquent des orientations et parfois des irréversibilités qui pèseront sur le bien-être des générations futures.

Cette dimension politique s'exprime à plusieurs niveaux. Elle est avant tout présente sur la scène internationale. Il s'agit de définir de nouvelles formes de gouvernance mondiale pour pallier le vide laissé par l'éclatement du bloc soviétique et la recomposition induite du tiers-monde en plusieurs groupes de pays. La lutte contre le réchauffement climatique et plus généralement les enjeux liés aux biens publics mondiaux (sécurité, santé, environnement) illustrent la recherche d'une nécessaire gouvernance mondiale. La fracture entre les pays signataires et non signataires du protocole de Kyoto, entre ceux considérés comme principaux émetteurs de gaz à effet de serre et ceux potentiellement victimes des changements climatiques induits, reconfigure les clivages et les alliances d'antan. La capacité des États à coopérer pour lutter plus efficacement contre les émissions de gaz à effet de serre suppose l'instauration de règles et de sanctions internationales. L'exemple du réchauffement climatique illustre l'importance de la notion de globalisation écologique, apparue dans les années 1990. Cette dernière met en avant l'idée de la « transnationalisation » de la gestion des dommages environnementaux. La dimension internationale du développement durable est donc tout autant liée à la mondialisation économique qu'au changement d'échelle des enjeux et des problèmes environnementaux, dans leurs conséquences ou dans leurs régulations. Elle ne doit pas masquer pour autant l'émergence de nouvelles régulations à des niveaux plus locaux.

La dimension politique du développement durable s'exprime en effet aux différents niveaux infranationaux : provincial, intercommunal, communal et local. Les formes collectives et décentralisées de l'action publique, comme la gestion concertée des ressources naturelles et de

l'environnement aux différentes échelles infranationales, supposent de plus en plus une démarche de type patrimonial basée sur une reconnaissance des identités et des territoires et sur l'identification d'objectifs partagés à moyen et long terme par les acteurs de ces territoires (Méral *et al.*, 2008a). La problématique de l'ancrage territorial connaît un essor important depuis quelques années (Requier-Desjardins, 2005), traduisant une évolution dans les schémas d'aménagement du territoire. Déjà développées dans l'étude des zones rurales et agricoles de la plupart des pays en développement (gestion de terroir, gestion communautaire de l'environnement, etc.), ces démarches connaissent aujourd'hui un accueil favorable dans les pays occidentaux et plus particulièrement dans les études urbaines. L'essor des Agendas 21 locaux ou encore l'apparition du concept de ville durable en sont tout à fait exemplaires.

Cette requalification de l'action publique nous invite à porter une attention accrue sur le rôle des États et les politiques publiques qu'ils suscitent pour définir, accompagner ou insuffler de nouvelles trajectoires de développement. En effet, tant aux niveaux macro (national ou international) que micro (communal, local, etc.), les États restent les acteurs clés de ces changements de trajectoires. Sans véritables politiques publiques, les expériences pilotes de gestion durable risquent de ne pas avoir l'ampleur et la visibilité espérées pour impulser de nouvelles orientations globales. L'enjeu n'est pas tant de renouveler les modes traditionnels de l'action administrée que de prendre aussi en considération les multiples combinaisons d'actions collectives possibles à diverses échelles.

Face à ce constat, les recherches menées sur le développement durable dans les pays du Sud et notamment à Madagascar, tentent de répondre à un ensemble de questions : quelle place les États des pays en développement accordent-ils aux enjeux de développement durable dans leurs agendas ? Le développement durable est-il une possibilité ou un mythe dans des pays confrontés à une extrême pauvreté ? Le repositionnement des acteurs et des rôles entre global et local permet-il aux pays du Sud de mettre en œuvre une version originale du développement durable ?

Cette communication propose en premier lieu un historique de l'apparition du développement durable à Madagascar<sup>1</sup>. Nous analyserons ensuite trois dispositifs testés dans ce pays, qui s'inscrivent tout particulièrement dans la rhétorique du développement durable. Enfin, dans un troisième temps, nous mettrons en avant quelques éléments d'analyse mettant en perspective la problématique de durabilité dans un pays tel que Madagascar.

## **2. DE L'EMERGENCE A LA MONTEE EN PUISSANCE DU DEVELOPPEMENT DURABLE A MADAGASCAR**

Concomitamment à la chute du bloc soviétique amorcée en 1989, Madagascar, alors sous régime socialiste (1<sup>ère</sup> République), commence à libéraliser son économie en l'ouvrant aux échanges et à l'influence du monde capitaliste. Elle adopte en 1988 un programme d'ajustement structurel remettant en cause le rôle central de l'Etat dans la conduite des politiques économiques. Ces réformes, encouragées par les institutions économiques et financières internationales sont complétées par une expérience décentralisatrice. Il s'en suit une critique de l'intervention directe de l'Etat dans la gestion de l'environnement. Jusqu'ici la politique environnementale se limitait à des approches issues de la période coloniale avec un rôle central dévolu à l'administration des Eaux et Forêts dans la gestion forestière et la mise en défends de quelques écosystèmes considérés comme remarquables.

Les années 1980 sont marquées par la mise en place des éléments fondateurs de la nouvelle politique environnementale. En 1984 est élaborée la « Stratégie pour la conservation des ressources vivantes au

---

<sup>1</sup> Cette communication propose une synthèse des activités de recherche menées à Madagascar depuis 2001 par les auteurs sur le thème du développement durable. Le lecteur trouvera dans Chaboud *et al.*, (2007) « *Madagascar face aux enjeux du développement durable : des politiques environnementales à l'action politique locale* » (Karthala), une analyse plus détaillée des arguments mis en avant dans cette communication.

service du développement durable »<sup>2</sup>. En 1985 se tient à Antananarivo un séminaire international sur « la conservation au service du développement », suivi d'un second en 1988 à Tamatave, portant sur « la gestion de l'environnement ». En 1987 est créée une réserve UNESCO « *Man and Biosphere* » (MAB) : la réserve de biosphère de Mananara-Nord. Progressivement, la participation et la gestion « locale » ou « communautaire » des ressources naturelles, sont présentées comme la clé du succès en matière de développement rural et de gestion des ressources naturelles. En effet, l'évolution constatée à Madagascar s'explique en partie par « *l'évolution des approches environnementales au niveau international, d'une vision essentiellement naturaliste à une prise en compte de l'économie et des sociétés, d'une vision étatiste et centralisatrice vers la reconnaissance du rôle des populations et la réhabilitation du niveau local, enfin, d'une approche purement 'conservationniste' à une vision plus dynamique et aménagiste privilégiant la nécessité de gérer et de négocier en impliquant tous les acteurs concernés* » (Razafindrabe, 1996).

En 1990 est promulguée la Charte de l'environnement qui définit les grands principes de la politique environnementale malgache<sup>3</sup> avec le développement durable comme objectif global : « *L'action environnementale ne doit pas se réduire à la seule protection et à la sauvegarde des ressources naturelles, des espèces rares ou des sites. Elle est inséparable des actions pour un développement économique et social durable* ». La même année voit le lancement par le gouvernement malgache du « Plan d'action environnementale » (PAE)<sup>4</sup> avec l'appui de bailleurs de fonds pour un période de 15 années. L'objectif affiché est de lutter contre les dommages environnementaux subis par le pays et ses habitants, au premier rang desquels la déforestation, et de créer ou de renforcer le dispositif institutionnel malgache en vue de pérenniser ces actions (Andriamahefazafy *et al.*, 2007). Cette politique environnementale se singularise par sa durée et par l'ampleur des financements accordés par les bailleurs de fonds<sup>5</sup>.

Ainsi, le PAE est divisé en trois programmes environnementaux quinquennaux avec les caractéristiques principales suivantes :

- le PE I (programme environnemental 1) de 1991 à 1997. Ses principaux objectifs portent sur le démarrage du PAE, la mise en place des fondements institutionnels et les actions de conservation les plus urgentes. Une attention toute particulière a été accordée aux aires protégées, les plus vastes étant confiées au World Wildlife Fund (WWF), d'abord pour y poursuivre les PCDI (Projet de conservation et de développement intégrés)<sup>6</sup>, puis pour être aménagées en parcs nationaux ouverts au tourisme. Les capacités institutionnelles ont été renforcées avec la création de nouvelles agences comme l'ANGAP (Agence nationale pour la gestion des aires protégées), l'ANAE (Association nationale d'actions environnementales) et l'ONE (Office national de l'environnement) créées respectivement, pour la gestion des aires protégées<sup>7</sup>, l'aménagement des bassins versants et le suivi global de la politique environnementale.

<sup>2</sup> Décret n°84 445 du 14/12/84.

<sup>3</sup> C'est la Charte de l'environnement qui a fixé le cadre général d'exécution de la politique environnementale malgache (Loi 90.033 du 21 décembre 1990 et modifiée par la loi 97.012 du 06 juin 1997). Cette loi constitue la base juridique du PAE correspondant à la mise en œuvre de la politique définie dans la Charte.

<sup>4</sup> Comme le soulignent Andriamahefazafy *et al.* (2007), 38 pays africains et de l'Océan indien se sont dotés d'un Plan national d'action environnementale entre 1990 et 1996. Cette période se divise en trois phases : une période qualifiée de pionnière (1989-1990) dans laquelle on trouve Madagascar, le Lesotho, Maurice et le Botswana ; une période intermédiaire (1991-1993) avec 9 nouveaux plans et une période d'accélération (1994-1996) avec 25 autres plans.

<sup>5</sup> Financement à hauteur de 85 % de la part des bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux (Banque mondiale, USAID, WWF, Coopération française, Conservation International, Coopération allemande, Coopération suisse, Coopération norvégienne, Union européenne, FIDA, GEF/PNUD). Le PE I est financé à hauteur de 85,5 millions de USD ; les PE II et PE III à hauteur de 150 millions de US dollars (Froger et Andriamahefazafy, 2003).

<sup>6</sup> Les aires protégées sont découpées en plusieurs zones. Au centre une zone de conservation au sens strict est soustraite à toute utilisation autre que scientifique, et parfois touristique. Dans les zones périphériques sont tolérés (jusqu'à un certain seuil) les prélèvements de ressources naturelles. Les populations riveraines des aires protégées bénéficient alors de revenus monétaires ou de petits projets de développement agricole et commercial locaux contre l'abandon du droit d'accès à l'espace et aux ressources protégées (Hufty et Muttenzer, 2002).

<sup>7</sup> L'ANGAP travaille en collaboration avec les ONG de conservation qui lui transfèrent progressivement la gestion des parcs nationaux.

- le PE II (programme environnemental 2) de 1997 à 2002, a consisté à intensifier des actions du programme précédent et à rendre opérationnelles la décentralisation de la gestion des ressources naturelles<sup>8</sup>. Ces dernières se sont concrétisées à travers l'instauration de la gestion communautaire (Loi GELOSE) et la mise en œuvre d'une planification régionale. L'objectif vise le développement d'approches *bottom-up* avec une plus grande implication des populations locales dans la gestion environnementale, sous la forme d'une planification participative et de l'élaboration par les parties prenantes des modalités de gestion des ressources naturelles et des priorités de développement local. L'accent est mis davantage sur les processus que sur les résultats immédiats. La priorité donnée à la mise en place d'une gestion décentralisée des ressources naturelles est le point fort du PE II et exprime la recherche d'une endogénéisation de la gestion durable de l'environnement.
- Enfin le PE III (programme environnemental 3) de 2003 à 2008 vise à endogénéiser le réflexe environnemental, c'est-à-dire son appropriation et sa mise en œuvre aux niveaux les plus appropriés. Il s'agissait initialement de renforcer la dynamique insufflée durant le PEII, à savoir le développement et le maintien par les populations locales de pratiques durables. Cependant dans les faits, et à la suite du sommet sur les aires protégées de Durban en 2003, c'est davantage une politique d'extension des aires protégées qui a été favorisée.

### **3. QUELLES INNOVATIONS INSTITUTIONNELLES EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE ?**

Plusieurs innovations institutionnelles ont été impulsées par la politique environnementale malgache. Certaines d'entre elles peuvent être qualifiées « d'instruments de développement durable ». Nous les avons regroupés en trois catégories.

#### **3.1. LA GESTION COMMUNAUTAIRE DES RESSOURCES NATURELLES**

La gestion communautaire des ressources naturelles tient une place prépondérante à Madagascar. Elle a pris la forme d'une gestion "décentralisée"<sup>9</sup> des ressources en 1996 au travers de la loi GELOSE (loi 96-025 dite GEstion LOcale SEcurisée). Elle prévoit le transfert de gestion des ressources naturelles au sein d'un terroir à la communauté locale. Sont prévus une sécurisation foncière de l'espace concerné au nom de l'ensemble de la communauté ainsi que l'établissement d'un contrat stipulant des règles d'utilisation à la fois durables et respectueuses des intérêts des populations. Ce contrat est négocié par une médiation entre l'administration des Eaux et Forêts (représentant l'État), les autorités communales et la communauté (Maldidier, 2001). Dans le domaine plus spécifique de la cogestion des ressources forestières, un dispositif complémentaire, intitulé Gestion Contractuelle des Forêts (GCF), a été mis en place en 2001.

La mise en place de ces dispositifs s'est déroulée en deux temps. De 1996 à 2000, les transferts de gestion ont été encadrés par des institutions (organisations non gouvernementales, bailleurs de fonds, cellule GELOSE de l'Office national de l'environnement...) dans une logique de projet-pilote. De 2000 à 2003, les contrats se sont multipliés. En 2004, 342 dispositifs de gestion communautaire,

<sup>8</sup> Un rapport de la Banque mondiale mentionne « l'élimination progressive des PCDI pour les aires protégées, l'introduction de mécanismes au niveau régional pour assurer la synergie et la complémentarité entre les composantes et les PE 2 et autres programmes et projets, la priorité donnée à la décentralisation et à la gestion locale des ressources naturelles » (World Bank, 1996 : 41).

3. La gestion "décentralisée" des ressources renouvelables renvoie essentiellement à des dispositifs de gestion communautaire où un groupe local d'acteurs (village, commune rurale formée de plusieurs villages) dispose du pouvoir de décider des choix de gestion et de les appliquer, ce qui suppose une délégation préalable des pouvoirs de gestion des ressources concernées de l'État à une collectivité ou à une communauté locales disposant d'un statut légal.

couvrant une superficie de 400 000 ha ont été dénombrés (Resolve-PCP-IRD, 2004). La multiplication ou encore la course aux contrats ont rendu très difficile l'identification des contrats de transfert de gestion, l'estimation des superficies du nombre de ménages et des ressources concernées, voire dans certains cas de l'effectivité du contrat. En 2005, près de 500 contrats couvrant une superficie évaluée à 500 000 ha et concernant 50 000 ménages ont ainsi été comptabilisés (Resolve-PCP-IRD, 2005).

L'ensemble de ces dispositifs rencontre plusieurs difficultés (Froger, 2006). En effet, la mise en œuvre de la gestion décentralisée sur le terrain malgache s'est heurtée au cours des premières années à des obstacles qui, pour la plupart d'entre eux, n'ont pas été encore aujourd'hui levés. Parmi ces derniers, on peut souligner (Belvaux et Rabearisoa, 2006) :

- une élaboration lente et sans respect chronologique des textes d'application de la loi GELOSE dont certains n'ont pu encore être adoptés – ce qui empêche un réel développement des contrats de transfert de gestion ;
- la parution, en février 2001, du décret sur la Gestion contractualisée des forêts (décret 2001-122, spécifique au transfert des ressources forestières relevant du domaine privé de l'État) portant préjudice à l'application de la loi GELOSE, dans la mesure où le contrat n'est signé qu'entre deux parties (État et communautés bénéficiaires), qu'il n'impose pas l'intervention d'un médiateur et qu'il ignore les procédures en matière de sécurisation foncière relative ;
- des dispositifs d'intervention des opérateurs et des organismes d'appui insuffisamment harmonisés sur le terrain : si le cadre juridique balise ces interventions, « *le premier guide à destination des techniciens ne paraît qu'en 1999, et il faut attendre 2002-2003 pour que soient élaborés des outils à destination des opérateurs et des organismes d'appui. À ce titre, la parution de 'directives générales' (toujours absentes à ce jour) indiquant les procédures à suivre tout au long du processus, avec une déclinaison par ressources spécifiques, n'a jamais été engagée alors qu'elle aurait dû constituer une priorité* » (ibid., p. 4) ;
- la procédure de sécurisation foncière relative estimée par les opérateurs et organismes d'appui comme une contrainte : considérée trop complexe (difficulté de mise en œuvre, manque d'implication des services fonciers, etc.) et dénotant une centralisation du processus décisionnel qualifiée d'excessive ;
- le manque d'une véritable campagne d'information nationale sur les transferts de gestion à destination du grand public ;
- l'absence d'un système de suivi-évaluation ne permettant pas de connaître la situation exacte des transferts de gestion sur le territoire national.

Cet instrument, en dépit de ses limites, a été, et continue d'être, tout à fait symptomatique d'une démarche que l'on qualifiera volontiers de développement durable. Au delà du contexte malgache, elle trouve son origine et sa justification dans les positions défendues par de nombreux auteurs issus du courant *ecological economics*. Selon nous, la gestion communautaire, telle qu'entendue dans ce contexte, est le reflet d'une approche en termes de soutenabilité forte. La gestion communautaire est portée par des auteurs qui insistent sur la coévolution durable c'est-à-dire sur le fait que les sociétés et les écosystèmes évoluent de manière combinée (Swaney, 1987 ; Norgaard, 1994). Ostrom et Bentley (1995, p.251) précisent ainsi : « *Norgaard se sert de ses propres expériences pour illustrer les raisons pour lesquelles les projets de développement ont fréquemment produit des résultats contre-intuitifs et non-intentionnels. (...) Ceci conduit Norgaard à mettre en avant l'importance de considérer la communauté comme l'arène au sein de laquelle les individus peuvent découvrir leurs interdépendances et s'engager dans la résolution du problème* ». Ce concept de coévolution durable qui repose sur un postulat de rationalité économique étendue, prend son ampleur dans des arrangements au niveau local, communautaire. La gestion communautaire se positionne également de manière médiane entre régimes de propriété privée et régulation administrative dans le cadre d'un régime de propriété publique (Runge et Defrancesco, 2006). Pour les tenants de la gestion communautaire, celle-ci constitue ainsi une troisième voie entre le marché et l'Etat. Il y a donc une convergence entre la rhétorique utilisée pour justifier la gestion communautaire et le développement durable.

Dans le contexte particulier de Madagascar, les propositions théoriques précédentes favorables à la gestion communautaire ont trouvé un écho favorable au sein des acteurs nationaux de la politique environnementale en raison d'une évidente convergence avec l'institution nationale, très idéalisée aujourd'hui, du *fokonolona*, communauté rurale de base qui trouve des origines dans l'organisation politique précoloniale de l'Imerina (Condominas, 1960), déjà ravivée lors de la période socialiste. La question communautaire à Madagascar apparaît centrale dans les dynamiques longues de transformation du monde rural, et il est donc compréhensible que l'approche environnementale promue aujourd'hui s'appuie, pour des considérations à la fois idéologiques et pratiques, sur les communautés locales.

### **3.2. LA VALORISATION DE LA BIODIVERSITE ET DES RESSOURCES NATURELLES PAR DES FILIERES ECONOMIQUES**

La valorisation (patrimoniale et / ou économique) qui peut être définie comme « *une production de valeur ajoutée par le biais de la transformation et de la commercialisation des ressources de la biodiversité* » (Requier-Desjardins, 2005, p.77), est un outil essentiel de développement durable, notamment en créant des revenus pour les populations locales, directement concernées par l'usage des ressources d'un territoire de conservation ou même d'un terroir rural dédié aux activités agricoles. Il s'agit de créer ou d'améliorer des filières économiques qui ne dégradent pas l'environnement et qui, par effet de substitution, incitent les populations locales à privilégier ces activités ainsi promues au détriment de celles destructrices de l'environnement. Elle implique l'articulation des structures de gouvernance autour des diverses formes de coordination entre acteurs dans une économie de marché.

Le programme environnemental dans sa phase 2 (PE II) a conçu un certain nombre d'outils de promotion de la valorisation de l'environnement ; notamment l'écotourisme mais aussi l'apiculture et la collecte et la transformation des plantes médicinales et aromatiques. Un bilan des études de filières, mené en 1998 par l'ONE, a mis en évidence une instabilité liée à la forte dépendance à l'égard des marchés intérieur et extérieur. Elles sont, également pénalisées par une irrégularité de la qualité et de la quantité des produits, notamment à l'exportation, ainsi que par un manque de conformité avec la réglementation et de la législation en vigueur. Les incitations économiques pour la gestion et la conservation au niveau local sont en conséquence très faibles, même si ces activités sont sources complémentaires de revenus familiaux. Les travaux réalisés sur l'écotourisme montrent ainsi que le caractère alternatif de cette activité vis-à-vis des usages traditionnels (pêche par exemple) est loin d'être garanti en raison de l'absence de retombées économiques directement « palpables » pour les populations locales (Chaboud *et al.*, 2004).

En outre, l'approche filière se base sur les inventaires des potentiels existants des ressources dans un territoire donné, comme l'exemple des plantes médicinales à Bevoay dans la région du Menabe au sud-ouest de Madagascar. Au delà de l'inventaire, le choix des ressources dépend de leur disponibilité dans la localité, de la dynamique et de la réceptivité locale couplées avec l'existence de demande sur le marché (SAGE, 2004). L'implication effective des communautés locales dans la filière implique une meilleure organisation au niveau local et suppose la concertation entre les acteurs intervenant aux différents maillons de la filière, de la collecte à la commercialisation des produits, ceci pour limiter réduire le nombre et les bénéfices des intermédiaires au profit des communautés organisées (SAGE, 2004). À travers l'analyse d'expériences antérieures autour de la forêt des *Mikea* dans le sud-ouest de l'île, Méral *et al.* (2006) mettent en avant quatre conditions favorables à une valorisation effective de la biodiversité<sup>10</sup> avec implication de communautés locales, d'acteurs privés et de l'État :

- L'émergence d'une action collective sur un territoire donné, conditionnée par le partage d'un objectif commun sur la nature du projet et l'adéquation de pratiques traditionnelles avec les nécessités techniques et organisationnelles de l'activité de valorisation ;
- La génération de bénéfices suffisants pour compenser les pertes de revenus dues à l'arrêt des pratiques non durables ;

---

<sup>10</sup> Via les filières plantes médicinales, écotourisme et miel.

- La nécessité d'un ancrage territorial de l'activité de valorisation (promotion de ressources territorialisées visant des marchés de niche) ;
- La limitation des effets pervers au détriment de la durabilité des ressources exploitées<sup>11</sup>.

### 3.3. LA PLANIFICATION LOCALE

Il est notable de constater que si la pratique de la planification macro économique a été abandonnée suite aux recommandations économiques d'inspiration libérale des institutions de Bretton Woods, elle s'est avérée ravivée à des échelles décentralisées, entre autres, autour de la déclinaison locale des politiques publiques environnementales.

La philosophie de la deuxième phase du plan environnemental (1997-2002/2003) s'inscrit pleinement dans celle du Rapport Bruntland, avec une volonté de mettre l'accent sur la planification intercommunale et/ou éco-régionale. Le PE II, à travers ses agences d'exécution (ONE, ANGAP, ANAE<sup>12</sup>) et en collaboration avec ses partenaires, s'est concentré sur la structuration des instances de représentation des communautés de base, et ce sur plusieurs niveaux : associations villageoises, structures locales, communales, intercommunales, régionales. Plusieurs dispositifs sont ainsi mis en place : comités régionaux de planification, structures intersectorielles et multi-acteurs, groupes de travail et de réflexion spécifique à la gestion intégrée des zones côtières... Toutes ces institutions visent l'élaboration de plans de gestion durable des ressources à des niveaux décentralisés ; démarche facilitée par la mise en œuvre de la politique de décentralisation plus générale poursuivie à Madagascar.

Plus spécifiquement, l'Office National de l'Environnement (puis le Service d'Appui à la Gestion de l'Environnement - SAGE<sup>13</sup>) ont mis en œuvre cette planification concertée, appelé *Sous-programme*. La philosophie qui sous-tend les sous-programmes est à rapprocher de celle des Agendas 21 locaux. Ils sont définis comme : « un outil de décision et de négociation en vue de la gestion durable des ressources naturelles (...). [Il s'agit d'un] processus de planification ascendant et participatif mené à différentes échelles : régionale, intercommunale, communale et locale (...). [Il doit] permettre à tous les acteurs au niveau d'une région de se concerter pour l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies et des plans d'actions pour le développement durable, répondant aux problématiques environnementales définies en commun » (SAGE, 2004, p. 6).

Les structures locales (*fokontany*, commune, intercommunale) ont, chacune à leur niveau, comme objectif d'élaborer les priorités en matière de développement durable. Les représentants des villageois élaborent, au sein de la structure locale de concertation, une liste de projets susceptibles de participer au développement de leur village. Puis au sein d'une structure communale de concertation, les représentants de chaque *fokontany*<sup>14</sup> regroupent les thèmes choisis à l'échelon inférieur et déterminent de manière lexicographique les priorités pour la commune. Enfin, les priorités communales sont discutées au sein de la structure intercommunale de concertation. Au niveau intercommunal, les priorités disparaissent au profit d'une classification par grand thème. De ce fait, l'ordre de priorité

<sup>11</sup> Par effets pervers (ou contre-intuitifs), on entend des comportements non prévus initialement et qui peuvent avoir pour effet d'accroître la dégradation environnementale au lieu de les réduire. Concrètement, nous avons identifié trois risques importants : le risque de surexploitation (gaspillage pouvant être accentué par un manque de savoir-faire d'acteurs attirés par le projet en vue d'en retirer des rentes à court terme ; problème perceptible par exemple dans la filière aromatique ou plantes médicinales), le risque d'éviction d'acteurs ou d'usages traditionnels (emprise foncière excluant la population riveraine du littoral par exemple) et enfin le risque de complémentarité de l'activité promue avec celle dégradant l'environnement (effet alternatif inexistant) (Méral *et al.*, 2006).

<sup>12</sup> Association Nationale d'Actions Environnementales.

<sup>13</sup> Le SAGE est une association malgache créée en 2002 qui regroupe plusieurs anciennes cellules de l'ONE dont l'AGERAS. Le lecteur trouvera des informations sur cette association sur le site <http://www.madagascar-sage.org/sage.htm>

<sup>14</sup> Le *fokontany* est un découpage administratif et territorial existant depuis les années 1970 à Madagascar. Il est à la base des collectivités décentralisées à Madagascar. Le *fokontany* est constitué par un ou plusieurs villages. Une commune est un regroupement de plusieurs *fokontany*.

défini au niveau communal est surtout utile pour le représentant de la commune lorsque celui-ci doit définir, au niveau intercommunal, les thèmes d'intervention. En effet, comme le souligne l'AGERAS (2001, p.1) : « [le sous-programme] servira d'outil de négociation auprès des sources de financement et de collaboration avec les partenaires régionaux et/ou nationaux pour la structure intercommunale de concertation (...). Il permettra également de faciliter le suivi des impacts des actions et de contribuer au développement durable ».

On peut illustrer ce processus en présentant une des listes des thèmes susceptibles de concourir au développement d'une commune rurale du Sud-ouest de Madagascar (Manombo) en 2001 (cf. schéma 1, p.16). La colonne à gauche classe de manière décroissante la priorité des projets mentionnés dans la colonne suivante. Celle-ci recense les projets de développement représentés par des mots-clés. A droite de cette colonne se trouve un groupe de 13 colonnes représentant les 13 *fokontany* de la commune. Lorsque l'un des 13 *fokontany* considère qu'un projet est important pour lui, la case d'intersection est assombrie (reproduit ici par un signe « x »). S'il existe déjà un projet en cours alors la case est noircie (reproduit ici par un signe « x »).

Il est intéressant de souligner que ce processus va conduire les populations locales (et leurs représentants) à identifier des projets de toute nature, et non pas seulement à caractère environnemental. Dans le cas précédent, les projets de nature environnementale (Gelose, pépinières...) ne constituent qu'une faible proportion des thèmes retenus (moins de 20 %), alors que plus de la moitié (60 % environ) peuvent être qualifiés de nature économique (infrastructures, soutien aux filières...) et enfin 20 % relatifs au domaine social (services de santé, éducation...). Cette planification participative apparaît en accord avec les principes de développement durable ; même si la dynamique est insufflée sur la base d'une problématique écologique, la manière de l'aborder est globalisante en considérant l'aménagement du territoire comme vecteur de la durabilité.

Ces souhaits remontent progressivement à l'échelon supérieur (communal) pour aboutir à l'élaboration de plans communaux de développement (PCD). L'ensemble des informations contenues dans ces PCD a été synthétisé par l'ONE et ses structures dans les sous-programmes. On peut illustrer cette initiative à travers un cas précis, toujours dans le Sud-ouest malgache (cf. schéma 2, p. 17). A l'instar du tableau précédent, chaque territoire (ici les communes) est représenté par une colonne ; les lignes correspondants aux projets et/ou objectifs. Les cases cochées correspondent également à l'intérêt que porte la commune au projet. Pour chaque action projetée, une institution en charge de l'exécution est identifiée, puis une autre (ou plusieurs) susceptible de soutenir financièrement le projet (éléments non reproduits dans ce schéma).

Là encore, on peut être frappé par la transversalité des objectifs. Si certains visent directement la gestion environnementale, d'autres auraient très bien pu être mis en avant par l'administration agricole ou les ONG de développement rural comme par exemple l'objectif « *rendements et production agricole améliorés* ». On notera également que le terme de « *référéntiel de développement durable* » apparaît explicitement et est associé à l'idée de plan d'aménagement.

La période du PE II est également marquée par le foisonnement des structures locales grâce notamment à la mise en place du Plan National d'Action pour le Développement Rural (PADR). Sur la base de ce plan, les autorités ont constitué dans les régions concernées des Groupes de Travail de Développement Rural (GTDR) qui ont pour but de regrouper les acteurs du développement et de permettre la mise en relation des offreurs et des demandeurs de financement. Le PADR a débuté en 1999 et bénéficie du soutien de la Banque Mondiale à travers le Projet de Soutien au Développement Rural (PSDR). Le PADR a pour objectif de structurer l'ensemble des initiatives privées et publiques promouvant le développement agricole.

Ces initiatives trouvent un écho particulier dans le cadre de la décentralisation et de l'autonomie des provinces, décidées en 2002. Le début des années 2000 est donc à plusieurs points, dans différents secteurs économiques, la période durant laquelle les questions de la décentralisation et de la planification locale des priorités de développement s'expriment avec le plus de vitalité. De nombreux



bailleurs de fonds (plus développement qu'environnement) adoptent cette démarche *bottom-up* (PNUD, FID<sup>15</sup>...). Aux PCD initialement mis en œuvre par les environnementalistes dans le cadre du PE II, succèdent de manière plus générale les PCD promus par l'Etat dans le cadre de sa politique de décentralisation. Ils deviendront obligatoires pour l'ensemble des communes malgaches et doivent permettre d'orienter les flux d'aide et les projets. Il est d'ailleurs assez étonnant de remarquer que progressivement, les acteurs de l'environnement qui avaient pris l'habitude à travers leurs PCD d'aborder l'ensemble de la problématique du développement durable (cf le schéma 1), se voient, à partir des années 2002-2003, contraints, par les tutelles ministérielles, de mettre au point un guide d'élaboration de « PCD *vert et genré* » susceptible d'être utilisé par n'importe quelle commune malgache<sup>16</sup>.

#### **4. MADAGASCAR FACE AU DEVELOPPEMENT DURABLE : QUELLES DIFFICULTES STRUCTURELLES ?**

L'expérience malgache cherche à aller au-delà d'une simple politique environnementale en visant la mise en œuvre de dispositifs de développement durable au niveau local. A ce titre elle est riche d'enseignements. Ayant porté sur près de 20 ans, il est possible d'en dégager les spécificités, afin d'alimenter les débats sur la mise en application de principes et de dispositifs relevant du développement durable dans un pays du Sud.

De manière générale, les politiques visant le développement durable dans les pays en développement sont en premier lieu confrontées aux carences de l'Etat (Castellat *et al.*, 2008). Spécifiquement pour Madagascar, on suivra par exemple le constat réalisé par Belvaux (2007) qui souligne le déficit d'encadrement des collectivités territoriales et des structures de regroupement local, l'incapacité de l'administration et de ses services déconcentrés à produire des documents de planification (zonage et aménagements forestiers), de nombreuses carences en matière de contrôle des flux (produits forestiers ligneux et non ligneux) et un laxisme dans le recouvrement de l'impôt (taxes et redevances). Ainsi, écrit-il, « *la restauration d'un 'État de droit' constitue la pierre angulaire pour améliorer le système. Une administration forte, dotée de moyens de contrôle adaptés, une gouvernance locale autonome ne subissant pas de pressions politiques exogènes, la mise en place d'une fiscalité 'de proximité' permettant au citoyen de voir comment est utilisé et à qui profite l'impôt figurent parmi les principaux axes de travail à encourager* » (p.72).

Plus particulièrement, nous identifions trois difficultés structurelles importantes de mise en œuvre d'actions publiques s'inscrivant dans le cadre du développement durable :

- La première renvoie au décalage à la fois d'échelles de mise en œuvre et de temporalités entre agendas des parties prenantes ;
- La deuxième a trait au problème de l'opérationnalisation de la transversalité du développement durable et des prérogatives entre institutions ;
- Enfin, la dernière concerne la délicate question de l'équilibre entre les trois piliers du développement durable dans un pays où l'objectif de croissance économique est *in fine* considéré comme prioritaire par rapport aux deux autres dimensions du développement durable, comme le rappelle le slogan du « développement durable et rapide » lancé sous le régime de l'actuel Président.

---

<sup>15</sup> Fonds d'Intervention pour le Développement.

<sup>16</sup> Les PCD verts et genrés sont des plans de développement qui doivent tenir compte de la dimension environnementale et du rôle des femmes dans les politiques de développement local.

#### 4.1 LES DIFFERENCES D'ECHELLES ET DE TEMPORALITES

L'expérience malgache en matière de développement durable est confrontée à des problèmes structurels que nous regroupons en deux catégories : les échelles et la temporalité dans lesquelles s'inscrivent les actions.

Toutes les actions menées dans le cadre d'une gestion durable de l'environnement à Madagascar sont confrontées au à la difficile question du passage à l'échelle nationale. En règle générale, les projets qui promeuvent la gestion communautaire, la valorisation économique, ou la planification participative sont susceptibles de réussir à condition que l'appui extérieur soit important, localisé et agissant sur le long terme. C'est en règle générale ce qui se passe avec les projets de développement menés par des bailleurs de fonds. Les difficultés surgissent avec le passage d'une logique de projet à celle de politique publique. Les conditions de réussite d'une telle extrapolation sont très aléatoires, en raison de plusieurs facteurs : faiblesse de l'administration en charge de la politique publique, ressources financières insuffisantes pour le suivi... Au final, les exemples de réussite d'initiatives de développement durable sont nombreux mais très localisés et reflètent la philosophie d'intervention des bailleurs de fonds. On assiste alors à une mosaïque de projets plutôt qu'à l'émergence d'une véritable politique. Ce constat assez général dans le domaine de l'aide au développement l'est d'autant plus dans le cas des actions relevant d'une démarche de développement durable qui nécessite un fort ancrage local et des temporalités longues<sup>17</sup>.

La problématique de la temporalité renforce celle des échelles tout en constituant une difficulté à part entière. Le développement durable implique des changements structurels importants et notamment une perspective longue à la fois aux niveaux des individus et des dispositifs d'action publique eux-mêmes. Ces deux points semblent très sensibles à Madagascar.

Ainsi la temporalité des agriculteurs et des pêcheurs est relativement courte. La vulnérabilité et la précarité récurrentes auxquelles ils doivent faire face rendent difficile toute projection dans le long terme. Les initiatives de gestion durable sont ainsi perçues comme contraignantes : leurs coûts sont immédiats par rapport à des avantages futurs entachés d'un haut degré d'incertitude. La question n'est pas tant un problème de préférence pour le présent, comme le soulignent les économistes, que celle de l'absence de structures d'actifs (notamment assurantiels) leur permettant de faire face aux risques (économiques, climatiques, politiques...). Les ressources naturelles et l'environnement font partie des actifs stratégiques mobilisables en temps voulu. Baland et François (2005) recensent plusieurs travaux qui mettent tous en exergue le rôle de filet de sécurité des ressources naturelles, en particulier pour les plus pauvres des pays du Sud. Comme le souligne McSweeney (2005) l'assurance naturelle occupe une place prépondérante aux yeux des riverains des écosystèmes (forêt ou lagon par exemple) car les conditions de vie de ces populations sont particulièrement risquées et leur isolement géographique exclut tout recours à une assurance formelle. L'écosystème ou certains de ses composantes deviennent alors un actif au sein d'un portefeuille plus ou moins diversifié et qui remplissent une fonction d'assurance (Aknin *et al.*, 2007).

Mais les conflits de temporalités sont encore plus significatifs lorsqu'ils sont relatifs aux rythmes des projets et des politiques. Sous régime d'aide internationale, le pas de temps des projets est relativement court (environ 4 – 5 ans) et souvent ponctué d'incessantes évaluations (mi-parcours, ex-post, interne, externe...) qui réorientent les projets. Cette fréquence rapide tranche évidemment avec le

<sup>17</sup> Méral (2007) qualifie ainsi ce problème de « syndrome du site pilote » c'est-à-dire « le raisonnement qui consiste à justifier le passage à l'échelle d'un instrument de gestion de l'environnement sous prétexte que son expérimentation a été un succès sur un ou plusieurs sites pilotes. Compte tenu de l'attention et des moyens mis en œuvre dans les projets pilotes, ceux-ci aboutissent la plupart du temps à des résultats concluants. Toutefois, leur extrapolation au niveau macro-institutionnel comme outil de gestion de l'environnement n'aboutit pas automatiquement aux mêmes résultats positifs. Il en résulte alors un rejet massif du concept initial alors même que c'est le passage à l'échelle qui en est la principale raison. Ce mécanisme doit permettre d'intégrer à la réflexion sur l'effectivité des politiques publiques, l'idée selon laquelle il existe des contraintes exogènes à la mise en œuvre de l'instrument expérimenté sur les sites pilotes qui limitent de manière rédhibitoire leur application dans des conditions normales de politique publique » (p.141).

temps de l'incubation des projets visant le développement durable. Les exemples sont nombreux à Madagascar et ceux des dispositifs de gestion communautaire particulièrement flagrants. La philosophie de la gestion communautaire par les contrats GELOSE repose sur une démarche de médiation patrimoniale et de sécurisation foncière, dont la réalisation correcte nécessite du temps (Babin *et al.*, 2002).

Cette démarche fut respectée durant la première vague de contrats (1996-2001) au cours de laquelle moins de 100 contrats seront réalisés (Froger *et al.*, 2004). Malheureusement, ce faible nombre de contrats fut préjudiciable à une justification au niveau national de l'orientation en faveur de la gestion communautaire. Il fut donc décidé fin 2001 d'accélérer la contractualisation pendant une période très courte (avant la fin du PEII). Les contrats établis durant cette période l'ont été sans médiation ni sécurisation foncière. Alors que les médiateurs passaient plus d'une année pour chaque contrat lors des 10 premiers contrats, ce délai a été réduit à une à deux semaines lors de la deuxième phase (2002-2004). A l'issue du PE II, les bailleurs de fonds qui ont évalué le dispositif ont évidemment conclu que de nombreux contrats avaient été réalisés en dépit du bon sens. L'absence d'effectivité de la gestion communautaire s'explique ainsi par le décalage entre le temps court des bailleurs de fonds et de leurs relais nationaux et locaux, contraints d'évaluer rapidement leurs actions, et le temps long de la mise en œuvre de dispositifs de gestion durable des ressources et de l'environnement, impliquant une forte participation des parties prenantes.

#### **4.2. LA TRANSVERSALITE DU DEVELOPPEMENT DURABLE VERSUS LA SECTORIALISATION DES INSTITUTIONS**

Le développement durable à Madagascar et dans la plupart des pays du Sud a été principalement porté par les acteurs de l'environnement. On ne peut véritablement comprendre la genèse et les évolutions des politiques publiques dans les pays sous aide internationale sans analyser les politiques et la nature des bailleurs de fonds qui les soutiennent. Selon qu'il s'agisse en priorité d'une institution financière comme la Banque mondiale ou de donateurs bilatéraux, les orientations politiques divergent ; reflétant ainsi la sensibilité et les priorités de ces différents pays ou institutions (Andriamahefazafy et Méral, 2004).

Ainsi, le Plan malgache a-t-il été depuis le début financé en grande partie par la Banque mondiale et les Etats-Unis. Ceci explique le développement de liens très forts avec les grandes ONG internationales telles que Conservation International, WWF, WCS ainsi qu'avec des fondations privées américaines (Liz Claiborne Foundation par exemple). Cette communauté de vue implique une forte adhésion aux thèmes de la conservation ; si bien que les autres dimensions du développement durable sont la plupart du temps relégués au second plan (Méral *et al.*, 2008b).

De même, lorsqu'elles ont la volonté de dépasser la seule conservation pour aborder d'autres dimensions telles que l'économique et le social, les initiatives empiètent largement sur les prérogatives d'autres institutions sectorielles (ministères notamment). En effet, l'élaboration de stratégies de développement local (développement d'alternatives...) et pas seulement d'interdiction de la déforestation ou de la surpêche, suppose explicitement l'intervention d'institutions en charge du développement rural ou des ministères sectoriels (comme celui en charge de agriculture de l'élevage et de la pêche), insérés dans des logiques et des agendas qui leur sont propres, définis par les administrations compétentes et les bailleurs impliqués.

La coordination entre ces différentes instances est ainsi rendue très difficile. Malgré la mise en place de cellules de coordination, de groupes de travail ou encore de plateformes, ces difficultés perdurent et peuvent avoir des répercussions dramatiques pour les populations locales. Ainsi, pour atténuer les effets de l'arrêt de la déforestation, le projet de remise en culture des terres abandonnées a été mis en place dès 2001 dans la forêt des *Mikea* (Méral et Raharirinina, 2006 ; Aknin *et al.*, 2007). Etant du ressort de l'administration de l'agriculture (via le Plan d'Action pour le Développement Rural), cette initiative n'a pu être effective qu'en 2003 en raison de problèmes de fonctionnement de ce programme

national. La situation a été dramatique pendant de trop nombreux mois. Le retard dans l'octroi de matériel et de zébus pour les villageois a mis en porte à faux les acteurs issus de l'environnement, leur crédibilité dépendant en grande partie de la célérité d'autres institutions. Le compromis trouvé en 2002 pour atténuer les effets de l'arrêt de la déforestation a été ainsi pendant longtemps considéré comme une promesse non tenue. Cette défaillance ne provient pas tant de l'action des associations locales que du fait que ces dernières n'étaient pas considérées comme des partenaires stratégiques par l'administration de l'agriculture pour la mise en œuvre de la politique de développement rural, de la même manière qu'elles pouvaient l'être pour la politique environnementale.

La responsabilité n'incombe cependant pas toujours aux acteurs extérieurs à la sphère environnementale. On assiste ainsi à de nombreuses actions de promotion de l'écotourisme sans pour autant que les professionnels de ces secteurs soient impliqués dans la réflexion et l'élaboration des actions stratégiques...

Finalement, les politiques qui visent à complexifier les instruments de gestion de l'environnement en préconisant d'élargir la palette des outils au-delà des seuls dispositifs de conservation des ressources emblématiques sont confrontées à une certaine inertie. Cette résilience dans les trajectoires des politiques environnementales est en grande partie imputable aux réticences des différentes institutions à partager leurs prérogatives institutionnelles (issues des découpages administratifs ou ministériels), ce qui vient conforter les points de vue conservateurs qui jugent inefficaces ces dispositifs et encouragent le maintien des politiques dans un schéma très classique de priorité donnée à la conservation.

#### **4.3. LE PROBLEME DE LA CONCILIATION ENTRE OBJECTIFS ENVIRONNEMENTAUX, SOCIAUX ET ECONOMIQUES**

Au-delà des difficultés mentionnées précédemment, se pose le problème plus général de la compatibilité des objectifs environnementaux et sociaux par rapport au développement économique. L'intégration de l'environnement dans les politiques publiques n'est pas uniquement freinée par les questions d'échelles, de temporalités voire de prérogatives institutionnelles. Elle est également directement liée à son adéquation avec les contraintes des filières économiques existantes. Les travaux relatifs à un secteur porteur sur lequel Madagascar dispose d'une compétitivité internationale notable, en l'occurrence la filière pêche, montrent clairement les difficultés de mise en œuvre d'actions publiques s'inscrivant dans le cadre du développement durable (Chaboud, 2007).

Face aux actions menées pour gérer durablement les ressources marines et côtières à Madagascar, on constate un contraste fort entre l'adhésion récente des armateurs industriels aux considérations environnementales dans la gestion des pêches et les difficultés observées pour infléchir la dynamique de surexploitation chez les pêcheurs traditionnels crevetiers ou *vezo*.

La pêche industrielle cherche la voie d'une stratégie doublement gagnante où la rationalisation économique de l'exploitation des stocks de crevettes va de pair avec un moindre impact sur les écosystèmes marins. Ce *greening* industriel peut être aussi vu comme une réponse stratégique des armements déjà établis face au risque de l'arrivée de nouveaux investisseurs dans la pêcherie, ces derniers devant alors faire face à des coûts d'entrée plus élevés. Ce peut être aussi un moyen d'inciter l'État à prendre des mesures plus fortes pour mieux contrôler la pression de la pêche traditionnelle sur les stocks crevetiers, le secteur privé industriel incitant ainsi la puissance publique à plus d'interventionnisme environnemental.

Par contre, nous avons constaté que l'insertion de la pêche traditionnelle dans la gestion durable des ressources marines s'avère quant à elle beaucoup plus délicate. Tout d'abord, en raison de la pauvreté généralisée qui rend les acteurs économiques moins réceptifs aux perspectives de gains à long terme. Ensuite, en raison de la répartition à court terme des coûts et des gains espérés d'une réorientation des systèmes d'exploitation et de gestion. Si les pauvres ne doivent pas porter la responsabilité des

atteintes environnementales (Weber, 2005), la grande pauvreté reste une contrainte fondamentale pour l'émergence d'une vision environnementale partagée et à long terme. Pour la pêche traditionnelle crevettière ou poissonnière, un des enjeux reste le degré de contrôle des acteurs locaux sur les filières de valorisation des produits, notamment pour la formation des prix. Ainsi les primes à la qualité offertes sur le marché international, pour des produits tels que les crevettes de pêche, ne sont que trop peu répercutées sur le prix aux petits producteurs, ce qui ne les incite pas à des choix productifs visant à privilégier la qualité des produits plutôt que leur quantité.

Les pêcheurs *vezo* du Sud-ouest de Madagascar sont, quant à eux, concernés en premier lieu par la création d'aires marines protégées ; ils sont donc confrontés à la recombinaison des systèmes d'activité où la pêche devra s'articuler avec d'autres secteurs comme le tourisme. Ici aussi la capacité locale à maîtriser de telles évolutions peut être questionnée, c'est pourtant elle qui conditionne l'adhésion aux nouveaux modes d'usage et de gestion des ressources et donc leur succès à terme. Ceci souligne les difficultés de l'adhésion des pêcheurs traditionnels à des mesures dont ils supportent les coûts immédiats sans être assurés d'un partage équitable des gains futurs espérés, en raison du mode de formation du prix au producteur. Un nouveau mode de gouvernance de la filière, qui n'apparaît pas envisagé jusqu'ici, est sans doute l'une des conditions pour intégrer la pêche traditionnelle à la réforme du système de gestion de la pêcherie crevettière.

Enfin, comme nous l'avons déjà souligné, la marche (forcée ?) vers la gestion durable des ressources marines est accompagnée d'une révision du rôle et de la place de l'État : cogestion avec le secteur privé industriel pour la pêche crevettière, choix environnementaux négociés avec les bailleurs de fonds et les grandes ONG pour la création d'AMP mais aussi gestion déléguée et transferts de gestion aux communautés locales. La gestion durable des ressources marines suppose donc des compromis subtils entre objectifs de conservation promus par les ONG, contraintes économiques, de viabilité d'une filière confrontée à la concurrence internationale et enjeux sociaux liés à l'impératif de réduction de la pauvreté dans les communautés de pêcheurs.

Finalement, l'équité dans l'effort menant à une gestion durable des ressources d'une filière quelconque est clairement questionnée en raison de la grande différence sociale et économique des différents acteurs de la filière. Les règles de gestion durable peuvent être très difficiles à élaborer ou à accepter pour les catégories les plus démunies de la filière, en l'occurrence ici les exploitants traditionnels.

## **CONCLUSION**

Nous avons souligné l'importance de l'engagement politique de Madagascar en faveur du développement durable, ainsi que les réorientations de l'action publique induites s'accompagnant d'une révision du rôle et de la place de l'État. Madagascar a mis en place un dispositif original, précoce et ambitieux de planification environnementale. En dépit de ces vicissitudes, elle constitue un effort sans précédent pour tendre vers une gestion plus durable de l'environnement et des ressources naturelles et vers une plus grande intégration des dimensions écologiques et sociales dans le trajectoire de développement de ce pays.

Les expériences de développement durable réalisées dans ce cadre sont riches d'enseignements car elles nous ont permis d'analyser un ensemble de difficultés, certaines étant spécifiques à la notion même de développement durable (transversalité, équilibre des piliers...), d'autres plus traditionnelles étant liées aux interférences entre acteurs autochtones (de la population locale aux cadres de l'administration) et intervenants extérieurs (bailleurs, ONG de conservation, privés...).

Par ailleurs, l'expérience malgache illustre l'importance de l'aide au développement dans la conduite du développement durable. Il convient de garder à l'esprit les interrelations nouées entre les différents acteurs internationaux (agences d'aide bilatérale ou multilatérales, ONG, firmes multinationales, etc.) et malgaches, ainsi que le positionnement de Madagascar sur la scène internationale pour comprendre les tenants et les aboutissants de l'expérimentation malgache du développement durable. Celle-ci s'inscrit dans les cadres globaux du développement : le pays s'est en effet engagé dans le tout

participatif et le local au moment où l'Etat était discrédité et où les politiques de développement se focalisaient sur la décentralisation, les acteurs non gouvernementaux et le renforcement politique (*empowerment*) local. Aujourd'hui, on assiste à une réorientation de l'action publique vers des modalités plus centralisées de gestion de l'environnement et des ressources naturelles au moment où les discours globaux de développement octroient à nouveau une certaine légitimité à l'Etat dans la construction des politiques publiques. Aborder cette thématique à Madagascar permet de réfléchir à la question du degré de liberté de ce pays quant à la définition de ses choix de développement et d'action publique ; voire plus généralement de questionner, à l'instar de Goedefroit et Reveret (2006, p.12), l'importance du « *processus de transfert idéologique propre au développement puisque ces idées, sont, cette fois encore, essentiellement construites sur une vision fabriquée de ces réalités locales, sur ce 'que nous pensons qu'ils pensent et qu'ils font'* ».

## Références

AGERAS, 2001, *Charte de responsabilité de la forêt des Mikea*, mimeo, service d'Appui à la Gestion Régionalisée de l'Environnement et à l'Approche Spatiale, Toliara, Madagascar.

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

Andriamahefazafy F., Méral Ph., Rakotoarijaona J.R., 2007, La planification environnementale : un outil pour le développement durable ?, in Chaboud C., Froger G., Méral Ph. (dir.), *Madagascar face aux enjeux du développement durable. Des politiques environnementales à l'action collective locale*, Paris : Karthala, pp. 23-49.

Aknin A., Aubry Ch. et Ph. Méral, 2007, « Risques et stratégies paysannes dans la forêt des Mikea », in Chaboud C., Froger G., Méral Ph. (dir.), *Madagascar face aux enjeux du développement durable. Des politiques environnementales à l'action collective locale*, Paris : Karthala, pp. 203-228.

Babin D., Antona M., Bertrand A. et J. Weber, 2002, Gérer à plusieurs les ressources renouvelables : subsidiarité et médiation patrimoniale par récurrence, in : Cormier-Salem M.C., Juhé-Beaulaton D., Boutrais J. et B. Roussel (dir.) *Patrimonialiser la nature tropicale : dynamiques locales, enjeux internationaux*, IRD éditions, Collection colloques et séminaires, Paris, pp. 79-100.

Baland J.-M., François P. 2005, Commons as insurance and the welfare impact of privatization. *The Journal of Public Economics*, n°89, pp 211-231.

Belvaux E., 2007, La mise en œuvre d'une politique décentralisée de gestion des ressources naturelles : un exercice délicat, in Chaboud C., Froger G., Méral Ph. (dir.), *Madagascar face aux enjeux du développement durable. Des politiques environnementales à l'action collective locale*, Paris : Karthala, pp. 51-79.

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

Castellanel Ch., Méral Ph. et R. Lapeyre, 2008, « La gestion concertée des ressources naturelles et de l'environnement : propos introductifs », in Méral Ph. et al. (dir.), *La gestion concertée des ressources et de l'environnement au fil du temps*, Karthala/MAEE, Paris, pp.7-26.

Chaboud C., Froger G. et Ph. Méral, 2007, (dir.), *Madagascar face aux enjeux du développement durable. Des politiques environnementales à l'action collective locale*. Karthala, Paris, 308 pages.

Chaboud C., 2007, L'exploitation durable des ressources marines et côtières, in Chaboud C., Froger G., Méral Ph. (dir.), *Madagascar face aux enjeux du développement durable. Des politiques environnementales à l'action collective locale*, Paris : Karthala, pp. 229-257.

Chaboud C, Méral P. et D. Andrianambinina, 2004, Le modèle vertueux de l'écotourisme : mythe ou réalité ? L'exemple d'Anakao et Ifaty/Mangily à Madagascar, *Mondes en développement*, vol. 32, n°125 pp 11-32.

Condominas G., 1960, *Fokonolona et collectivités rurales en Imerina*, Paris, Berger - Levrault, 1960, 236 p.

Froger G., 2006, Significations et ambiguïtés de la gouvernance dans le champ du développement durable, *Mondes en développement*, vol. 34, n°136, pp. 11-28.

Froger G. et F. Andriamahefazafy, 2003, Les stratégies environnementales des organisations internationales dans les pays en développement : continuité ou ruptures ?, *Mondes en Développement*, n°124, pp. 49-76.

Froger G., Méral Ph. et V. Herimandimby, 2004, The expansion of participatory governance in the environmental policies of developing countries: the example of Madagascar, *International Journal of Sustainable Development*, vol. 7, n°2, pp. 164-184.

- Goedefroit S. et J.-P. Reveret, 2006, Introduction, in Goedefroit S. et J.-P. Reveret (dir.), Quel développement à Madagascar ?, *Etudes rurales*, n°178, pp. 9-22.
- Hufty M. et F. Muttenter, 2002, Devoted Friends: the Implementation of the Convention on Biological Diversity in Madagascar, in Le Prestre Ph. (dir.), *Governing Global Biodiversity*, Londres: Ashgate, pp. 279-310.
- Mc Sweeney K. 2005, Natural insurance, forest access and compounded misfortune: forest resources in smallholder coping strategies before and after hurricane Mitch, North-eastern Honduras, *World Development*, 33, pp. 1453-1471.
- Maldidier C. 2001, *La décentralisation de la gestion des ressources renouvelables à Madagascar : les premiers enseignements sur les processus en cours et les méthodes d'intervention*, Office National de l'Environnement, Antananarivo.
- Meadows D.H., Meadows D.L., Randers J. et W.W. Behrens, 1972, *Halte à la croissance ?*, Trad. fr., Fayard, Paris.
- Méral Ph., et V. Raharinirina-Douguet, 2006, « En attendant les zébus ou les enjeux de la gestion durable de la forêt des Mikea », in Goedefroit S. et J.-P. Reveret (dir.), Quel développement à Madagascar ?, *Etudes rurales*, n°178, juillet-décembre, pp.161-180.
- Méral Ph., Raharinirina V., Andriamahefazafy, F. et D. Andrianambinina, 2006, « La valorisation économique de la biodiversité : entre filière et territoire », *Économie Rurale*, n°294-295, juillet-octobre, pp. 74-89.
- Méral Ph., 2007, *Vers une économie écologique appliquée aux pays en développement*, rapport d'habilitation à diriger les recherches, Université de Versailles Saint Quentin en Yvelines, 209 p.
- Méral Ph, Castellanet Ch. et R. Lapeyre, 2008a, (dir.), *La gestion concertée des ressources naturelles. L'épreuve du temps*, Gret Karthala, Paris, 333p.
- Méral Ph., Froger G., Andriamahefazafy F. et A. Rabearisoa, 2008b, « Le financement des aires protégées : quelles modalités ? Le cas de Madagascar », in Aubertin C. et Rodary E. (dir.), *Les aires protégées : ruptures ou continuité ?*, IRD Editions, à paraître.
- Mesarovic E. et E. Pestel, 1974, *Stratégie pour demain*, Seuil, Paris.
- Norgaard R.B., 1994, *Development Betrayed : The end of progress and a coevolutionary revisioning of the future*, Routledge, New York.
- Ostrom E. et F.A. Bentley, 1995, Book Reviews: "Development betrayed. The end of progress and a coevolutionary revisioning of the future : Richard B. Norgaard", *Ecological Economics*, vol. 12, n°3, 251-252.
- Razafindrabe M., 1996, *La gestion communautaire des ressources naturelles renouvelables à Madagascar*, CERG2R, Antananarivo.
- Requier-Desjardins D., 2005, La valorisation économique de la biodiversité : ancrage territorial et gouvernance de la filière, *Liaison Energie-Francophonie*, n°66-67, pp 77-81.
- RESOLVE-PCP-IRD (Consortium), 2004, *Évaluation et perspectives des transferts de gestion des ressources naturelles dans le cadre du programme environnemental 3*, Rapport Final de la phase 1, Antananarivo.
- RESOLVE-PCP-IRD (Consortium), 2005, *Évaluation et perspectives des transferts de gestion des ressources naturelles dans le cadre du programme environnemental 3*, Rapport Final de Synthèse, Antananarivo.
- Runge C.F. et E. Defrancesco, 2006, Exclusion, Inclusion, and Enclosure: Historical Commons and Modern Intellectual Property, *World Development*, vol. 34, n°10, 1713-1727.
- SAGE, 2004, *La gestion durable des ressources renouvelables*, Programme MAG96G31/MAG97003, PNUD, Antananarivo.
- Swaney J., 1987, Elements of a Neoinstitutional Environmental Economics, *Journal of Economic Issues*, Vol. 21, n°4, 1739-1779.
- Weber J., 2005, Environnement : les pauvres ne sont pas coupables, Sciences Humaines, hors série, *Sauver la planète, les enjeux sociaux de l'environnement*, n°49, pp 40-48.
- World Bank, 1996, Environmental Assessments and National Action Plan, OED Précis, Operations evaluation department, n°130, Washington.

Priorités	Intitulés du Projet	Village cible												
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1	Aménagement/réseaux hydro-agricoles				X	X	X	X						
2	Pistes rurales	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
3	Maison des jeunes							X						
4	GELOSE	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
5	Reboisement de mangroves		X	X	X	X	X							
6	Micro-crédit						X							
7	Petit élevage	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
8	Apiculture	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
8 bis	Gestion communautaire de site forestier					X	X	X	X	X	X	X	X	X
9	Adduction d'eau potable						X	X						
10	Hôpital		X	X		X	X		X		X			
11	Hangar Marché	X	X	+	X	+	+	X	X	X	X	X	X	X
12	Culture de contre saison	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
13	Maraîchage					X	X							
14	Arboriculture fruitière	X	X	X	X	X	X	X						
15	Electrification	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
16	Urbanisation	X												X
17	Ecoles						X							X
18	Puits éoliens	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
18	Equipement en matière de pêche	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
19	Pépinière communale					X								
20	Arboriculture et plantation d'arbres fruitiers									X	X	X	X	X
21	Relance et sensibilisation sur les droits de la femme	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
22	Pharmacie communautaire villageoise								X	X	X	X	X	X
23	Culture d'algues	X	X	X		X		X	+	+	X	X	X	X
24	Chenelage			X	X		X	+						
25	Chaîne de froid	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
26	Centre artisanal de matière de pêche						X							
27	Terrains de sport/tribune						X							
28	Combustible	X	X		X	X								
29	Pisciculture			X	X	X								
30	Foyers améliorés	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
31	Communication et information		X				X							X
32	Promotion du tourisme	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
33	Débouché et mise en liaison	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
34	Caserne ZP				X		X							
35	Alphabétisation	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
36	Biogaz	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
36	Débarcadère		X			X	X	X	X	X	X	X	X	
37	Radier			X			X							
37	Abreuvoir	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
38	Projection de berges			X			X		+			X		
39	Puits	X	+	+	+	+		X	X	X	X	X	X	
40	Fixation des dunes					X	X	X	X	X	X	X	X	X
41	Stationnement						X							
42	Lycées						X							
43	Aménagement tanety	X	+	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
44	Protection de rivage littoral (digue)				X		X	X		X				
45	Embarcation maritime	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
46	Compostières/engrais verts			X			X		X					
47	Stabilisation de lavaka			X	X	X	X							
48	Bureau de fokontany	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
49	Latrines					X	X	X						
50	Ponts/bâches			X			X							

Schéma 1 : Liste de priorités recensées par la population des différents villages composant la commune de Manombo en 2001 dans le cadre du sous-programme Mikea (source : mairie de Manombo). Case avec « X » signifie « fortement concerné » ; case avec « + » signifie « projet en cours » et case vide signifie « pas concerné ».



N°	Actions	Communes						
		1	2	3	4	5	6 (...)	(...) 15
<b>R1</b>	<b>Les infrastructures de base sont améliorées</b>							
1.01	Réhabiliter le canal d'irrigation Manombo-Ranozaza	X		X		X	X	
1.02	Réhabiliter les pistes d'accès dans les sites touristiques	X	X				X	X
1.03	Aménager les sources d'eau pour irrigation (Basibasy...)							
1.04	Réhabiliter le barrage (Andoharano-Ankililaoka)							
1.05	Construire barrage (Ankotika...)							
<b>R2</b>	<b>La gestion des ressources naturelles et la protection de l'environnement sont améliorées</b>							
2.01	Soutenir la gestion des espaces cultivables	X	X	X	X	X	X	X
2.02	Mettre en œuvre des pépinières et produire des jeunes plants	X	X	X	X	X	X	X
2.03	Effectuer des reboisements communautaires	X	X	X	X	X	X	X
2.04	Inventorier des zones de reboisement	X	X	X	X	X	X	X
2.05	Appuyer le processus GELOSE	X	X		X		X	
2.06	Mettre en place les « dina » sur la gestion décentralisée des ressources naturelles	X	X	X	X	X	X	X
2.07	Délimiter et appuyer la création d'Aire Protégée Volontaire	X	X				X	
2.08	Protéger les bassins versants		X		X		X	
2.09	Mettre en œuvre l'aménagement des tanety						X	
2.10	Développer et appuyer la fixation des dunes	X						
2.11	Aménager les espaces pastorales	X	X	X	X	X	X	
2.12	Valoriser les monka (anciennes terres cultivées)	X	X	X	X	X	X	X
<b>R3</b>	<b>La biodiversité terrestre et marine est valorisée</b>							
3.01	Développer la filière pêche : technique de pêche et traitement des produits	X						X
3.02	Développer l'apiculture	X					X	
3.03	Valoriser la filière plantes médicinales	X	X	X	X	X	X	X
<b>R4</b>	<b>Les ressources d'énergie sont valorisées</b>							
4.01	Appuyer la production rationnelle de charbon de bois et bois de chauffe	X	X	X	X	X		
4.02	Promouvoir les foyers améliorés	X	X	X	X	X	X	X
4.03	Vulgariser les fours solaires	X	X	X	X	X	X	X
<b>R5</b>	<b>L'information, l'éducation et la communication sont renforcées</b>							
5.01	Sensibiliser la population sur l'éducation environnementale	X	X	X	X	X	X	X
5.02	Mener une alphabétisation fonctionnelle	X	X	X	X	X	X	X
5.03	Améliorer l'information, intensifier la communication sur IEC	X	X	X	X	X	X	X
<b>R6</b>	<b>Les capacités techniques des bénéficiaires sont renforcées (planification, négociation, gestion)</b>							
6.01	Mettre en place et opérationnaliser les SLC	X	X	X	X	X	X	X
6.02	Redynamiser et sensibiliser les SC (Structures de coordination)	X	X	X	X	X	X	X
6.03	Renforcer les capacités des SC et GDRN	X	X	X	X	X	X	X
6.04	Renforcer la capacité technique des membres	X	X	X	X	X	X	X
<b>R7</b>	<b>Le rendement et la production agricole sont améliorés</b>							
7.01	Améliorer les techniques culturales	X	X	X	X	X	X	X
7.02	Faciliter l'acquisition des équipements matériels et agricoles	X					X	
7.03	Améliorer les semences en manioc, maïs, pois de cap, patate douce	X	X	X	X	X	X	
7.04	Développer le micro-crédit pour des opérations agricoles et petit commerce	X	X		X	X	X	
7.05	Promouvoir la rizipisciculture (Ankililaoka - Basibasy)							
<b>R8</b>	<b>Les référentiels de développement durable sont élaborés et mis en œuvre</b>							
8.01	Elaborer un plan d'aménagement et de gestion des mangroves	X						
8.02	Elaborer un plan d'aménagement et de gestion de la forêt des Mikea	X	X	X		X	X	
8.03	Elaborer un plan d'aménagement de la zone FIMAMI	X	X	X	X	X	X	X
8.04	Elaborer un plan d'aménagement par commune	X	X	X	X	X	X	X
8.05	Elaborer PCD zone FIMAMI avant juin 2002		X	X	X	X		

Schéma 2 : Liste des priorités recensées par la population des différentes communes (15 au total) de la forêt des Mikea impliquées dans la FIMAMI en 2001 dans le cadre du sous-programme Mikea (source : ONE - Toliara).

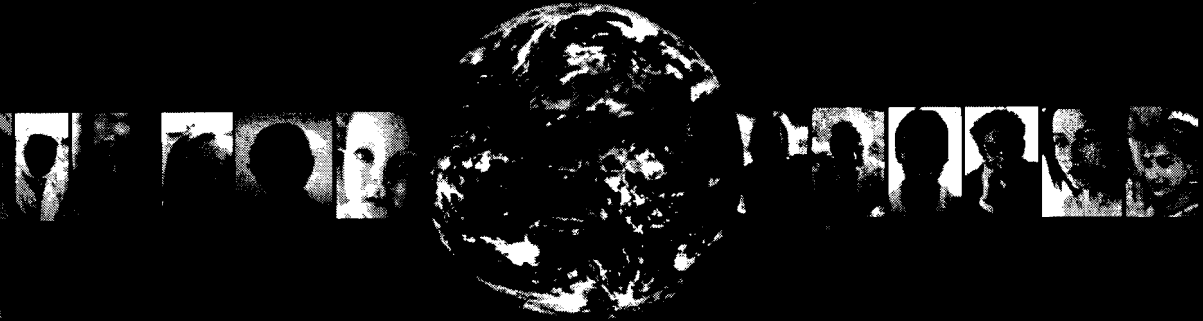


USTL

LILLE 1

# Colloque international

Organisé par le Clersé (CNRS et Université de Lille 1)



**La problématique du développement durable vingt ans après :  
nouvelles lectures théoriques,  
innovations méthodologiques, et domaines d'extension**

**20 - 22 novembre 2008**

*(Université de Lille 1, F - Villeneuve d'Ascq)*

**Recueil de résumés / Conference abstracts**

Alternatives  
Economiques

EUROPEAN SOCIETY FOR  
ECOLOGICAL ECONOMICS



AGENCE  
UNIVERSITAIRE  
DE LA FRANCOPHONIE

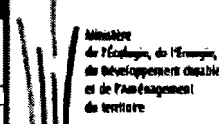


Centre de Prospective  
et de Veille Scientifique

ADEME

Ville de Lille

Liberté - Egalité - Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



Fonds Documentaire IRD



010045009

Fonds Documentaire IRD

Cote : B\* 45009 Ex :