



Économie rurale

Agricultures, alimentations, territoires

294-295 | Juillet-octobre 2006

Madagascar. La gestion durable de l'environnement

La gestion durable de l'environnement à Madagascar : enjeux, opportunités et contraintes

Philippe Méral et Denis Requier-Desjardins



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/891>

ISSN : 2105-2581

Éditeur

Société Française d'Économie Rurale (SFER)

Édition imprimée

Date de publication : 1 novembre 2006

Pagination : 4-8

ISSN : 0013-0559

Référence électronique

Philippe Méral et Denis Requier-Desjardins, « La gestion durable de l'environnement à Madagascar : enjeux, opportunités et contraintes », *Économie rurale* [En ligne], 294-295 | Juillet-octobre 2006, mis en ligne le 22 octobre 2009, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/891>

La gestion durable de l'environnement à Madagascar : enjeux, opportunités et contraintes

Philippe MÉRAL • Chargé de recherches IRD, Membre de l'UMR M 063 C3ED (Centre d'Économie et d'Éthique pour l'Environnement et le Développement), Institut de Recherche et de Développement, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines

Denis REQUIER-DESJARDINS • Professeur des Universités, Membre de l'UMR M 063 C3ED (Centre d'Économie et d'Éthique pour l'Environnement et le Développement), Institut de Recherche et de Développement, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines

Madagascar est considérée comme un « *hot spot* » de la biodiversité, tant terrestre que marine, du fait de son insularité, de sa position tropicale et de l'endémisme très prononcé de ses espèces. Mais Madagascar reste également un pays majoritairement agricole, parmi les plus pauvres du monde. Or l'incidence de la pauvreté rurale peut laisser présager une pression importante des activités agricoles sur les ressources naturelles, notamment forestières. Il y a par ailleurs peut-être moins d'alternatives de génération de revenus que dans d'autres pays pour les populations rurales, dans la mesure où l'émigration joue un rôle marginal et le taux d'urbanisation est encore relativement faible.

Mais Madagascar, peut-être justement du fait de ces caractéristiques, est aussi un des pays où la gestion de l'environnement et le développement durable ont été au centre des politiques publiques impulsées et appuyées par les bailleurs de fonds, depuis le premier plan national pour l'environnement du début des années 1990. Ayant ratifié la Convention sur la biodiversité biologique (CDB), Madagascar met l'accent aussitôt sur la valorisation et la gestion durable de ses ressources naturelles, longtemps surexploitées. L'application de cette Convention à Madagascar se reflète à travers la prise en compte de la biodiversité comme source de financement durable pour le développement local, à la fois dans le Plan national d'action pour l'environnement (PNAE) et dans le Document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP), mais aussi dans les Plans communaux de développement (PCD) ou dans les priorités institutionnelles des bailleurs de fonds. Dans cette perspective le pays a été pionnier, avec la loi GELOSE de 1996, en matière de transfert de responsabilité aux populations dans la gestion des actifs environnementaux, par exemple. Il a donc accumulé une expérience non négligeable qui, aujourd'hui, peut être mise en perspective et analysée. C'est à cette démarche que voudrait contribuer ce dossier du présent numéro d'*Économie Rurale*.

La gestion de l'environnement à Madagascar se structure autour d'un certain nombre d'enjeux. Elle constitue une source d'opportunités pour les acteurs à différentes échelles géographiques et, plus largement, pour le développement de Madagascar. Mais elle doit tenir compte également d'un certain nombre de contraintes. Nous allons dans cette introduction passer brièvement en revue ces trois aspects.

Les enjeux

Tout d'abord il y a la présence manifeste d'un enjeu fondamental de protection de la biodiversité unique de Madagascar compte tenu de l'endémisme très fort des espèces présentes sur l'île, qui justifie en partie la sollicitude de nombreuses organisations internationales et ONG.

Ce caractère unique peut être un argument fort en faveur d'une vision très conservatrice de préservation des écosystèmes, qu'il convient de mettre à l'abri de l'action de l'homme. Cependant la situation de pauvreté et les exigences de développement qu'elle implique peuvent entrer en conflit avec une démarche réduisant l'accès des populations aux ressources naturelles.

Madagascar peut dès lors s'imposer comme un lieu privilégié de test de la pertinence d'une vision plus « patrimoniale » où la préservation est vue comme la nécessité de protéger un patrimoine légué par les générations passées pour le transmettre aux générations futures comme élément de leur bien-être et de leur identité. Dans cette approche, l'homme est dès lors un intervenant essentiel et les problématiques de développement local, de valorisation et de création de revenus peuvent être retenues dans une perspective de gestion de la biodiversité, dans la mesure où elles expriment la relation identitaire d'une population à son environnement.

En premier lieu, de telles considérations conduisent donc à formuler la question suivante : la dimension de la lutte contre la pauvreté et du « développement socialement durable » peut-elle être prise en compte dans la gestion de l'environnement, à l'heure où celle-ci se traduit par la mise en aires protégées d'une bonne partie du territoire ? La question ne se limite d'ailleurs pas aux Aires naturelles protégées et il y a lieu de réfléchir sur les formes de cette gestion en dehors de ces aires protégées.

En second lieu, si on admet la pertinence des perspectives de valorisation de la biodiversité et de l'environnement, ce qui bien entendu reste objet de débat, on peut s'interroger, compte tenu justement de sa richesse unique en biodiversité, sur la capacité de Madagascar à utiliser cette richesse comme une ressource spécifique et à construire une trajectoire de développement basée sur la valorisation de cette ressource. Le débat sur les « modèles » de développement est certes aujourd'hui quelque peu passé de mode mais il reste pertinent d'identifier des trajectoires propres aux pays sur la base de leurs ressources spécifiques ; certains pays, comme le Costa Rica par exemple, ont d'ailleurs déjà emprunté cette voie.

En troisième lieu l'importance même des ressources naturelles à Madagascar donne un relief particulier à la dimension institutionnelle de leur gestion. Par exemple, il convient d'analyser comment se définissent les systèmes de droits de propriété sur les ressources naturelles à Madagascar, dans un contexte où se superposent des systèmes de droits d'accès définis par les communautés locales, une législation nationale qui puise à diverses origines et la prégnance d'un certain nombre de conventions et de textes négociés à l'échelle internationale et portés par les bailleurs de fonds. De même, il faut identifier les formes de participation à leur gestion des différentes parties prenantes, dans un contexte de décentralisation croissante (au moins au plan des textes) et qui fait souvent partie de la conditionnalité des bailleurs.

Enfin, à un niveau théorique et méthodologique, quelle est la pertinence des différentes méthodes d'évaluation environnementale, dans un contexte de valorisation de la biodiversité ? Certes la question est générale mais le poids même des enjeux environnementaux et de durabilité dans le cas de Madagascar fait de l'île un terrain privilégié de test des différentes méthodes et notamment du choix entre méthodes traditionnelles du type coûts-avantages et méthodes multicritères.

Les opportunités

Les opportunités sont évidemment directement liées aux perspectives de valorisation des ressources environnementales et de la biodiversité qui concernent *a priori* un ensemble d'activités (plantes médicinales, tourisme, artisanat, etc.).

L'existence d'options de valorisation de la biodiversité conforte l'idée souvent avancée que la protection de l'environnement est une activité « *win/win* » dans la mesure où elle est à l'origine d'activités génératrices d'un revenu d'abord à l'échelon des acteurs locaux – ce qui justifie le transfert de gestion aux populations locales – mais également plus largement à l'échelon du pays tout entier, ce qui peut en faire un élément clé d'une stratégie de développement et d'une stratégie de lutte contre la pauvreté.

Cette problématique optimiste de la valorisation est souvent mise en avant, mais parfois sans que ses bases en aient été correctement appréciées. Le cas malgache est particulièrement riche en expériences de valorisation quand on consulte les plans de développement des communes : artisanat, tourisme, plantes médicinales, etc. En même temps des activités, qui impliquent la destruction de ressources environnementales comme par exemple le couvert forestier dans les situations de « front pionnier », peuvent se révéler extrêmement rentables à court terme. Il convient, au-delà des affirmations de principe sur la pertinence de ces activités de valorisation, de s'interroger sur leur impact à la fois sur la création de revenus et sur la protection de l'environnement dans une perspective de développement durable.

Or ces opportunités se développent dans des cadres productifs marqués par une structuration de filières nationales ou le plus souvent « globales » dans lesquelles elles ne représentent qu'un maillon loin d'être dans une position stratégique dominante sur les autres maillons. Parallèlement l'ancrage territorial de ces ressources fait que les activités de valorisation peuvent s'intégrer à des dynamiques territoriales de production mais qu'elles doivent trouver leur place dans des systèmes locaux d'activités marqués par la fragilité des structures d'actifs des acteurs qui s'y adonnent. Dès lors les réaménagements et les arbitrages qu'implique le développement d'une activité de valorisation de la biodiversité pourront être plus ou moins assumés par ces acteurs et mettront à l'épreuve la résilience des systèmes d'activité concernés. En tout état de cause ce sont ces conditions de structuration au niveau des filières et des territoires qui déterminent la faisabilité des activités de valorisation.

Les contraintes

L'identification des opportunités appelle l'identification des contraintes. La pauvreté par exemple ne définit pas seulement l'enjeu de la lutte contre la pauvreté mais aussi une contrainte dans la mesure où elle va influencer les arbitrages faits par les acteurs entre protection et surexploitation de l'environnement : les variations dans la part des revenus tirés des Aires naturelles protégées transférées aux populations locales peuvent affecter le niveau de revenu qu'elles peuvent en attendre, face à une administration qui, elle-même, doit faire face à ses coûts ; les revenus tirés de la valorisation de la biodiversité et de l'environnement peuvent se révéler inférieurs à ceux que l'on peut tirer de la surexploitation de ce même environnement.

Il convient d'avoir l'approche la plus large possible de cette contrainte, d'une part en mobilisant les définitions de la pauvreté qui ne s'arrêtent pas à la simple pauvreté monétaire, mais qui incluent une prise en compte des capacités des différents groupes de population concernés (y compris les jeunes, les femmes, etc.). Les risques de marginalisation de certains groupes privés de l'accès aux opportunités offertes par la valorisation doivent être notamment évalués.

D'autre part au-delà d'un état de pauvreté plus ou moins permanent, la vulnérabilité des structures d'actifs qui peut, en cas de déstabilisation trop grande, conduire à des basculements au-dessous du seuil de pauvreté, doit également être prise en compte.

La disponibilité plus ou moins grande des capacités de gouvernance constitue par ailleurs une contrainte majeure. Elle concerne à la fois les bailleurs de fonds et les organisations internationales, l'État et les institutions locales et communautaires.

La conditionnalité des bailleurs de fonds sur le domaine environnemental peut également être une contrainte en limitant la marge de manœuvre des communautés locales. Celles-ci peuvent chercher à pérenniser leurs liens avec certains bailleurs en se coulant dans cette conditionnalité. La conditionnalité concerne également les politiques qui peuvent être décidées au plan national dans la mesure où celles-ci reposent sur les contributions des bailleurs de fonds.

Les textes de ce dossier abordent à des degrés divers ces différentes dimensions

■ *L'évolution des politiques forestières*

Le dossier s'ouvre par une mise en perspective historique des enjeux et des contraintes de la gestion durable des forêts menée par **Pierre Montagne** et **Bruno Ramamonjisoa**. En analysant l'évolution des politiques forestières définies depuis la période coloniale jusqu'à aujourd'hui, les auteurs montrent avec acuité les difficultés de mise en œuvre d'une gestion patrimoniale permettant de combiner logiques identitaires et territoriales. Cette forme de gouvernance participative à laquelle souscrivent avec enthousiasme les auteurs est aujourd'hui critiquée, non pas tant en raison de ses échecs mais à cause des orientations politiques des bailleurs de fonds, reflétant ainsi un contexte international à nouveau favorable aux aires protégées. Cette dimension transcalaire de la politique forestière invite à prendre en compte avec beaucoup d'intérêt ces contraintes qu'imposent les bailleurs de fonds, alors même que la gestion durable des forêts, et plus généralement de l'environnement, ne peut être effective sans cette implication des communautés locales.

■ *La gestion communautaire de la forêt*

Cette problématique est également centrale dans l'article de **Heriniaina Andriananja**, **Katia Radja** et **Nicolas Sirven**. En prenant appui sur le transfert de gestion de la forêt de Manjakatempo sur les Hautes Terres de Madagascar, les auteurs montrent comment la gestion de la forêt qu'ils considèrent comme une réussite, s'effectue par une implication de la population locale. Les auteurs pointent avec intérêt les liens existants entre les modalités de cette gestion communautaire et les formes traditionnelles de régulation sociale. La société traditionnelle malgache s'appuie ainsi sur le *fihavanana*, forme de solidarité qui s'exprime au sein d'une même famille et plus largement au sein d'une communauté ; le contrat social ou *dina* venant renforcer cette logique identitaire. Cette réactivation du *fihavanana* et du *dina* à travers le dispositif de gestion communautaire de cette forêt traduit, selon eux, une forme de capital social particulièrement développé dans cette région. Tout l'enjeu consiste alors, comme le souligne déjà l'article précédent de « laisser du temps au temps » ; c'est-à-dire de comprendre que la relation identitaire d'une population à son environnement ne se décrète pas ; elle se construit.

■ *La relation population-environnement*

L'article de **Bénédicté Gastineau** et de **Frédéric Sandron** aborde également cette question de la relation population – environnement en proposant une lecture par la complexité ce qui permet ainsi d'éviter l'opposition stérile, à l'échelon local tout au moins, entre les thèses malthusienne et boserupienne. En prenant appui sur une étude de cas menée dans une commune des Hautes Terres, Ampitatafika, les auteurs montrent que ce n'est pas tant l'évolution quantitative de la population qui importe mais les relations que cette dernière entretient avec l'environnement. Les résultats de leurs enquêtes montrent que c'est davantage la nature des systèmes de production qui conditionnent les rapports dégradant ou protégeant l'environnement et les ressources naturelles. S'il est montré que la pauvreté est sans conteste un facteur aggravant, au même titre que l'analphabétisation, l'article souligne l'importance des stratégies d'adaptation que les paysans mettent en œuvre pour faire face aux contraintes économiques et environnementales. Ces stratégies de réponse face à la vulnérabilité des structures d'actifs semblent être une des caractéristiques essentielles de cette relation population- environnement.

■ *La multifonctionnalité de l'agriculture périurbaine*

Ces stratégies d'adaptation, notamment la diversification des activités, est également au cœur de l'article de **Marie-Hélène Dabat**, **Christine Aubry** et **Josélyne Ramamonjisoa**. En partant en particulier d'un territoire périurbain, elles montrent les opportunités que crée la multifonctionnalité de l'agriculture de l'agglomération d'Antananarivo, la capitale. Les services écologiques rendus par l'activité agricole, notamment par la protection contre les inondations, permettent d'envisager le maintien de ces activités sous un angle différent. Les modalités d'une gestion durable de l'environnement urbain doivent s'appuyer sur ces activités agricoles. Une fois encore, les actions visant une meilleure gestion de l'environnement et des ressources naturelles ne peuvent se faire indépendamment d'une approche en termes de développement local associant l'ensemble des parties prenantes à la définition de choix sociétaux.

■ *La valorisation économique des forêts*

Le dernier article du dossier est consacré à la valorisation économique de la biodiversité. **Philippe Méral**, **Vahinala Raharinirina**, **Fano Andriamahefazafy** et **Djohary Andrianambinina** abordent cette thématique à partir de l'étude de cas de la forêt des Mikea. Sur la base d'une analyse comparée de plusieurs filières de valorisation (apiculture, plantes médicinales et aromatiques, tourisme), les auteurs montrent l'importance de la structuration des filières et des territoires, venant ainsi en écho aux articles précédents.

Finalement, les arguments avancés convergent tous vers des conclusions similaires à celles issues des analyses portant sur les pays développés : le développement durable trouve toute sa dimension à travers l'implication des parties prenantes à la détermination de choix collectifs structurés autour de dynamiques territoriales au sein desquelles l'environnement occupe une place identitaire allant bien au-delà de sa seule fonction nourricière. Les éléments spécifiques de ces pays en développement, la pauvreté récurrente et la présence des bailleurs de fonds, viennent renforcer la nécessité et l'opportunité d'approches participatives et décentralisées, seules garantes, au-delà de leurs défauts, d'une véritable durabilité de l'environnement et des ressources naturelles. ■