En attendant les zébus...

Les enjeux de la gestion durable de la forêt des Mikea

Philippe Méral et Vahinala Raharinirina-Douguet

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/etudesrurales/8373>

DOI : 10.4000/etudesrurales.8373

ISSN : 1777-537X

Éditeur

Éditions de l'EHESS

Édition imprimée

Date de publication : 15 décembre 2006

Pagination : 161-180

Référence électronique

Philippe Méral et Vahinala Raharinirina-Douguet, « En attendant les zébus... », *Études rurales* [En ligne], 178 | 2006, mis en ligne le 01 janvier 2006, consulté le 10 février 2020. URL : <http://journals.openedition.org/etudesrurales/8373> ; DOI : 10.4000/etudesrurales.8373

Cet article est disponible en ligne à l'adresse :

http://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=ETRU&ID_NUMPUBLIE=ETRU_178&ID_ARTICLE=ETRU_178_0161

En attendant les zébus... Les enjeux de la gestion durable de la forêt des mikea

par Philippe MÉRAL et Vahinala RAHARINIRINA-DOUGUET

| Editions de l'EHESS | Études rurales

2006/02 - 178

ISSN 0014-2182 | pages 161 à 180

Pour citer cet article :

— Méral P. et Raharinirina-Douguet V., En attendant les zébus... Les enjeux de la gestion durable de la forêt des mikea, Études rurales 2006/02, 178, p. 161-180.

Distribution électronique Cairn pour les Editions de l'EHESS.

© Editions de l'EHESS. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

EN ATTENDANT LES ZÉBUS...

LES ENJEUX DE LA GESTION DURABLE DE LA FORÊT DES MIKEA

Philippe Méral
et Vahinala Raharinirina-Douguet¹

LE « DÉVELOPPEMENT DURABLE » est devenu, au fil des années, un concept incontournable en matière de gestion de l'environnement et d'aménagement du territoire, et ce autant dans les pays industrialisés que dans les pays dits les moins avancés. Si, dans un premier temps, les débats ont porté surtout sur la pertinence ou non de cette notion, ils s'orientent de plus en plus vers son effectivité au niveau local. Plus spécifiquement, il s'agit de discuter des outils, des pratiques, des processus de coordination et des montages institutionnels permettant d'associer les parties prenantes à la détermination des choix collectifs, présents et futurs : d'où l'idée de « gouvernance participative » qui sous-tend toute politique de développement durable.

Pour les économistes, les enjeux de la gouvernance participative entrent en résonance avec le champ de l'économie publique et, plus particulièrement, avec la thématique de l'action collective. La définition et l'utilisation d'outils « de troisième génération », c'est-à-dire d'outils qui ne sont ni purement étatiques ni purement marchands, deviennent ainsi, vu la complexité des problèmes environnementaux actuels, un

domaine d'investigation à part entière [Aknin *et al.* 2002 ; Chaboud *et al.* 2007].

Ce concept de développement durable s'inscrit dans la politique environnementale adoptée à Madagascar depuis 1990, sous la forme du Plan national d'action environnementale (PNAE). Celui-ci, qui porte sur quinze ans, tend justement à dépasser la gouvernance technocratique de la conservation de la biodiversité, en adoptant toute une série de mesures censées gérer durablement l'environnement et améliorer les conditions de vie des populations concernées en les associant à la détermination des choix collectifs.

Or, en septembre 2003, date à laquelle s'est tenu le 5^e congrès mondial sur les aires protégées, des acteurs de la politique environnementale, à savoir certains bailleurs de fonds et certaines ONG, décident de revenir à des procédures plus administrées et à nouveau orientées vers la conservation, ce qu'ils justifient implicitement par l'absence de résultats des outils de gestion durable. Toutefois, des institutions, telle la Coopération française, maintiennent l'idée d'associer « gestion de l'environnement » et « aménagement du territoire » [Pollini et Belvaux 2004]. De même, l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) a récemment proposé de ne

1. Cet article est le résultat de recherches menées dans le cadre du programme « Politiques publiques environnementales et gestion locale des ressources » de l'UMR C3ED (2001-2005), actuellement poursuivi au sein d'une ACI « développement durable », en partenariat avec le GEMDEV. Les auteurs remercient Hery Andriananja, Christine Aubry, Emmanuel Fauroux, Géraldine Froger, Vincent Geronimi, Sophie Goedefroit et Jean-Pierre Revéret pour leurs précieux commentaires.

pas définir a priori de mode de gestion (en régie, communautaire, etc.) mais d'évaluer les avantages et les inconvénients que présentent les différentes modalités de gouvernance de ces aires protégées, au regard de cas concrets [Borrini-Feyerabend et Dudley 2005]. On le voit, le débat sur les outils de gestion durable est d'actualité et loin d'être théorique.

L'objectif de cet article est de participer à ces débats en apportant un éclairage nouveau sur les contraintes et les opportunités liées à la mise en œuvre d'un projet de gestion durable, au niveau local. Nous proposons ainsi de revenir sur la manière dont ces principes de développement durable ont été élaborés dans la forêt des Mikea, dans le sud-ouest de Madagascar, et d'avancer quelques éléments d'explication permettant de mieux juger de la pertinence des outils en les dissociant du contexte dans lequel ils sont appliqués. En effet, la thèse que nous soutenons ici est que les différences de pas de temps, les interférences entre les échelles locale et nationale, et l'enchevêtrement des compétences administratives constituent de véritables freins au développement d'une gestion durable. Ainsi, la lenteur avec laquelle les paysans ont obtenu les aides promises (zébus et matériel agricole) en contrepartie de l'arrêt de la déforestation en est une parfaite illustration. « En attendant les zébus... » retrace l'histoire de cette politique de gestion durable au niveau local, politique menée par des acteurs, qui, au-delà de ces difficultés, ont le mérite de vouloir organiser, avec les populations locales, la planification des activités permettant d'améliorer leurs conditions de vie.

Une première partie porte sur l'application du concept de développement durable à Madagascar, en général, et décrit brièvement le phénomène de

déforestation dans notre zone d'étude, en particulier. Une deuxième partie est consacrée au dispositif institutionnel élaboré en vue de gérer durablement la forêt. Dans une troisième partie nous revenons sur des mesures qui ont été prises, à savoir la sensibilisation de la population à la déforestation, la mise en place d'une aire protégée « volontaire » ainsi que la promotion d'activités génératrices de revenus. Le décryptage de ces projets, de leurs caractéristiques, de leurs contraintes et des évolutions qu'ils subissent dans le temps nous permet, dans une quatrième et dernière partie, de mettre en avant plusieurs éléments d'analyse.

Histoire d'un plan.

Histoire d'une déforestation

Comprendre les enjeux de la gestion durable des ressources ne peut se faire sans avoir une idée précise du contexte institutionnel dans lequel intervient cette gestion. En effet, de la même manière qu'on ne peut juger de la pertinence d'un concept sans en évaluer les modalités concrètes d'application, on ne peut juger de sa pertinence sans le replacer dans son contexte institutionnel et politique. L'important est de parvenir à identifier ce qui relève de l'un ou de l'autre, et de mettre en évidence les interactions entre ces deux domaines.

L'ÉMERGENCE DU CONCEPT DE

« DÉVELOPPEMENT DURABLE » À MADAGASCAR

Même si les liens entre « environnement » et « développement » ont, depuis longtemps, fait l'objet de multiples attentions, l'idée de coordonner les actions des bailleurs de fonds, des ONG et des institutions nationales des pays en développement n'est apparue qu'à la fin des années quatre-vingt.

Le rapport Brundtland de 1987, intitulé « Notre avenir à tous », invite les pays à trouver des voies nouvelles, alternatives à ce qu'on appelle le « *old agenda* » (approche curative de l'environnement). La conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED) a également mis en évidence, en 1992, à travers les conventions internationales et l'« agenda 21 », l'importance de la coopération entre les divers acteurs, les États notamment. Pour atteindre cet objectif de coopération, les outils privilégiés ont essentiellement trait à la collecte, à l'échange d'informations (technologiques, scientifiques, environnementales) et à la détermination de stratégies et de planification nationales. Ainsi, la CNUED, à travers ces résolutions dites « agenda 21 », précise dans l'article 34.24, page 9 :

La mise en place de programmes mondiaux, régionaux et sous-régionaux devrait comprendre l'identification et l'évaluation des besoins prioritaires aux niveaux régional et national. Il faudrait élaborer des plans et des études à l'appui de ces programmes, qui serviraient de base au financement éventuel par les banques multilatérales, les organisations bilatérales, le secteur privé et les organisations non gouvernementales.

C'est dans ce contexte qu'à la fin des années quatre-vingt la Banque mondiale présente sa nouvelle politique : l'idée est d'aller au-delà des Environmental Country Studies en planifiant et organisant, sur le long terme, les interventions des bailleurs de fonds au lieu d'insister sur le profil écologique des différents pays en développement.

Lorsque, en 1990, est instituée la *Charte de l'environnement* suivie du PNAE, Madagascar

est un des premiers pays à mettre en place une politique environnementale visant le développement durable en se fondant sur la démarche de la Banque mondiale [Falloux et Talbot 1992 ; Sarrasin 2002 ; Andriamahefazafy et Méral 2004]². En conformité avec les résolutions de la CNUED, cette politique repose initialement sur un principe simple qui consiste à définir un agenda d'actions transversales, menées conjointement par les bailleurs, les institutions malgaches et les administrations³.

2. Dans l'article 5 de la Charte on peut lire : « Le plan d'action environnementale, traduction de la politique nationale de l'environnement, constitue le fondement de toute action dans le domaine de l'environnement. » Et dans l'article 6 : « L'objectif essentiel est de réconcilier la population avec son environnement en vue d'un développement durable » (*Charte de l'environnement et ses modificatifs*, 1998, p. 3).

3. Même s'il est permis de douter de la capacité du PNAE à aborder la dimension sociale du développement durable, l'expérience malgache est symptomatique de l'évolution internationale de l'approche environnementale. La *Charte de l'environnement* stipule que « la Politique nationale de l'environnement (PNE) est une politique tenant compte de la globalité des problèmes environnementaux, sociaux, économiques et culturels. Elle vise à rétablir un équilibre durable et harmonieux entre les besoins de développement de l'homme et les soucis écologiques. Elle s'efforcera donc de situer le développement par rapport à la conservation, d'en limiter et d'en définir les interactions, interactions dont les conséquences, en définitive, ne se font ressentir que sur deux points majeurs : l'homme [et] son environnement physique. L'ambition de la PNE n'est autre que de réconcilier ces deux entités pour les amener à une symbiose. » (*Charte de l'environnement et ses modificatifs*, 1998, p. 20) Pour les autorités malgaches, cette politique signifie la « rénovation des concepts sur l'environnement » (*ibid.*, p. 13).

La 1^{re} phase du plan, dite PE1 (1991-1996), est consacrée à la mise en place d'institutions, tel l'Office national de l'environnement (ONE), et à des mesures d'urgence, essentiellement la création d'aires protégées au sein d'un réseau national géré par une agence : l'Association nationale pour la gestion des aires protégées (ANGAP).

La 2^e phase du plan, dite PE2 (1997-2002/2003), est consacrée à la promotion de la gestion durable des ressources et de l'environnement : planification intercommunale et/ou écorégionale, gestion communautaire des ressources naturelles, valorisation de la biodiversité (artisanat, apiculture, plantes médicinales et aromatiques, écotourisme, etc.). À travers ses agences d'exécution (ONE, ANGAP, ANAE⁴) et en collaboration avec ses partenaires, le PE2 s'intéresse à la structuration des communautés de base (CoBa), et ce à plusieurs niveaux, à savoir au niveau des associations villageoises, des structures locales, communales, intercommunales et régionales. Apparaissent alors les comités régionaux de planification, les structures intersectorielles et multi-acteurs et les groupes de travail et de réflexion qui ont notamment en charge la gestion intégrée des zones côtières. Cette démarche est facilitée par la politique de décentralisation qui marque cette période. Ce que souligne Christophe Maldidier lorsqu'il écrit :

L'idée de la décentralisation des ressources naturelles est issue de nouvelles analyses qui ont recentré les explications concernant la déforestation et la dégradation des milieux naturels sur l'échec de la politique de gestion administrative, centralisée et répressive des ressources. Une progressive reconnaissance des

populations locales et une réhabilitation du niveau local ont donné naissance à une politique nationale de décentralisation de la gestion des ressources naturelles au milieu des années quatre-vingt-dix, à la jonction entre les deux phases du Programme environnemental [2001 : 8].

La 3^e phase du plan, dite PE3 (2004-2008/2009), concerne le financement endogène des actions : il s'agit de trouver des mécanismes financiers novateurs qui assureraient aux institutions malgaches une certaine autonomie. Cette démarche, si elle n'est pas a priori antinomique de la philosophie de la 2^e phase (de nombreuses actions mises en œuvre durant le PE2 sont maintenues), oriente le Plan vers une logique de paiement des services environnementaux, qui viendrait compléter la politique d'extension des aires protégées [Carret et Loyer 2004]⁵.

On peut discuter de la pertinence du PNAE au niveau national. Mais on peut aussi choisir d'appréhender cette politique au niveau local en se demandant si l'équilibre entre le développement et l'écologie, qu'évoque la *Charte de l'environnement*, est atteint ou est en passe de l'être⁶. Bien sûr, plus une approche est concrète, moins on a de recul pour se faire une idée globale d'un processus. À cet égard, la

4. Association nationale d'actions environnementales.

5. La création, en 2005, de la Fondation pour les aires protégées et la biodiversité de Madagascar, le développement du marché du carbone et celui des concessions écotouristiques confirme l'orientation marchande du PE3 [Méral *et al.* 2006 ; Andriamahefazafy *et al.* 2007].

6. Voir note 3.

forêt des Mikea n'offre qu'une vision partielle de l'effectivité du PNAE.

LA DÉFORESTATION À L'ŒUVRE

La partie sud de la forêt des Mikea se trouve à une quarantaine de kilomètres de Toliara et, au nord, cette forêt jouxte la sous-préfecture de Morombe. Elle est bordée, à l'ouest, par le canal du Mozambique ; à l'est, par le couloir d'Antseva.

La proximité du couloir d'Antseva a longtemps favorisé des cultures de rente mais, à partir des années quatre-vingt-dix, on assiste à une importante conversion du couvert forestier en surfaces agricoles consacrées à la culture du maïs, et ce à des fins commerciales. Bénéficiant des mutations socioéconomiques induites par le boom du coton et, surtout, par la monétarisation de l'économie locale [Hoerner 1987], la culture du maïs, jusqu'alors de type vivrier, connaît désormais une extension rapide pour répondre à la demande en provenance de l'île de La Réunion.

En effet, mettant en œuvre une politique de soutien de ses territoires « ultrapériphériques », l'Union européenne décide d'accélérer le développement de la filière porcine à La Réunion, ce qui a pour effet de consolider la filière « maïs » à Madagascar grâce à l'investissement direct réalisé par l'URCOOPA⁷, principale coopérative réunionnaise. Au début des années quatre-vingt-dix, la création d'une société de collecte de maïs à Toliara, et celle d'une filiale d'élevage de poulets à Antananarivo en sont les principaux exemples [Fauroux 2000 ; George ed. 2002].

La structuration de la filière « maïs » due à l'intervention de ces nouveaux acteurs conduit de nombreux paysans du couloir d'Antseva à délaisser l'activité cotonnière au profit de la culture du maïs. Exigeant peu de matériel et de technicité, celle-ci repose sur la culture sur abattis-brûlis, les cendres obtenues par la déforestation servant d'engrais naturel [Blanc-Pamard 2002 ; Aubry et Ramaromisy 2003]. Les rendements annuels à l'hectare, rarement supérieurs à 2 tonnes, diminuent dès la troisième année d'exploitation et incitent les agriculteurs à défricher de nouvelles terres. L'absence de capital technique, doublée d'une absence de contrôle de la part des services forestiers, explique en partie la progression rapide des fronts pionniers [Aknin *et al.* 2007].

La culture sur abattis-brûlis entraîne un déséquilibre de l'écosystème, lequel se traduit par une réduction irréversible de la forêt et par la perte de quelque 75 % des espèces forestières originelles [Razanaka *et al.* 1999 ; Blanc-Pamard *et al.* 2005]. La culture du maïs n'est pas pratiquée de façon homogène et, dans diverses communes, on exploite, à des fins plus vivrières, les ressources forestières ligneuses et non ligneuses de la forêt : bois de construction, tubercules, plantes médicinales, etc. Nombre de communes s'investissent également dans la production du riz. Notons toutefois que, sur quinze communes impliquées dans la gestion durable de la forêt, un tiers seulement sont directement concernées par la déforestation à grande échelle.

7. Union réunionnaise des coopératives agricoles.

LES PRÉMICES D'UNE GESTION DURABLE
IMPLIQUANT LES POPULATIONS LOCALES

Comparativement à d'autres lieux, la prise de conscience du phénomène de déforestation a été rapide. La présence de nombreux chercheurs, malgaches et étrangers, tant sur la zone littorale (le Grand Récif) ou forestière (plateau de Belomotse par exemple) que sur la forêt des Mikea en tant que telle a toujours permis de placer cette région géographique au cœur des programmes environnementaux et de développement rural, au même titre que la région de Morondava (ouest) et, bien plus encore, que celle d'Antsiranana.

Le World Wide Fund for Nature (WWF) est un des premiers organismes à avoir attiré l'attention sur la forêt des Mikea. À la fin des années quatre-vingt-dix, moment où la déforestation devient inquiétante, cette ONG lance le programme « Ala maika », que l'on peut traduire par « Urgence forêt ». À ce sujet Amanda Younge écrit :

Cette approche écorégionale offre plusieurs opportunités et permet de mettre en place des stratégies avec une démarche intégrée et systémique de la biodiversité [...] Elle permet également la coordination, souvent très difficile, de politiques, de lois et d'institutions pour la conservation de la biodiversité, non seulement en identifiant les actions de gestion à entreprendre à tous les niveaux mais aussi en permettant un engagement de tous les *stakeholders* à travers un consensus sur les objectifs, les finalités ainsi que les stratégies et les actions à entreprendre [2002 : 168].

Au-delà de la déforestation, deux raisons principales peuvent expliquer cet intérêt

particulier pour la forêt des Mikea : d'une part l'existence d'un écosystème assez original dans un pays où les regards sont surtout portés vers les forêts humides de l'Est ; d'autre part le mystère qui entoure les Mikea [Yount et Rengoky 1999]. Précisons d'ailleurs que la forêt des Mikea fait partie des sites prioritaires des ONG de conservation, depuis le milieu des années quatre-vingt-dix [Seddon *et al.* 2000].

Les préoccupations liées à cette déforestation rejoignent les projets du PE2, lequel cherche à développer des stratégies de gestion durable basées sur des actions de lutte contre la déforestation, dans des schémas de développement intercommunal élaborés au niveau local. C'est dans ce contexte qu'est créée la FIMAMI (ou Fikambanana Miaro ny Alan'ny Mikea), que l'on peut traduire par « Association pour la protection de la forêt des Mikea ». Issue, en 1996, de l'initiative des maires des communes de Manombo et d'Ankililoaka, cette association lutte contre la déforestation liée à la culture sur brûlis. Si, au départ, seules ces deux communes ont eu recours à la FIMAMI, d'autres ne tarderont pas à faire de même.

À cette époque, avec la décentralisation, la province est l'échelon administratif supérieur. En matière de superficie, des six provinces de Madagascar, celle de Toliara est l'une des plus grandes : elle inclut le sud, le sud-est et le sud-ouest de l'île. Elle est subdivisée en plusieurs entités régionales : les comités régionaux de développement (CRD) de Morondava et de Tolagnaro et le Comité régional de programmation (CRP) de Toliara. Le territoire du CRP de Toliara est divisé, à son tour, en six zones, animées chacune par une structure intercommunale de concertation (SIC). L'une de ces

zones correspond à la forêt des Mikea. En octobre 1997, l'ONE propose que, par l'intermédiaire de sa cellule dite d'« appui à la gestion régionalisée et à l'approche spatiale (AGERAS), la FIMAMI intègre l'organigramme de l'administration environnementale au titre de SIC.

L'émergence de cette structure associative va de pair avec la démarche de planification concertée, appelée « sous-programme *mikea* », dont la mise en œuvre est assurée par l'ONE et le suivi assuré par le Service d'appui à la gestion de l'environnement (SAGE)⁸. La philosophie qui sous-tend le « sous-programme *mikea* » est semblable à celle des « agendas 21 » locaux instaurés dans de nombreuses villes ou agglomérations à travers le monde.

On retrouve dans cette initiative l'objectif de planification participative dans un contexte de prise de décision décentralisée. Ainsi un sous-programme peut être défini 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'action pour le développement durable, répondant aux problématiques environnementales définies en commun »⁹.

Au-delà des mots, la mise en œuvre de ce sous-programme se fait en partenariat privilégié entre l'ONE (puis le SAGE à partir de 2002) et la FIMAMI. Pour faciliter la coordination des actions au niveau des quinze communes et atteindre l'objectif de gestion

durable des ressources de la forêt des Mikea, ces deux institutions mettent en place un ensemble de structures fonctionnant de manière pyramidale avec, à la base, les structures locales de concertation (SLC), puis les structures communales de concertation (SCC) et, enfin, la SIC, représentée par la FIMAMI.

Chaque structure définit, à son niveau, ses priorités en matière de développement durable. Les représentants des villageois dressent, au sein de la structure locale de concertation, la liste des projets susceptibles de contribuer au développement de leur village. Après quoi, dans la structure communale de concertation, les représentants de chaque *fokontany*¹⁰ regroupent les thèmes retenus à l'échelon inférieur et déterminent, de manière lexicographique, les priorités de la commune. Pour finir, les priorités communales sont discutées au sein de la SIC. À ce niveau intercommunal, les priorités disparaissent au profit d'une classification par grands thèmes. De ce fait, l'ordre des priorités défini au niveau communal est surtout utile au représentant de la commune lorsque celui-ci doit, au niveau intercommunal, préciser les

8. Le SAGE est une association malgache créée en 2002. Elle regroupe plusieurs anciennes cellules de l'ONE, dont l'AGERAS. Voir les sites www.madagascar-sage.org/sage.htm et www.madagascar-sage.org/ssp_mikea.htm.

9. SAGE, « La gestion des ressources naturelles, programme MAG96G31/MAG97003 ». Rapport, 76 p.

10. Un *fokontany* comprend un ou plusieurs villages ; plusieurs *fokontany* composent une commune. Depuis les années soixante-dix, un *fokontany* correspond à un découpage administratif et territorial. Le *fokontany* est à la base des collectivités décentralisées.

thèmes d'intervention. En effet, comme le souligne l'AGERAS¹¹ :

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 de la zone appelée FIMAMI. Il permettra également à la FIMAMI de faciliter le suivi des impacts des actions et de contribuer au développement durable.

L'étude des priorités définies dans une des communes de la FIMAMI montre que les projets, de nature directement environnementale, ne représentent que 13 % de l'ensemble alors que 54 % concernent le domaine économique et 33 % le domaine social. L'outil de planification participative qu'est le sous-programme semble donc en accord avec les principes de développement durable, c'est-à-dire que, même si la dynamique est insufflée par une problématique de nature écologique, la manière de l'aborder est globalisante en ce qu'elle met en avant l'aménagement du territoire comme vecteur de la durabilité.

L'élaboration de ces priorités au niveau communal constitue la base du plan communal de développement dont la finalité est de mettre au point un véritable programme de développement soutenu par des financements extérieurs. À ce niveau, le Plan national d'action pour le développement rural (PADR) crée, dans les régions concernées, des groupes de travail de développement rural (GTDR), dont le but est de regrouper les différents acteurs du développement afin de mettre en relation ceux qui offrent des financements et ceux qui en sollicitent¹². Parallèlement, les agences de

l'ONE mettent au point un sous-programme intitulé « Charte de responsabilité de la forêt des Mikea », lequel ne concerne que l'aspect purement environnemental. Elles s'appuient sur les travaux des plans communaux de développement pour faire émerger les priorités des quinze communes concernées par la forêt des Mikea.

Cette façon de procéder est intéressante car le résultat et, a fortiori, les priorités ne sont pas connus avant la mise en œuvre du processus. Comme le souligne Guy Razafindralambo :

Le grand avantage de cet outil est la participation des villageois dans tout le processus de planification. En effet, la planification, communale ou villageoise selon les cas, favorise les échanges de points de vue et de préoccupations qui n'auraient sans doute jamais été recensés en dehors de ce processus. Par ailleurs, c'est en même temps un outil didactique car il permet de « faire constater par les paysans eux-mêmes » les réalités de leur condition¹³.

11. « Charte de responsabilité de la forêt des Mikea », Toliara, 2001, p. 1.

12. Le PADR débute 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 qui promeuvent le développement agricole. Dans un contexte de décentralisation, ce plan met l'accent sur la coordination au niveau régional en créant ces GTDR. La mise en œuvre du PADR aura été plus difficile que celle du PNAE, au niveau de Toliara.

13. « Stocktaking USAID », Secrétariat multi-bailleurs, Antananarivo, 2001. Disponible sur le site : <http://smb.mada.mg>.

Les prérogatives de la FIMAMI se sont donc élargies rapidement à mesure qu'elle devenait le partenaire privilégié de l'ONE. Progressivement, la FIMAMI a modifié son objectif initial, qui était la protection de la forêt, pour élaborer un véritable programme de développement durable, abordant des thèmes aussi divers que l'éducation, la santé, les infrastructures.

Finalement, le dispositif institutionnel antérieur à 2003 est assez simple. Il met en avant la FIMAMI et trois grandes institutions physiquement présentes à Toliara : la Direction interrégionale de l'environnement, l'ONE et le WWF. L'ensemble de ces acteurs se connaissent et se fréquentent quasi quotidiennement. Il existe donc une communauté d'intérêts entre toutes ces personnes impliquées dans la planification participative de la forêt des Mikea.

De la planification de cette stratégie de gestion durable à sa réalisation

La mise en œuvre des objectifs de gestion durable définis conjointement par tous ces acteurs est un processus long, ponctué de réussites et d'échecs, de projets rapidement exécutés (bornes fontaines, pépinières, magasins de stockage...) et de projets non réalisés voire irréalisables. Notre propos n'est pas d'évaluer ces actions car nous ne considérons pas la réussite de cette démarche à l'aune d'un bilan comptable des actions entreprises et de celles qui ne le sont pas, mais plutôt à travers les processus endogènes qu'elles suscitent : cette planification participative génère-t-elle une dynamique propre des parties prenantes ? Telle est, selon nous, la question que nous devons nous poser. D'ailleurs, un des objectifs

de la troisième phase du plan (PE3) n'est-il pas précisément de développer le « réflexe environnemental » chez tous les acteurs ?

SENSIBILISATION *VERSUS* RÉPRESSION

La philosophie d'intervention de la FIMAMI et des différentes institutions dont elle assure le relais est de promouvoir les changements par la sensibilisation de la population aux risques irréversibles liés à la déforestation. Différentes actions dans ce sens ont été menées dans les communes de la région depuis 2001 en relayant des messages forts au niveau des structures locales de concertation. La remise en culture et la valorisation des terres abandonnées apparaissent alors comme une stratégie permettant de générer des revenus et de réduire la pression sur la forêt.

Malgré ces démarches, le défrichement se poursuit. La FIMAMI crée en 2001 une commission mixte, appelée parfois comité mixte, dont le rôle est de veiller au respect des lois concernant le défrichement et les feux de brousse le long de la lisière de la forêt¹⁴. Cette commission comprend les institutions impliquées dans le processus de planification mais aussi, fait nouveau et révélateur, la gendarmerie et les représentants du tribunal de Morombe. La volonté répressive est clairement affichée même si elle n'est pas toujours suivie d'effets.

14. « Cadre stratégique pour le développement des populations autochtones *mikea* ». Document préparé par le WWF pour l'ANGAP, pour le ministère des Eaux et Forêts et de l'Environnement, et pour la République de Madagascar, juillet 2003, 32 p.

Entre octobre 2001 et avril 2002, la commission mixte fait six « descentes »¹⁵ dans les villages des défricheurs. Toutefois les effets sont peu perceptibles dans la mesure où les nouvelles surfaces défrichées l'ont été avant ces interventions (durant la saison sèche, d'avril à septembre). Les agriculteurs parviennent alors à un compromis qui consiste à exploiter les terres nouvellement défrichées en contrepartie d'un arrêt du défrichement dès l'année suivante. Cependant, l'approche des élections à la députation va brouiller les messages. Les paysans, ayant une vision très globalisante de l'administration, assimilent les propos très conciliants des candidats à la députation à un assouplissement de la position de la commission mixte alors que, de toute évidence, les hommes politiques agissent sans concertation avec ce comité.

S'il est difficile d'avoir une idée précise de l'évolution quantitative des surfaces déforestées, on constate un changement plus structurel de la population de défricheurs. D'un côté, les « grands défricheurs », comme les nomment Christine Aubry et Auguste Ramaromisy [2003], semblent poursuivre la pratique de la culture sur brûlis, mais de manière plus discrète et, probablement, sur des superficies plus réduites. De l'autre, la plupart des « petits défricheurs », ceux qui pratiquaient la déforestation sur de petites surfaces en recourant uniquement à la main-d'œuvre familiale, semblent avoir cessé cette pratique au profit d'une remise en culture des terres abandonnées à proximité des villages, culture associant principalement le manioc et le maïs.

Il faut évidemment recevoir avec circonspection les informations que transmettent les villageois à des étrangers qui, par leur

apparence, peuvent être pris pour des membres de la commission mixte. Toutefois, l'activité économique liée au maïs est bien moins perceptible en avril 2003 qu'elle ne l'était deux ans auparavant. La vie dans les villages tourne beaucoup moins autour du despathage¹⁶, de l'égrenage et de la mise en sac du maïs, activités auxquelles s'adonnent souvent les femmes et les jeunes devant leur habitation. Le va-et-vient moins soutenu des collecteurs et leur présence plus discrète sur les marchés hebdomadaires traduisent également l'essoufflement du commerce du maïs. Si la faiblesse des pluies et un marché en réduction sont des facteurs très importants, ils ne sont pas irréversibles.

Il n'en demeure pas moins que l'arrêt de la déforestation est vécu par les petits agriculteurs comme une opportunité, et ce en raison de l'éloignement progressif des fronts pionniers et des points d'eau. À la pénibilité croissante de la culture sur abattis-brûlis s'ajoute le risque d'être sanctionné par la gendarmerie. Les petits agriculteurs ne sont donc pas hostiles aux propositions de la commission mixte lorsque, entre 2002 et mars 2003, elle s'assouplit en promettant d'aider à la remise en culture des parcelles défrichées puis abandonnées (*monka*). La Banque mondiale s'engage ainsi à fournir du matériel technique (charrues et zébus) aux agriculteurs qui auront cessé la déforestation.

15. Nous reprenons volontairement ce terme car c'est celui qu'utilisent les acteurs de cette commission mixte. On notera le sous-entendu répressif et policier, qui traduit bien l'esprit de la mesure.

16. Enlèvement des petites feuilles entourant l'épi de maïs.

Toutefois, il faudra près d'une année pour que les villageois bénéficient de ces aides. Entretemps, la crédibilité de la FIMAMI est mise à mal. En outre, la stagnation de la situation semble avoir enclenché une sorte de processus dans lequel agents de la Direction interrégionale des eaux et forêts (DIREF), qui assurent la garde de la forêt, et collecteurs de maïs se rejettent la faute. Ces derniers considèrent qu'ils peuvent contribuer à la lutte contre la déforestation en assistant les autres institutions dans leur soutien (technique, matériel et financier) aux producteurs mais qu'ils en sont empêchés par l'administration. Ils affirment de surcroît que certains agents de l'État autorisent les paysans à défricher en contrepartie d'une commission financière. À l'inverse, les gardes forestiers pensent que les opérateurs de la filière « maïs » sont les premiers responsables de cette situation car, tant que les collecteurs (généralement de riches opérateurs de la ville de Toliara) paieront aux défricheurs des prix dérisoires pour le maïs, la course au défrichement continuera.

Finalement, si aux yeux des acteurs locaux la répression semble plus efficace en termes de lutte contre la déforestation que ne le sont les initiatives issues de la planification intercommunale, tous s'interrogent sur son efficacité à long terme et sur son caractère équitable.

AIRE PROTÉGÉE VOLONTAIRE ET PLAN DE DÉVELOPPEMENT DU PEUPLE MIKEA

L'idée de conserver la forêt des Mikea sous la forme d'une aire protégée est apparue au milieu des années quatre-vingt-dix et est devenue une priorité dans les inventaires de plusieurs ONG de conservation. En intégrant ce projet

de conservation au sein de sa démarche écorégionale, le WWF, associé à l'ONE à travers son unité technique régionale de Toliara, a promu un nouveau type d'aire protégée : une aire protégée volontaire (APV). À l'aube du PE3, s'il revient aux professionnels de la conservation (ANGAP) d'en définir le zonage, la gestion de cette aire protégée devrait, elle, revenir à la FIMAMI. Le projet d'APV financé par Conservation International (CI) a été officiellement approuvé en mars 2003 par plusieurs instances telles que l'ANGAP, la DIRENVEF (Direction interrégionale de l'environnement et des eaux et forêts), la FIMAMI, le SAGE et le WWF. Hery Andriananja et Vahinala Raharinirina donnent leur sentiment :

Cette démarche rompt avec l'ancienne approche qui consiste à confier la gestion exclusive des aires protégées à l'Agence nationale de gestion des aires protégées (ANGAP). Le zonage de l'APV est fait avec l'appui actif de la FIMAMI. Les structures à multi-niveaux de la FIMAMI ont déjà pleinement participé à toutes les phases de sensibilisation et de campagne d'information depuis 2003. La FIMAMI en tant que structure intercommunale joue un rôle primordial dans la planification de l'instauration et de la prise de décision sur cette aire protégée [2004 : 73].

Par ailleurs, la présence des Mikea, argument souvent mis en avant par la FIMAMI pour justifier son implication dans la gestion de la future aire protégée en tant qu'interlocuteur privilégié et naturel de ce peuple mystérieux, incite la Banque mondiale à élaborer plus avant son projet de plan de développement du peuple *mikea* (PDPM). Inspiré du Plan

de développement des peuples autochtones (PDPA), appelé aussi « directive opérationnelle 4.20 de la Banque mondiale », le PDPM est censé assurer la préservation d'une identité culturelle et la poursuite d'une stratégie de développement destinée à une communauté indigène ou à une ethnie unique. Selon la Banque mondiale¹⁷, les expressions « populations autochtones », « minorités ethniques autochtones », « groupes tribaux » et « tribus répertoriées » désignent des groupes sociaux disposant d'une identité sociale et culturelle qui les distingue de la société dominante, et qui risquent d'être désavantagés dans le processus de développement.

Les conditions préalables que doit remplir un PDPA vont toutes dans le sens de l'adéquation entre le projet, en l'occurrence l'aire protégée, et le mode de vie de la population *mikea*. Ce qui conduit à entreprendre de nouvelles études anthropologiques, dont l'objectif est d'étudier la culture *mikea* afin d'adapter le projet. Pourtant bien des informations sur ce peuple ont déjà été rassemblées [Yount et Rengoky 1999 ; Poyer et Kelly 2000 ; Tucker 2001 et 2003 ; Yount *et al.* 2001]. Les nombreux travaux de recherches concluent que la caractérisation du peuple *mikea* est complexe, voire que la frontière entre les défricheurs et les Mikea est plutôt floue.

Ces conclusions sont manifestement trop ambiguës pour être utilisées dans le PDPM puisqu'en 2003 d'autres études sont réalisées, qui sont censées prouver l'autochtonie des Mikea. Curieusement, dans ces études on lit qu'en raison du temps réduit dont disposaient les chercheurs, il leur a été difficile d'approcher les Mikea, ceux-ci étant très méfiants et habitant des endroits reculés. Par conséquent l'argument est que, s'il est

difficile de rencontrer des Mikea à proximité des villages *masikoro*, on ne peut les confondre avec cette ethnie, ce qui confirme leur caractère autochtone... On peut alors s'interroger sur un processus qui repose sur le principe d'autochtonie alors même que ce dernier reste très controversé.

Pourtant, selon la description énoncée dans la directive opérationnelle 4.20 de la Banque mondiale, la population *mikea* vivant dans et autour de la forêt des Mikea, dans le sud-ouest de Madagascar, est bel et bien une « population autochtone ». D'ailleurs, dans le cadre du PE3, un budget de 730 000 dollars sera débloqué pour soutenir l'élaboration du PDPM.

Finalement, si une population autochtone est victime de la déforestation convient-il vraiment de confier la gestion de la forêt à la FIMAMI ? Les bailleurs de fonds se posent sans doute cette question. Et si d'autres problèmes s'ajoutent à la déforestation, il est probable que le fait d'admettre l'idée de « peuple autochtone » aura fragilisé le projet d'aire protégée volontaire¹⁸.

17. Cf. *Directive opérationnelle : les populations autochtones, OD 4.20*. Manuel opérationnel de la Banque mondiale, World Bank, 1991.

18. L'idée même de prendre en compte le devenir de la population *mikea* répond à un souci légitime de la part de la Banque mondiale. Toutefois, la justification de la directive opérationnelle 4.20 est principalement d'éviter le déplacement des populations autochtones dans le cadre de projets d'activités industrielles extractives, ce qui n'est pas l'objectif prioritaire de la création de l'aire protégée dans la forêt des Mikea. On peut donc penser, et les discussions que nous avons eues avec les acteurs institutionnels l'attestent, que le recours à cette directive dans le cas précis de cette forêt a « court-circuité » la démarche de planification participative de la FIMAMI et des institutions qui la soutiennent.

Depuis 2003, le statut de l'aire protégée est plutôt vague. La « Vision Durban »¹⁹, nom donné à cette nouvelle politique d'extension de la superficie des aires protégées, initiée en septembre 2003, complexifie la situation en faisant émerger le concept de « site de conservation » puis celui de « système national d'aires protégées malgaches » (SAPM). Jusqu'au milieu de l'année 2005, et ce en parallèle avec le lancement du PE3, la liste et le statut des futures aires protégées sont sujets à discussion. La forêt des Mikea apparaît comme une priorité nationale et serait gérée sous la forme d'un parc national au sein du réseau de l'ANGAP. Apparemment, un compromis lui attribuerait la gestion du noyau dur du parc, la FIMAMI et ses partenaires ayant pour charge de gérer les zones périphériques.

Le dispositif institutionnel a donc considérablement évolué en quelques années. Il fait dorénavant intervenir une multitude d'acteurs n'ayant qu'une compréhension partielle des processus institutionnels amorcés dans le cadre de la planification participative avec, les uns et les autres, leur propre logique macroscopique.

LA VALORISATION ÉCONOMIQUE OU LES ESPIRS D'UNE STRATÉGIE DOUBLEMENT GAGNANTE

Le troisième exemple que nous retiendrons est celui de la valorisation économique de la biodiversité grâce à la promotion de certaines filières de commercialisation. La volonté des responsables locaux de développer ces filières vient de l'idée que non seulement elles permettront d'augmenter le revenu des populations locales et d'améliorer leur niveau de vie mais, surtout, que l'exploitation des produits

naturels facilitera la reconversion des activités liées à la déforestation.

Au nombre de ces filières de valorisation de cette zone figurent l'écotourisme, pour les communes du littoral, l'apiculture, l'aviculture ou les plantes médicinales, pour les communes de l'intérieur.

Dans le cas de la filière apicole, par exemple, deux raisons en justifient la promotion : le nombre de projets similaires dans la plupart des régions malgaches, donc une forme de savoir-faire en matière de valorisation, et le fait que l'apiculture soit une pratique traditionnelle dans la forêt des Mikea. De plus, la forêt des Mikea est riche en plantes mellifères. La qualité et la saveur du miel variant selon la végétation environnante, une opportunité est offerte à ce territoire par la diversité des produits apicoles qu'on peut y exploiter.

Pour ce qui est de la structuration de la filière, il faut savoir qu'aujourd'hui encore la production apicole de la région est, en règle générale, vendue sur les marchés locaux. Où viennent également des collecteurs de l'agglomération de Toliara. Il peut s'agir de collecteurs professionnels, souvent des Karana²⁰ habitant

19. En septembre 2003, lors du 5^e congrès mondial sur les parcs, qui s'est tenu à Durban, en Afrique du Sud, à l'initiative de l'UICN, Madagascar s'est engagé à porter à six millions d'hectares la superficie des aires protégées du pays. D'où la mise en place de nouvelles orientations connues sous l'appellation « Vision Durban ».

20. Les Karana sont des Indopakistanaïsi qui ont émigré à Madagascar vers la fin du XIX^e siècle. Ils constituent une communauté à part entière, sont présents dans les grandes villes mais aussi dans les milieux ruraux pauvres et détiennent généralement le monopole du commerce.

Toliara, ou de collecteurs occasionnels. Le circuit du produit n'est pas long : soit, comme c'est le cas la plupart du temps, les produits apicoles sont apportés par les cueilleurs, qui les vendent sur les marchés locaux aux membres de leurs communautés, soit ils sont collectés par des intermédiaires. En outre, l'acheminement du produit vers le consommateur peut se faire via les marchés locaux s'il s'agit de consommateurs ruraux, via des « intermédiaires » s'il s'agit de consommateurs urbains.

Malgré les initiatives des groupements de paysans qui se sont lancés dans la production apicole, la filière doit faire face à nombre de problèmes et, à l'heure actuelle, l'apiculture ne constitue pas une activité viable pour les ménages. Les groupements paysans se heurtent tout d'abord à des problèmes d'octroi de crédits de la part du Projet de soutien au développement rural (PSDR) dont les délais de déblocage des fonds sont jugés trop longs par les agriculteurs. Puis, outre ces problèmes d'investissement, les nouveaux exploitants se heurtent à une difficulté de capture des essaims, lesquels ne restent pas plus de quelques jours dans les ruches. D'après les techniciens, le problème peut tenir à la capture proprement dite, à une installation des ruches inadéquate, ou à une non-adaptation des abeilles aux ruches modernes. Par conséquent la production est faible et les prévisions de vente loin d'être atteintes.

Nous avons insisté sur la filière apicole car elle est certainement la plus adaptée aux pratiques locales. De nombreuses initiatives du même type sont réalisées à Madagascar et, même si elles garantissent difficilement une production de miel en quantité et de qualité stable, elles constituent un exemple de réussite

[Lagarde et Rakotovelo 2004]. Il n'est donc pas interdit de penser, compte tenu du fait que l'apicueillette et l'apiculture sont des pratiques traditionnelles, que dans la forêt des Mikea les projets du même type connaîtront le même sort. La principale contrainte est le temps nécessaire pour que cette activité devienne effective²¹.

De l'endogène à l'exogène : quelques éléments de réflexion sur les contraintes de la gestion durable

La gestion durable de la forêt des Mikea, telle que les acteurs locaux de la FIMAMI la promeuvent, représente probablement la seule option dans une politique de conservation qui, à défaut d'avoir les moyens de ses ambitions, ne peut aller à l'encontre des pressions anthropiques, surtout si les perspectives de rentes économiques liées à la déforestation sont attractives et clairement perçues par les populations locales. La volonté d'endogénéiser les actions environnementales se traduit par l'implication des parties prenantes à la détermination des choix collectifs (aires protégées, valorisation...).

Un travail en anthropologie permettrait sans aucun doute de mieux mesurer l'adéquation entre les objectifs assignés et le fonctionnement de ces sociétés *masikoro*, notamment en ce qui

21. Les contraintes ne sont pas uniquement d'ordre temporel. Ainsi, à ces difficultés techniques s'ajoute celle de la saisonnalité de l'activité, qui rend problématique la pérennisation de cette filière. Dans l'esprit des membres de la FIMAMI, le miel de la forêt des Mikea pourrait être exporté, mais il faudrait que soient réglés les problèmes de normes sanitaires qui contraignent l'exportation de nombreux produits en provenance de Madagascar [Lagarde et Rakotovelo 2004].

concerne la légitimité des maires, dont la politique de renouvellement des mandats n'échappe à aucun administré. Lors de nos enquêtes de terrain n'avons pas traité la dimension politique qui sous-tend la participation de la FIMAMI au processus de gestion durable. En effet, l'instabilité politique des années 2001-2005 a modifié la donne au niveau local, permettant l'apparition du parti du président, Marc Ravalomanana, et l'affaiblissement de l'AREMA, le parti de l'ancien président, Didier Ratsiraka, très implanté en milieu rural. Les recompositions induites par ces changements ont très certainement influencé le comportement des leaders locaux. De surcroît, en 2003, les maires fortement impliqués dans la création de la FIMAMI ont vu leur second mandat arriver à terme. Tout en conservant leur place au sein de l'association, ils ont été remplacés à la mairie par d'autres leaders politiques. On peut se demander si la cohabitation entre tous ces acteurs a ou non confirmé la légitimité de la FIMAMI et facilité son action, et comment cette action a été perçue par la population locale.

Quoi qu'il en soit, en termes d'économie publique, cette démarche répond à un réel souci de dépasser les limites d'une (non)-gestion centralisée sans pour autant laisser le marché réguler l'accès à la forêt. Cette gouvernance participative implicite dans toutes les démarches du type « gestion de terroir » ou « gestion collaborative » n'est pas nouvelle, tout comme ne le sont pas les démarches de planification locale. Celles-ci connaissent un regain d'intérêt en raison précisément de la tendance actuelle à revenir à des politiques de conservation orientées vers le marché [Karsenty et Weber 2004].

L'expérience de gestion durable de la forêt des Mikea nous éclaire sur les différents types de conflits auxquels doivent faire face les acteurs de cette planification. Au-delà des conflits d'acteurs que les intervenants de la forêt des Mikea tentent justement de résoudre à partir d'une approche patrimoniale, trois autres types de conflits peuvent être identifiés : un conflit de temporalités, un conflit de prérogatives et un conflit d'échelles. Ces trois conflits, que l'on peut qualifier d'exogènes au processus de planification, en ont perturbé la mise en œuvre.

UN CONFLIT DE TEMPORALITÉS

Le conflit de temporalités met en évidence la distance qui sépare le temps nécessaire pour qu'un projet d'aménagement du territoire soit effectif (5 ans au minimum) et la double urgence, celle des bailleurs de fonds, dont le pas de temps est lié à la fréquence des évaluations du projet (tous les 2 ou 3 ans) et celle des paysans, dont le pas de temps est celui de la saison culturale (1 an). Il existe donc un paradoxe entre la nécessité d'agir vite, pour prendre en compte ces temporalités courtes, et la nécessité de prendre le temps d'élaborer, puis de mettre en œuvre, un processus d'aménagement concerté de la forêt, qui implique une temporalité plus longue.

La crédibilité des porteurs du projet dépend donc en grande partie de leur capacité à faire cohabiter ces deux contraintes. En effet, les décideurs au niveau central accusent souvent les structures locales de freiner un projet par manque de motivation ou de compétence tandis que, de son côté, la

population juge incompétente et peu crédible une organisation incapable de mettre en œuvre des solutions concrètes et perceptibles au niveau local. Les conservationnistes se servent volontiers de ce conflit de temporalités, l'associant d'ailleurs au temps écologique et à l'urgence de l'arrêt de la déforestation. Les ONG de la conservation acceptent, sur le principe et dans leur discours, que les acteurs locaux participent à la lutte contre la déforestation et, plus généralement, elles acceptent que cette lutte entre dans un programme plus vaste de développement durable local. Mais très vite, arguant du fait que les résultats tangibles se font attendre, ces dernières développent des stratégies purement conservationnistes.

Ce conflit de temporalités implique de la part de ces ONG un renversement des priorités : il faut commencer par la conservation parce qu'il y a urgence et parce que les délais de mise en place d'une aire protégée sont relativement courts et surtout bien maîtrisés ; c'est par la suite seulement que l'on pourra, éventuellement, associer les populations locales à la gestion des zones périphériques. La démarche du « sous-programme *mikea* », avec, notamment, l'idée d'aire protégée volontaire, est fondamentalement inversée.

UN CONFLIT D'ÉCHELLES

Indépendamment de la question de temporalité, les projets de gestion durable au niveau local sont confrontés à des interférences entre les divers échelons de prise de décision. Les grandes orientations décidées par le pouvoir politique, en accord ou non avec les bailleurs

de fonds, et les choix faits par ces mêmes bailleurs dans la conduite des programmes et des projets modifient le contexte institutionnel et politique au niveau local. Les exemples sont nombreux, certes, mais le plus significatif et le plus porteur d'enjeux est celui de la mise en place de l'aire protégée.

Durant la période 2001-2003, les institutions en charge de la gestion durable de la forêt cherchent à impliquer la FIMAMI dans la gestion de la future aire protégée. L'opportunité offerte par le nouveau code des aires protégées de créer des aires protégées en dehors du réseau national est très attendue. Pour l'ensemble des acteurs au niveau local, cette démarche est la bonne : d'ailleurs, les membres de l'antenne provinciale de l'ANGAP disaient déjà qu'ils ne souhaitaient pas particulièrement prendre en charge ce « dossier Mikea »...

En septembre 2003 on assiste à un revirement de situation. Lors du Sommet de Durban, le nouveau président de la République affirme qu'il faut stopper de manière radicale la déforestation et accroître la superficie des aires protégées. Durant la période 2003-2005, les acteurs centraux de la politique environnementale organiseront périodiquement des réunions de travail destinées à mettre au point une stratégie d'extension de la superficie des aires protégées. Impulsée principalement par les ONG, notamment CI et WCS (Wildlife Conservation Society), et, dans une moindre mesure, par le WWF, cette stratégie appelée « Vision Durban » consiste à élaborer une liste d'aires protégées prioritaires, au sein de laquelle figure la forêt des Mikea. Avec cette nouvelle orientation, qui fait écho à l'évolution du PNAE, et compte tenu de l'orientation conservationniste

qui marque le PE3, les aires protégées ainsi créées seront gérées par l'ANGAP. Aux aires protégées volontaires se substituent, depuis la capitale, le concept de « site de conservation ».

Le 17 juin 2004, l'ANGAP organise un atelier pour mettre au point le processus de la nouvelle aire protégée. Y sont conviés l'ensemble des acteurs, y compris les représentants de la FIMAMI, ceux des antennes du SAGE de Toliara, ceux du WWF, de l'Université, etc. La surprise est grande lorsque ces personnes découvrent que l'acteur principal de la future aire protégée n'est plus la FIMAMI mais l'ANGAP. La réunion est alors tout entière parcourue d'un sentiment de frustration. Il est vrai, nous avons pu le constater, que nulle part dans le document de synthèse de l'atelier ne figure le terme « volontaire », qui est pourtant central dans la démarche initiale. Il suffit pour s'en convaincre de lire l'intitulé de l'un des documents de travail édités par les acteurs locaux en juillet 2003 : « Valorisation de recherche de développement des approches de conservation et planification d'une nouvelle formule d'une aire protégée volontaire pour la forêt des Mikea ». Depuis cette date, la future aire protégée *mikea* apparaît très souvent au sein du programme d'extension du réseau de l'ANGAP, sans que les rôles des différents partenaires soient clairement définis.

Ainsi, on constate que les orientations politiques décidées au niveau national par des institutions ayant, de manière tout à fait légitime, une vision macroscopique des enjeux de la politique environnementale ont interféré avec les processus en cours au niveau local. Aujourd'hui, il semble que les promoteurs des plans communaux de développement et autres *Charte de*

responsabilité soient contraints de mettre en œuvre le PDPM dont nous avons vu qu'il reposait sur une ambiguïté concernant les Mikea. On imagine alors aisément les stratégies d'acteurs qui vont se développer autour de ce projet : qui est *mikea* ? Qui ne l'est pas ? Où sont leurs lieux de vie ? Pourquoi les autres ethnies, telles les Masikoro ou les Vezo, ne pourraient-elles pas, elles aussi, décider du devenir de la forêt ? Stratégies qu'essayait, tant bien que mal, de contenir le « sous-programme *mikea* ».

UN CONFLIT DE PRÉROGATIVES

Le troisième conflit est lié à la nature transversale de la démarche de gestion durable. En insistant sur la nécessité d'élaborer des stratégies de développement local (valorisation des *monka*, développement d'alternatives, etc.) au lieu de simplement interdire la déforestation, les acteurs sollicitent explicitement l'intervention d'institutions en charge du développement rural. Ces dernières entrent à leur tour dans des logiques et des agendas qui leur sont propres, définis par les administrations compétentes et les bailleurs impliqués. La coordination des différentes instances, dans le cas présent celles qui relèvent de l'environnement et du développement rural, devient dès lors très difficile. Malgré la mise en place de cellules de coordination, de groupes de travail ou encore de plateformes, on constate que ces difficultés peuvent se répercuter gravement sur les populations locales.

Ainsi, pour atténuer les effets de l'arrêt de la déforestation, un projet de remise en culture des terres abandonnées avait été mis en place dès 2001. Étant du ressort de l'administration en charge de l'agriculture via le PADR sur

financement de la Banque mondiale, cette initiative n'a pris effet qu'en 2003, en raison des problèmes liés au bon fonctionnement de ce programme national. La situation a donc été dramatique pendant de 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. Ce retard, longtemps considéré comme une promesse non tenue, n'était pas imputable à la FIMAMI mais dû au fait que l'administration de l'agriculture ne la tenait pas pour un partenaire aussi stratégique dans la mise en œuvre de la politique de développement rural qu'elle pouvait l'être en matière de politique environnementale.

Conclusion

L'implication de la population locale dans un processus de gestion concertée entre en résonance avec les principes issus de la CNUED en 1992. Elle instaure (ou tente de le faire) une gouvernance participative permettant d'associer au mieux les populations locales à la gestion de leur patrimoine naturel. Cette démarche n'est pas exempte de critiques, notamment en

ce qui concerne le présupposé développementiste ou gestionnaire sous-jacent. Toutefois, au-delà de cette problématique, nous avons choisi de mettre l'accent sur un aspect important mais malheureusement peu explicité, à savoir les interférences institutionnelles qui ralentissent et/ou perturbent ce processus.

Notre lecture est double. Dans un premier temps, nous avons observé les caractéristiques de ce projet de gestion durable de la forêt des Mikea, qui repose finalement sur une vision sociétale et territoriale du devenir de la forêt ; dans un second temps, nous avons cherché à montrer que les difficultés propres à ce processus de planification sont souvent liées à des contraintes institutionnelles exogènes qui ralentissent les changements au niveau local.

Selon nous, ces contraintes ne remettent pas en cause l'intérêt de la démarche. Bien au contraire, ce constat ouvre de nouvelles pistes de gestion collaborative qui aideront à la réalisation de telles initiatives. Dans un contexte fortement marqué par un retour à des pratiques plus conservationnistes, il est important de poursuivre les actions d'aménagement concerté du territoire, en limitant au mieux ces interférences.

Bibliographie

Aknin, A., C. Aubry et P. Méral — 2007, « Risques et stratégies paysannes : le cas de la forêt des Mikea », in C. Chaboud, G. Froger et P. Méral eds., *Le développement durable dans les pays en développement : utopie ou nécessité ? Le cas de Madagascar*. Paris, Karthala (à paraître).

Aknin, A., G. Froger, V. Geronimi, P. Méral et P. Schembri — 2002, « Environnement et développement. Quelques réflexions autour du concept de "développement durable" », in J.-M. Martin ed., *Développement durable : doc-*

trines, pratiques, évaluations. IRD Éditions : 51-72.

Andriamahefazafy, F. et P. Méral — 2004, « La mise en œuvre des plans nationaux d'action environnementale : un renouveau des pratiques des bailleurs de fonds ? », *Relations nord-sud et environnement (Monde en développement 32 (3))* : 27-42.

Andriamahefazafy, F., P. Méral et J.R. Rakotoarijoana — 2007, « Le Plan environnemental malgache : du concept à l'heure des bilans », in C. Chaboud, H. Andriananja et V. Raharinirina eds., *Le développement durable dans les pays en développement : utopie ou nécessité ? Le cas de Madagascar*. Paris, Karthala (à paraître).

Andriananja, H. et V. Raharinirina — 2004, « Institutions, acteurs et modalités de coordination : quels enjeux pour la durabilité et la gouvernance des ressources naturelles à Madagascar ? », *Relations nord-sud et environnement (Mondes en développement 32 (3))* : 73-87.

Aubry, C. et A. Ramaromisy — 2003, « Typologies d'exploitations agricoles dans un village du front pionnier de la forêt des Mikea (sud-ouest de Madagascar) », *Cahiers d'agricultures 12* : 153-165.

Blanc-Pamard, C. — 2002, « Territoire et patrimoine dans le sud-ouest de Madagascar : une construction sociale », in M.-C. Cormier-Salem et al. eds., *Patrimonialiser la nature tropicale. Dynamiques locales, enjeux internationaux*. IRD Éditions : 215-244.

Blanc-Pamard, C., P. Milleville, M. Grouzis, F. Lasry et S. Razanaka — 2005, « Une alliance de disciplines sur une question environnementale : la déforestation en forêt des Mikea (sud-ouest de Madagascar) », *Natures, Sciences, Sociétés 13* : 7-20.

Borrini-Feyerabend, G. et N. Dudley — 2005, « Élan Durban... Nouvelles perspectives pour les aires protégées à Madagascar ». Rapport de mission, UICN.

Carret, J.-C. et D. Loyer — 2004, « Comment financer durablement les aires protégées à Madagascar : apport de l'analyse économique ? ». Notes et documents 2003-2004, n° 4, AFD, 45 p.

Chaboud, C., G. Froger et P. Méral — 2007, *Le développement durable dans les pays en dévelop-*

pement : utopie ou nécessité ? Le cas de Madagascar. Paris, Karthala (à paraître).

Falloux, F. et L. Talbot — 1992, *Environnement et développement en Afrique. Crise et opportunité*. Paris, Maisonneuve & Larose.

Fauroux, S. — 2000, « Instabilité des cours du maïs et incertitude en milieu rural : le cas de la déforestation dans la région de Toliara (Madagascar) », *Tiers-Monde 164* : 815-839.

George, E. ed. — 2002, *Analyse des dynamiques économiques impliquées dans la déforestation de la forêt des Mikea à Madagascar (Cahier du C3EDM 1)*.

Hoerner, J.M. — 1987, « Le boom du coton de 1982 à 1986 », in M. Fiéloux et J. Lombard eds., *Aombe 1. Élevage et société. Étude des transformations socio-économiques dans le sud-ouest malgache : l'exemple du couloir d'Antseva*. Antananarivo-Paris, MDG/MRSTD/ORSTOM : 13-25.

Karsenty, A. et J. Weber eds. — *Marchés de droits et environnement (Tiers-Monde 177, t. XLV)*.

Lagarde, K. et N. Rakotovelo — 2004, « Étude de la filière apiculture en vue du développement de l'exportation, réalisée pour le compte du FSP Gestion décentralisée des ressources naturelles ». Rapport définitif, SCAC Madagascar, CITE Antananarivo, cédérom.

Maldidier, C. — 2001, « La décentralisation de la gestion des ressources renouvelables à Madagascar. Les premiers enseignements sur les processus et les méthodes d'intervention ». Rapport, ONE.

Méral, P., G. Froger, F. Andriamahefazafy et A. Ra-bearisoa — 2006, « Politique environnementale et financement des aires protégées à Madagascar ». Communication présentée au colloque de restitution de l'Action thématique interdépartementale de l'IRD « aires protégées » (Queyras, 25-30 novembre).

Pollini, J. et E. Belvaux — 2004, « Note technique sur la mise en œuvre de l'approche "Territoires de développement et de conservation" à Madagascar ». Service de coopération et d'action culturelle. Ministère des Affaires étrangères français. Madagascar.

Poyer, L. et R.L. Kelly — 2000, « Mystification of the Mikea. Construction of Foraging Identity in Southwest Madagascar », *Journal of Anthropological Research* 56 (2) : 163-185.

Razanaka, S., M. Grouzis, P. Milleville, B. Moizo et C. Aubry — 1999, *Sociétés paysannes, transitions agraires et dynamiques écologiques dans le sud-ouest de Madagascar*. Actes de l'atelier CNRE-IRD (Antananarivo, 8 au 10 novembre 1999).

Sarrasin, B. — 2002, « Élaboration et mise en œuvre du plan d'action environnementale à Madagascar (1987-2001) : construction et problèmes d'une politique publique ». Thèse de doctorat en sciences politiques, Université Paris I-Panthéon-Sorbonne.

Seddon, N., J. Tobias, J.W. Yount, J.R. Ramanampamonjy, S. Butchart et H. Randrianizahana — 2000, « Conservation Issues and Priorities in the Mikea Forest of South-West Madagascar », *Oryx* 34 (4) : 287-304.

Tucker, B.T. — 2001, « The Behavioural Ecology and Economics of Variation, Risk and Diversification among Mikea Forager-Farmers of Madagascar ». PhD

Dissertation. University of North Carolina, Chapel Hill. — 2003, « Mikea Origins : Relicts or Refugees ? », in Z. Crossland, G. Sodikoff et W. Griffen eds, *Lova/Inheritance : Past and Present in Madagascar. Michigan Discussions in Anthropology (MDIA)* 14 : 193-215.

Younge, A. — 2002, « An Ecoregional Approach to Biodiversity Conservation in the Cape Floral Kingdom, South Africa », in T. O'Riordan et S. Stoll-Kleemann eds., *Biodiversity, Sustainability and Human Communities*. Cambridge University Press : 168-188.

Yount, J.W. et Z. Rengoky — 1999, « Les Mikea : connaissances, perceptions et pratiques », in S. Razanaka et al. eds. *op. cit.* : 139-146.

Yount, J.W., Tsiazonera et B.T. Tucker — 2001, « Constructing Mikea Identity : Past or Present Links to Forest and Foraging », *Ethnohistory* 48 (1-2) : 257-290.

Résumé

Philippe Méral et Vahinala Raharinirina-Douguet, *En attendant les zébus... Les enjeux de la gestion durable de la forêt des Mikea*

Les auteurs de cette contribution s'intéressent, dans un premier temps, à l'application du concept de développement durable à Madagascar et décrivent brièvement le phénomène de déforestation dans la zone d'étude (la forêt des Mikea, sud-ouest malgache). Puis ils détaillent le dispositif institutionnel élaboré en vue de gérer durablement cette forêt. Ils présentent ensuite certaines mesures prises dans ce sens, au niveau local et au niveau national. Enfin, ils tentent de mettre en avant de nouveaux éléments d'analyse via le décryptage de ces projets, de leurs caractéristiques, de leurs contraintes et des évolutions qu'ils subissent dans le temps.

Mots clés

aires protégées, déforestation, développement durable, forêt des Mikea, Madagascar, planification participative

Abstract

Philippe Méral and Vahinala Raharinirina-Douguet, *While Waiting for the Zebus: Stakes in the Sustainable Management of the Mikea Forest*

This study of how the concept of sustainable development has been applied in Madagascar describes deforestation in the Mikea woodlands in the southwest of the island. Institutional measures at the local and national levels for sustainably managing this forest are presented. New elements are used to analyze this phenomenon by interpreting developmental plans, their characteristics and drawbacks as well as the trends affecting them over time.

Keywords

protected areas, deforestation, sustainable development, Mikea forest, Madagascar, participatory planning