

**Zeitschrift:** Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen = Swiss forestry journal = Journal forestier suisse

**Herausgeber:** Schweizerischer Forstverein

**Band:** 155 (2004)

**Heft:** 11

  

**Artikel:** Origines et impacts des politiques de gestion des ressources naturelles à Madagascar

**Autor:** Ramamonjisoa, Bruno Salomon

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1098141>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 12.04.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# Origines et impacts des politiques de gestion des ressources naturelles à Madagascar

BRUNO SALOMON RAMAMONJISOA

Keywords: Natural resources; policy; management tools; participatory approach; Madagascar. FDK 903 : 97 : (691)

*Abstract:* An investigation of the impact of policies of the natural resources on Madagascar uncovered a number of deficiencies. A widely recommended participative approach is reaching its limits. The impartiality of the actors involved is at stake. Illicit product networks play an important role in the redistribution of commercial income. Strategies that weaken the role of the state should be reversed.

*Abstract:* L'examen de l'impact des politiques de gestion des ressources naturelles à Madagascar laisse apparaître de nombreuses déficiences. L'approche participative, souvent préconisée, rencontre des limites. L'impartialité des acteurs est en cause. Les filières illicites de produits jouent un rôle important de redistribution des revenus du commerce. Les stratégies d'affaiblissement du rôle de l'Etat devraient être inversées.

## 1. Contexte général et problématique

Depuis la fin des années 1980, la problématique du développement des pays du Sud a été liée à celle de la dégradation de l'environnement. Après avoir mis en place leurs programmes environnementaux, la plupart des pays africains ont entrepris de formuler des stratégies de réduction de la pauvreté (WORLD BANK 2002), dont la mise en œuvre est devenue, implicitement, un critère d'éligibilité au programme d'allègement de la dette. Ces démarches sont conformes aux recommandations du Sommet de Johannesburg (2002) appelant à «inverser aussi rapidement que possible la tendance actuelle à la dégradation des ressources» et à appliquer «des stratégies visant les objectifs adoptés au niveau national...» (PLAN D'ACTION DU SOMMET MONDIAL POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE 2002). Mais on peut s'interroger sur l'efficacité réelle de la mise en œuvre de ces politiques tant au niveau national qu'au niveau local, si l'on considère notamment le rythme inquiétant de la dégradation des ressources naturelles dans ces pays.

En 1992, la Conférence de Rio constatait déjà «l'insuffisance des politiques, méthodes et mécanismes adoptés pour soutenir et développer les rôles écologiques, économiques, sociaux et culturels multiples des arbres, des forêts et des terres forestières» (Agenda 21). L'impact des politiques nationales varie en fonction du niveau des entités géographiques considérées, chacun de ces niveaux ayant sa propre perception des rôles de la forêt. KNUDSEN (2000) parle du fossé qui sépare les différentes perceptions de la forêt aux divers échelons, global, national et local.

Si les préoccupations sont centrées au plan mondial sur le changement climatique, la biodiversité et le système écologique global, celles des gouvernants nationaux portent sur l'usage et la commercialisation des produits forestiers, sur la souveraineté en matière de ressources et sur les services environnementaux. De leur côté, les acteurs locaux sont encore confrontés aux problèmes de l'agriculture et du développement, aux droits d'accès à la terre et à l'appropriation des services partagés (droits d'usage).

A Madagascar, cette différence de perception est telle que les pratiques adoptées sur le plan local continuent de dégrader les ressources naturelles (COMITÉ DES FONDS POUR L'ENVIRONNEMENT 2001), et ce malgré la mise en œuvre de stratégies politiques, comme le transfert de la gestion aux communautés de base et la mise en place d'importants moyens financiers et humains (WORLD BANK 2002). Si l'impact des programmes de développement a été faible, on pense que c'est en raison d'un blocage institutionnel entraîné par la réduction du rôle de l'Etat préconisée par les programmes d'ajustement structurel.

Le même principe a été également retenu dans la mise en œuvre, par des organisations non gouvernementales et par de nouvelles institutions, des politiques d'action environnementales.

Mais l'efficacité des programmes d'ajustement structurel a suscité des débats importants. D'une part, des scientifiques (EYEFFA 2002) montrent que ces programmes ont un effet mitigé et, d'autre part, les institutions internationales affirment, en donnant plusieurs exemples, qu'ils sont efficaces (WORLD BANK 1998).

Les réformes suggérées par le Fonds monétaire international (FMI) et par la Banque mondiale ont amené des changements notables dans le processus de développement:

- la réduction du rôle de l'Etat en tant qu'agent économique;
- la mainmise du secteur privé sur le mécanisme et les processus de libéralisation économique à l'échelle mondiale;
- l'adaptation des fondations institutionnelles (institutions juridiques, financières, politiques et sociales) des Etats au nouveau régime économique (REED 2001).

C'est par l'importance de ce troisième changement qu'il est possible d'évaluer l'impact des politiques nationales sur la gestion des ressources naturelles.

Les méthodes d'approche dans la conception et la mise en œuvre de ces politiques ont-elles été les meilleures? L'efficacité de ces politiques ne dépend-elle pas plutôt de la cohérence des normes établies? Y a-t-il eu adaptation des aspirations du pouvoir central, fondées sur le droit moderne, à celles des acteurs locaux, fondées sur le droit coutumier traditionnel? Les experts et les chercheurs de diverses institutions nationales et internationales ont travaillé pendant des années sur ces questions et se sont accordés sur la nécessité d'intervenir à l'échelon local pour stopper le cercle vicieux de la pauvreté rurale combinée avec la dégradation de l'environnement (REED 2001). C'est ainsi que les bailleurs ont préconisé les concepts d'approche participative, de renforcement des capacités, d'intégration des valeurs et des aspirations locales dans les politiques nationales. L'approche participative est même considérée comme le critère de pertinence des accords, textes de lois, conventions, stratégies et plans d'action.

Il faut pourtant se demander si les politiques de gestion des ressources naturelles qui s'appuient sur la démarche participative ont été efficaces, autrement dit, si leur mise en œuvre par des institutions respectant les normes établies de gestion des projets a eu des effets bénéfiques sur les ressources naturelles. Il en est de même de l'approche programme-projet, qui est censée accélérer l'utilisation des fonds mobilisés.

Le présent article tente d'analyser ce qui se fait à Madagascar en s'appuyant sur l'approche empirique et normative caractérisant l'école classique de la théorie des organisations (COCCOLO 2002). L'analyse s'est focalisée sur la cohérence des normes institutionnelles et sur leurs capacités à réguler l'usage des ressources naturelles. Après une introduction sur la situation générale dans le pays, le processus d'établissement des normes de gestion des ressources naturelles y est abordé, suivi de l'analyse du fonctionnement des pratiques mises en place en fonction de ces normes.

## 2. Raisons d'être d'une politique

### 2.1 Mise en place d'instruments impartiaux de gestion

Dans son sens le plus large, le terme «politique» englobe les politiques décidées par le gouvernement central, les institutions ainsi que les individus et les groupes. Les politiques peuvent être décidées à différents niveaux de décision, du local au général.

KATERERE (1999) définit la politique en tant que «déclaration d'intention d'arriver à un objectif défini. Elle est, par nature, une expression normative des aspirations et des valeurs socio-économiques, politiques, environnementales et communautaires d'une population. Une politique peut également être prise comme un mode d'emploi: ce que les gens comprennent de leur vie et de leurs activités économiques et socioculturelles a un effet sur la direction donnée à la politique. Cette dernière doit contribuer à des changements positifs dans l'ordre social. Tant que les politiques ne se traduisent pas en actions concrètes et ne s'appliquent pas, elles restent à l'état d'options.»

L'efficacité d'une politique ou d'une stratégie est liée à son caractère impartial. C'est pour assurer cette impartialité que le rôle d'initiateur a été donné à l'Etat (BUTTOUD 1998<sup>1</sup>).

Une réforme institutionnelle étatique doit logiquement suivre cette formulation en fonction des plans d'action établis. Enfin, des lois doivent être promulguées comme référentiel juridique aux actions de gestion ou d'exploitation (RAMAMONJISOA 2001c).

Trois conditions sont essentielles pour qu'une politique puisse exercer un impact positif à différents échelons:

- la synchronisation des actions sur les plans national, régional et local en rapport avec les documents de référence (plan d'orientation, plan d'action) à partir desquels sont établis les plans de travail annuels, afin que ces derniers ne deviennent pas un but en soi;
- la mise en place d'un organe institutionnel pourvu du droit de vérification, de suivi et de contrôle, ainsi que de répression des délits; cet organe doit avoir la compétence technique nécessaire et un rayon d'action aussi large que possible pour être efficace;
- l'existence de repères juridiques (lois, décrets, arrêtés) qui servent de référence à l'ensemble des usagers et des gestionnaires des ressources naturelles.

### 2.2 Difficultés dans la formulation des objectifs

Pour garantir son efficacité, une politique doit pouvoir assurer la convergence des intérêts des acteurs (BUTTOUD & SAMYN 1999; ANONYME 2002). Il est donc important qu'au moment de son élaboration, elle puisse tenir compte des principaux enjeux existants. C'est pour cette raison que la démarche étatique<sup>2</sup> de formulation des politiques a cédé la place au modèle négocié (BUTTOUD 1998) ou participatif. Explicitement, cette dernière approche vise à tenir compte des intérêts émergents, des besoins occultés par les usages et des modes de structuration des sociétés civiles ou traditionnelles paysannes. Elle

cherche à intégrer ces éléments dans la mesure où ils sont considérés comme détenteurs des attentes sociales.

La difficulté du choix des acteurs apparaît dès le début du processus de formulation des objectifs. Le premier critère utilisé est souvent le pouvoir politique des acteurs, plutôt que leur représentativité ou que l'intérêt général.

Le problème se complique encore durant le processus, lors du choix des thèmes de discussion. Chaque groupe d'acteurs soutient des idées focalisées sur son champ de compétence. Il s'ensuit des débats houleux qui dissimulent souvent les attentes sociales, hypothéquant ainsi la réussite future des actions à entreprendre.

C'est à ce niveau que l'Etat souverain devrait jouer pleinement son rôle. Cependant, sa responsabilité a été considérablement réduite par les options d'approches programme – projet.

### 2.3 Nécessité des plans d'actions et des garanties juridiques

Même en supposant que les objectifs ont été définis d'une manière consensuelle et assez rapidement, des difficultés apparaissent encore dans leur mise en œuvre. Il s'agit principalement des difficultés relatives à l'appropriation des fonds, surtout quand la démarche utilisée a été participative.

En effet, des conflits d'intérêts liés au captage des moyens financiers surgissent entre organismes gouvernementaux et non gouvernementaux. Ces derniers sont plus expérimentés et peuvent s'assurer à chaque fois le renouvellement de leur financement. Ils acculent ainsi les organismes gouvernementaux, qui n'ont pas la responsabilité de la réalisation des actions, à user de la stratégie du blocage institutionnel<sup>3</sup>.

## 3. Influence de la politique internationale sur les politiques nationales malgaches

### 3.1 Atouts et potentialités de Madagascar

Madagascar possède des atouts et des potentialités énormes pour un pays à faible densité de population (CHARTRE DE L'ENVIRONNEMENT 1990):

- des activités agricoles fournissant un tiers du produit intérieur brut (PIB) et 80% des recettes en devises;
- un niveau d'éducation plus élevé que dans les pays ayant des revenus par habitant comparables;
- une réserve foncière considérable, bien que difficile à mettre en valeur;
- des écosystèmes uniques et précieux, où la biodiversité indique un niveau élevé d'endémisme.

### 3.2 Facteurs de dégradation de l'environnement politico-économique

De nombreux facteurs ont contribué à la dégradation progressive de l'environnement politico-économique malgache.

<sup>1</sup> «L'Etat est considéré comme le seul à être suffisamment libre d'intérêts locaux suspectés d'entraîner la destruction de la ressource naturelle et on lui donne un rôle central d'orientation et de gestion.» (BUTTOUD 1998).

<sup>2</sup> Ce type de démarche repose sur un processus associant essentiellement les techniciens de l'administration publique et les politiciens.

<sup>3</sup> Cette stratégie consiste à freiner la sortie des différents textes de loi, autorisations et interventions diverses (répression des délits notamment).

Le régime socialiste appliqué à partir de 1975 a rapidement entraîné une paupérisation de la population à cause du déséquilibre entre une croissance démographique galopante et une croissance économique négative, elle-même due à l'étatisation des facteurs de production.

Vu que les principes de la démocratisation et de la régionalisation sont restés mal compris, les changements intervenus dans l'administration ont entraîné une dégradation avancée de l'éthique publique et un non-respect manifeste des lois. En outre, cette évolution se trouve encore aggravée par la politisation à outrance adoptée par cette administration. L'application déficiente de la décentralisation du pouvoir et la dégradation du pouvoir d'achat ont favorisé l'instauration de la corruption à tous les niveaux. Le rôle du feu dans le système de production, l'insécurité générée par la pauvreté ainsi que la détérioration continue des terres de l'échange ont affaibli la rentabilité de l'agriculture, la rendant de plus en plus extensive et accélérant ainsi l'exploitation des ressources naturelles.

### 3.3 Problématique du secteur forestier

L'application du Programme d'Ajustement Structurel (PAS), vers 1980, a permis d'améliorer la situation économique au début des années 90, mais cette amélioration n'a pas été perçue par la grande masse de la population. Celle-ci n'a finalement trouvé de solutions à ses problèmes quotidiens d'énergie, d'alimentation et de construction, que par l'exploitation des ressources forestières. C'est dans ce contexte de paupérisation que le commerce de produits forestiers est devenu générateur d'apports financiers pour une grande partie de la population.

À Madagascar plus qu'ailleurs, la forêt joue un rôle important dans la vie des habitants. Elle fournit des matériaux de construction, des plantes médicinales, du bois pour les besoins de l'artisanat et, surtout, pour la production d'énergie domestique. Elle est garante de la protection des sols contre l'érosion et de la régulation du régime hydrique et par conséquent du bon état des facteurs de production. Elle est aussi un lieu de récréation et, même si l'écotourisme n'intéresse principalement que les étrangers, il procure à la population locale, grâce à la vente de certains produits forestiers, un revenu monétaire dont l'importance varie.

Mais la forêt malgache est également le reflet très sensible des dérégulations des systèmes politiques, sociaux ou économiques. Quand l'un de ces systèmes fonctionne mal, c'est elle qui en subit les retombées: intensification des cultures sur brûlis<sup>4</sup>, surexploitation<sup>5</sup> des produits de la faune et de la flore. Ces effets, accélérés indirectement par la pression démographique, mènent à la dégradation du système agraire – insuffisance de l'irrigation, érosion des sols, ensablement des terres agricoles – et renforcent ainsi la baisse de productivité, l'exode rural, les vols dans les cultures, etc.

### 3.4 Politiques de gestion des ressources naturelles

De l'époque de la monarchie à celle des trois républiques successives, en passant par la colonisation, les décideurs ont mis en place des mesures pour essayer de lutter contre la dégradation forestière. Les souverains rassembleurs de l'époque monarchique, qui a pris fin en 1895, ont édicté des règlements, en général par voie orale. Mais le texte le plus important est le code des 305 articles, écrit en 1881<sup>6</sup>.

Durant l'époque coloniale (1896–1960), les autorités ont créé des aires protégées (réserves naturelles, parcs nationaux) et des stations forestières. Le décret de 1930 organisant le régime forestier a pris des mesures contre les cultures itiné-

rantes, les feux de brousse et l'exploitation illicite des ressources naturelles. Un institut de recherche scientifique a été mis en place pour développer les connaissances sur l'utilité de ces ressources.

Pendant la première République (1960–1972), ces actions ont été maintenues et mêmes renforcées. De nombreux textes réglementaires sur la protection des forêts ont été promulgués. Le reboisement a été décrété devoir national et a fait l'objet de quelques projets d'importance industrielle. Des conventions internationales<sup>7</sup> sur la protection de la nature ont été ratifiées.

À partir de 1972, qui a vu l'avènement de la deuxième République, des programmes d'envergure ont été mis en œuvre. Les reboisements industriels ont été renforcés. Une Stratégie Nationale pour la Conservation de la Nature a été mise en place en 1984, à la suite de l'adoption par le gouvernement de la Stratégie Mondiale de 1980. En 1985, une nouvelle initiative a été l'organisation d'une conférence internationale sur les problèmes de l'environnement, à l'issue de laquelle le gouvernement a décidé d'adopter une approche plus globale et mieux intégrée de tous les problèmes environnementaux. Ce fut le point de départ de la formulation du Plan d'Action Environnementale (PAE), formalisé avec l'adoption officielle de la Charte de l'Environnement par la loi N° 90-033 du 21 décembre 1990<sup>8</sup>.

La mise en œuvre de cette charte a contribué par la suite au développement d'un certain nombre de politiques dans les secteurs de l'énergie, de l'eau, du développement rural<sup>9</sup> et de la forêt<sup>10</sup>. D'autres politiques sectorielles ont en outre été mises en place après l'adhésion officielle à d'autres conventions internationales. Il s'agit notamment de la Convention sur la Diversité Biologique et de la Convention de Nairobi, qui ont donné naissance respectivement à la Stratégie Nationale de Gestion Durable de la Biodiversité<sup>11</sup> et à la Politique de Gestion Durable des Zones Marines et Côtières<sup>12</sup>.

Il n'existe pas cependant de secteur regroupant la gestion de toutes ces ressources naturelles. Chacune de ces ressources est gérée par son propre ministère, qui a développé à son niveau des politiques spécifiques, tant dans les orientations et

<sup>4</sup> Selon diverses sources, la surface des forêts détruites se situe autour de 200 000 ha par an.

<sup>5</sup> Ecrémage et exploitation traditionnelle s'accroissent, alors qu'aucune mesure sylvicole susceptible de compenser les prélèvements n'est mise en œuvre.

<sup>6</sup> Ce code promulgué par la reine Ranavalona I comprend un certain nombre de mesures dont celles qui ont trait au défrichement et à la limitation de l'exploitation des ressources naturelles, notamment forestières.

<sup>7</sup> Il s'agit de la Convention africaine sur la conservation de la nature (Alger, 1968), de la Convention sur le patrimoine mondial, culturel et naturel (Paris, 1972) et de la Convention relative aux zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitat de la sauvagine (Ramsar, 1971).

<sup>8</sup> Le PAE a débuté en 1991 et comprend trois programmes de cinq ans chacun (PE 1, PE 2, PE 3).

<sup>9</sup> La Lettre de Politique de Développement Rural (LPDR) définit les objectifs du développement rural et les modalités d'intervention privilégiées pour assurer l'efficacité des actions entreprises.

<sup>10</sup> La politique forestière a pour objectif d'enrayer les phénomènes de dégradation forestière dont les conséquences se traduisent à la fois au niveau du sol, de la biodiversité mais aussi du cycle de l'eau et du phénomène des changements climatiques.

<sup>11</sup> Adoptée en 2001, cette stratégie vise trois objectifs: la conservation, la valorisation durable de la biodiversité et la réduction des pressions sur cette ressource.

<sup>12</sup> Adoptée en 2001, cette politique a pour objectif global de promouvoir la gestion intégrée des zones côtières en vue d'un développement durable.

les objectifs à atteindre que dans les méthodes concrètes de travail.

## 4. Processus de formulation des politiques

### 4.1 Approche négociée

En considérant les principaux textes<sup>13</sup> sur les ressources naturelles et l'environnement à Madagascar, on constate qu'ils sont issus d'une approche étatique. Mais l'approche négociée commence à s'affirmer, surtout lorsque le financement vient de l'extérieur. Elle est devenue la référence dans le pays.

Si la Charte de l'Environnement et les politiques sectorielles en matière d'énergie, d'eau et de développement rural, ont été établies sur le modèle étatique, il est maintenant acquis que les nouvelles politiques nationales correspondent à l'approche négociée. Cette situation se retrouve dans les documents suivants:

- le Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté (DSRP), dont le processus participatif a mobilisé un nombre record d'acteurs nationaux dans le cadre d'ateliers thématiques sur une période de plus de trois ans;
- la Politique Forestière Malgache (PFM), adoptée après deux ans de réunions de groupes thématiques au niveau national, de séminaires provinciaux et de deux ateliers à l'échelon central, l'un pour les techniciens et l'autre pour les politiques;
- la Stratégie Nationale de Sécurité Alimentaire (SNSA), adoptée en 1997 et dont l'objectif est de réduire de façon durable l'insécurité alimentaire et la malnutrition, particulièrement dans les zones vulnérables;
- la Stratégie Nationale de Gestion des Risques et des Catastrophes (SNGRC), validée en 2001 et dont le principal objectif est de mettre en place une structure opérationnelle mobilisable en cas de cataclysm ou de catastrophe;
- la Stratégie Nationale de Gestion Durable de la Biodiversité (SNGDB) qui, dans le cadre d'un processus participatif de plus de deux ans, a associé des techniciens (groupe thématique) et des acteurs régionaux choisis dans chacune des régions écologiques préalablement définies, dans une démarche de concertation organisée par la direction du Comité de concertation régionale;
- le document d'orientation pour une Politique Nationale de Développement Durable des Zones Côtières de Madagascar, mis en place grâce à un processus participatif de plus d'une année entre techniciens et acteurs des zones marines et côtières.

Les difficultés d'adoption du modèle négocié se situent essentiellement par rapport au financement du processus au niveau national. A l'échelon local, la lenteur du processus de formulation provoque des incertitudes qui limitent la participation des acteurs locaux, notamment des paysans. Il existe ainsi un décalage entre, d'une part, la nécessité de rompre le plus rapidement possible le cycle de la dégradation et, d'autre part, la lenteur du processus de formulation des objectifs et de leur traduction en termes de plan d'action. Ce décalage rend douteuse l'efficacité réelle des politiques nationales à l'échelon local, car l'approche participative semble devenir de cette façon une stratégie déguisée du pouvoir cherchant à garder le contrôle des moyens au niveau central.

### 4.2 Conditions d'efficacité du processus participatif

La formulation de stratégies par l'approche négociée se fait sur des bases techniques, juridiques, économiques et institu-

tionnelles. Ces bases sont souvent constituées d'expériences fournies par la recherche. Elles servent à orienter les débats, mais constituent des critères de gestion à même de rationaliser l'utilisation des ressources naturelles (BUTTOUD & SAMYN 1999). Pour vérifier la pertinence et l'actualité de ces expériences, on prend soin de les confronter aux pratiques existantes. Cette confrontation est effectuée lors de séances de «concertation» au niveau régional et même local. Deux niveaux sont souvent préconisés: au niveau national, un groupe de travail technique centré sur l'analyse des bases techniques et, au niveau régional, des groupes de travail chargés de collecter les attentes sociales et de confronter les connaissances existantes à la réalité locale. Faute de connaissances fiables (inexistence de bases de données archivées et actualisées) et d'un système de choix raisonné (RAMAMONISOA 2000), le processus participatif à double niveau reste superficiel.

En effet, sur le plan des groupes techniques, l'exploitation de ces bases (incluant le savoir traditionnel) rencontre des difficultés d'ordre méthodologique. Le plus facile est d'associer des spécialistes qui apportent leurs propres expériences. Ils évaluent la pertinence du savoir existant à partir de leurs propres critères. Il n'est toutefois pas certain que cette information synthétisée soit la plus objective. L'émergence du consensus devient alors hypothétique. Les difficultés de l'exploitation s'accroissent lorsque les techniciens, issus de domaines différents et se référant à des théories, voire des idéologies<sup>14</sup>, distinctes, s'affrontent dans des débats autres que scientifiques. L'intervention de spécialistes confère aux organisateurs un pouvoir de manipulation qui est pourtant accepté par tout le monde. Cette façon de travailler permet bien d'accélérer le processus, mais fait douter du diagnostic posé.

Au niveau régional, le choix n'est pas pour autant rationnel et peut même parfois se révéler erroné. Puisque la formulation est négociée, on s'attend donc à ce qu'il y ait un débat décisionnel dans lequel l'Etat doit faciliter la participation de chacun (GIDDENS 1998). Or, en dehors de toutes contraintes matérielles ou financières, il est toujours plus facile d'associer les services techniques et les «notables»<sup>15</sup> dont la renommée suffit à justifier la représentation. Il est important de souligner que ce type de choix permet de prendre en compte un aspect supplémentaire spécifique à l'approche négociée à Madagascar. A l'évidence, l'expérience malgache montre que l'efficacité d'un processus participatif à double niveau ne peut être assurée que par un choix raisonné des acteurs et sur la base de connaissances fiables.

## 5. Mise en œuvre des politiques nationales

### 5.1 Formulation et mise en œuvre par rapport au facteur temps

Logiquement, la formulation d'une politique nationale fondée sur des objectifs à atteindre doit être suivie par l'élaboration de plans d'action fixant les priorités et identifiant les

<sup>13</sup> Lois et règlements, politiques et accords.

<sup>14</sup> Plusieurs institutions de coopération bilatérale œuvrant à Madagascar ont pris l'habitude de travailler avec des spécialistes qui se sont familiarisés avec leur approche et leur vision du développement. Ces spécialistes sont invités dans toutes les concertations dans lesquelles elles ont à s'exprimer. Ces spécialistes sont en quelques sortes parrainés par ces institutions.

<sup>15</sup> Quand on veut associer une personne sans pouvoir justifier ce choix, on lui attribue ce titre de «notable», qui est bien entendu totalement subjectif.

moyens disponibles. Les outils institutionnels et juridiques découlent ainsi de ces plans nationaux ou régionaux. Ces plans permettent d'adapter aux objectifs les lois et les institutions, mais aussi d'ajuster au contexte local les actions à entreprendre.

A Madagascar, la mise en œuvre des différentes politiques respecte cette procédure, mais le facteur temps est rarement pris en compte. Ainsi, le premier programme environnemental n'a été élaboré et appliqué que deux ans après la création du PAE. Formulée en 1995, la politique forestière a été suivie d'un Plan Directeur Forestier National presque immédiatement après sa promulgation en 1997, mais les plans directeurs forestiers régionaux n'ont paru que trois ans plus tard. Le Plan de Gestion des Aires Protégées a été élaboré cinq ans après la mise sur pied de l'institution en charge de la gestion des aires protégées. Énoncée en 1999, promulguée en 2001, la SNGDB n'a pour l'instant pas encore été concrétisée par des plans d'action.

Cette carence dans le processus d'établissement des instruments de gestion n'est pas à attribuer uniquement à l'absence de volonté politique des gouvernants. Le coût trop élevé du processus de planification participative joue un rôle plus important dans le blocage. Les «précurseurs» des politiques, essentiellement constitués par la communauté des bailleurs de fonds, usent de leur pouvoir de coercition pour faire avancer les choses plus rapidement. Mais, parallèlement au nombre de contraintes, augmente aussi l'accoutumance aux «indemnités» allouées pour participer à la planification. Ainsi, les techniciens œuvrant dans un contexte de pauvreté matérielle ne sont plus guère motivés à faire preuve d'initiative pour accélérer les procédures.

Finalement, force est de constater que, souvent, les instruments de gestion des ressources naturelles restent insuffisamment opérationnels pendant une longue période, soit deux à trois ans. Or, ce laps de temps correspond généralement au cycle normal de planification, ce qui condamne d'avance l'efficacité des actions à entreprendre.

## 5.2 La stratégie du «moins d'administration»

La stratégie qui consiste à impliquer de moins en moins l'administration dans la mise en œuvre des actions au niveau national se justifie par la nécessité d'aller plus vite dans le respect du calendrier établi pour le déblocage des fonds. Le programme d'ajustement structurel préparé et présenté par le gouvernement est géré par le Secrétariat Technique à l'Ajustement au lieu de l'être directement par le Ministère de l'Économie. La même procédure est aussi appliquée à la plupart des politiques nationales de gestion des ressources naturelles. Le PAE est mis en œuvre par ses agences d'exécution<sup>16</sup>, le Projet de Soutien au Développement Rural pour l'application du Plan d'Action pour le Développement Rural n'est pas sous la tutelle technique directe du Ministère de l'Agriculture. La gestion conservatoire de la biodiversité par l'Association Nationale pour la Gestion des Aires Protégées relève le rôle du Ministère des Eaux et Forêts à celui de la répression des délits.

Les préoccupations actuelles des décideurs reposent sur la pérennisation de ces institutions (RAMAMONJISOA 2001a) plutôt que sur le renforcement des structures et des capacités institutionnelles nationales. Le principe du désengagement de l'État est maintenant coûte que coûte. On délègue de ce fait les meilleurs éléments des services techniques pour renforcer les agences d'exécution. On insiste sur la nécessité d'une bonne gouvernance<sup>17</sup>, alors qu'on dépouille l'État et ses services techniques de leurs meilleurs techniciens. La réforme institutionnelle des services techniques ne pourra être, de ce fait, ni effectuée, ni programmée, tandis que la formulation d'outils

juridiques dépend encore de ces services<sup>18</sup>. Il en résulte un blocage de la mise en place d'une procédure transparente et efficace à partir de la formulation des politiques et des plans d'actions.

Au désengagement de l'État a répondu le développement de structures parallèles de droit public ou de droit privé devenues concurrentes et générant ainsi tout un ensemble de conflits inter-institutionnels. Ainsi, l'expérience malgache montre bien que le principe du «moins d'administration» n'induit pas automatiquement un bon positionnement des structures institutionnelles.

## 5.3 Origine du blocage de sortie des lois et règlements

Il est important de signaler que le processus de préparation des lois et des règlements émane d'abord des services techniques. Ces derniers ont pour tâche de transcrire des objectifs en langage juridique avant que les projets de loi ou de règlement ne soient soumis à l'appréciation des autorités politiques (ministères, Assemblée nationale, Sénat). C'est ce qui justifie l'existence d'une unité «droit» dans certains ministères, comme celui de l'Agriculture ou celui des Eaux et Forêts.

Cependant, en l'absence d'un manuel de procédure, cette unité à la tête de laquelle on place un juriste ne va pas au-delà du traitement des affaires contentieuses et de la vulgarisation des textes. Et comme le juriste n'a souvent pas la compétence technique pour transcrire des objectifs en articles de loi, les institutions d'appui ont recours à des consultants spécialisés, afin de pouvoir respecter le calendrier de la planification. Un tel procédé est devenu la règle depuis le début de la deuxième phase du PAE.

Le processus de codification est alors conduit en suivant la démarche participative. Le produit ainsi obtenu est considéré comme devant acquérir de fait une légitimité que personne n'ose mettre en doute. Bien que l'administration publique doive superviser le processus de codification, son rôle se réduit à la validation des projets de textes bien ficelés qui ne demandent plus à être modifiés.

Le désengagement de l'État débouche de cette façon sur une démission en matière de formulation des politiques nationales. Les effets de cette procédure se traduisent par un retard considérable dans la mise en place des instruments juridiques. Par exemple:

- le décret d'application de la loi forestière N° 97-017 du 8 août 1997 ne sera promulgué que le 16 décembre 1998 (décret N° 98-781 fixant les conditions générales d'application de la loi);
- les arrêtés d'application du décret N° 98-782 relatifs au régime d'exploitation forestière ne sont sortis qu'en novembre 2000 et en novembre 2001;
- le décret relatif au reboisement pour «augmenter les surfaces forestières» (N° 2000/383 du 7 juin 2000) n'est sorti que trois ans après la publication de la politique forestière.

<sup>16</sup> Parmi ces agences d'exécutions, les unes sont des services de l'État déjà existants comme la Direction des Eaux et Forêts. Les autres sont des institutions nouvelles à caractère public, comme l'Office National pour l'Environnement, ou de droit privé comme l'Association Nationale d'Action Environnementale ou l'Association Nationale pour la Gestion des Aires Protégées.

<sup>17</sup> Notamment en mettant en place un Observatoire du Secteur Forestier chargé de «veiller aux règles de la bonne gouvernance dans la conduite et l'exécution des actions et activités dans le secteur forestier» (arrêté N°12703/2000).

<sup>18</sup> Ni le Ministère de l'Agriculture, ni le Ministère des Eaux et Forêts n'ont subi une réforme en profondeur pour s'adapter à la politique du développement rural ou à la politique forestière.

Mais plus graves encore sont les incohérences qu'on retrouve dans les textes de lois eux-mêmes. Citons notamment:

- la nouvelle loi forestière, qui conserve la totalité des dispositions de l'ordonnance 60-127 du 3 octobre 1960 fixant le régime des défrichements et des feux de végétation<sup>19</sup>, alors que la loi N° 96-025 du 30 septembre 1996 préconise le transfert de la gestion des ressources naturelles renouvelables aux communautés de base;
- les arrêtés d'application d'un décret relatif au régime d'exploitation forestière, qui, au lieu d'édicter des dispositions sur les exploitations rationnelles et durables, ne stipulent pratiquement que des mesures de mise en garde (arrêté N° 12702/2000: portant suspension d'instruction de dossier de demande, de délivrance de permis d'exploitation et de permis de coupe à titre onéreux et arrêté N° 12704/2000: portant arrêt de toute activité extractive de ressources ligneuses dans les zones sensibles).

## 6. Mise en œuvre des politiques nationales au niveau local

### 6.1 Inefficacité des stratégies sans système de contrôle et de financement

La gestion des ressources naturelles au niveau local est caractérisée par la cohabitation de trois groupes d'acteurs:

- les organisations non gouvernementales (ONG) incluant les antennes issues du démembrement des coopérations bilatérales et multilatérales;
- les services techniques décentralisés de l'Etat;
- les opérateurs et communautés paysannes.

Ces trois grands groupes d'acteurs semblent à première vue s'accorder sur les stratégies et les politiques qu'ils ont mises en place (politique forestière, stratégie nationale pour la gestion durable de la biodiversité, politique de gestion intégrée des zones marines et côtières, etc.), mais leurs méthodes d'approche et de travail (plus ou moins uniformes à l'intérieur de chaque groupe) sont très différentes les unes des autres.

Les ONG préconisent dans leur méthode de travail la responsabilisation des acteurs, l'approche participative, l'approche genre, la planification, l'évaluation permanente ainsi que l'usage d'une gestion stricte et transparente. Si elles se sont vu confier la réalisation de la plupart des activités d'appui à une meilleure gestion des ressources naturelles à Madagascar, aucune des ONG n'a cependant le pouvoir de contrôle, ni de répression des délits perpétrés dans leur zone d'intervention. Généralement, elles ne rencontrent pas de problèmes de financement, bien qu'elles soient obligées de procéder par à-coups en fonction de l'existence de programmes et de projets (RAMAMONJISOA 2001c). Elle ne peuvent pourtant pas vraiment se spécialiser dans un domaine<sup>20</sup> et restent donc dans l'impossibilité de valoriser leurs expériences.

Pour les services décentralisés de l'Etat, la méthode du «top down» est encore de mise. Malgré la réduction de leurs responsabilités, ils gardent une importante prérogative dans le contrôle et la répression. Et cette prérogative devient une source de lutte de pouvoir en leur sein. La centralisation de l'administration se traduit par une diminution progressive du budget entre l'échelon supérieur et les échelons régionaux, tout en sachant que ces derniers sont les plus proches des ressources et que c'est chez eux que les actions doivent être réalisées. La recherche d'un financement complémentaire les amène alors à adopter un système de prélèvement de subsides ou de pots-de-vin dans les filières d'extraction des produits.

Quant aux opérateurs et aux communautés de base, ils n'obéissent qu'aux règles de la loi du marché. Ils exercent une

pression continue à travers l'extraction des ressources naturelles en poursuivant une logique individualiste fondée sur la recherche du profit. Dans cette recherche d'une rentabilité à trop court terme, ils transgressent souvent les lois, mais sans trop risquer de se faire pénaliser.

Le Fonds Forestier National (FFN), auquel doivent être versées les redevances forestières, est le seul système de rente financière durable qui fonctionne. Si le recouvrement des redevances pouvait être effectué en totalité, les services décentralisés auraient eu la possibilité de continuer à contrôler l'usage de la ressource. Mais, malgré un grand effort de recouvrement, le FFN n'a pu encaisser en 2000 que moins de 11% des 2.923.077 US dollar de redevances qui auraient dû être perçues (RAMAMONJISOA 2001b). Faute d'autonomie financière, les services décentralisés, au même titre que les ONG, n'obéissent finalement qu'aux normes des opportunités induites par la nécessité de capter les fonds existants<sup>21</sup>.

La recherche d'une stratégie commune à ces groupes devient par conséquent problématique au niveau local. Le chacun pour soi étant la règle, on assiste à la recrudescence des conflits institutionnels entre les ONG elles-mêmes, entre les ONG et les services décentralisés, ainsi qu'entre les services décentralisés eux-mêmes.

- Entre les ONG elles-mêmes: les ONG utilisent abusivement les groupements paysans créés par d'autres ONG. Afin de respecter les plans annuels de travail, les paysans doivent être rémunérés par indemnisation. Pour attirer ces derniers, les indemnités font l'objet de spéculation à la hausse entre ONG et leur montant est d'autant plus élevé que l'évaluation des bailleurs approche. Le conflit interinstitutionnel se traduit ici en un surplus de coût de transaction pour les ONG.
- Entre ONG et services décentralisés: ces deux groupes se bloquent réciproquement. Les agents de l'Etat utilisent ce qui leur reste de prérogatives pour bloquer les ONG dans leurs actions, en attribuant, par exemple, des autorisations de coupe à l'intérieur des forêts où agissent les ONG. Quant à ces dernières, elles utilisent la participation des communautés locales pour, entre autres, justifier la mise à l'écart des services décentralisés dans des opérations de contrôle.
- Entre les services décentralisés eux-mêmes, les conflits apparaissent souvent en rapport avec la définition des compétences: conflits d'attribution de permis entre les agents des forêts et ceux des mines, conflits de perception de redevances entre le service des forêts et l'administration provinciale ou communale.

Les opérateurs, profitant de cette incohérence flagrante, organisent la mainmise sur les circuits commerciaux. Les perdants sont toujours les paysans, qui ne maîtrisent pas les moyens de production (crédit d'investissement, voies et moyens de transport, connaissance des produits et des marchés porteurs). Aucune institution ne peut se prévaloir du contrôle des pratiques d'exploitation des ressources naturelles. De ce fait, les stratégies élaborées, même si elles sont bonnes, n'ont aucune chance d'être mises en œuvre. Finalement, la stratégie de réduction du rôle de l'Etat n'a fait que contribuer au foisonnement du nombre d'acteurs au niveau

<sup>19</sup> Cette ordonnance confère au service forestier les prérogatives de gestion des ressources naturelles, de contrôle des actions et de répression des délits.

<sup>20</sup> Une ONG spécialisée dans l'environnement est parfois obligée de se reconvertir dans le domaine de la santé ou de la planification familiale suivant les opportunités de financement.

<sup>21</sup> Par les accords de financement ou les revenus générés par les filières commerciales d'exploitation des ressources naturelles.

local. En outre, le pluralisme a déstabilisé le système de contrôle et a engendré des conflits sur les fonds apportés par les programmes.

## 6.2 Prépondérance du droit de la pratique

L'analyse des filières des produits de la biodiversité montre qu'une grande partie des échanges commerciaux se fait indépendamment des textes et des lois en vigueur. L'exploitation forestière des produits ligneux, telle qu'elle se pratique actuellement, est alimentée, pour fonctionner, par des prélèvements illicites et incontrôlables en zone forestière (RAHOILIJAOON 1994; RASOAMANANJARA 1996; ANDRIAMBOLOLOMANANA 1996; RAKOTOARISOA 1996; ANDRIAMBAHOAKA & BRODBECK 1999; RAHERIMANANTSOA 2000; RALISOA 2000). Les négociants, qui bénéficient de la complicité des agents des services décentralisés, font passer aisément les produits à travers les barrages de contrôle érigés dans les centres urbains.

Quant aux produits non ligneux qui approvisionnent les grandes villes (plantes médicinales, miel, orchidées, animaux divers, notamment des batraciens, des oiseaux et même des lémurien), ils échappent carrément au contrôle des agents. Ces derniers sont déjà peu nombreux, démunis de moyens et exercent de plus une fonction qui s'appuie sur des bases juridiques floues.

Les filières qui commencent à intégrer le marché international génèrent des enjeux monétaires importants (RAMAMONJISOA 2002)<sup>22</sup>. En l'absence d'une institution nationale spécifiquement responsable, la gestion de la ressource est fortement influencée par les spéculations des opérateurs et les subsides attribués aux agents possédant encore un minimum de pouvoir de contrôle et de répression.

Dans un contexte de régulation du marché, les conflits de compétences mentionnés plus haut contribuent à donner une place importante aux transactions commerciales. Les lois et les textes en vigueur restent inappliqués faute d'institutions de contrôle, et le droit coutumier n'arrive plus à réguler un usage des ressources, qui perd son caractère social au profit des aspects commerciaux. Finalement, la gestion des ressources est soumise au régime du droit de la pratique, intermédiaire entre le droit formel et le droit coutumier, qui favorise les opérateurs.

## 6.3 Les opérateurs restent les plus forts

Les études effectuées sur les filières bois et les produits non ligneux montrent que les opérateurs s'octroient de 30% à 50% du chiffre d'affaires (RAHOILIJAOON 1994; RASOAMANANJARA 1996; ANDRIAMBOLOLOMANANA 1996; RAKOTOARISOA 1996; RAHERIMANANTSOA 2000). Ces derniers exercent des activités qui reposent sur un fonds important estimé à un montant de 22 à 37 millions de US dollar par an. Ce chiffre d'affaires annuel équivaut presque au montant des fonds distribués au cours des cinq dernières années lors de la deuxième phase du PAE (OFFICE NATIONAL POUR L'ENVIRONNEMENT 2002)<sup>23</sup>. Au regard de ce chiffre, l'appui monétaire des bailleurs de fonds paraît insignifiant et on se demande quelle efficacité peuvent bien avoir les conditions qu'ils posent.

Les filières contribuent à la redistribution entre les opérateurs d'une rente monétaire élevée, même si elle reste inégale. Mais les marges attribuées aux producteurs varient entre 15% et 20%, ce qui indique qu'une part majeure revient aux paysans. RABENASOLO (1998) montre d'ailleurs que 80% des fonds investis par ces derniers proviennent de la mise sur le marché de produits forestiers. Mais vu le nombre élevé d'institutions qui lui sont associés et les coûts structurels qui en découlent, le PAE n'attend que très peu de cette redistribu-

tion, qui ne pourra pas avoir d'impact marqué sur l'amélioration de l'environnement et le développement rural.

En fin de compte, au niveau local, c'est la loi des opérateurs qui prévaut. Les communautés paysannes, dans l'impossibilité de maîtriser les filières, se rabattent sur les ressources naturelles et pénètrent de plus en plus en zone forestière pour en extraire les produits (ANDRIAMIHARISOA 1998; BIODEV 1999; RABEVOHITRA 1999; RAKOTONJANAHARY 1997).

Finalement, l'accès incontrôlé aux ressources naturelles paraît plus important pendant la mise en œuvre de la politique forestière et de la politique environnementale qu'auparavant! Le COMITÉ DES FONDS POUR L'ENVIRONNEMENT (2001)<sup>24</sup> l'a d'ailleurs confirmé à travers des indicateurs de recul de la couverture forestière (pour les forêts ordinaires: 1,5% par an; pour les forêts classées: 1% et pour les aires protégées: 0,7%<sup>25</sup>).

## 7. Effets possibles de la mondialisation sur la conservation durable des ressources naturelles

La seule analyse des impacts des politiques nationales permet de dire d'emblée que la politique de mondialisation ne contribuera pas à la conservation durable des ressources naturelles. En effet, cette analyse montre que le désengagement de l'Etat constitue déjà par lui-même un cuisant échec. L'ouverture des frontières nationales, notamment douanières, dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce ne pourra donc que contribuer à intensifier le libre accès aux ressources.

L'exemple du PAE, qui a implicitement démonté les barrières institutionnelles nationales pour s'offrir une marge de manœuvre suffisante au niveau local, illustre bien le sujet. Un phénomène de rejet lié au nationalisme est en train de progresser. Il se traduit par une mauvaise gouvernance découlant de l'adaptation des acteurs à ce contexte et renforce la dégradation des ressources naturelles.

L'Etat garant du long terme (puisqu'il raisonne non pas à l'échelle d'une vie humaine, mais sur des siècles<sup>26</sup>) n'existant plus, c'est assurément la loi du marché qui prévaut. Avec la politique de libéralisation, ce ne seront plus uniquement les négociants indigènes qui contribueront à accélérer le rythme de la dégradation. Le blocage actuel de la promulgation des lois sur la propriété intellectuelle et sur les modes d'accès aux ressources laisse supposer que la répartition équitable des bénéfices, condition de la durabilité des ressources, ne jouit guère d'une priorité élevée. En attendant, la technologie du génie génétique est utilisée pour reconstituer, ailleurs, les espèces d'intérêt pharmaceutique ou médicinal sans que les autorités nationales le sachent.

<sup>22</sup> 73 285 452 US \$ de chiffre d'affaires en 2000 selon les chiffres officiels, dont 94,11% (soit 68 970 422 US \$) pour les produits ligneux et le reste pour les produits non ligneux essentiellement constitués par les feuilles, tiges, écorces, graines, huiles essentielles, raphia et bambous. Ce chiffre d'affaire serait en réalité de plus de 220 millions US \$ selon les estimations (RAMAMONJISOA 2002).

<sup>23</sup> 46,7 millions de dollars US \$ sur les 91,4 prévus (soit 51,1%) par le programme multilatéral entre 1997 et 2001 pour appuyer le PE 2.

<sup>24</sup> Ce rapport se réfère à l'étude de l'Institut National de Cartographie dans onze zones considérées comme représentatives du couvert forestier malgache.

<sup>25</sup> Ce qui correspond à 173 805 ha par an; en ajoutant les 11 711 ha par an d'aires protégées dégradées et de forêts classées, on atteint finalement 185 516 ha par an, chiffre proche des 200 000 ha par an avancés par la FAO avant la mise en œuvre du PAE.

<sup>26</sup> Le contexte actuel ne permet plus aux agents de l'Etat de vivre selon ce principe.

La situation est en passe de devenir irréversible en raison des stratégies actuelles tendant à classer une grande partie des ressources de la biodiversité malgache en patrimoine mondial. Pour renverser la tendance, il faudrait commencer par admettre que:

- l'approche participative présente des limites importantes;
- la formulation d'une politique nationale et sa mise en œuvre ne peuvent se passer de l'Etat;
- il faut impérativement commencer à agir dans le sens d'un renforcement des capacités institutionnelles nationales.

Les stratégies actuelles, centrées sur la lutte contre la corruption (ou l'incitation à la bonne gouvernance) et la dynamisation du secteur privé, risquent également de rester au stade des bonnes intentions si leur mise en œuvre devait rester aussi superficielle qu'elle l'a été jusqu'à présent. L'efficacité des approches méthodologiques n'est pas à mettre en doute, mais il faudra les adapter sérieusement, en incluant la recherche et les compétences nationales.

A Madagascar, on ne peut guère parler d'adaptation des fondements institutionnels à l'économie globalisée. Au contraire, on contribue à affaiblir encore plus un Etat (KRASNER 2003) déjà incapable de répondre aux besoins de la société (CONSTANTIN 2001). Le foisonnement d'acteurs et de concepts a renforcé ce que CONSTANTIN (2001) appelle la «démultiplication de dynamiques privées s'inscrivant dans le champ de l'informel». Il faudrait en tout cas que l'importance de cette dynamique informelle puisse être analysée si l'on veut apporter des solutions appropriées au problème du développement durable.

## Résumé

Malgré un effort important de la part des institutions s'occupant de l'aide internationale, les impacts des politiques de gestion des ressources naturelles demeurent presque toujours mitigés à Madagascar. Pour garantir l'efficacité de ces politiques, l'approche participative a été préconisée, mais elle requiert un choix raisonné des acteurs et une base de connaissances fiables qui est encore insuffisante. Le recours à des instruments de gestion impartiaux et cohérents est freiné par l'impossibilité de les appliquer sur le terrain. En raison de la diversité des acteurs et de l'inexistence de financement durable, aucune institution ne peut se prévaloir d'être suffisamment impartiale pour jouer un rôle central d'arbitrage. Le pouvoir de coercition des bailleurs de fonds n'a plus d'effet face à l'importante concurrence des enjeux financiers générés par les filières illicites, celles-ci assurant leur efficacité par une redistribution «équitable» de leur revenu entre les acteurs du négoce et les communautés locales. Les préoccupations semblent se focaliser sur l'utilisation des fonds et le respect des procédures, plutôt que sur l'arrêt de la dégradation des ressources naturelles. La stratégie implicite du contournement de l'Etat est montrée du doigt, faute d'avoir conféré le pouvoir de contrôle et de répression aux institutions parallèles et aux ONG.

Sans un renforcement institutionnel des capacités nationales, les stratégies actuelles, centrées sur la lutte contre la corruption, l'incitation à la bonne gouvernance et la dynamisation du secteur privé, risquent de ne pas dépasser le stade des bonnes intentions, à l'instar de toutes celles qui les ont précédées.

## Summary

### Origins and impact of policies on the management of natural resources on Madagascar

Despite great efforts on the part of institutions that take care of international aid on Madagascar, the impact of policies on the management of natural resources remains slight. To ensure the efficiency of policies a participatory approach was recommended but such an approach calls for the capability of actors to make reasoned choices and a basis of sound knowledge that is still feeble. The expedient of resorting to impartial and coherent tools of management is being held up by the impossibility of using them in practice. In view of the diversity of the actors involved and the lack of durable funding, no institution can prevail in its efforts to be sufficiently impartial to take on the important role of referee. The coercive power of the sponsors no longer has any effect faced with the powerful competition of finances at stake generated by illicit networks, which ensure their efficiency by an «even-handed» redistribution of income between negotiators and local communities. Concern seems to be focused more on the use of funds and a meticulous following of procedures instead of on putting a stop to the decline of natural resources. The implicit strategy of the state's circumvention is to cock a snook, after not having conferred the power of control and repression on parallel institutions of the NGOs.

Without institutional reinforcement of the national capacities, current strategies – centred as there are in a fight against corruption – with their entreaties for good governance and the dynamics of the private sector are in danger of remaining at the stage of good intentions, thus following in the footsteps of all preceding projects.

*Translation: ANGELA RAST-MARGERISON*

## Zusammenfassung

### Anfänge und Auswirkungen des Managements natürlicher Ressourcen in Madagaskar

Trotz grosser Anstrengungen der Institutionen, die sich um die internationale Entwicklungszusammenarbeit kümmern, bleiben die politischen Auswirkungen des Managements natürlicher Ressourcen in Madagaskar gering. Um die Effizienz dieser Politik zu verbessern, wird ein partizipatives Vorgehen empfohlen, doch ist dazu eine durchdachte Wahl der Akteure erforderlich ebenso wie eine solide Basis von Kenntnissen, die noch ungenügend sind. Gebremst wird die Inanspruchnahme möglichst unparteiischer und zusammenhängender Managementinstrumente etwa durch die Unmöglichkeit, diese in konkreten Fällen anzuwenden. Weil die Akteure so unterschiedlich sind und es keine dauerhafte Finanzierung gibt, funktioniert keine der Institutionen genügend unabhängig, um als Schlichtungsstelle akzeptiert zu werden. Die Einflussmöglichkeiten der Kapitalgeber bleiben angesichts der Konkurrenz des Finanzeinsatzes durch unerlaubte Händlerringe wirkungslos, und diese sichern sich ihren Einfluss durch eine «gerechte» Neuverteilung ihrer Einkünfte zwischen den Akteuren des Handels und den lokalen Gemeinden. Anstatt die Kräfte auf den Stopp der fortschreitenden Degradierung der Landschaft zu konzentrieren, werden diese auf die Verwendung der Gelder und die Einhaltung der Abläufe gerichtet. Gezeigt wird auf die Strategie, welche die Umgehung des Staates impliziert, anstatt den parallelen Institutionen und den Nichtregierungsorganisationen die Macht der Kontrolle und der Ahndung zu verleihen. Ohne eine institutionelle Stärkung der nationalen Fähigkeiten, riskieren aktuelle Strategien – Bekämpfung der Korruption, Anreiz für eine gute Staatsführung und eine Dynamisierung des privaten Sektors – nicht über ein Stadium wohlgemeinter Intentionen hinaus zu gelangen, so wie bereits die vorangegangenen.

*Übersetzung: MARGRIT IRNIGER*

## Bibliographie

- ANONYME 2002: Analyse politique des relations économiques internationales. Gestion de la politique économique par les différents acteurs depuis 1945, conséquence économique des choix politiques (2002). HEI. Suisse. 14 p. <http://www.stoessel.ch/hei/> (25.10.2004).
- ANDRIAMBAHOAKA, H.; BRODBECK, F. 1999: La filière bois dans le Faritany de Mahajanga, Projet Polfor GTZ. 54 p.
- ANDRIAMBOLOLOMANANA, B. 1996: Organisation de la filière bois (bois d'œuvre et de service, bois d'énergie) dans la région de Tampolo: Descriptions de l'organisation et perspective. Mémoire de fin d'étude ESSA/Eaux et Forêts. Université d'Antananarivo. 83 p.
- ANDRIAMIHARISOA, J.A. 1998: Analyse de la filière de quelques produits non ligneux d'intérêt social et économique dans la zone périphérique de la station forestière de Tampolo: tels que le Dypsis, le Pandanus, le Ravenea et les plantes médicinales. Mémoire de fin d'étude ESSA/Eaux et Forêts. Université d'Antananarivo. 80 p.
- BIODEV 1999: Etude de filière flore sauvage: *Pygeum africanum*, rapport préliminaire. Direction des Eaux et Forêts. 77 p.
- BUTTOUD, G. 1998: Les politiques forestières. Collection Que sais-je? Presses Universitaires de France N° 3335. Paris. 124 p.
- BUTTOUD, G., SAMYN, J.M. 1999: Politique et Planification Forestières. Guide pour la formulation et l'élaboration. Intercoopération. Berne. 87 p.
- CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT 1990: Loi N° 90-033 du 21 décembre 1990 relative à la Charte de l'Environnement Malagasy (extrait). Antananarivo. 40 p.
- COCCOLO, D. 2002: Théories des organisations: Mémento. Lycée Saint-Exupéry. Aix – Marseille. 12 p. <http://pedagogie.ac-aix-marseille.fr/>
- CONSTANTIN, F. 2001: L'informel internationalisé ou la subversion de la territorialité. Sociologie politique. Cultures et conflits. Paris. 12 p. <http://www.conflits.org/>
- COMITÉ DES FONDS POUR L'ENVIRONNEMENT 2001: Procès-verbal de réunion de suivi du Programme Environnemental 2 (CFE 2001 bis). Secrétariat Multibailleur. Antananarivo. 14 p.
- EYEFFA, E.S. 2002: Ajustement structurel dans les pays de l'Afrique centrale: bilan et perspectives. 3 p. <http://www.codesria.org>
- GIDDENS, A. 1998: The third way. The renewal of social democracy. Polity Press, Cambridge. 110 p.
- KATERERE, Y. 1999: Qui formule les politiques et comment? La gestion communautaire des ressources naturelles en Afrique australe. Texte de contribution à l'Atelier CTA sur l'Information pour renforcer une politique de gestion des ressources naturelles (Wageningen, Pays-Bas, 26–29 janvier, 1999). 19 p.
- KNUDSEN, O. 2000: Partnership meeting on Forest strategy (opening remark). Workshop on forest strategy: coordination and implementation at country level. Washington DC. May 16–18. 7 p.
- KRASNER, S.D. 2003: The exhaustion of sovereignty: International shaping of domestic authority structures. March 2003. Atelier de l'Institut du Développement Durable et des Relations Internationales. Paris 13–14 avril 2003. 5 p.
- Office National pour l'Environnement 2002: Tableau de Bord Environnemental. Edition 2002. 141 p.
- PLAN D'ACTION DU SOMMET MONDIAL POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE 2002. Sommet mondial pour le développement durable. Johannesburg. 87 p.
- RABENASOLO, E. 1998: Etude du système des revenus forestiers dans la région de la Mandraka. Mémoire de fin d'étude ESSA/Eaux et Forêts. Université d'Antananarivo. 90 p.
- RABEVOHITRA, B.N. 1999: Etude de rentabilité prévisionnelle de la GELOSE appliquée à la filière Raphia dans la communauté d'Ambodiriana - Brickaville, mémoire de DEA Département Economie, Faculté de Droit d'Economie, de Gestion et de Sociologie. Université d'Antananarivo. 101 p.
- RAHERIMANANTSOA, J.M. 2000: Etude comparative des provenances de bois dans la vallée de l'Ambahatra Manongarivo. Mémoire de DEA en Sciences Forestières. Université d'Antananarivo. 87 p.
- RAHOILJAON, H.S. 1994: La filière bois à Moramanga: Organisation et Contraintes. Mémoire de fin d'étude ESSA/Eaux et Forêts. Université d'Antananarivo. 93 p.
- RAKOTOARISOA, J.N. 1996: Etude de la structure de la filière bois dans la forêt de Masoala: Investigation sur le bassin versant lanobe et de la ville d'Antalaha, dans une perspective de mise en place d'une gestion communautaire. Mémoire de fin d'étude ESSA/Eaux et Forêts. Université d'Antananarivo. 132 p.
- RAKOTONJANAHARY, F.O. 1997: Etude des filières Bilahy, Lémuriens, Ravinala, Plante médicinales dans le Bassin versant N° 2 lanobe (Ambohitralanana, Ambatobe, Sahafary et Tanandavahely). Mémoire de fin d'étude ESSA/Eaux et Forêts. Université d'Antananarivo. 159 p.
- RALISOA, N. 2000: Etude des filières café et cacao dans la zone périphérique de la réserve spéciale de Manongarivo. Mémoire de DEA en Sciences Forestières. Université d'Antananarivo. 76 p.
- RAMAMONJISOA, B.S. 2000: Soutien informationnel aux politiques de gestion des ressources naturelles à Madagascar. CTA. Wageningen. 68 p.
- RAMAMONJISOA, B.S. 2001a: Rapport d'animation du symposium international sur le financement durable des aires protégées et des autres programmes environnementaux WWF. Antananarivo. 15 p.
- RAMAMONJISOA, B.S. 2001b: Etude de la fiscalité forestière et du financement du secteur forestier dans le cadre de l'aménagement durable à Madagascar. FAO. Rome. 41 p.
- RAMAMONJISOA, B.S. 2001c: Analyse de l'évolution des stratégies de conservation de la biodiversité à Madagascar. Stocktaking. USAID. Antananarivo. 45 p.
- RAMAMONJISOA, B.S. 2002: Statistique forestière nationale et données de base pour les estimations données dans l'étude sur la revue stratégique du secteur forestier. Banque mondiale. 31 p.
- RASOAMANANJARA, C.B. 1996: Organisation de la filière bois dans la région de Ranomafana-Ifanadiana en vue d'une perspective de mise en place d'une gestion communautaire. Mémoire de fin d'études. ESSA/Eaux et Forêts. Université d'Antananarivo. 111 p.
- REED, D. 2001: Les pauvres en milieu rural et leurs ressources naturelles: comprendre le lien entre la pauvreté et l'environnement dans une économie globalisée. Le courrier ACP-UE novembre - décembre 2001. pp. 30-31.
- WORLD BANK 1998: La gestion des ressources naturelles: la revue des opérations dans le Sahel (SOR): Rapport d'activité II. Revue Finding N° 25. Région Afrique. <http://www.worldbank.org>.
- WORLD BANK 2002: Rapport annuel 2002. Volume 1. Bilan de l'exercice. 171 p.

### Auteur

Dr. BRUNO SALOMON RAMAMONJISOA, Division Economie et Politique Forestières, Département Eaux et Forêts, Ecole Supérieure des Sciences Agronomiques, BP 1250 Antananarivo, Madagascar.  
E-mail: b.ramamonjisoa@univ-antananarivo.mg ou bs.ramamonjisoa@netclub.mg.