

ÉCONOMIE
» **RURALE**

Économie rurale

Agricultures, alimentations, territoires

320 | novembre-décembre 2010
Le développement durable

Quelles politiques de développement durable au Mali et à Madagascar ?

Which sustainable development policies in Mali and Madagascar?

Pierre-Marie Bosc, Marie-Hélène Dabat et Élodie Maître D'hôtel



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/2865>

DOI : 10.4000/economierurale.2865

ISSN : 2105-2581

Éditeur

Société Française d'Économie Rurale (SFER)

Édition imprimée

Date de publication : 1 novembre 2010

Pagination : 24-38

ISSN : 0013-0559

Référence électronique

Pierre-Marie Bosc, Marie-Hélène Dabat et Élodie Maître D'hôtel, « Quelles politiques de développement durable au Mali et à Madagascar ? », *Économie rurale* [En ligne], 320 | novembre-décembre 2010, mis en ligne le 01 novembre 2012, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/2865> ; DOI : 10.4000/economierurale.2865

Quelles politiques de développement durable au Mali et à Madagascar ?

Pierre-Marie BOSCH • CIRAD, France, bosc@cirad.fr

Marie-Hélène DABAT • CIRAD, Burkina Faso, dabat@cirad.fr

Élodie MAÎTRE D'HÔTEL • CIRAD, France, elodie.maitredhotel@cirad.fr

Introduction

La question du changement institutionnel constitue de nos jours un objet central des analyses sur le développement. Nous étudions dans cet article l'insertion du référentiel du développement durable dans les trajectoires des politiques agricoles et rurales de deux pays du Sud, le Mali et Madagascar, sous l'angle des changements institutionnels que ce référentiel implique dans les processus de production et de mise en œuvre des politiques publiques. Le développement durable peut être considéré comme un référentiel construit et véhiculé au niveau international, que les pays peuvent s'approprier en l'intégrant aux politiques nationales. C'est cette appropriation, qui repose sur des jeux d'acteurs particuliers, que nous nous proposons d'analyser. Nous comparons dans ces deux pays, les formes particulières d'adaptation du référentiel du développement durable, en les situant dans le temps long des trajectoires des politiques agricoles et rurales. Nous montrons que l'appropriation du référentiel du développement durable a donné lieu à une recombinaison différenciée des modes publics d'intervention en milieu rural, et donc que les politiques de développement durable, dans les discours comme dans les dispositifs, y recouvrent des expressions différentes. Nous cherchons à analyser les facteurs qui jouent un rôle dans la détermination de ces expressions spécifiques.

Trois parties structurent cette étude. Une première partie présente le cadre général de notre analyse, tant du point de vue de la méthodologie retenue que des approches mobilisées. Dans la deuxième partie, nous

analysons les trajectoires des politiques agricoles et rurales au Mali et à Madagascar ainsi que les modalités différenciées d'insertion du référentiel du développement durable. Enfin, la troisième partie avance des éléments explicatifs de ces différences par une analyse des jeux d'acteurs.

Analyse comparative des politiques de développement durable

Notre analyse porte sur la mobilisation et l'appropriation des idées développées au niveau international sur le développement durable dans les processus de construction des politiques nationales. Cette insertion peut donner lieu à la mise en place de politiques nouvelles qui cherchent à intégrer les différentes dimensions de la durabilité mais aussi à une modification des politiques préexistantes. Par « *politique de développement durable* », nous désignons donc, à la fois, les nouvelles politiques qui se réclameraient directement du développement durable et les politiques agricoles et rurales réaménagées.

1. Méthodologie comparative retenue

Notre démarche repose sur la notion de « *comparabilité* » (Sartori, 1994) appliquée aux situations malgache et malienne. En effet, ces deux pays partagent assez de points communs pour rendre la comparaison valable et sont marqués par des différences suffisamment perceptibles pour rendre la comparaison utile. Les caractéristiques qui fondent ces points communs et ces différences sont profondément significatives de leurs modèles de développement et de la structure de leurs secteurs ruraux. Les études

menées par deux équipes distinctes se réfèrent, de façon systématique et critique, à une même grille d'analyse dans le cadre du projet de recherche Propocid¹. Après avoir mis en évidence l'existence de divergences dans les formes que revêtent les politiques de développement durable à Madagascar et au Mali ; ensuite nous cherchons à identifier les facteurs potentiellement explicatifs de ces divergences².

Points communs

Dans ces deux pays, l'agriculture est un secteur d'activité dominant qui contribue à la formation du Produit intérieur brut (PIB) à hauteur de 28 % à Madagascar et de 37 % au Mali ; mais elle représente 72 % de la population active à Madagascar et 79 % au Mali (données FAOSTAT). L'isolement géographique – insularité et enclavement – est renforcé par la faiblesse de leurs réseaux d'infrastructures de communication. Les productions agricoles vivrières, peu intensifiées et fortement orientées par les demandes internes, sont peu diversifiées ; la vulnérabilité alimentaire est forte, avec un recours structurel au marché international pour combler les déficits. Les niveaux de productivité sont contraints par la fragilité des ressources naturelles³. Les secteurs agricoles sont engagés dans des processus d'ouverture économique, notamment dans le cadre de l'intégration à des

marchés régionaux⁴. Des zones de productions agricoles stratégiques ont historiquement bénéficié du soutien direct des politiques publiques : au Mali les zones sud avec la production de coton et nord à l'Office du Niger avec la production de riz ; à Madagascar les Hautes Terres et le Lac Alaotra pour la production de riz. Cette concentration des interventions publiques tend à créer des « zones marginales », oubliées des politiques. Ces pays connaissent des processus de démocratisation politique relativement récents et les collectivités territoriales existent depuis peu de temps. Les niveaux de pauvreté sont élevés, ce qui les rend fortement dépendants de l'aide extérieure⁵. Leurs secteurs agricoles sont importants en termes d'emploi mais peu compétitifs. Les voies de diversification économique demeurent limitées par la faible attractivité des investissements et la place dominante de l'agriculture dans leur histoire économique et sociale.

Des différences

Madagascar et le Mali présentent des divergences structurelles à la croisée des enjeux de durabilité. La structuration du monde paysan est limitée à Madagascar du fait de la fragmentation des initiatives collectives tandis que les organisations de producteurs maliens contribuent depuis maintenant plus de quinze ans aux processus d'élaboration des politiques. En outre, si les deux pays sont confrontés à des problématiques de dégradation environnementale, leurs dotations en capital naturel sont sensiblement

1. Projet ANR-06-PADD-016 « *Production des politiques autour du développement durable* » financé par l'Agence nationale de la recherche au titre du Programme « Agriculture et Développement Durable ».

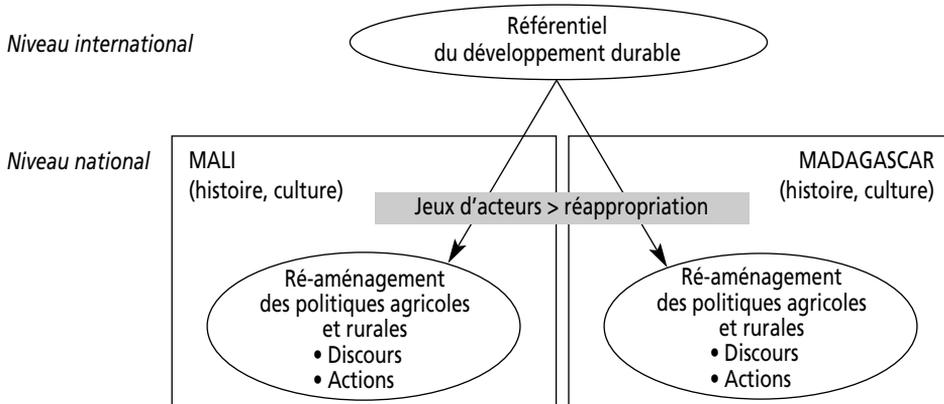
2. Nous renvoyons à la méthode des variations concomitantes, dont l'intuition a été présentée par John Stuart Mill (1843) qui propose « *d'interpréter les variations qui affectent un objet social en les ramenant aux différences constatées dans le mode d'action de tel ou tel facteur, toutes choses étant égales par ailleurs* » (Frogner, 1994).

3. Outre les aléas climatiques, la production agricole doit faire face à une dégradation accélérée des ressources naturelles : érosion des sols et déforestation, désertification au Mali, réduction de la biodiversité à Madagascar.

4. Union économique et monétaire Ouest africaine et Communauté économique des états d'Afrique de l'Ouest dans le cas du Mali ; Common Market for Eastern and Southern Africa, Southern African Development Community et Commission de l'Océan Indien, dans le cas de Madagascar.

5. Madagascar se situe au 143^e rang et le Mali au 173^e rang sur 177 pays classés en matière d'Indice de développement humain (IDH-PNUD) et l'Aide publique au développement (APD) représente 13 % du PIB à Madagascar et 20 % au Mali (*World Development Indicators*).

Figure 1. L'appropriation du référentiel du développement durable par les pays



Source : les auteurs

différentes : Madagascar dispose d'un patrimoine naturel riche⁶ tandis que les conditions naturelles du Mali en font un pays aux ressources naturelles fragiles, en déséquilibre écologique et fortement marqué par la récurrence des sécheresses. Enfin, restant fortement agricoles, les processus de diversification économique diffèrent. Au Mali, l'or est le premier secteur d'exportation, mais l'activité minière ne génère pas d'effets d'entraînement économique alors qu'à Madagascar le textile et les services résultent d'une volonté du Gouvernement d'attirer l'investissement étranger et amorcent une diversification réelle, bien que fragile.

2. Présentation des approches théoriques mobilisées

L'approche du transfert politique

Le référentiel du développement durable est considéré comme étant exogène aux pays analysés et nous étudions la façon dont ils se l'approprient en donnant lieu ou non à la mise en place de politiques de développement durable particulières et/ou à un réaménagement des politiques agricoles et rurales (figure 1). Pour analyser ces processus d'appropriation, nous mobilisons

l'approche du transfert politique, qui accorde une place centrale à l'analyse des jeux d'acteurs et définit le transfert comme un « processus dans lequel la connaissance sur les politiques, les arrangements administratifs, les institutions et les idées d'un cadre politique sont utilisés dans la mise en place de politiques, d'arrangements administratifs, d'institutions et d'idées d'un autre cadre politique » (Dolowitz, Marsh 1996).

Le transfert considéré ici présente la particularité de se situer à l'interface de la sphère supranationale, où sont discutées et produites des idées, et de l'échelon national, où s'élaborent les politiques publiques. Les modalités de mise en œuvre de ces idées vont dépendre des contextes nationaux et de jeux de pouvoirs entre acteurs, ce qui suppose d'identifier les raisons et les acteurs de ce transfert mais aussi de repérer et d'apprécier l'importance de facteurs plus structurels.

L'approche de la dépendance au sentier

La notion de dépendance au sentier renvoie à l'idée d'un changement graduel, qui se ferait suivant une même direction (North, 1990) avec alternance de périodes longues de changements graduels et de périodes courtes avec des changements plus radicaux (Denzau, North ; 1994). Les longues périodes sont celles où le développement

6. Biodiversité de la faune et de la flore, forêt primaire, écosystèmes littoraux...

emprunte un même sentier ; les courtes périodes sont celles, au contraire, où un nouveau sentier peut être créé. Mahoney (2001) propose un schéma séquentiel qui rend compte à la fois des phénomènes de continuité et des ruptures institutionnelles. Nous caractériserons ces mécanismes en nous référant à Pierson (2000) qui suggère d'identifier les facteurs qui induisent une certaine continuité des processus politiques. Pour pouvoir comparer nos situations nous décrirons succinctement les trajectoires de construction et de mise en œuvre des politiques agricoles et rurales (sur la période longue) et les politiques de développement durable (sur la période plus récente).

L'insertion du développement durable dans les politiques

1. Construction des politiques agricoles et rurales sur le temps long

Les deux pays ont connu une période coloniale entre le début du xx^e siècle et les années 1960 au cours desquelles leur secteur agricole sera un des principaux enjeux pour la métropole qui mettra en œuvre des politiques fortement interventionnistes, voire dirigistes (politiques d'irrigation, d'intrants, de prix, de commercialisation, de vulgarisation, d'importation, d'exploitation de la forêt). Après les indépendances, ces politiques ont été prolongées sous des formes diverses, avant d'être fortement remises en question à partir des années 1980 avec l'avènement de la période libérale.

Madagascar, une libéralisation freinée
Dès la fin du xviii^e siècle, soit avant la colonisation, le roi Andrianampoinimerina (1787-1810) met l'agriculture au centre de son action politique, par des mesures d'aménagement des rizières, de réglementations des systèmes d'irrigation, d'organisation du travail collectif, de soutien de l'innovation technique, de distribution des terres et du capital ou encore de levée de l'impôt (Abe, 1984). Cette intervention d'un pouvoir

central fort se maintient ensuite quelle que soit l'idéologie des régimes qui vont se succéder pendant plus d'un siècle : modernisation de l'État sous la royauté jusqu'en 1896, colonisation et développement de l'agriculture d'exportation jusqu'en 1960, indépendance et diversification agricole de 1960 à 1975, rupture socialiste et collectivisation des moyens de production de 1975 à 1982.

Pendant la période coloniale, l'État prend ainsi en charge de grands travaux d'aménagement hydro-agricoles et impose une politique forestière interventionniste. Cette dernière exclut les populations de la gestion locale des ressources naturelles par des mesures conservationnistes⁷. Les politiques agricoles de l'État colonial ont eu tendance à se maintenir après l'indépendance. Dans les années 1980, la signature et la mise en place des premiers plans d'ajustement structurel⁸ contraint l'État malgache à restreindre son intervention. Toutefois, subsistera une relative prise de liberté à l'égard du dogme libéral car la libéralisation des filières vivrières n'a été que partielle, et l'État réintervient de façon récurrente dans le fonctionnement des marchés. La compréhension de cette réticence à libéraliser renvoie à une longue tradition de résistance des sociétés rurales par rapport au pouvoir central, mais également à l'existence de pactes administratifs et économiques entre notables et riziers, et plus largement à une position idéologique d'essence nationaliste. Ces oppositions et ces conflits d'intérêt ont eu pour effet de maintenir les dysfonctionnements des marchés et de perturber les efforts déployés pour relancer la production et les exportations (Duruflé, 1988). La même capacité de résistance accompagne

7. À la suite de discours des naturalistes Humbert et Perrier de la Bâthie, discours en faveur de la « protection de la Nature » et « contre » l'Homme.

8. Entre 1980 et 1986, Madagascar a signé six accords de confirmation avec le FMI. Les deux premiers ont été suspendus en cours d'exécution en raison du non-respect des critères de performance ; les trois suivants sont allés à leur terme.

la seconde période de libéralisation en 1996 ; les gouvernements ayant choisi d'intervenir directement sur les marchés notamment sur les produits de base.

Le Mali, une libéralisation accompagnée

Au cours du XIX^e siècle en Afrique, des états se forment sur la base de groupes sociaux remplissant des fonctions particulières. Dans la région du Soudan, correspondant au Mali actuel, le fonctionnement de l'État est celui d'une économie de contrôles et de prélèvements plus ou moins forcés. Les premières incursions du pouvoir colonial peuvent se prévaloir de logiques comparables à travers l'intervention militaire (contrôle des territoires), des missions religieuses (contrôle des esprits) et celle des maisons de commerce (contrôle des produits locaux et diffusion des produits de la métropole). Ce n'est qu'à partir du début du XX^e siècle que la logique de contrôle et de prélèvement commencera à être contestée en France et donnera lieu à de nouvelles orientations en matière de politique économique coloniale. Au Mali, nous pouvons ainsi considérer que la mise en place des premières politiques agricoles s'est faite lors du premier quart du XX^e siècle, avec la mise en place du Plan Sarraut (Sarraut, 1923) qui marque clairement une rupture dans la trajectoire de développement malienne (Egg *et al.*, 2008). Ce plan restera la référence obligée des interventions de l'État colonial entre 1930 et la fin des années 1950. (Marseille, 1984). À la suite de l'indépendance, les logiques interventionnistes vont perdurer au Mali jusqu'aux années 80 à travers le maintien d'une économie nationale administrée et ainsi marquer durablement la fondation des politiques agricoles. À l'instar d'autres pays, le Mali s'engage alors dans les politiques de libéralisation sous l'égide du Fond monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale. Les mesures de politique adoptées résultent d'intenses négociations entre cadres maliens et représentants des bailleurs de fonds, et peuvent donc être considérées comme un réel

compromis institutionnalisé, qui va prendre la forme d'un accompagnement de la libéralisation des marchés par la mise en place d'institutions et de mécanismes de concertations entre acteurs. Ces modalités se retrouvent illustrées dans le Programme de restructuration des marchés céréaliers (PRMC). Entre 1981 et 2002, les plans d'ajustement structurel contribuent à redéfinir les modalités de l'intervention publique de manière générale (services publics et dévaluation en 1994) et des mesures sectorielles vont toucher progressivement l'agriculture via un intense processus de négociation illustré par le cas du coton dont la privatisation annoncée n'est pas encore effective en 2009. Au plan politique, l'émergence et la consolidation du mouvement démocratique à travers la révolution de 1991 qui met fin au régime dirigiste de Moussa Traore (sous la présidence duquel la libéralisation est engagée) accompagne cette phase de libéralisation économique. De nouveaux acteurs collectifs émergent et se renforcent dans les années 1990 : syndicats et mouvements paysans participent désormais à la gouvernance du secteur agricole ; les collectivités territoriales créées par les lois de décentralisation sont désormais en charge de la mise en œuvre des politiques de développement. Ces changements marquent des ruptures fondamentales dans le fonctionnement politique et économique du pays, qui est en train de passer d'un système centralisé et dirigiste à un système politique pluraliste avec instauration de contre-pouvoirs, avec une économie dont le fonctionnement est régulé par de nouvelles institutions (Bélières *et al.*, 2007).

Synthèse

Dans les deux pays, la période coloniale a coïncidé avec un interventionnisme marqué dans un contexte de division internationale des productions agricoles opérée au sein de l'empire colonial français. Les politiques agricoles et rurales des états indépendants prolongeront les orientations de la période antérieure tout en les situant dans le nouveau

contexte des États Nations en construction. Elles seront toutefois fortement remises en cause durant la période libérale qui s'ouvre dans les années 80. Concernant les marchés céréaliers, l'histoire récente des politiques publiques des deux pays montre un mouvement vers plus d'autonomie des acteurs privés qu'accompagne un souci de régulation des marchés, en associant notamment les grands commerçants céréaliers ou les riziers. C'est le cas du secteur du riz à Madagascar et de celui des céréales au Mali, deux secteurs stratégiques pour lesquels l'État résiste à laisser faire le seul marché. Ces évolutions récentes contribuent à redessiner les rôles respectifs de l'État et des acteurs privés selon des modalités spécifiques résultant de processus de négociation.

Insertion du référentiel international du développement durable

Nous définissons le « *référentiel international* » comme constituant un ensemble d'idées et de valeurs, une façon de se représenter le fonctionnement de la société, qui tend à dominer les modèles de développement poursuivis et à orienter fortement les choix politiques, en étant véhiculé par les instances internationales et légitimé par la mobilisation de travaux scientifiques auxquels les groupes d'intérêt peuvent se référer pour l'imposer. L'émergence et la consolidation du référentiel du développement durable au niveau international sont brièvement rappelées dans l'encart suivant.

Construction du référentiel du développement durable au niveau international

Le développement durable est pour la première fois évoqué en 1980 par l'Union internationale pour la conservation de la nature, mais sa « maturation » est antérieure. Dans la seconde moitié du xx^e siècle apparaissent, dans les pays développés, les premières préoccupations environnementales. En 1972, le Club de Rome remet en cause le modèle de développement économique poursuivi qui conduit à une sensible dégradation des ressources naturelles : la publication du rapport « *Halte à la croissance* » pointe les problèmes de viabilité écologique et va donner lieu à l'organisation de la Conférence de Stockholm qui peut être considérée comme le premier « Sommet de la Terre ». Par ailleurs, à cette même période, au problème de viabilité s'ajoute un problème d'équité, avec une prise de conscience de l'augmentation de la pauvreté dans les pays en voie de développement. À la fin des années 80, le développement est donc abordé à la fois au travers de ses dimensions économiques, sociales et environnementales (idée des trois piliers). Le développement durable est, selon la définition proposée en 1987 par le rapport Brundtland, un développement « *qui répond aux besoins des générations du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs* ». Le concept de développement durable va se consolider et être consacré en 1992, lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) plus connue sous l'appellation « *Sommet de la terre* » (Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement et adoption de l'Agenda 21) : la définition Brundtland, alors axée prioritairement sur la préservation de l'environnement, sera modifiée par la définition des trois piliers qui doivent être conciliés dans une perspective de développement durable. Aux trois piliers et selon les auteurs, et les courants de pensée, des composantes sont progressivement ajoutées et très diversement prises en compte comme par exemple les dimensions institutionnelles, culturelles ou encore la question complexe de la gouvernance. L'émergence de cet enjeu coïncide avec la montée des processus de démocratisation et de participation des acteurs de la société aux processus politiques. En 2002, le Sommet mondial pour le développement durable a entériné ces principes par la « *Déclaration de Johannesburg* ».

Des référentiels d'origines et de philosophies contrastées, et plus ou moins compatibles peuvent être amenés à coexister. Peut-on considérer que le référentiel du développement durable se surimpose au référentiel de la libéralisation ou bien doit-on se questionner sur sa capacité à s'y substituer ? Les trajectoires des deux pays sont, à cet égard, différenciées et éclairantes.

1. Madagascar ou la prégnance de la composante environnementale

L'appropriation du référentiel du développement durable est précoce à Madagascar. Dès 1984, ce pays fait figure de précurseur du développement durable, abordé initialement sous l'angle environnemental. Le pays a adopté dès 1984 une stratégie nationale pour la conservation et le développement durable mais la prise en compte de la durabilité ne sera effective qu'au début des années 1990, avec l'adoption d'une charte environnementale et le lancement du Plan d'actions environnementales (PAE) soutenu par un consortium de bailleurs de fonds (Banque mondiale, USAID, GTZ...). Trois agences d'exécution sont alors créées pour le mettre en œuvre : l'Office national de l'environnement (ONE), l'Association nationale des aires protégées (ONAP) et l'Association nationale d'actions environnementales (ANAE). La création d'un ministère de l'Environnement viendra renforcer cette approche sectorielle. Le PAE malgache est composé de trois programmes environnementaux dont la succession révèle les relations entre la politique environnementale et la politique de développement rural.

- Le premier programme (1991-1996) se caractérise par une démarche centralisée de la gestion de l'environnement et des ressources naturelles : zonage des aires protégées à partir de critères scientifiques sans concertation avec les acteurs locaux et stigmatisation de l'agriculture comme principale source de dégradation.

- Le deuxième programme (1997-2002) relève d'une autre philosophie⁹, plus dans la lignée du rapport Brundtland et des Agenda 21 locaux, où les différents piliers de la durabilité sont mis en perspective : planification concertée décentralisée, gestion communautaire des ressources naturelles et valorisation de la biodiversité via la promotion d'activités créatrices de revenus. L'approche écologique est globale et met en avant l'aménagement du territoire comme vecteur de durabilité (Méral, 2008). La cohérence avec la politique de développement agricole et rural se renforce lors du lancement du Plan d'action pour le développement rural en 1999 (PADR)¹⁰. Ces initiatives s'inscrivent dans le cadre de la décentralisation (1996) et dénotent une appropriation croissante du référentiel du développement durable.

- L'élection d'un nouveau président de la République en 2002, combinée à la montée en puissance au niveau international des questions environnementales, marque un retour des approches sectorielles et des démarches centralisées matérialisées dans le troisième programme environnemental (2003-2008). Ces orientations du PAE seront complétées par des mesures en faveur du paiement des services environnementaux et l'annonce d'une extension considérable des superficies en aires protégées suite au Sommet de Durban en 2003.

9. Cette phase d'élargissement d'une vision jusqu'alors « éco-centrée » peut être interprétée comme étant liée à l'influence du référentiel international des années 1990 et constituant un effet à retardement de la conférence de Rio (l'éco-centrage étant davantage d'inspiration nationale). De la même façon, le retour à une vision éco-centrée peut être considéré comme résultant du référentiel international des années 2000 et constituant un effet de la conférence de Durban.

10. Fortement appuyé lui aussi par la Banque mondiale au travers du Projet de soutien au développement rural (PSDR).

Tableau 1. Les politiques relevant du développement durable à Madagascar

Conception de la durabilité	Sectorielle 1991-1996	Intégrée 1997-2002	Sectorielle 2003-2007	Intégrée ? depuis 2008
Politiques	PAE 1 Aires naturelles (1957)	PAE 2 PADR	PAE 3 DSRP	MAP
Acteurs	Bailleurs (BM) Agences nationales	Bailleurs (PNUD, FID BM) Agences nationales Groupes locaux	Bailleurs (BM) Agences nationales Associations conservationnistes	Bailleurs Associations, ONG Agences nationales Secteur privé Pouvoir locaux
Approche	Centralisée	Décentralisée, participative	Centralisée	Décentralisée ?

Source : les auteurs

Le développement durable perd alors de sa substance puisque le développement rural est relégué au second plan.

Cependant, l'inscription récente du développement durable comme axe politique structurant du Madagascar action plan (MAP, 2006), évite l'écueil de leur ancrage sectoriel « environnement » et pourrait bien modifier les modes d'élaboration des politiques sectorielles¹¹.

Ainsi, la démarche du développement durable à Madagascar a été portée par le secteur de l'environnement. D'une part, l'agriculture n'a pas été éludée car les politiques forestières et de protection de la nature se sont positionnées en référence par rapport à une agriculture résiduelle dans ces espaces (exclusion, intégration, tolérance aux abords...). D'autre part, le pays a connu plusieurs générations de politiques de développement rural qui montrent progressivement une attention particulière aux questions de durabilité. Si pendant des décennies l'intensification était la référence centrale, on s'est progressivement orienté vers la gestion sociale de l'eau, des approches territoriales et l'utilisation de techniques « agro-écologiques ». Ces évolutions dénotent une volonté de prendre en charge de façon concomitante les aspects économiques,

11. Rédigé avant la crise politique qui voit en 2009 le départ du président Ravalomanana.

sociaux et écologiques du développement agricole. Enfin, à l'instar d'autres pays, l'objectif de réduction de la pauvreté fait son entrée dans la politique générale de l'État malgache en 2002 (Document stratégique de réduction de la Pauvreté, DSRP), puis son remplacement par le MAP en 2008, qui envisage des réformes accélérées et mieux coordonnées pour « *initier une croissance rapide, réduire la pauvreté et s'assurer que le pays se développe en réponse aux défis de la mondialisation* »¹².

La réappropriation du référentiel du développement durable dans les politiques nationales semble se caractériser actuellement par une volonté de rupture avec les pratiques sectorielles de l'action publique, focalisées sur l'environnement (tableau 1). La traduction en action publique reste incertaine.

2. Mali, prégnance des composantes économiques et sociales

Au Mali, l'insertion du référentiel du développement durable dans les politiques nationales s'est faite plus tardivement et selon des modalités différentes. Toutefois, rappelons que la préoccupation pour un envi-

12. Le MAP inclut huit engagements : (1) gouvernement responsable ; (2) infrastructures reliées ; (3) transformation de l'éducation ; (4) développement rural et révolution verte ; (5) santé, planification familiale, et lutte contre le VIH/SIDA ; (6) économie à forte croissance ; (7) l'environnement ; (8) solidarité nationale.

ronnement fragile et soumis à de forts aléas climatiques engendrant une insécurité alimentaire endémique qui remonte à la grande sécheresse des années 1972-1973. Le développement durable est abordé au Mali par des actions sectorielles, au travers de ses composantes environnementales (plans de lutte contre la désertification années 1975-1980, lois sur la gestion des ressources naturelles années 1985-1995) et sociales (cadres stratégiques de réduction de la pauvreté à partir des années 2000). Au Mali, plus qu'à Madagascar, on note un décalage entre les discours et les actions relevant du développement durable. Ainsi, certainement dans une volonté d'affichage et une recherche de légitimité sur la scène internationale, le pays a signé près d'une trentaine de conventions internationales se référant au développement durable et depuis 2002 les textes faisant référence au développement durable, foisonnent. Les responsables administratifs maliens évoquent un « verdissement » des textes politiques (Gabas *et al.*, 2008). Les politiques se construisent dans des cadres stratégiques qui insistent particulièrement sur les dimensions économiques et sociales auxquelles est ajoutée une dimension environnementale. Si l'on obtient un affichage en terme de durabilité, très peu d'actions mises en place peuvent à ce jour être considérées comme relevant du développement durable et l'analyse historique des interventions publiques permet de soutenir la thèse d'une émergence séparée de chacun des trois piliers du développement durable.

- Les années 1970 voient émerger les questions environnementales comme une priorité du fait des sécheresses, de la vulnérabilité des sociétés rurales aux aléas climatiques, mais également de problèmes avérés d'érosion des sols limitant le potentiel productif. La question de la sécurité alimentaire se trouve projetée au cœur des préoccupations internationales. Des crises climatiques émergent de

nouvelles formes d'intervention qui combinent plus qu'elles n'opposent secteur public et secteur privé à travers une mobilisation des sociétés civiles au Nord. Ces mouvements ont soutenu l'apprentissage de l'action collective et ont contribué à préparer les changements démocratiques des années 1990. Dans cette période, le Mali, avec huit autres états africains, crée le Comité inter-états de lutte contre la sécheresse au Sahel (CILSS) dont les actions vont s'orienter vers la lutte contre la désertification, et être fortement appuyées par certains bailleurs de fonds. Ces préoccupations ne touchent pas que les zones septentrionales réputées plus vulnérables aux aléas climatiques mais concernent aussi les zones sud, où se concentre depuis l'indépendance le développement du coton. Il ne s'agit pas, dans ces zones, de répondre uniquement à l'aléa climatique mais de se préoccuper de manière globale du maintien des capacités productives des zones cotonnières. Cette question est récurrente et interroge sérieusement le modèle technique en vigueur (Bosc et Hanak-Freud, 1995). En effet, dès 1986 un important projet de lutte anti-érosive est mis en place avec comme objectif le maintien du potentiel productif du coton (Baffes et Baghdadli, 2007). L'environnement, qui apparaît dans la constitution malienne en 1992 est de plus en plus considérée : en 1995 est élaborée une loi de Gestion de ressources naturelles (GRN) qui reconnaît officiellement et promeut l'existence de pratiques coutumières anciennes.

- Les années 1990 sont celles de l'émergence du thème de lutte contre la pauvreté, qui s'installe dans le discours politique à la suite du « Consensus de Washington ». Les actions de lutte contre la pauvreté vont constituer un point de passage obligé des politiques maliennes et vont s'insérer dans le cadre de la définition des Objectifs du

Tableau 2. Les politiques relevant du développement durable au Mali

Conception de la durabilité	Sectorielle, avant 2006		Intégrée depuis 2006
	Environnemental	Social	
Politiques	CILSS Loi GRN	CSLP PDES CSDR	LOA
Acteurs	CILSS Bailleurs (coopération bilatérale européenne)	CSA Bailleurs (coopération multilatérale)	CNOP Associations, ONG Bailleurs (BM, AFD) Administrations
Approches	Centralisée		Décentralisée Participative

Source : les auteurs

millénaire pour le développement (OMD). La recherche de la sécurité alimentaire reste la toile de fond des politiques. La création en 2004, du Commissariat à la sécurité alimentaire (CSA) marque cependant la volonté du Gouvernement malien de prendre ses distances par rapport aux bailleurs (rupture de l'accord sur le PRMC) et affirme ainsi une certaine reprise en main des politiques dans une optique de souveraineté nationale (Egg *et al.*, *op. cit.*)

- La question de la durabilité économique se pose à nouveau pour le coton, qui fait vivre plus de 30 % de la population malienne, et dont l'avenir est fortement compromis. Dans le contexte de la crise du coton vont se mettre en place des projets de financement de coton biologique et équitable. Si les préoccupations environnementales et sociales sont présentes, le problème de la rentabilité économique reste posé.

Bien que le Mali ait ratifié les grandes conventions internationales se référant au développement durable, allant même jusqu'à créer des « bureaux » chargés de suivre ces conventions, la conception du développement durable qui ressort des textes officiels met davantage l'accent sur les aspects économiques et sociaux du développement, au travers essentiellement de la lutte contre la pauvreté qui est la préoccupation majeure tant des autorités nationales que des princi-

paux bailleurs (Gabas *et al.*, *op. cit.*). Les textes officiels actuels, comme par exemple ceux du Projet pour le développement économique et social (PDES) ou de la Loi d'orientation agricole (LOA) ou de la Consultation sectorielle de développement rural (CSDR) tendent à allier les dimensions sociales et économiques du développement. Si l'intégration entre les trois dimensions du développement durable commence à apparaître dans les textes politiques, leur traduction intégrée et opérationnelle fait encore défaut (*tableau 2*).

Jusqu'à présent, le développement durable a toujours fait l'objet au Mali d'une approche segmentée, la situation est d'autant plus marquée que les bailleurs de fonds, très présents, s'inscrivent dans des axes sectoriels et que les structures administratives restent assez cloisonnées. Il ne faut toutefois pas négliger la difficulté qu'il y a à élaborer une politique intégrée de développement durable prenant en compte ces trois piliers ou à coordonner des politiques segmentées, en situation de dépendance financière vis-à-vis des bailleurs de fonds.

2. Synthèse

Dans les deux cas, l'insertion du référentiel du développement durable est fortement liée à la présence des bailleurs de fonds et donne lieu à des évolutions chaotiques, tiraillées, souvent peu coordonnées et n'étant pas à même de donner lieu ni à une refonte des

politiques agricoles et rurales ni à la mise en place de politiques intégrées. Les actions relevant du développement durable restent avant tout sectorielles, avec une accentuation marquée sur l'environnemental à Madagascar et sur le social au Mali, et une tendance à la segmentation et au cloisonnement des actions mises en place. Malgré des intentions affichées, les deux pays se trouvent confrontés aux difficultés de mettre en place des politiques cohérentes de développement durable¹³. Cette difficulté est accrue, dans les deux pays, par l'importance du jeu des bailleurs de fonds dans les processus politiques. Au-delà de ces points de ressemblance, l'insertion du référentiel du développement durable dans les politiques maliennes et malgaches diffère sensiblement, et notamment du point de vue de la temporalité du transfert, du contenu du transfert et de la façon d'appréhender la durabilité.

Si l'on prend comme critère de comparaison l'apparition du vocable de la durabilité dans les textes politiques, l'insertion du référentiel du développement durable s'est faite de manière plus précoce à Madagascar qu'au Mali, sans pour autant donner lieu à une inflexion pérenne des politiques agricoles et rurales ou à la mise en place d'une politique de développement durable qui fasse référence aux trois piliers de manière intégrée. Si l'on prend comme critère la mise en place d'actions concernant les piliers de la durabilité, il est plus difficile de différencier les deux pays, qui se caractérisent par une antériorité des actions environnementales (bien que motivées par des enjeux différents) par rapport à l'apparition du discours sur la durabilité.

Dans le cas du Mali, il semblerait que le transfert se soit limité aux objectifs généraux des politiques de développement durable

(affichage d'une volonté d'obtenir un développement économique qui soit viable et vivable) alors que le transfert a également concerné les instruments de ces politiques à Madagascar (mise en place d'outils utilisés dans d'autres contextes, comme par exemple le PAE ou le paiement des services environnementaux). De ce fait, le décalage entre le discours affiché et les actions entreprises est plus grand au Mali qu'à Madagascar. Dans le cas du Mali, le transfert correspond à une recherche de légitimité sur la scène internationale et parfois même à une conditionnalité des bailleurs de fonds internationaux (transfert coercitif). Dans le cas de Madagascar le transfert est davantage volontaire, et lié à une préoccupation du Gouvernement de générer des actions respectueuses de l'environnement, ce qui peut s'expliquer, d'une part, par l'exceptionnelle richesse de ressources naturelles (ces ressources étant menacées dans leur biodiversité), d'autre part, par la présence de cadres administratifs et d'experts malgaches dans le fonctionnement des communautés épistémiques internationales.

La façon dont le développement durable est perçu constitue un point intéressant de comparaison entre le Mali et Madagascar. L'accent est porté davantage sur l'environnemental à Madagascar et sur le social au Mali. Par ailleurs, le développement durable est souvent appréhendé comme étant en lien avec le développement agricole et rural alors qu'il est plutôt déconnecté du secteur rural à Madagascar. Par exemple, l'intégration d'une dimension environnementale dans les politiques doit être l'occasion de maintenir un potentiel productif au Mali, en restant sur des considérations de production agricole, alors qu'à Madagascar domine l'opportunité de valoriser une richesse naturelle. Ces façons d'aborder le développement durable renvoient en partie à des milieux écologiques différents. Les milieux fragilisés et déséquilibrés au Mali poussent le pays à protéger son agriculture de conditions naturelles sensibles pour maintenir un potentiel productif. À l'inverse,

13. Sauf entre 1997 et 2002 à Madagascar où il y a eu des tentatives d'intégration des différentes composantes de la durabilité et convergence, sur le terrain, des actions de développement durable et de développement rural.

Tableau 3. Dissemblances des politiques de développement durable au Mali et à Madagascar

	Madagascar	Mali
Temporalité du transfert	Précoce (1984)	Tardive (2002)
Contenu du transfert	Instruments de politique	Objectifs généraux
↓	↓	↓
Décalage entre discours et actions	Faible	Important
Type de transfert	Volontaire	Coercitif
Perception de la durabilité	Environnementale	Socio-économique
Focalisation sur dimension(s)	Faible	Important
Lien durabilité/développement rural		

Source : les auteurs

les milieux écologiques sont riches à Madagascar, ce qui permet au pays de valoriser son potentiel naturel au-delà de l'agriculture (écotourisme¹⁴, services environnementaux, MDP...).

Les jeux d'acteurs Éléments explicatifs des différences observées

Dans cette partie, nous proposons des éléments d'explication des différences de formes des politiques de développement durable au Mali et à Madagascar par une analyse comparative des jeux d'acteurs qui conduisent à leur élaboration et à leur mise en œuvre (tableau 3).

1. Le jeu des intérêts des acteurs des politiques

Les bailleurs de fonds

Dans les deux pays, la présence des bailleurs implique une certaine complexité des processus politiques accrue par l'irruption du référentiel du développement durable. En effet, la construction des politiques publiques dépend de l'existence de financements extérieurs : les gouvernements définissent leurs politiques par rapport à des cadres stratégiques souvent imposés par les bailleurs car le respect de ces orientations constitue une conditionnalité des financements. Il y a donc une difficulté inhérente à

14. Développement du concept *bush and beach* cher au ministre de l'Environnement.

la situation de dépendance pour élaborer des politiques et l'intégration des objectifs du développement durable aux politiques constitue en quelque sorte une difficulté supplémentaire¹⁵. Cette difficulté est toutefois moindre à Madagascar, du fait d'une certaine émancipation du Gouvernement malgache vis-à-vis des bailleurs traditionnels (France et États-Unis), et d'une volonté de diversification vers d'autres bailleurs (Asie). Cependant, au Mali la rupture du Programme de restructuration des marchés céréaliers traduit une recherche d'autonomie du Gouvernement.

Milieu associatif, milieu intellectuel

À Madagascar, le milieu associatif conservateur est particulièrement actif et influence depuis la période coloniale, ce qui explique en partie que le développement durable ait été assimilé dans un premier temps à une pérennisation des actions de conservation et qu'il y ait déconnexion, voire même opposition, entre les secteurs de l'agriculture (registre nourricier) et de l'environnement (registre conservateur). Cette orientation sur l'environnement est accrue par la reconnaissance dont bénéficient les experts nationaux et certains cadres techniques administratifs (et notamment du ministère de l'Environnement) auprès des

15. On peut considérer que la difficulté va croissante de la construction des politiques agricoles, à celle des politiques de développement rural, à celle des politiques de développement durable.

décideurs politiques et des communautés épistémiques internationales dans lesquelles ils sont insérés.

Organisations du monde paysan

Le Mali se caractérise quant à lui par un niveau de structuration du monde paysan plus élevé qu'à Madagascar. En 2005, d'importantes concertations paysannes ont donné naissance à la Loi d'orientation agricole (LOA), qui a pour but affiché de promouvoir une « agriculture durable ». Il semblerait que les producteurs et leurs organisations, représentés au niveau national par la Coordination nationale des organisations paysannes se soient emparés du référentiel du développement durable pour orienter le jeu politique vers la défense de la production agricole. Dans leur stratégie, ils ont bénéficié de l'appui des bailleurs de fonds pour lesquels la lutte contre la pauvreté en milieu rural reste la priorité des interventions.

2. Le poids du passé

L'étude sur le temps long des trajectoires des politiques malgaches et maliennes, met en évidence des éléments explicatifs des formes revêtues par les politiques de développement durable. Ces éléments renvoient à l'existence et au maintien d'asymétries de pouvoir, à des effets de coordination et à des dynamiques lentes d'évolution des mentalités.

Asymétries de pouvoir

Nous venons de voir que les relations entre bailleurs et gouvernements façonnaient le déroulement des jeux politiques. L'empreinte des bailleurs reste primordiale au Mali, ce qui explique partiellement que le Gouvernement multiplie les affichages en terme de développement durable (volonté de faire bonne figure sur la scène internationale) sans que cela ne corresponde réellement à une priorité de développement ni que cela ne donne lieu à des actions. Les relations entre gouvernements et représentants de la société

civile sont également marquées par l'existence d'asymétries de pouvoir qui ont tendance à se maintenir, et qui expliquent par exemple l'attention privilégiée que reçoivent les conservationnistes à Madagascar depuis la période coloniale (emprunt d'un même sentier) et les producteurs agricoles au Mali depuis la révolution de 1991, significative d'un basculement du rapport de force en faveur des classes populaires (rupture institutionnelle, création d'un nouveau sentier).

Effets de coordination

Madagascar se caractérise par une tradition ancienne d'intervention publique en milieu rural ayant accompagné la construction de l'État malgache. Les premières politiques agricoles et environnementales ont été mises en place dès le XVIII^e siècle. Les mesures environnementales ont vite acquis une certaine autonomie, ce qui peut expliquer que la dimension environnementale occupe aujourd'hui une place primordiale dans les politiques malgaches de développement durable mais aussi que la durabilité ne soit pas conçue comme étant en lien direct avec le développement agricole et rural. Il est moins coûteux au Gouvernement malgache de concevoir le développement durable comme relevant principalement du domaine environnemental que de chercher à refondre les politiques environnementales et agricoles.

Au Mali, nous avons vu que les interventions publiques en milieu rural, plus récentes, avaient toujours été orientées préférentiellement vers les secteurs stratégiques que sont la production de riz et de coton. Par ailleurs, la question environnementale s'est structurée à partir d'un problème de diminution du potentiel productif agricole. La prise en compte de ces deux éléments liés aux trajectoires permet de mieux comprendre qu'au Mali le développement durable soit abordé au travers du développement agricole et rural et soit en lien direct avec la production primaire.

Évolution lente des mentalités

L'évolution lente des mentalités des acteurs relève d'une logique de dépendance au sentier. Les décideurs politiques et les cadres administratifs continuent à concevoir les politiques comme relevant essentiellement d'interventions sectorielles et de fait la mise en place d'une politique intégrée de développement durable s'avère impossible. Ceci renvoie en partie aux trajectoires de l'intervention publique en milieu rural et à une lente évolution des façons de percevoir ces interventions (visions sectorielles héritées du passé de l'intervention).

Conclusion

L'insertion du référentiel du développement durable dans les politiques malgaches et maliennes répond à des processus complexes, dans lesquels s'expriment une multitude d'acteurs et d'intérêts. Méthodologiquement, l'exercice d'analyse de cette insertion est rendu encore plus difficile par le caractère mouvant du référentiel international qui évolue en même temps qu'il influence les référentiels nationaux. Nous avons cherché à décrypter quelque peu cette complexité par l'analyse des jeux d'acteurs clés. Notre analyse montre que le développement durable est appréhendé en lien direct avec le développement agricole et rural au Mali, alors qu'il est raisonné en relative déconnexion des thématiques agricoles et rurales à Madagascar. Nous mettons aussi en évidence la difficulté à mettre en place une politique qui intègre de manière cohérente les trois piliers du développement durable et en cela, les situations de ces pays ne diffèrent guère des pays développés. Les orientations stratégiques récentes des deux pays marquent la volonté d'élaborer une politique cohérente de développement durable : la loi d'Orientation agricole du Mali et le Madagascar action plan. Dans les deux cas cependant, l'incertitude reste

quand à la cohérence effective des politiques : l'enjeu à Madagascar porte sur l'élaboration de politiques sectorielles qui soient en mesure de décliner le MAP ; l'enjeu au Mali porte sur l'élaboration de politiques agricoles dans le cadre de la LOA qui soient capables de davantage intégrer les enjeux sociaux et environnementaux. Il est sans doute trop tôt pour prendre la mesure des effets de ces réaménagements récents de politiques en termes d'effectivité. Toutefois, la prise en compte des enjeux liés à la décentralisation devrait permettre de réintroduire la question du développement durable sous un autre angle, celui de sa mise en œuvre au niveau local. S'il est difficile voire impossible de construire au niveau national une politique cohérente de développement durable, le jeu des acteurs locaux, en prise directe avec les problèmes sociaux et environnementaux concrets, peut être un moyen de prendre en compte les différentes dimensions de la durabilité de manière plus intégrée. On est cependant en droit de se demander si les politiques de développement rural durable sont orientées vers les bons leviers de développement dans ces deux pays. Les enjeux de durabilité de l'agriculture à Madagascar sont étroitement connectés au traitement qui sera donné aux problématiques d'érosion et de fertilité des sols qui ne sont pas pour autant au cœur des politiques de développement durable ; tandis que les céréales sèches n'ont pas fait l'objet de toutes les attentions des politiques agricoles au Mali en comparaison du riz irrigué et du coton, alors que la crise alimentaire actuelle montre toute la gravité de les avoir négligées. ■

Nous remercions Johnny Egg, Jean-François Bélières et Philippe Méral pour les précieux éléments qu'ils ont apportés à cet article, par leurs connaissances respectives des terrains Mali et Madagascar (NDA).

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Abe Y. (1984). *Le riz et la riziculture à Madagascar*. Paris, Editions du CNRS.
- Baffes J., Baghdadli P. (2007). *The cotton sector in West and Central Africa: a success story with challenges ahead*. World Bank Working Paper n° 108.
- Bélières J.-F., Samake A., Sanogo O., Bosc P.-M., 2007. Les implications structurelles de la libéralisation sur l'agriculture et le développement rural. Première phase. Synthèse nationale, Mali, version finale, CEPIA - IER / Cirad, République du Mali, Banque mondiale, Coopération Française, juillet 2007, 226 pages.
- Bosc P.-M., Hanak-Freud E. (1995). Agricultural innovation in the cotton zone of Francophone West and Central Africa. In Kang, Akobundu, Manyong, Carsky, Sanginga & Kueneman. (eds.), "Moist savannas of Africa : potentials and constraints for crop production: Proceedings of an IITA/FAO Workshop held in 1994 in Cotonou", Ibadan, IITA.
- Denzau A., North D.-C. (1994). Shared mental models: ideologies and institutions. *Kyklos*, n° 47, p. 3-30.
- Dolowitz D., Marsh D., 1996, Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature, *Political Studies*, 44, 343-57.
- Durufflé G. (1988). *L'ajustement structurel en Afrique (Sénégal, Côte-d'Ivoire, Madagascar)*. Paris, Karthala Editions.
- Egg J., Gabas J.-J., Bélières J.-F., Bosc P.-M., Cissé. I., Diallo B., Mainguy C., Traoré B. (2008). *La trajectoire des politiques de développement rural au Mali*. Propocid Working Paper n° 13.
- Frogner A.-P. (1994). Logiques de la politique comparée ? *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 1, n° 1, p. 61-90.
- Gabas J.-J., Mainguy C., Egg J. (2008). *Processus d'émergence d'une politique publique de développement durable : le cas du Mali*. Propocid, Working Paper n° 7.
- Ly-Tall M. (1996). Le Macina et l'Empire tododbe (tukuloor) jusqu'en 1878. In « *Histoire Générale de l'Afrique* », Paris, Unesco, Vol. VI,
- Mahoney J. (2001). Pathdependence in historical sociology. *Theory and Society*, n° 29, p. 507-548.
- Marseille J. (1984). *Empire colonial et capitalisme français : histoire d'un divorce*. Paris, Albin Michel.
- Méral P. (2008). *Le développement durable à Madagascar : retour sur une démarche fortement portée par le secteur de l'environnement*. Propocid, Working Paper n° 11.
- North D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Pierson P. (2000). Increasing returns, pathdependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, vol. 94, n° 2, p. 251-267.
- Ravalomanana M. (2006). *Message du Président : Madagascar Action Plan 2007-2012, un plan audacieux pour un développement rapide et durable*. Antananarivo, Présidence de la République de Madagascar.
- Sarraut A. (1923). *La mise en valeur des colonies françaises*. Paris, Payot.
- Sartori G. (1994). Bien comparer, mal comparer. *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 1, n° 1, p. 19-36.