

Carnet  
Faire  
commun

numéro 6

# MOBILISATION CITOYENNE POUR PRENDRE SOIN DE L'ÎLE DE SAINTE-MARIE ET DE SES HABITANTS À MADAGASCAR

*Construire une gouvernance partagée « en communs » ?*



ÉDITIONS DU GRET

**LES CARNETS FAIRE COMMUN** sont issus du programme de recherche-action Communs et gouvernances partagées initié par le Gret en 2019. Le programme ouvre un espace apprenant pour formuler, tester et documenter, dans le cadre de projets de développement, des approches par les communs capables de susciter et de faciliter des dynamiques de gouvernances partagées pour une gestion durable et équitable des ressources, services ou territoires. Comment créer les conditions de l'action collective et de l'apprentissage collectif? Comment promouvoir des dispositifs de gouvernance partagée au sein desquels les citoyens usagers ont un réel pouvoir de décision et de contrôle sur les questions qui les concernent, aux côtés des pouvoirs publics et du secteur privé? Comment réfléchir à la posture d'opérateur de développement, comment penser la stratégie d'intervention, quelles méthodes de facilitation choisir? Comment utiliser l'outil projet de l'aide publique au développement pour accompagner ces processus de transformations sociales dans la durée?

Dans la lignée de la collection Cahier projet, la série Carnet Faire commun, au format court et facile d'accès, partage des apprentissages opérationnels tirés d'expériences concrètes dans des géographies variées. Ils visent à enrichir la réflexion et la palette de références des praticiens et décideurs politiques soucieux de promouvoir des formes d'organisation sociale et de gouvernance partagée « en communs ».

 Carnet  
Faire  
commun

numéro 6

# **MOBILISATION CITOYENNE POUR PRENDRE SOIN DE L'ÎLE DE SAINTE-MARIE ET DE SES HABITANTS À MADAGASCAR**

---

*Construire une gouvernance partagée « en communs » ?*

---

**Rédacteurs :** Barbara Mathevon, Matteo Delabre

**Auteurs :** Barbara Mathevon, Naly Ramasinoro, Matteo Delabre

**Contributeurs :** Jean-François Kibler, Louisa Desbled, Judicael Fetiveau, Clodio Travouck, Lidau Doufoukou

**Édition :** Marie Camus, Véronique Beldame, François Enten

**Responsables éditoriaux :** François Enten, Marie Camus

**Composition intérieure :** Nancy Cossin

**Photographies :** © Gret, sauf mention contraire

© Éditions du Gret, 2025

Pour citer cet ouvrage : Mathevon B., Ramasinoro N., Delabre M. (2025), *Mobilisation citoyenne pour prendre soin de l'île de Sainte-Marie et de ses habitants à Madagascar : construire une gouvernance partagée « en communs » ?* Nogent-sur-Marne, Éditions du Gret, 84 p, Carnet Faire commun, n° 6.

Licence Creative Commons





## SOMMAIRE

---

Sigles et acronymes	5
Lexique franco-malgache	6
L'approche par les communs	7
Introduction	11
<b>PARTIE 1. L'URGENCE SOCIALE ET ENVIRONNEMENTALE</b>	<b>13</b>
L'ambition contrariée d'une politique environnementale effective à Madagascar	13
Sainte-Marie, un territoire en demande de gouvernance inclusive des ressources	16
<b>PARTIE 2. D'UNE PLATEFORME DE CONCERTATION À UN PROJET CITOYEN D'AIRE PROTÉGÉE</b>	<b>21</b>
D'un projet de concertation à l'émergence d'une plateforme citoyenne (2015-2016)	21
La PCADDISM pour plus de justice sociale et environnementale (2016-2017)	25
Une décision concertée de créer une aire protégée (2018-2019)	28
La PCADDISM, à la fois contre-pouvoir et représentation citoyenne (2020-2022)	33
<b>PARTIE 3. L'APPROCHE PAR LES COMMUNS EN PRATIQUE</b>	<b>37</b>
La définition des contours et du cadre juridique de la gouvernance partagée	37
Une construction citoyenne de règles ancrée dans les normes locales : le <i>dinabe</i>	46
L' <i>empowerment</i> des populations saint-mariennes	58

<b>PARTIE 4. QUELS APPRENTISSAGES POUR UNE APPROCHE PAR LES COMMUNS ?</b>	<b>71</b>
Un projet de développement catalyseur de l'expression d'une dynamique sociale	71
L' <i>empowerment</i> des usagers, un préalable à la gouvernance partagée	72
Prendre appui sur les règles coutumières	73
Des cadres juridiques capables d'héberger la dynamique sociale et la gouvernance partagée	74
<b>PARTIE 5. PERSPECTIVES</b>	<b>75</b>
Poursuivre le processus de création de l'aire protégée	75
Accompagner la dynamique d'apprentissage collectif	76
<b>Glossaire</b>	<b>77</b>
<b>Bibliographie</b>	<b>82</b>

## SIGLES ET ACRONYMES

<b>APGL</b>	Aire de pêche gérée localement
<b>CEF</b>	Cantonnement de l'environnement et des forêts
<b>CL-GIZC</b>	Comité local de gestion intégrée des zones côtières
<b>COI</b>	Commission de l'océan Indien
<b>FFEM</b>	Fonds français pour l'environnement mondial
<b>GDZCOI</b>	Projet de gestion durable des zones côtières de l'océan Indien
<b>GEF SGP</b>	Global Environment Facility-Small Grants Program
<b>GIZC</b>	Gestion intégrée des zones côtières
<b>MEDD</b>	Ministère de l'Environnement et du Développement durable
<b>PCADDISM</b>	Plateforme de concertation et d'appui pour le développement durable de l'île de Sainte-Marie
<b>TGRN</b>	Transfert de gestion des ressources naturelles
<b>UICN</b>	Union internationale pour la conservation de la nature
<b>VNA</b>	Vaomieran' ny Ala – Patrouilles de surveillance forestière mandatées par l'État

## LEXIQUE FRANCO-MALGACHE

- Dina** Convention sociale.  
Les *dina* sont des conventions sociales consacrées à l'ordre public et à la paix sociale locale sur lesquelles les *fokonolona* s'engagent solennellement. La Loi 2001-004 du 25 octobre 2001 portant réglementation générale des Dina en matière de sécurité publique permet à des *dina* modernes de faire l'objet d'une homologation par un tribunal pour avoir une force légale exécutoire.
- Dinabe** « Grand *dina* » qui regroupe plusieurs *dina* ou qui s'applique à une large échelle.
- Fady** Interdit culturel.  
Les *fady* couvrent de larges champs du quotidien saint-marien, tant sur la terre ferme (l'interdiction de parler à voix haute d'une observation inhabituelle tant qu'on est dans la forêt par exemple, ou encore l'interdiction de circuler les mardis et les jeudis sur les sommets de deux collines à Agnivorano dans le nord de l'île) qu'en mer (les interdictions spatiales ou temporelles de pêcher par exemple, ou encore l'interdiction de tuer la raie-guitare ou de déranger la baleine, deux espèces considérées comme sacrées).
- Fanjakana** État, gouvernement, administration.
- Fokonolona** Communauté villageoise.  
Littéralement « les gens du clan ». Terme utilisé pour définir « une communauté villageoise à la fois humaine et spatiale, fondée sur la cohabitation. Cette solidarité géographique ancrée dans le terroir villageois est renforcée le plus souvent par des liens familiaux à l'échelle du village. » (Raharinirina S., 2012, p. 15.)
- Fokontany** Plus petite division administrative.
- Tangalamena** Autorité coutumière, chef spirituel.  
Chefs spirituels très respectés, intermédiaires entre le monde des vivants et le monde des ancêtres, les *tangalamena* jouent un rôle important dans la cohésion sociale au niveau des *fokontany* et sont chargés de résoudre des conflits entre les membres du *fokonolona*. Répartis sur tout le territoire insulaire, les *tangalamena* se rassemblent pour décider à l'unanimité des conditions de la réactualisation des règles d'accès aux lieux sacrés et de comportement.
- Sorikay** Raie-guitare.
- Zagnaharibe** Baleine à bosse.  
Littéralement, signifie « grand don de Dieu ». Dans le contexte saint-marien, c'est le nom vernaculaire attribué à la baleine en raison de son caractère sacré.

## L'APPROCHE PAR LES COMMUNS

Nos choix de société sont majoritairement opérés par la **puissance publique** (nationale et décentralisée), dont on attend qu'elle défende l'intérêt général, et par le **secteur privé** (entreprises et fondations), jugé plus efficace d'un point de vue managérial. Directement et indirectement, tous deux monopolisent les espaces de gouvernance, c'est-à-dire là où se prennent les décisions. Ils mobilisent un modèle de société bâti sur la compétition et la loi du plus fort, la propriété publique ou privée exclusive, une régulation par le marché et par l'État, et différentes formes de contrôle des comportements des populations.

Ces modèles de gouvernance État-privé **peinent souvent à garantir la justice sociale et environnementale**. Les écosystèmes se dégradent, la biodiversité s'érode, le climat se dérègle, accentuant les inégalités sociales. Au Nord comme au Sud, les services essentiels, tels que l'accès à l'eau potable ou à l'énergie, sous maîtrise d'ouvrage publique associée ou non à des opérateurs privés en délégation de service public, restent par exemple inaccessibles à une large population pauvre peu solvable. De même, les schémas d'urbanisation ou de gouvernance des aires protégées, décidés par les pouvoirs publics ou privés, ont du mal à conjuguer préservation de l'environnement et inclusion des populations précaires qui en dépendent. L'incapacité des systèmes de gouvernance actuels à relever les défis sociaux et environnementaux croissants engendre une défiance des citoyens à l'égard des institutions, dans lesquelles ils ne se reconnaissent plus. Cette situation génère de l'insécurité sociopolitique, qui menace la paix.

Ce tableau, qui force le trait à dessein, souhaite souligner **l'urgence d'explorer des façons de dépasser ce paradigme de gouvernance État-privé**. Cette prise de conscience s'exprime notamment à travers l'objectif de développement durable n° 16 (ODD), qui cible la mise en place d'institutions exemplaires et de dispositifs de prises de décision inclusifs<sup>1</sup>. Un enjeu de taille pour l'aide publique au développement.

Le mouvement des **communs**, multiforme et en plein essor depuis sa renaissance dans les années 80 avec les travaux de la politologue Elinor Ostrom<sup>2</sup>, ouvre le champ des possibles. Le concept de commun offre un puissant référentiel d'organisation sociale, que l'on peut décrire comme un ensemble d'acteurs, interdépendants et directement concernés par un enjeu commun, qui décide de s'engager dans une action collective pour construire ensemble une gouvernance partagée. Celle-ci définit et met en œuvre, dans le cadre d'un

1. « Cible 16.6 – Mettre en place des institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux » et « Cible 16.7 – Faire en sorte que le dynamisme, l'ouverture, la participation et la représentation à tous les niveaux caractérisent la prise de décisions », Nations unies, « 16 Paix, justice et institutions efficaces », Objectifs de développement durable [consulté le 3 mai 2022], <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/peace-justice/>

2. Dont la publication la plus connue est *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, 1990.

processus d'apprentissage collectif continu, des règles d'accès et d'usage jugées équitables, qui garantissent la durabilité sociale, économique et environnementale de l'objet du commun (voir figure 1 ci-contre).

Le Gret est convaincu que des formes de gouvernance partagée « en communs » sont plus à même d'assurer justice sociale et écologique pour plusieurs raisons. Elles permettent par exemple une (ré-) appropriation des pouvoirs de décision et de contrôle par les citoyens aux côtés de la puissance publique et du secteur privé. Elles entretiennent également des dynamiques d'action et d'apprentissage collectifs sur les façons de définir et de faire évoluer les règles à respecter, ce qui est source d'adaptation et de résilience. Enfin, elles reconnaissent des faisceaux de droits différenciés et inclusifs (accès, prélèvement, gestion, etc.) et mobilisent les leviers de la coopération et du « faire commun » pour construire la société de demain.

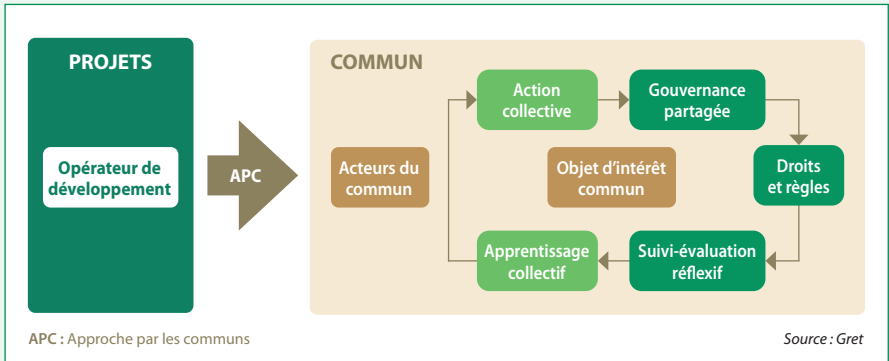
De telles formes d'organisation sociale, à inventer et à construire, sont susceptibles d'être mieux à même de répondre aux ODD et aux enjeux et défis ciblés par l'aide publique au développement.

Le Gret propose de développer une **approche par les communs** qui puisse être adoptée et déclinée par les opérateurs de développement qui souhaiteraient promouvoir de telles formes d'organisation sociale dans le cadre de leurs interventions (voir figure 1 ci-contre). Mise en œuvre dans le cadre de projets de développement, une approche par les communs puise dans le corpus théorique des communs pour promouvoir et accompagner des dynamiques d'organisation sociale et de construction de gouvernance partagée « en communs » autour d'enjeux de ressources, de services ou de territoires. Ainsi, l'approche par les communs recouvre tout ce qu'un opérateur peut mettre en œuvre dans le cadre d'un projet pour notamment :

- révéler les interdépendances entre acteurs et les défis communs qu'ils partagent ;
- motiver l'action collective des acteurs concernés à s'engager dans la recherche et la mise en œuvre de solutions, ensemble ;
- favoriser une représentation équitable des acteurs dans le dispositif de gouvernance partagée ;
- inciter les acteurs à inscrire leur action dans une logique d'apprentissage collectif notamment fondée sur un système de suivi réflexif interne.

Cette initiative du Gret souhaite contribuer et s'inspirer des mouvements des communs, de l'économie sociale et solidaire et de l'éducation populaire. Elle cible explicitement le renforcement de la société civile, l'émancipation citoyenne et la démocratie. Sa spécificité est de porter, sur des interventions conduites dans le cadre de l'aide publique au développement, un environnement à la fois privilégié et contraignant. Elle rejoint des réflexions engagées par l'Agence française de développement (AFD) et le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad), tout en apportant une contribution additionnelle à l'opérationnalisation d'une approche par les communs dans le cadre de projets de développement ciblant des enjeux liés aux ressources naturelles, aux services et aux territoires.

Figure 1 : L'APPROCHE PAR LES COMMUNS



L'approche par les communs dont il est question ici n'est pas la panacée. Au-delà de l'effet de mode qui risque de la reléguer au rang de simple slogan, mot-valise ou modèle voyageur<sup>3</sup>, elle cherche, modestement, à favoriser l'exploration d'autres façons de faire société et de gouverner, localement et de façon plus large, pour davantage de justice sociale et environnementale.

L'approche par les communs nous invite à faire un pas de côté pour porter le regard sur les enjeux de gouvernance, et aussi sur la façon dont nous conduisons les projets de développement. Ni recette, ni méthode, elle est une façon d'orienter nos interventions, de lire les situations d'action, de conduire nos actions et de penser notre posture de facilitateur engagé. La meilleure façon d'appréhender à quoi ressemble opérationnellement une approche par les communs est d'en repérer les déclinaisons dans le cadre d'actions concrètes... et, mieux encore, de l'expérimenter soi-même.

Dans le cadre du programme Communs et gouvernances partagées, le Gret formule et expérimente une approche par les communs dans des géographies et des contextes divers avec une ambition opérationnelle et méthodologique. L'enjeu du programme est de réfléchir à l'opérationnalisation d'une approche par les communs, concrètement, dans la pratique. Les expériences conduites dans le cadre des projets fournissent des enseignements tirant leurs origines de contextes variés et de situations d'action diverses autour d'enjeux de communs diversifiés. La capitalisation de ces expériences, ciblée sur la gouvernance et l'approche par les communs, a pour but d'enrichir la réflexion et la palette de références des praticiens et décideurs politiques soucieux de promouvoir des formes d'organisation sociale et de gouvernance partagée inspirées des communs. ●

3. « Toute intervention institutionnelle standardisée [...], en vue de produire un quelconque changement social, et qui repose sur un "mécanisme" et des "dispositifs" [...] censés avoir des propriétés intrinsèques permettant d'induire ce changement dans des contextes de mise en œuvre variés », Olivier de Sardan J.-P. (2021), p. 26.





*Pêcheur, sternes et noddis bruns sur le site sacré des Ilôts aux sables. © Barbara Mathevon*



# Introduction

Ce carnet relate les sept années d'accompagnement par le Gret (2015-2022) des communautés villageoises et des pouvoirs publics de la commune insulaire de Sainte-Marie à Madagascar qui avait pour but de construire, en réponse à une forte demande de justice sociale et environnementale des populations *anteny*<sup>1</sup> majoritaires sur l'île, une gouvernance des ressources naturelles conciliant développement et protection de l'environnement.

Dans le cadre d'un appui financé par le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) visant la mise en œuvre d'une politique nationale de gestion intégrée des zones côtières (GIZC) dans l'île de Sainte-Marie, le Gret accompagne en 2015 les acteurs de l'île dans la création d'une plateforme locale en vue d'élaborer collectivement un plan d'action GIZC.

La méthode participative et inclusive proposée par le Gret pour constituer cette plateforme suscite beaucoup d'enthousiasme de la part des acteurs de l'île, mais se trouve contestée dans les faits par le comité national GIZC qui, en dépit d'un discours prônant une gouvernance fondée sur la subsidiarité, souhaite maintenir un cadre institutionnel descendant. Cela suscite en réaction une forte mobilisation collective pour une réappropriation citoyenne de la gouvernance des ressources naturelles de l'île, qui débouche en 2016 sur la création d'une plateforme citoyenne alternative, la Plateforme de concertation et d'appui pour le développement durable de l'île de Sainte-Marie (PCADDISM).

Se réclamant de la société civile, l'association PCADDISM se donne pour mission de préserver les biens communs de l'île et de contribuer à son développement durable. Tout en construisant un fonctionnement interne fondé sur un principe de démocratie participative, elle se positionne en soutien aux initiatives communautaires, interpelle les pouvoirs publics en portant des revendications de justice sociale et environnementale, et anime des réflexions collectives à l'échelle des villages et de l'ensemble de l'île sur les enjeux territoriaux. Avec l'appui du Gret, elle anime notamment un processus démocratique de formulation d'un *dinabe*, ensemble de règles du vivre ensemble liant les Hommes, les ancêtres et la nature, et qui prennent appui sur la gouvernance coutumière de l'ethnie majoritaire Anteny de l'île. Elle coordonne également, en

1. Anteny : littéralement « les gens de l'île ».

contrepartie d'un engagement de la communauté à prendre soin de la nature, des programmes d'appui à de petits projets de développement économique et social, formulés et conduits par les groupements villageois.

Ce carnet montre la façon dont l'équipe du Gret a appuyé cette dynamique de réappropriation citoyenne dans les villages et au sein de la PCADDISM, notamment par une série d'actions d'appui à l'*empowerment* des acteurs communautaires : appui-conseil dans les différentes actions de la PCADDISM, accès à l'information, mise en réseau, actions pilotes de surveillance et de restauration des ressources naturelles, etc.

Cette dynamique de réappropriation citoyenne se traduit également par la décision collective prise en 2018 par l'ensemble des acteurs communautaires, associatifs, publics et privés, de créer une aire marine protégée<sup>2</sup> en gestion conjointe associant toutes les parties prenantes, incluant les communautés et l'État. Ce choix, réaffirmé par des consultations publiques en 2019, marque le début d'un long processus administratif et légal pour la création et la reconnaissance de cette aire protégée. En 2020, le Gret, en qualité de « promoteur », dépose ainsi le dossier d'initiative de création de l'aire marine protégée – processus qui peut prendre jusqu'à dix ans – auprès du ministère de l'Environnement et du Développement durable (MEDD).

Le Gret se trouve positionné en facilitateur de deux processus socio-organisationnels et institutionnels qui s'opèrent parallèlement : d'un côté, la dynamique citoyenne et communautaire portée par la PCADDISM, forme originale de contre-pouvoir citoyen qui interpelle les pouvoirs publics pour faire respecter la loi et les droits environnementaux et culturels de la population ; de l'autre, un processus de création d'une aire protégée décidée par la population dans le cadre d'une série de consultations et de concertations, et dont le Gret est le « promoteur » à travers une approche cherchant à créer les conditions favorables à une gouvernance partagée associant toutes les parties prenantes, communautaires et citoyennes, publiques et privées.

Dans ce processus, le Gret et la PCADDISM bénéficient également d'un accompagnement de chercheurs du Cirad qui, dans une démarche de formation-action, à la fois critique et engagée, alimentent les réflexions sur des enjeux spécifiques identifiés (droit malgache des aires protégées, schéma de gouvernance de la future aire protégée, suivi réflexif, etc.).

Ce carnet, qui décrit plusieurs facettes de l'approche par les communs adoptée par le Gret pour accompagner cette dynamique sociale et institutionnelle, offre un regard complémentaire à celui porté dans le carnet hors-série *Lexique du faire commun de l'île de Sainte-Marie à Madagascar : pour un projet de territoire plus harmonieux*. ●

---

2. Cette aire marine protégée comprend une partie marine et une partie terrestre.

PARTIE 1

# L'urgence sociale et environnementale

## L'AMBITION CONTRARIÉE D'UNE POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE EFFECTIVE À MADAGASCAR

Qualifié dès 1988 de pays « mégadivers<sup>3</sup> » et dès les années 2000 de « point chaud » (*hotspot*<sup>4</sup>) de biodiversité, Madagascar abrite une biodiversité terrestre et marine exceptionnelle reconnue comme menacée. Dans le domaine marin, la Grande Île constitue, avec les autres pays du sud-ouest de l'océan Indien, le deuxième triangle de biodiversité récifale au monde. Ses écosystèmes et leurs ressources, essentiels à la subsistance et à l'activité économique des populations qui en dépendent, sont soumis à des pressions anthropiques associées à la croissance démographique (la population a doublé en vingt-cinq ans et s'élevait en 2023 à plus de 30 millions d'habitants<sup>5</sup>) et aux stratégies de développement mises en œuvre, dont les impacts sont désormais exacerbés par le changement climatique. Madagascar affiche un indice de développement humain (IDH) qui le place à la 164<sup>e</sup> place mondiale.

3. La mégadiversité biologique est un critère fondé sur l'endémisme forgé par Russell Alan Mittermeier qui, dans une publication de 1988, identifiait six pays répondant à cette définition. Il a été repris par le Centre mondial de surveillance pour la conservation de la nature (UNEP-WCMC) qui en identifie aujourd'hui dix-sept.

4. Le concept de hotspot est développé la même année par Norman Myers et s'appuie sur la seule diversité des plantes vasculaires. Ses travaux donnent lieu en 2000 à une publication dans la revue Nature, identifiant vingt-cinq hotspots. Russel Alan Mittermeier actualise en 2004 cette liste, qui compte aujourd'hui trente-six hotspots.

5. Banque mondiale, Données, Population, total – Madagascar, <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SP.POP.TOTL?view=chart&locations=MG> [consulté le 12/01/2025].

## ● Trente ans de politiques environnementales incluant les populations locales

Conscient du capital que constitue son statut de *hotspot* de biodiversité, le pays, dans le sillage de l'adoption des conventions de Rio en 1992, développe depuis trente ans des politiques ambitieuses en faveur de la biodiversité. Celles-ci combinent annonces politiques fortes d'extension du réseau national d'aires protégées et ajustements du cadre juridique, alignés sur les évolutions internationales des politiques en faveur d'une gestion décentralisée des ressources naturelles. Au titre de ces évolutions figure la formulation en 2010 d'une stratégie nationale de gestion intégrée des zones côtières (GIZC)<sup>6</sup>, concevant celle-ci comme « un processus de planification continu, proactif et adaptatif de gestion des ressources ».



Baleine à bosse © Barbara Mathevon



Piroguier de la Petite Traversée © Barbara Mathevon



Lagon à l'est de Sainte-Marie © Barbara Mathevon

6. Décret 2010-137 du 23 mars 2010 portant réglementation de la gestion intégrée des zones côtières et marines.

## UN ARSENAL JURIDIQUE DIVERSIFIÉ POUR UNE PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ INCLUSIVE À MADAGASCAR

À l'occasion des cinquième et sixième réunions du Congrès mondial des parcs organisés par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), Madagascar affiche un fort volontarisme politique : au travers de la « Vision de Durban » (2003), le pays s'engage à classer six millions d'hectares en aires protégées ; avec la « Promesse de Sydney » (2014), il se fixe pour nouvel objectif de tripler la surface des aires marines protégées.

Afin de soutenir l'acceptabilité sociale de cette ambition, Madagascar défend l'intégration d'objectifs d'éradication de la pauvreté, de développement durable et d'amélioration du bien-être des usagers traditionnels à ceux de gestion des aires protégées. Les usagers doivent ainsi être plus fortement impliqués dans les processus de création et de gestion des « nouvelles aires protégées » prévues dans le cadre de la refonte du Code de gestion des aires protégées<sup>(1)</sup> intervenue en 2015. La plupart des aires protégées créées ces dernières années à Madagascar relèvent des catégories IV, V et VI de la classification UICN, qui reconnaissent le rôle joué par les populations dans la gestion des paysages ainsi que la possibilité d'une exploitation durable des ressources.

Ces évolutions juridiques s'inscrivent dans le prolongement de la dynamique de décentralisation de la gestion des ressources naturelles initiée à Madagascar au milieu des années 1990 pour « sécuriser » les ayants droit coutumiers. La loi dite Gelose<sup>(2)</sup> de 1996 permet la signature, entre une « communauté de base », la commune et le service déconcentré en charge des forêts, d'un contrat de transfert de la gestion des ressources naturelles (TGRN). Le décret de 2001 relatif à la gestion contractualisée des forêts (GCF)<sup>(3)</sup> met en œuvre une version simplifiée de ces contrats dans lesquels la commune n'intervient plus ; ils seront massivement utilisés pour la mise en place de contrats de conservation dans les corridors forestiers entre aires protégées. Dans cette même logique de transfert de gestion adossé à un plan simple de gestion, un arrêté de 2017 fixe les conditions de la reconnaissance d'aires de pêche gérées localement (APGL)<sup>(4)</sup>, qui impliquent un reboisement systématique des mangroves.

(1) Loi 2015-05 du 22 janvier 2015 portant refonte du Code de gestion des aires protégées (loi 2001/05 du 11 février 2003).

(2) Loi 96-025 du 3 septembre 1996 sur la Gestion locale des ressources naturelles renouvelables, dite Loi Gelose.

(3) Décret 2001-122 du 14 février 2001 fixant les conditions de mise en œuvre de la Gestion contractualisée des forêts de l'État.

(4) Arrêté 29211/2017 du 28 novembre 2017 fixant les modalités de transfert de gestion des ressources halieutiques et écosystèmes aquatiques.

## ● Des pratiques corruptrices minant l'État de droit

En dépit des politiques publiques volontaristes et d'un cadre légal plutôt robuste, l'État peine à enrayer l'érosion de la biodiversité associée à l'exploitation des milieux naturels. Sur les vingt dernières années, le pays a perdu 29 % de ses forêts, pour l'essentiel en raison des pratiques traditionnelles de production agricole et d'élevage<sup>7</sup>. Les pressions sur le milieu marin, le long des 5 600 km de côte, sont tangibles mais moins bien documentées. Source de revenus pour près de 1,5 million de Malgaches, le secteur de la pêche pesait en 2018 près de 7 % du PIB national et représentait 6,6 % des exportations<sup>8</sup>. La surpêche, la recrudescence de mauvaises pratiques de pêche et la destruction des habitats marins concourent cependant au déclin des ressources halieutiques.

La très grande dépendance des populations aux usages non durables des ressources pour assurer leur subsistance et générer des revenus, conjuguée à la faiblesse de l'État de droit, rendent difficile l'application des politiques environnementales.

Madagascar souffre d'un déficit de moyens pour une application effective de ses lois ainsi que d'une corruption systémique favorables aux activités illégales qui expliquent la porosité des frontières aux trafics d'espèces endémiques (lémuriens, tortues, geckos) et d'essences protégées (notamment le bois de rose), principalement à destination de la Chine. Par ailleurs, les crimes environnementaux n'ont fait que s'intensifier avec l'adoption des mesures de confinement visant à limiter la propagation de la Covid-19<sup>9</sup>, et l'impunité demeure pour les fonctionnaires et les élus impliqués dans la contrebande.

## SAINTE-MARIE, UN TERRITOIRE EN DEMANDE DE GOUVERNANCE INCLUSIVE DES RESSOURCES

---

Sainte-Marie (Nosy Boraha) est un territoire insulaire de 222 km<sup>2</sup> situé à l'est de la Grande Île, rattaché à la région d'Analanjirofo. Elle compte environ 30 000 habitants (contre 10 000 dans les années 1990) répartis dans dix-sept *fokontany* ainsi que dans la ville principale,

---

7. Suzzi-Simmons A. (2023).

8. Banque mondiale (2020), Madagascar : trouver un équilibre entre conservation et exploitation des ressources marines, 8 juin 2020, <https://www.banquemondiale.org/fr/news/feature/2020/06/08/madagascar-balancing-conservation-and-exploitation-of-fisheries-resources>

9. Rahman K. (2021), p. 3. « Par exemple, l'impact socio-économique des mesures de confinement visant à limiter la propagation de la pandémie à l'échelle du pays a poussé les populations rurales à se tourner vers les zones protégées pour trouver des moyens de subsistance. Par ailleurs, comme l'a observé le ministre de l'Environnement et du Développement durable, la situation a également incité les trafiquants à évacuer leurs stocks de bois précieux qu'ils avaient cachés dans ces territoires (Ngounou, 2020). »

Ambodifotatra<sup>10</sup>. La diversité ethnique de Madagascar est représentée sur l'île avec une sous-ethnie majoritaire, les *Antenosy*<sup>11</sup>. On y compte aussi des migrants d'origine européenne, majoritairement français. La population de l'île connaît une croissance régulière.

## ● Des écosystèmes remarquables, base de l'économie de l'île

Sainte-Marie est réputée pour ses aménités paysagères qui contribuent à sa notoriété touristique, notamment la présence de baleines à bosse (*Megaptera novaeangliae*) qui viennent chaque année peupler ses eaux durant l'hiver austral (de juin à septembre). Ses 4 000 hectares de forêt humide, dont 1 100 hectares de forêt intacte, hébergent soixante espèces animales et végétales menacées d'extinction. Son littoral abrite une diversité remarquable d'habitats marins : côte à roches granitiques, complexes lagunaires, herbiers, mangroves, récifs frangeants, îlots coralliens, etc. L'île de Sainte-Marie a été inscrite en 2008 comme site prioritaire à protéger par l'État malgache.

La population saint-marienne est fortement dépendante des services écosystémiques. En matière d'emplois, le tourisme représente le troisième secteur d'activité de l'île, associé aux services récréatifs valorisant les écosystèmes côtiers (observation des baleines, randonnées aquatiques, plongée). La pêche occupe 65 % de la population (14 % en dépendent totalement). L'agriculture de subsistance (riz pluvial, manioc), qui repose sur la régénération naturelle de la fertilité des sols, concerne 90 % de la population.

Les cultures de rente (giroflers, cacaoyers, vanille, fruitiers) au sein d'agroforêts sont en déclin, notamment à cause du vieillissement des peuplements (giroflers notamment). Le maraîchage et l'élevage sont peu développés et ne sont quasiment pas connectés au secteur hôtelier, qui importe l'essentiel des produits de la Grande Terre. Au pic de la saison cyclonique, de janvier à mars, l'île connaît de fréquentes périodes d'isolement.

Au cours du dernier siècle, l'économie de l'île a connu des évolutions marquantes. Introduite par la colonisation française, la culture du girofler s'est effondrée dans les années 1980. Aujourd'hui d'un poids anecdotique au niveau national, elle demeure un complément de revenu recherché, comme l'est la vanille et le devient le cacao. Si les premières infrastructures touristiques remontent aux années 1970, les capacités d'hébergement se sont surtout développées au cours des années 1990 autour des safaris baleines, à la faveur de la construction de l'aérodrome et de l'asphaltage de la route. La pêche semi-industrielle combinée à un vaste système de collecte des produits halieutiques pour l'export fait irruption à la fin des années 1990, et l'algoculture se développe au tournant des années 2020.

10. Le fokontany est la circonscription administrative de base à Madagascar. Sainte-Marie dispose d'un statut spécial, étant tout à la fois commune urbaine, district et préfecture.

11. Parmi les 18 groupes ethniques reconnus à Madagascar, les Betsimisaraka, les Antemoro, les Merina, les Betsileo, les Vezo, les Antakarana, les Sakalava et les Antandroy sont représentés à Sainte-Marie. Les Antenosy, littéralement « les gens de l'île », constituent un sous-groupe ethnique, des Betsimisaraka selon certains, des Antemoro pour d'autres.



## ● Une urgence sociale et écologique accentuée PAR LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

Sur ce territoire densément peuplé, la biodiversité marine et terrestre remarquable est menacée par des facteurs exogènes (changement climatique) et surtout essentiellement endogènes (surpêche, coupes de bois, urbanisation, etc.). En trente ans, plus de 25 % des forêts de l'île ont été perdues ou dégradées alors que la disponibilité des ressources en eau douce et la fertilité des sols nécessaire à l'agriculture reposent sur le maintien de la couverture forestière. La biodiversité marine est riche en matière d'espèces, mais désormais très pauvre en biomasse à cause de la surpêche, de la dégradation des récifs liée à la sédimentation générée par la déforestation, de la pollution occasionnée par la concentration humaine et les infrastructures touristiques, et désormais des effets du changement climatique (blanchissement du corail lié au réchauffement de l'eau, dégradation des récifs à la suite des cyclones). Douze des treize principales espèces halieutiques commerciales sont en déclin<sup>12</sup>. Selon les critères de la liste rouge des écosystèmes de l'UICN, les récifs coralliens de Sainte-Marie sont désormais en « danger critique<sup>13</sup> ».



Littoral du nord de Sainte-Marie

Sainte-Marie se situe dans l'une des deux régions de Madagascar les plus vulnérables au changement climatique, avec une augmentation attendue de l'intensité des cyclones et des inondations associées sur la côte nord-est de Madagascar, et des impacts critiques sur les infrastructures (habitations, hôtels, routes) comme sur les cultures (en particulier le riz et le giroflier). Dans le même temps, les stratégies d'adaptation à la raréfaction des ressources et aux impacts climatiques mises en œuvre localement renforcent le cercle vicieux de la dégradation des ressources et des milieux : les ouvrages de renforcement des hôtels et des habitations en bord de mer accélèrent l'érosion littorale, tandis que les pêcheurs aggravent l'effondrement des stocks halieutiques en intensifiant leur effort de pêche<sup>14</sup>.

12. Bernos T. A. et al. (2021).

13. Obura D. et al. (2022).

14. Bernos T. A. et al. (2021).



## ● Un constat partagé mais sans consensus sur les responsabilités

Si l'ensemble des acteurs s'accordent sur le constat d'une dégradation environnementale dont ils subissent tous les conséquences, l'analyse des causes ne fait l'objet d'aucun consensus, chacun tendant à rejeter sur les autres la responsabilité de la situation. La privatisation ou l'usage récréatif et touristique de certains milieux à valeur spirituelle pour les Saint-mariens ainsi que la raréfaction des prises de la pêche artisanale (volontiers imputées à la pêche semi-industrielle et, plus récemment, aux projets d'algoculture plutôt qu'au ciblage d'espèces ou à des pratiques de pêche inappropriées) sont les deux formes les plus visibles de conflits d'usages. Dans les deux cas, la régulation publique de l'accès aux ressources par les agents de l'État est questionnée par les dépositaires de l'autorité coutumière (*tangalamena antenosa*) – elle s'effectuerait en faveur des « migrants » et au détriment des « natifs »<sup>15</sup>, qui mettent en avant la transgression des interdits coutumiers comme la cause première des tensions « socio-écologiques », et la restauration de ces interdits comme le levier de résolution de ces mêmes tensions<sup>16</sup>.

## ● La nécessité de construire du dialogue vers une gouvernance partagée

De plus, à l'instar de ce qui est observé sur l'ensemble du pays, l'État, faible et affecté par la corruption, ne parvient pas à assurer une gouvernance publique effective sur les ressources naturelles de Sainte-Marie. Il en résulte que les jeux de pouvoir favorisent les acteurs sociaux les plus aisés et pénalisent les plus vulnérables. Dans ce contexte, il est urgent de créer les conditions d'un dialogue entre les parties prenantes, d'autant plus nécessaire que les usages des ressources et des milieux sont interdépendants, que les représentations et les compréhensions des causes de la dégradation divergent, et que les conflits d'usage pourraient s'intensifier.

Face à ce constat, le Gret accompagne à partir de 2015, sur une initiative de la Commission de l'océan Indien (COI) et dans le cadre d'une assistance technique, un travail de concertation entre les acteurs pour mettre en place un comité local de gestion intégrée des zones côtières (CL-GIZC). ●

15. Si ces catégories de « natifs » et de « migrants » ne sont pas utilisées en tant que telles, les Antenosy se considèrent comme « natifs » par rapport aux « invités » (*vahiny*), qui non seulement désignent les touristes, mais aussi les migrants résidents d'autres groupes ethniques malgaches ou étrangers (*vazaha*), pourtant tout autant Saint-mariens que les Antenosy. Cette qualité ne leur est d'ailleurs pas contestée : le reproche qui leur est fait est de vivre à Sainte-Marie sans adopter la culture antenosy telle que définie par son système de règles sociales.

16. L'impact prêté par les *tangalamena* aux activités récréatives et scientifiques associées aux baleines, animal sacré pour les populations antenosy, est ici révélateur de ce qu'on pourrait qualifier en sociologie d'une opération de « transcodage ». « Transcoder, c'est d'une part agréger des informations et des pratiques éparses, c'est aussi les construire et les présenter comme une totalité ; c'est enfin les transférer dans d'autres registres relevant de logiques différentes afin d'en assurer la diffusion à l'intérieur d'un champ social et à l'extérieur de celui-ci. » (Lascombes P., 1996, p. 334-335.)



PARTIE 2

## D'une plateforme de concertation à un projet citoyen d'aire protégée

L'accompagnement par le Gret des acteurs locaux de l'île de Sainte-Marie entre 2015 et 2022 a connu quatre grandes phases. Sollicité au départ pour faciliter une concertation pluri-acteurs ciblant la création d'un comité local de gestion intégrée des zones côtières (CL-GIZC) inséré dans un réseau national piloté depuis Antananarivo, le Gret se retrouve ensuite engagé au côté d'une plateforme citoyenne revendiquant la prise en compte par l'État des droits de la population saint-marienne. Il se positionne dans le même temps en « promoteur » de la création d'une nouvelle aire protégée sur l'île, dont il facilite le processus à la fois social et légal de façon à permettre l'émergence d'une gouvernance partagée sur le territoire et les ressources naturelles de l'île.

### D'UN PROJET DE CONCERTATION À L'ÉMERGENCE D'UNE PLATEFORME CITOYENNE (2015-2016)

En août 2015, le Gret est chargé d'appui à la mise en œuvre de la politique nationale GIZC sur l'île de Sainte-Marie, l'un des sites pilotes du projet de Gestion durable des zones côtières de la Commission de l'océan Indien (GDZCOI)<sup>17</sup>. Cela s'opère dans le cadre d'une assistance technique pour le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM), qui souhaite ainsi préparer la création sur l'île d'une réserve de biosphère<sup>18</sup>.

17. Le projet de Gestion durable des zones côtières de la Commission de l'océan Indien (GDZCOI) est coordonné par la Commission de l'océan Indien (COI), organisation intergouvernementale qui réunit cinq pays insulaires de l'océan Indien occidental (les Comores, la France – au titre de La Réunion –, l'île Maurice, les Seychelles et Madagascar). Le projet est financé par le FFEM. Le contrat du Gret pour l'Appui à la mise en place d'une approche de GIZC à Sainte-Marie, Madagascar, s'étend d'août 2015 à mars 2018.

18. L'étude de faisabilité d'une réserve de biosphère (label du programme Man and Biosphère de l'Unesco) commanditée par le FFEM identifiait deux conditions préalables : l'existence d'une instance de concertation (au travers de la constitution du CL-GIZC) et la reconnaissance des aires de classement (du type TGRN, APGL ou aire protégée).

Grâce aux moyens du projet GDZCOI, qui permettent notamment des visites d'échanges à l'échelle régionale favorables à la diffusion de « bonnes pratiques », il est attendu que le Gret appuie la constitution d'une plateforme de concertation pluri-acteurs destinée à être reconnue formellement en tant que comité local GIZC. Ce comité serait chargé de l'élaboration participative d'un plan d'action GIZC, qui se traduirait par la mise en œuvre d'initiatives locales financées par un guichet de petites et moyennes subventions. Placé sous tutelle d'un comité régional, lui-même rattaché au comité national placé sous l'égide de la vice-primature, ce comité local aurait ainsi pour mission de définir une vision consensuelle et intégrée du développement du territoire rendant compatibles les activités humaines et la préservation des services écosystémiques. Cette vision se traduirait au travers d'un outil de planification territoriale, le plan d'action GIZC, compatible avec les plans GIZC aux niveaux régional et national. En raison de dissensions entre le comité régional et le comité national, une collaboration directe entre le Gret et le comité national est décidée dans le cadre du projet : le Gret identifie la composition de la plateforme tandis que le comité national, par le biais de missions ponctuelles, fournit l'appui technique au futur comité local.

Sur la base d'études et d'un diagnostic participatif mobilisant les acteurs locaux à l'échelle de l'ensemble des villages de l'île pour recenser leur perception des problématiques et leurs propositions de solutions pour y faire face, le Gret propose pour le futur CL-GIZC les principes d'organisation suivants, combinant les principes de subsidiarité (approche ascendante) et d'inclusivité (gouvernance partagée) portés par le concept de GIZC :

- la détermination de la composition du CL-GIZC par un « comité de pilotage GIZC » rassemblant l'ensemble des parties prenantes du territoire et les personnes identifiées comme motrices sur les questions environnementales ;
- sa décentralisation sur l'ensemble du territoire de Sainte-Marie *via* la constitution de « cellules GIZC » dans chacun des dix-sept *fokontany* (villages), servant de relais communautaires et permettant d'inclure l'ensemble des habitants aux décisions du CL-GIZC.

Si cette proposition reçoit l'aval du comité national CN-GIZC, ce dernier entend toutefois assurer la prédominance des acteurs étatiques dans la gouvernance du comité local. Un compromis facilité par le Gret semble être accepté par les parties à la veille de l'assemblée générale constitutive du CL-GIZC. Il n'est finalement pas respecté par le CN-GIZC, qui impose au cours de la réunion sa vision de la gouvernance : une composition comprenant majoritairement des fonctionnaires, un bureau non élu et une prise de décisions « par la recherche du consensus » évitant le recours au vote. En dépit du refus de certains participants de signer les fiches de présence pour marquer leur désapprobation, le CL-GIZC est bel et bien créé en décembre 2015.

Un groupe composé d'une dizaine de personnes, incluant le maire nouvellement élu, des *tangalamena*, des chefs de *fokontany* et d'autres personnalités locales engagées autour des problématiques sociales et environnementales, prend alors l'initiative de créer une instance associative porteuse d'un modèle de gouvernance partagée et décentralisée qui puisse faire contrepoids au CL-GIZC. Dans un contexte de défiance vis-à-vis des agents de l'État, l'intention politique est de donner la parole au monde rural saint-marien pour promouvoir une meilleure répartition des bénéfices sur un territoire dominé par quelques familles influentes originaires de la principale ville de l'île et par une poignée d'acteurs économiques puissants.

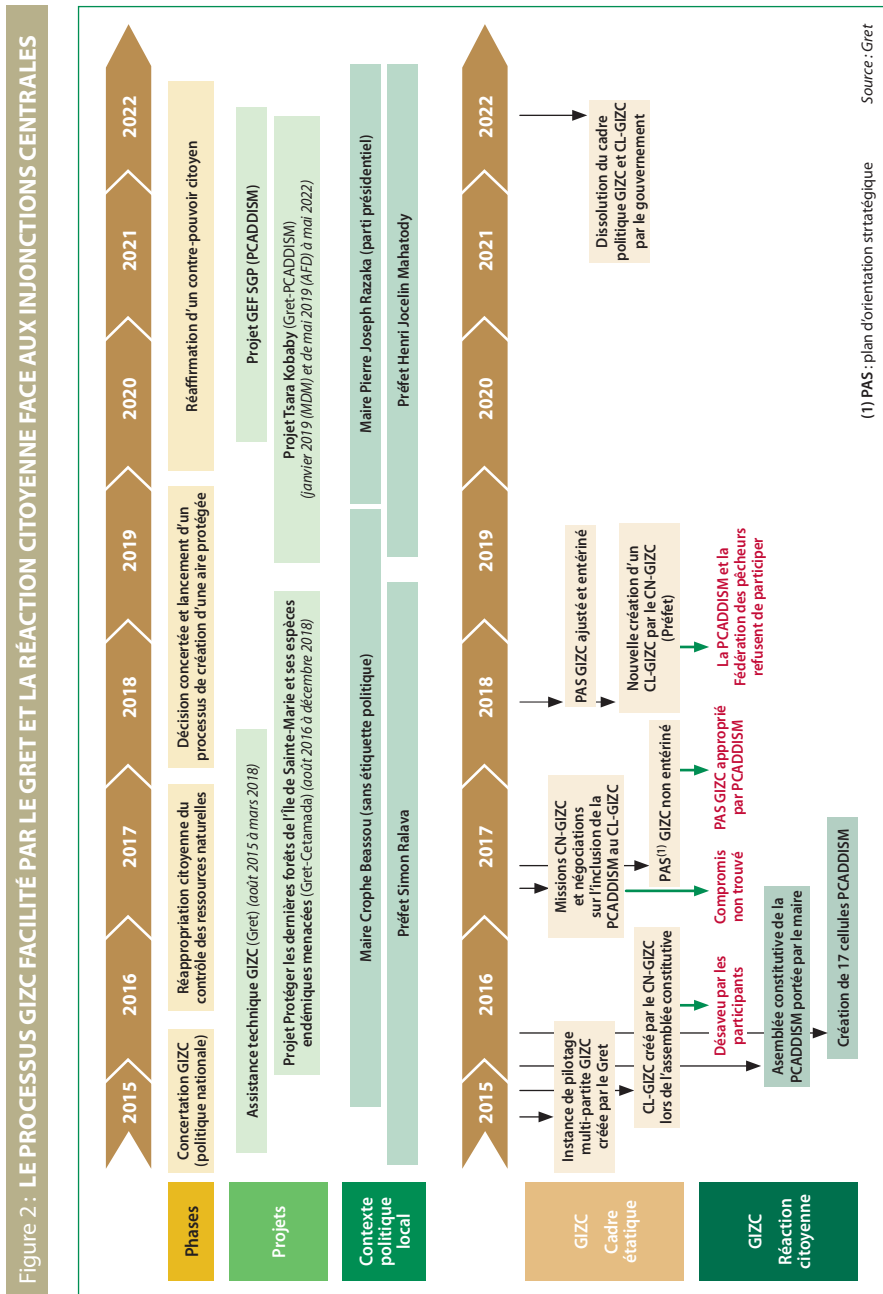
Le Gret perçoit dans cette initiative spontanée un embryon d'action collective susceptible de fédérer les Saint-mariens autour d'une vision commune pour le développement de l'île. Il s'assure du soutien de ses partenaires financiers, qui encouragent l'appui à cette dynamique associative dans le cadre du projet GIZC. Lors des deux assemblées générales constitutives (la première ayant rassemblé un nombre trop limité de participants pour pouvoir représenter toute la diversité de la population), le Gret apporte ainsi son appui financier et organisationnel à la création de l'association. Celle-ci réunit 158 personnes, avec une grande diversité de profils : des chefs de *fokontany*, des *tangalamena*, des notables, des villageois et des villageoises de tous les *fokontany* et les présidents des cinq cellules GIZC déjà créées<sup>19</sup>. Cette assise citoyenne diversifiée assied la légitimité de l'association à représenter une volonté populaire.

L'association prend le nom de Plateforme de concertation et d'appui pour le développement durable de l'île de Sainte-Marie (PCADDISM). L'assemblée constituante décide que la plateforme est ouverte à tous (natifs de l'île ou non), promouvant un principe de démocratie participative en vue de concourir au développement durable de l'île. Le concept de développement durable exprime la volonté de ne pas dissocier les enjeux environnementaux des enjeux économiques et socioculturels. Un bureau administratif est élu, dont le nouveau maire est le président, à titre personnel et non en tant que représentant de la commune. Celui-ci n'étant pas de la couleur du parti au pouvoir<sup>20</sup>, il dispose de peu de ressources financières pour développer la commune. Son engagement au sein de l'association lui permettra d'entreprendre des actions sociales liées au projet GIZC. La PCADDISM, du fait de son assise citoyenne et de son ancrage politico institutionnel (maire), devient ainsi un puissant acteur politique de l'île. La création de la PCADDISM résulte ainsi d'un mouvement social spontané qui trouve son ancrage dans un fort sentiment d'injustice sociale, dans une volonté de rééquilibrage des pouvoirs et dans une conjoncture politique locale favorable. Le Gret, à travers

19. Seulement cinq cellules GIZC (sur dix-sept prévues) étaient formées à l'heure de l'assemblée générale constitutive du CL-GIZC.

20. Il succède à un « président de délégation spéciale » qui avait été nommé par le gouvernement à Sainte-Marie (la loi prévoit que le gouvernement puisse nommer à titre exceptionnel et provisoire un président de la délégation spéciale à la tête d'une collectivité territoriale décentralisée, commune ou région).

Mobilisation citoyenne pour prendre soin de l'île de Sainte-Marie et de ses habitants à Madagascar  
 Construire une gouvernance partagée « en communs » ?



le projet GIZC mis en œuvre dans le cadre d'une politique nationale GIZC, contribue à son émergence, involontairement dans un premier temps, et de façon assumée par la suite. Il encourage une prise de conscience partagée de l'urgence environnementale et sociale en organisant des concertations pluri-acteurs et à la faveur de l'engagement d'un groupe pionnier capable de créer l'étincelle autour d'une action collective. Par la méthodologie inclusive qu'il propose, il conforte un processus d'auto-organisation. En obtenant l'appui des bailleurs, enfin, il apporte et fournit un soutien politique assumé à la PCADDISM, qui fait désormais contrepoids au CL-GIZC jusqu'à, plus tard, le faire complètement disparaître.

## LA PCADDISM POUR PLUS DE JUSTICE SOCIALE ET ENVIRONNEMENTALE (2016-2017)

---

Le Gret se positionne donc en soutien à la PCADDISM, pensée dans un premier temps comme une plateforme de concertation pluri-acteurs alternative au CL-GIZC et regroupant les différents secteurs et acteurs de l'île, publics et privés. En tant qu'ONG intervenant sur l'île, le Gret adhère initialement à l'association et participe ainsi, de l'intérieur, à ses réflexions, à la structuration de son fonctionnement, à la planification et à la bonne conduite de ses premières actions. Il apporte son expertise sur les questions environnementales, son savoir-faire pour mobiliser des financements, son expérience pour se structurer autour d'un principe de démocratie participative. À partir de 2016, un soutien financier additionnel de la Fondation Maisons du monde<sup>21</sup> permet au Gret de déployer des activités concrètes de restauration et de protection des forêts portées par les communautés, grâce notamment à deux animateurs de terrain supplémentaires qui permettent de renforcer la conscientisation de la population.

Poursuivant le travail engagé dans cinq *fokontany*, la PCADDISM et le Gret étendent la mise en place de cellules GIZC à l'ensemble des dix-sept *fokontany* afin de bénéficier d'un ancrage dans toutes les localités de l'île et intégrer tous les représentants à la gouvernance de la plateforme. Par son fonctionnement démocratique et sa volonté de s'emparer des enjeux environnementaux et socio-économiques, l'association suscite une forte participation citoyenne. Elle constitue un nouvel espace institutionnel où les citoyens ont la possibilité de s'impliquer dans des délibérations et des projets qui dessinent une nouvelle vision du territoire.

Présidée par le nouveau maire qui incarne un leadership jeune et souhaite promouvoir la démocratie participative, et soutenue par le préfet de police en place, la plateforme dispose alors d'un excellent ancrage politique. Dans le cadre de l'assistance technique GIZC, le Gret gère un guichet de financement pour soutenir des groupements et de

---

21. *Projet Protéger les dernières forêts de l'île de Sainte-Marie et ses espèces endémiques menacées, financé par la fondation Maisons du Monde et mis en œuvre par Gret et Cetamada d'août 2016 à décembre 2018.*

petites associations qui répondent à des critères de développement durable de GIZC conjointement définis (Gret, bailleurs et PCADDISM) et qui privilégient les projets à forts impacts sociaux. Sur 391 candidatures reçues, seules dix-neuf sont retenues, ce qui engendre une importante frustration. Des soupçons de favoritisme ou de corruption du système de sélection commencent à circuler. Associée à ce processus, la PCADDISM connaît, sur cette période, un déclin de popularité ainsi qu'une baisse de fréquentation de ses assemblées générales.

Les premières interpellations des pouvoirs publics par la PCADDISM, relayées par son président, pour dénoncer des trafics sur les ressources marines et terrestres lui permettent cependant d'affirmer un rôle de lanceur d'alerte. La plateforme s'oppose alors notamment à un projet d'exportation de poissons de récifs et à l'exploitation illégale des concombres de mer. Dans le même temps, elle apporte un soutien aux populations des *fokontany* qui manifestent leur intérêt pour la constitution d'aires (villageoises) de pêche gérées localement (APGL), dont les règles peuvent prendre la forme de *dina*<sup>22</sup>. La PCADDISM initie alors un processus ascendant d'élaboration d'un *dinabe*<sup>23</sup> qui s'appliquerait à toute l'île et conduit des consultations publiques dans l'ensemble des *fokontany*. L'objectif est de revitaliser des règles coutumières permettant de mieux gérer les ressources naturelles, notamment marines. Cet ensemble de règles à respecter (le *dinabe*) sera plus tard validé par les autorités de Sainte-Marie et déposé au tribunal pour son homologation (voir plus loin).

En se positionnant comme lanceur d'alerte et en coordonnant l'élaboration et l'homologation d'un système juridique coutumier, la PCADDISM affirme son intention de défendre une certaine idée de la justice sociale et environnementale<sup>24</sup>. Ses actions sont très populaires et ses assemblées générales connaissent à nouveau une forte fréquentation.

Voyant l'engouement de la population pour cette plateforme citoyenne, le CN-GIZC propose à la PCADDISM de rejoindre le CL-GIZC, en acceptant quelques concessions pour laisser davantage de voix aux représentants des populations au sein du comité, mais en conservant toutefois une majorité de représentants des services techniques déconcentrés. Afin de conserver son indépendance, la PCADDISM continue de refuser cette proposition.

Par sa coopération étroite avec la PCADDISM, porteuse de cet élan et de cette dynamique sociale, le Gret participe à un véritable *empowerment* des communautés de l'île ainsi qu'à leur auto-organisation, leur permettant ainsi de peser davantage dans les décisions concernant leur territoire.

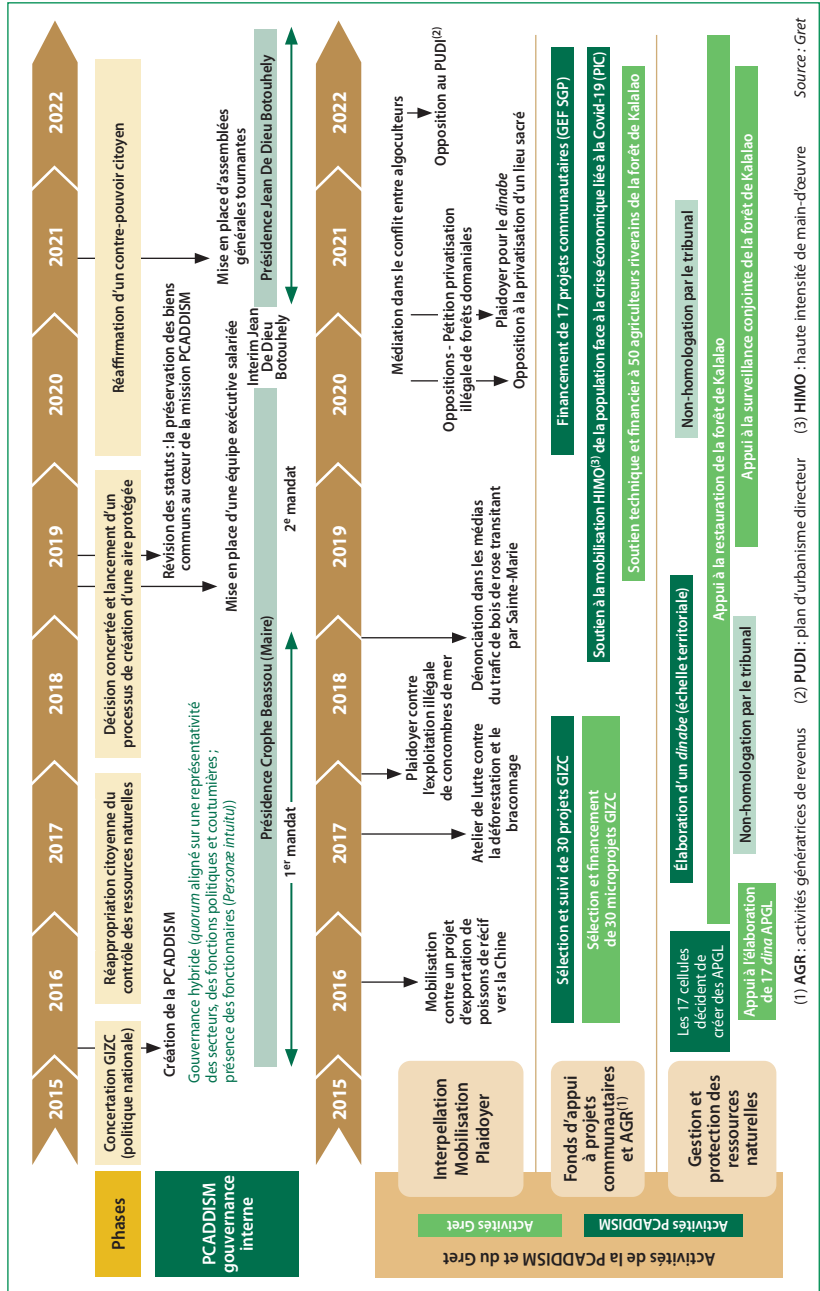
22. Un *dina* est une convention collective présentée sous forme écrite, librement adoptée par la majorité des membres du *fokonolona* ou de ses représentants, et qui permet de prendre des mesures concernant l'harmonisation de la vie sociale, l'économie ou les questions environnementales (loi n° 2001-004 du 25 octobre 2001).

23. Un *dinabe* est un « grand *dina* » qui regroupe plusieurs *dina* locaux et qui s'applique à une large échelle.

24. Voir partie 3.



Figure 3 : L'ACTION DE LA PLATEFORME CITOYENNE PCADDISM POUR PLUS DE JUSTICE SOCIALE ET ENVIRONNEMENTALE



## UNE DÉCISION CONCERTÉE DE CRÉER UNE AIRE PROTÉGÉE (2018-2019)

---

La PCADDISM connaît des changements de gouvernance interne et d'organisation. Le Gret a en effet décidé de sortir du conseil d'administration de la plateforme afin de se repositionner en appui et de lui permettre de se développer de façon autonome. Celle-ci recrute alors deux salariés, qui prennent en charge les tâches de coordination des actions, d'administration et de comptabilité précédemment assurées par le Gret. La plateforme cherche la bonne manière de fonctionner. Traversée par quelques conflits internes, son dynamisme s'en ressent.

Le paysage politique est aussi profondément remanié lors des élections municipales et législatives de la fin de l'année 2019. Le maire sortant, mis en déroute, se désengage de la présidence de la PCADDISM et est remplacé par son vice-président. Le nouveau maire élu, issu du parti au pouvoir, ainsi que le nouveau député et le nouveau préfet apparaissent moins favorables à la plateforme. Cela entraîne des répercussions sur la procédure d'homologation du *dinabe*, qui ne progresse pas. L'administration dit en effet avoir perdu le dossier et exige que le processus de validation soit relancé avec les nouvelles autorités. Le préfet nouvellement nommé, qui perçoit la PCADDISM comme « un État dans l'État », refuse de le signer en arguant que ce dispositif empiète sur ses prérogatives.

Le Gret continue à alimenter la réflexion collective engagée depuis 2016 sur les modalités légales de gestion et de protection des ressources naturelles : informations et discussions autour des différentes modalités (APGL, TGRN, aire protégée, etc.), visites d'expériences d'APGL et de l'aire marine protégée de Velondriake dans le sud-ouest de Madagascar. Il organise et anime notamment un « atelier des partenaires » réunissant les autorités de la région d'Analanjirifofo et les directions régionales des services techniques de l'État, les autorités locales et les services techniques déconcentrés, les représentants des opérateurs économiques, des ONG, les chefs de *fokontany* et la PCADDISM (incluant les *tangalamena*). L'objectif est de décider ou non de la création d'une aire protégée, qui figurait dans le plan d'action de la GIZC validé en assemblée générale de la PCADDISM. À l'issue des discussions, les participants prennent ensemble la décision de créer une aire protégée unique sur le territoire, conciliant conservation et développement<sup>25</sup>, et dont la gouvernance pourra prendre la forme d'une cogestion de forme conjointe<sup>26</sup> assurée par une pluralité d'acteurs étatiques et non étatiques. Cet atelier

---

25. Parmi les six catégories d'aires protégées définies par le système des aires protégées de Madagascar (SAPM), seules la catégorie V (« paysages harmonieux ») et la catégorie VI (« réserves de ressources naturelles ») permettent de concilier conservation et développement.

26. Le Code de gestion des aires protégées prévoit, pour les aires protégées de catégories V et VI, la possibilité d'une gouvernance partagée, aussi appelée cogestion. Le code prévoit deux formes de cogestion : la cogestion de forme collaborative et la cogestion de forme conjointe (voir plus loin).

marque le point de départ du processus réglementaire de création de l'aire protégée. Le Gret et la PCADDISM organisent alors des réunions d'information et des consultations publiques dans chacun des dix-sept *fokontany*, qui valident la décision de création de l'aire protégée. Le Gret lance en parallèle des études participatives et scientifiques qui permettent de caractériser le milieu environnemental, son état de santé ainsi que le contexte socio-économique, et d'intégrer leurs conclusions pour alimenter les échanges. Le Gret clôture en 2019 cette première phase d'intervention articulée autour de la GIZC et de la protection des forêts de Sainte-Marie. Il lance ensuite le projet Tsara Kobaby qui signifie en malgache « prendre soin », « protéger ». Celui-ci rejoint le programme Communs et gouvernances partagées et dispose alors d'un nouveau cadre conceptuel : l'approche par les communs.

Les étapes numérotées du processus de création de l'aire protégée sont détaillées dans l'encadré qui suit ainsi que dans la figure 4.

## PREMIÈRES ÉTAPES DU PROCESSUS DE CRÉATION DE L'AIRE PROTÉGÉE

### Vers la maturation

1. L'étude de faisabilité conduite par la COI avec le soutien du FFEM dans le cadre du projet GDZCOI confirme le caractère prématuré de la création d'une réserve de biosphère et la nécessité de mettre au préalable en place un dispositif de classement (TGRN, APGL, aire protégée, etc.).
2. Le diagnostic de la perception par les acteurs de la situation écologique conduit dans les dix-sept villages met en avant la dégradation des forêts, des mangroves et des ressources halieutiques. Les solutions proposées sont le renforcement de la réglementation coutumière (*dina*), l'application de la loi et la mise en place des aires de classement (APGL, aire protégée). Les dix-sept cellules PCADDISM décident de créer dix-sept APGL et de les adosser dans chaque *fokontany* à la mise en place d'une convention *dina* sur les ressources naturelles. Dix-sept *dina* sont élaborés par les cellules PCADDISM avec l'appui du Gret.
3. Le Gret organise en parallèle des séances d'information et de discussion sur les dispositifs institutionnels de classement (TGRN, APGL, aire protégée) auprès de représentants des *fokontany*.

L'option de création d'une aire protégée séduit un grand nombre de participants. Les instigateurs des APGL, de leur côté, souhaitent poursuivre en parallèle la création des APGL, car la validation d'un *dina* par le tribunal leur semble plus rapide que le processus de création d'une aire protégée, et donc plus à même de réguler rapidement des usages non durables.

.../...

4. Le Gret met la PCADDISM et d'autres acteurs communautaires en lien avec le réseau Mihari<sup>(1)</sup> (réseau malgache des APGL) qui recommande, dans le contexte saint-marien, de mettre en place des APGL qui peuvent être autorisées par de simples *dina* homologués au tribunal.

5. À leur demande, et grâce au dispositif de financement des visites d'échanges du projet GDZCOI, des membres de la PCADDISM et d'autres acteurs communautaires peuvent aller observer des expériences de gestion et de protection de la biodiversité (TGRN, APGL, aire protégée, restauration écologique, écotourisme marin) et partagent systématiquement leurs observations dans leurs villages et lors des assemblées générales de la PCADDISM. De là surgit l'initiative de formuler un *dinabe*, à l'instar d'une expérience semblable conduite dans le Sud-Ouest de Madagascar. La consolidation d'un *dinabe* à partir des dix-sept *dina* existants apparaît alors comme une opportunité pour mettre rapidement en place des règles sans attendre le classement de la zone en aire protégée. L'instruction de dix-huit *dina* séparés (dix-sept *dina* APGL des cellules PCADDISM et un *dinabe*) représentant un travail énorme, le tribunal accepte l'idée suggérée par le Gret de réviser uniquement le *dinabe*, qui s'applique à toute l'île et qui contient des règles acceptées par tous sur l'ensemble du territoire.

6. Le plan d'action GIZC, construit de façon participative et qui consolide les consultations de la population, consacre la volonté de créer une aire protégée. Il est validé en assemblée générale de la PCADDISM.

7. Une évaluation scientifique sur l'état de santé des écosystèmes marins confirme la pertinence de créer des aires de classement (aire protégée, APGL) et partage des recommandations de zonage et de règles. Une étude participative sur la pêche conduite dans les dix-sept villages confirme le déclin des ressources marines et recommande la mise en place d'aires de protection/gestion ainsi que le respect des coutumes<sup>(2)</sup>.

### Démarrage du processus de création réglementaire

8. Un « atelier des partenaires » organisé par le Gret et rassemblant les représentants de toutes les parties prenantes de Sainte-Marie étudie quatre propositions :

- la création d'une seule aire protégée pour toute Sainte-Marie ;
- la création d'une aire protégée marine et terrestre ;
- la possibilité d'une cogestion de forme conjointe ;
- la possibilité d'une aire marine protégée de catégorie V ou de catégorie VI.

Les partenaires décident de la création d'une seule aire marine protégée (couvrant des parties marines et terrestres) sur le territoire, en catégorie VI du Code de gestion des aires protégées, en cogestion de forme conjointe. Cette décision collective acte leur engagement et marque le démarrage du processus réglementaire.

9. Des consultations publiques conduites dans les dix-sept villages confirment la décision de l'atelier des partenaires. Confiant dans le processus en cours d'instruction

du *dinabe* auprès du tribunal de Fénérive, et dans la perspective d'une gouvernance partagée de l'aire marine protégée, la population valide l'idée que le processus de création des APGL pourra être relancé ultérieurement (même dans le cadre d'une aire marine protégée).

10. Une évaluation de la valeur des services écosystémiques des récifs coralliens et des écosystèmes associés (RCEA) confirme la place économique de la nature dans l'économie de l'île et l'adhésion des acteurs du tourisme au projet d'aire protégée.

11. Un inventaire botanique confirme la pertinence d'une aire protégée et propose des cibles de conservation pour la future aire.

12. Le projet Tsara Kobaby organise des informations sur le dispositif d'aire protégée dans les dix-sept villages ainsi que des actions de sensibilisation : réunions, émissions *tehina* à la radio, etc.

13. En qualité de promoteur de l'initiative, le Gret dépose en 2020 le dossier d'initiative de création de l'aire protégée au ministère de l'Environnement et du Développement durable (MEDD).

14. Un inventaire de la faune confirme la pertinence d'une aire protégée et propose des cibles de conservation pour la future aire.

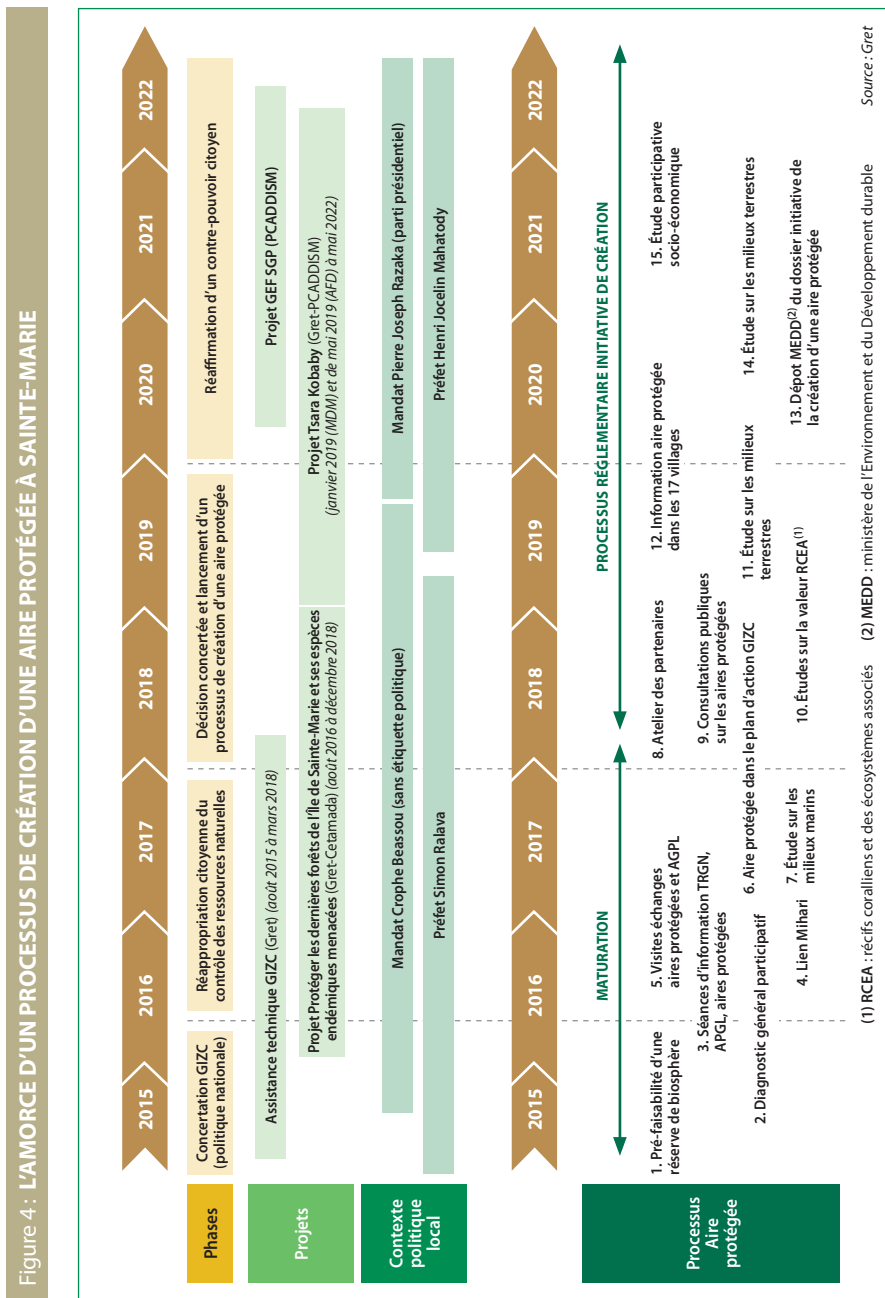
15. Une étude socio-économique confirme le niveau de dépendance aux ressources naturelles sous trois angles (vulnérabilité, menaces, pressions, dégradations ; opportunités de valorisation ; conflits potentiels) et liste plusieurs préoccupations exprimées par les parties prenantes vis-à-vis de la future aire.

(1) Mihari (Mitantana HArena Ranomasinaavyeny Ifotony – Gestion locale des ressources marines), créé en juin 2012, est le réseau national de APGL (aussi appelées LMMA ou Locally-Managed Marine Area) à Madagascar. Il réunit les associations de gestion locale et leurs ONG partenaires afin de partager leurs expériences (<https://mihari-network.org>).

(2) Bernos T. A. *et al.* (2021).



Atelier des partenaires



## LA PCADDISM, À LA FOIS CONTRE-POUVOIR ET REPRÉSENTATION CITOYENNE (2020-2022)

Cette période est marquée par une démultiplication des actions d'interpellation des pouvoirs publics, qui se traduisent parfois par des relations tendues avec certains d'entre eux. La baisse durant trois ans de l'activité touristique liée aux mesures prises par l'État en mars 2020 dans la gestion de la crise sanitaire de la Covid-19 engendre une précarisation de la population. Cette situation entraîne une pression foncière sans précédent sur les forêts domaniales et les terrains coutumiers des Saint-mariens, les plus vulnérables n'ayant d'autres recours que de vendre leurs terres à bas prix.

Dans ce contexte, la PCADDISM se mobilise contre les transactions illégales. Avec l'appui du Gret, elle apprend à structurer et à médiatiser son plaidoyer. Des tensions se développent entre la plateforme et certains représentants locaux des autorités publiques responsables des domaines et de l'environnement, et par extension avec le Gret. Désormais sans appui politique, la PCADDISM se positionne en lanceur d'alerte et bénéficie de l'appui juridique de l'association de protection des lanceurs d'alerte, Natural Justice. Elle trouve des alliances et des soutiens auprès de personnes influentes du pays ou de réseaux de la société civile et d'organisations de défense des droits de l'Homme, y compris onusiennes. Ce faisant, elle s'expose et prend des risques. Parmi ses interpellations, plusieurs courriers adressés aux pouvoirs publics et une pétition lancée contre la vente d'un terrain domanial forestier (qui recueillera un nombre record de signatures) fragilisent ses relations et celles du Gret avec le ministère de l'Environnement et du Développement durable. En parallèle, elle apporte son soutien à des *tangalamena* qui s'opposent à la vente d'un terrain sur lequel se situe un lieu sacré.

### QUELQUES ÉVÉNEMENTS INSTITUANT LA PCADDISM EN TANT QUE FORCE D'INTERPELLATION

2016. Plaidoyer en opposition à un projet d'exportation vers la Chine de poissons de récifs pour l'aquariophilie.

2017. Organisation d'un atelier pour la lutte contre la déforestation et le trafic des caméléons.

2017. Plaidoyer contre la pêche en bouteille des concombres de mer (holothuries) exportés vers la Chine. .../...

2020. Appui aux *tangalamena* de Vohilava confrontés à l'accaparement d'un site sacré par un opérateur privé (la Mosika) à la suite de la vente du terrain.

2020. Dénonciation de défrichements, de ventes de terrains privés présumés forestiers et d'ouverture de voie privée en zone forestière (interpellation du préfet et de la Direction régionale de l'environnement et du développement durable – DREED).

2020. Courrier d'interpellation au ministre de l'Aménagement du territoire pour dénoncer l'absence de procédure de consultation publique et de procédure de publicité dans l'élaboration du Plan d'urbanisme directeur (PUDi) en cours de validation.

2021 : Dénonciation d'une autorisation abusive de droits de coupe dans la forêt de Kalalao.

Ces interventions permettent à la PCADDISM de conforter sa légitimité auprès de la population saint-marienne et la rendent incontournable pour certains pouvoirs publics locaux qui font appel à elle. Par exemple, après avoir interpellé la commune et le ministre de l'Aménagement du territoire pour contester une procédure bafouée de consultation publique, la PCADDISM est finalement invitée à prendre part à l'élaboration du plan d'urbanisme directeur (PUDi) de Sainte-Marie. Elle est également sollicitée par l'État ou les communautés pour la médiation de conflits sociaux, notamment entre des producteurs et des sociétés privées.

Ces actions conduites sur différents fronts suscitent une réimplication des Saint-mariens au sein de la PCADDISM, dont la légitimité est renforcée par la défense de leurs intérêts, de leurs droits et de l'environnement face à un État impuissant ou jugé complice de corruption. La plateforme gagne encore un peu plus de crédibilité en soutenant dix-sept projets communautaires à dimension environnementale grâce à un financement du GEF SGP (Global Environment Facility Small Grants Program<sup>27</sup>). Tirant les leçons de la première expérience de microprojets très critiquée (voir précédemment), elle décide que ces projets doivent être proposés par les *fokonolona* et apporter des bénéfices collectifs. Sont ainsi financés des projets tels que la construction de maisons communautaires, la rénovation du réseau d'adduction d'eau potable, la mise en place de pépinière de girofliers, ou encore la réhabilitation d'un pont et de la culture de vanille.

---

27. Ce soutien est apporté par les bailleurs en tant que sauvegardes sociales associées à la création de la future aire marine protégée, appui fourni dans la perspective des efforts auxquels consentira la communauté pour réduire la pression qu'elle exerce sur l'environnement.



Cette démarche est accueillie très favorablement par les habitants des dix-sept *fokontany*. La PCADDISM affirme également ici sa mission de soutien au développement durable du territoire.

Reconnue par les Saint-mariens et par les pouvoirs publics, la PCADDISM se positionne ainsi comme un contre-pouvoir citoyen dans l'échiquier politique du territoire, affirmant haut et fort son droit à prendre part à la construction du territoire tout en exigeant de la part des représentants de l'État et du secteur privé davantage de transparence et de redevabilité, en particulier sur les questions environnementales et foncières. Le Gret qui, en qualité de promoteur de l'initiative a déposé en 2020 un dossier d'initiative de création de l'aire protégée auprès du MEDD, réfléchit avec la plateforme au positionnement et au rôle de celle-ci pour assurer l'inclusion et la participation des citoyens dans la gouvernance et la gestion de l'aire protégée, perçue comme un commun en devenir, fédérant une pluralité d'usagers des ressources. La perspective d'une « cogestion de forme conjointe » avec un rôle central de la PCADDISM se précise, constituant une innovation majeure dans le paysage des aires protégées à Madagascar. ●



#### LA PAROLE À

« Il y a beaucoup à faire pour pouvoir restaurer l'harmonie dans mon village. Nous au sein de la cellule PCADDISM, nous mettons toujours l'accent sur les intérêts communs. Grâce à cette ligne directrice qui cadre toutes nos interventions, nous avons le soutien des anciens qu'on appelle *tangalamena* et de certains jeunes intellectuels. Par contre, nous nous confrontons souvent à des opérateurs économiques qui ne pensent qu'à leur propre profit. La bataille est parfois très difficile par le fait qu'avec leurs moyens financiers, ils arrivent à manipuler les autres leaders communautaires. Ils arrivent parfois, dans un premier temps, à convaincre la majorité des villageois que les membres de la cellule PCADDISM sont contre le développement économique de l'île. C'est dans un second temps qu'ils se rendent compte que nos agissements sont motivés par une bonne raison.

Pour moi, le pouvoir de regroupement des acteurs qui se battent pour les intérêts communs de l'île constitue le principal point fort de la PCADDISM. »

**Perrin Botou, président de la cellule PCADDISM dans le village de Sahasifotra**



**PARTIE 3**

# L'approche par les communs en pratique

## **LA DÉFINITION DES CONTOURS ET DU CADRE JURIDIQUE DE LA GOUVERNANCE PARTAGÉE**

---

L'expérience conduite à Sainte-Marie illustre trois dimensions d'une stratégie opérationnelle d'accompagnement de dynamiques sociales visant à construire une gouvernance partagée : l'analyse des registres de gouvernances existants, l'appui aux dynamiques citoyennes revendiquant du pouvoir dans les instances de gouvernance, et le choix d'un cadre juridique permettant « d'héberger » légalement la gouvernance partagée en construction. À Sainte-Marie, ce processus débouche sur le choix de créer une aire protégée en cogestion de forme conjointe.

### **L'ANALYSE DES REGISTRES DE GOUVERNANCE**

Dans son analyse de l'existant, l'équipe du Gret distingue trois registres de gouvernance sur les ressources naturelles de l'île de Sainte-Marie : public, coutumier et associatif (voir encadré suivant). Chaque registre de gouvernance repose sur des normes et des valeurs, des règles et des sanctions, une autorité et des dispositifs de surveillance.

## TROIS REGISTRES DE GOUVERNANCE SUR LE TERRITOIRE ET LES RESSOURCES NATURELLES À SAINTE-MARIE

Prenant appui sur la typologie des modes de gouvernance proposée par Olivier de Sardan<sup>(1)</sup>, l'équipe du Gret distingue trois registres de gouvernance du territoire et des ressources naturelles sur l'île de Sainte-Marie.

### La gouvernance publique

La gouvernance publique est portée par l'État central (représenté par deux entités : le préfet de police<sup>(2)</sup> et les services techniques déconcentrés) et par la commune urbaine de Sainte-Marie.

Le **préfet de police** nomme dans chacun des *fokontany*, la plus petite division administrative de l'île, un chef et un adjoint faisant office d'agents d'exécution du maire de la commune pour les services publics de proximité. Ces derniers l'informent de tout événement intéressant de la vie du *fokontany*. La **commune** urbaine de Sainte-Marie dispose d'une grande marge de manœuvre pour planifier et administrer le développement territorial, et a notamment compétence pour organiser des transferts de gestion des ressources naturelles (TGRN) aux communautés villageoises.

Les **services techniques déconcentrés** (le cantonnement de l'Environnement et des Forêts (CEF) et la Circonscription de la pêche et de l'économie bleue (CirPEB)) sont quant à eux sous-équipés et ne disposent pas des moyens humains et financiers leur permettant de remplir leur mandat et d'atteindre les objectifs assignés par les politiques environnementales. Cela engendre une dépendance financière vis-à-vis d'acteurs privés ou associatifs concernant la conduite de leur mission, voire une incapacité à faire respecter la loi. Dans certains services, la corruption alimentée par des notables et des élites puissantes est maîtresse (acquisitions illégales de terres publiques, prélèvements illégaux de bois, trafics d'espèces telles que le concombre de mer et le bois de rose, etc.). Les procédures sont souvent bafouées et les plaintes classées sans suite, laissant entendre qu'il y aurait une justice à deux vitesses. Cette corruption et l'incapacité des services techniques déconcentrés à faire respecter la loi affaiblissent considérablement leur légitimité aux yeux de la population saint-marienne.

### La gouvernance coutumière

La gouvernance coutumière repose sur un ensemble de normes sociales, de représentations et de règles coutumières communes à la population *antenosy* majoritaire sur l'île, directement liées aux modalités d'accès et d'usages des différentes ressources naturelles. Ces règles sont définies et s'appliquent au niveau de chaque *fokonolona*<sup>(3)</sup>, communauté villageoise traversée par des liens familiaux et attachée à un terroir correspondant au *fokontany*. Les mythes fondateurs du peuplement de l'île se transmettent à travers un réseau de sites sacrés et de tombeaux qui organisent l'accès des

*fokonolona* à la terre et à ses ressources. L'île possède une centaine de lieux sacrés, dont le respect est garanti par l'autorité coutumière, représentée par les *tangalamena*. Chefs spirituels très respectés, intermédiaires entre le monde des vivants et celui des ancêtres, ces derniers jouent un rôle important dans la cohésion sociale au niveau des *fokontany*. Ils sont chargés de résoudre les conflits entre les membres du *fokonolona* et ont la responsabilité de transmettre les traditions et les us et coutumes aux nouvelles générations. Répartis sur tout le territoire insulaire, les *tangalamena* se rassemblent pour décider à l'unanimité des conditions de la réactualisation des règles d'accès aux lieux sacrés et de comportement. Les *fady*<sup>(4)</sup> (interdits culturels liés aux ancêtres et au milieu de vie) et les *dina*<sup>(5)</sup> (conventions sociales) sont deux instruments de la réglementation coutumière qui régulent l'accès à certaines ressources et les droits d'usage.

La transgression d'un *fady* engendre une sanction collective (par exemple une catastrophe naturelle qui s'abat sur le *fokonolona*) ou une sanction individuelle (par exemple un préjudice physique, moral ou matériel pour le coupable) qui peut s'étendre à son entourage. Celui qui s'est rendu coupable de transgression doit se racheter et demander pardon aux ancêtres. Le non-respect d'un *dina* induit quant à lui des sanctions sous la forme de réparations monétaires, en alcool ou en bétail, décidées par des *kabaro* (tribunaux de village) où siègent les *tangalamena*.

Bien que s'érodant sous l'effet de la «modernisation» de la société et de l'évolution des modes de vie, notamment au sein de la jeunesse, cette gouvernance coutumière reste encore très respectée dans la culture saint-marienne, et connaît notamment un fort ancrage dans les dix-sept *fokontany* de l'île.

### La gouvernance associative

La gouvernance associative dont il est question ici se réfère à des initiatives de personnes qui se sont regroupées en association pour assurer la gestion de certaines ressources naturelles. La plus importante d'entre elles est une association environnementale portée par des opérateurs touristiques installés à Sainte-Marie et qui intervient sur la protection des mammifères marins et de leur habitat. Celle-ci a notamment mis en place un code de conduite responsable sur l'observation des baleines, et effectue un suivi scientifique de ces dernières en partenariat avec le ministère de la Recherche. Elle conduit également des activités de sensibilisation sur l'île et promeut le développement économique local en lien avec le tourisme. Bénéficiant sur le territoire national et à l'étranger d'une forte légitimité pour les activités de recherche scientifique qu'elle mène en partenariat avec des universitaires nationaux et étrangers (ayant fait de Sainte-Marie un haut lieu de la production scientifique sur les baleines à bosse), la mission scientifique de l'association cristallise pourtant des tensions avec la population *antenosy* pour qui cet animal est sacré. La recherche est en effet perçue comme une source de dérangement et un acte de profanation des *zagnaharibe* (nom donné à la baleine à bosse à Sainte-Marie et qui signifie «grand don de Dieu»). .../...

D'autres associations, reposant sur le leadership de quelques individus et disposant de peu de moyens, agissent sur la gouvernance des ressources naturelles de l'île. L'association Tsiary Vao intervient en milieu scolaire et sensibilise les élèves et les étudiants aux enjeux de préservation des forêts. Elle organise des séances de restauration active de la forêt de Kalalao ainsi qu'une veille sur les délits forestiers. La VOI de Saint-Joseph<sup>(6)</sup> s'efforce quant à elle de faire respecter des règles d'usage de la mangrove dans toute la baie des Forbans, dans le cadre d'un transfert de gestion TGRN conclu en 2002<sup>(7)</sup>. Avec l'appui de la Commission de l'océan Indien (COI), enfin, la communauté d'Agniribe a engagé un projet de création d'un parc marin sur l'île aux Nattes, qui a cependant avorté à la suite de conflits communautaires liés à un manque d'inclusivité sociale dans la mise en place de ce parc.

Tout en cherchant à mieux connaître et protéger les écosystèmes de l'île, certaines de ces initiatives associatives, insuffisamment concertées avec les communautés d'usagers concernées, provoquent parfois des conflits sociaux.

(1) Olivier de Sardan propose huit modes de gouvernance : bureaucratique-étatique, développementiste, communal, associatif, chefferial, religieux, marchand, mécénal (Olivier de Sardan J.-P., 2021). L'équipe s'appuie sur trois d'entre eux pour construire son analyse.

(2) Administrativement, l'île de Sainte-Marie correspond à un district dont le chef est le préfet de police (pouvoir déconcentré), et à une commune urbaine (collectivité territoriale décentralisée). Toute décision prise par le conseil municipal fait l'objet d'un contrôle de légalité par le préfet de police.

(3) Voir le lexique au début de ce carnet.

(4) *Idem.*

(5) *Idem.*

(6) VOI (*Volondron' Olona Ifotony*) de Saint-Joseph : communauté locale de base du village de Saint-Joseph.

(7) La VOI continue ses efforts malgré le fait que le transfert de gestion TGRN soit caduc depuis 2020, faute de moyens pour pouvoir le renouveler. Le premier contrat de transfert de gestion couvrait la période 2002-2004. Un renouvellement a eu lieu en 2017 dans le cadre du projet GDZCOI pour la période 2018-2020.

L'analyse conduite en 2015 permet au Gret d'identifier les potentiels et les limites de chacun des trois registres évoqués précédemment. Malgré un cadre juridique extrêmement élaboré, la **gouvernance publique** des ressources naturelles est souvent inefficace, souffrant d'un déficit de moyens et d'une corruption à tous les niveaux qui engendrent une grande défiance et un profond sentiment d'injustice sociale pour les populations rurales, majoritaires sur l'île. Cette gouvernance est censée s'appliquer à toutes et tous, mais les élus, les juges et les fonctionnaires ont perdu une grande partie de leur crédibilité et de leur légitimité aux yeux de la population. Fondée sur un héritage historique et culturel *anteny*, majoritaire parmi les Saint-mariens, la **gouvernance coutumière** est en revanche généralement reconnue et respectée dans

les dix-sept *fokontany* de l'île, tout en souffrant d'une certaine érosion, notamment du fait de l'évolution des modes de vie, des normes et des valeurs sociales, qui se traduit parfois par des conflits générationnels. Les autorités coutumières, les *tangalamena*, sont respectées, mais les règles (*dina*) ne sont opposables sur le territoire qu'à la condition d'être dûment reconnues par la gouvernance publique (homologation par un tribunal). La gouvernance dite **associative**, enfin, est peu développée (quelques associations locales) ou perçue comme privative (association liée à l'observation des baleines). Elle est parfois source de tensions sociales.

Ces trois registres de gouvernance cohabitent sur des périmètres d'application distincts et portent des représentations ainsi que des analyses différentes sur la nature, les causes et les responsables de la dégradation de la biodiversité. Qu'ils soient pris séparément ou ensemble, ces trois registres ne sont pas en mesure de réguler l'accès et l'usage des ressources sur le territoire tout en générant un sentiment de justice sociale partagé.

C'est dans ce contexte que le Gret a entrepris en 2015 de faciliter le dialogue et les échanges dans le cadre d'espaces de concertation pluri-acteurs, pour réfléchir à une GIZC.

## ● L'APPUI À L'ÉMERGENCE DE LA PCADDISM

La PCADDISM est née en réaction à ce déficit de gouvernance effective sur les ressources naturelles de l'île. À ses débuts en 2016, la plateforme fait ouvertement dialoguer des élus, des autorités traditionnelles (*tangalamena*), des représentants des villages (chefs de *fokontany*) ainsi que des représentants de différents secteurs économiques et associatifs. Elle se réclame ensuite de la société civile et se concentre alors sur les acteurs communautaires.

Le Gret, qui s'engage au côté de la plateforme, suit et analyse la façon dont celle-ci chemine et s'oriente progressivement vers la construction d'une gouvernance partagée sur l'île. La PCADDISM s'appuie dans les faits sur les trois registres de gouvernance. Par ses actions de dénonciation et d'interpellation, elle appelle l'État à jouer son rôle et à faire respecter les règles. Ce faisant, elle ne questionne pas la pertinence de la gouvernance publique, mais exige au contraire que l'État la rende effective. D'un autre côté, en appuyant le processus d'élaboration et d'homologation du *dinabe* par l'État, la PCADDISM appuie la gouvernance coutumière, l'actualisation des règles et leur reconnaissance par la gouvernance publique. Elle ne prétend pas substituer une gouvernance à l'autre, mais positionner davantage la gouvernance coutumière en subsidiarité de la gouvernance publique. Enfin, la PCADDISM, en adoptant le statut associatif pour donner de la voix et du pouvoir aux populations de l'île, se place dans le registre de la gouvernance associative, aux côtés des gouvernances publique et coutumière.

## LA PCADDISM : UNE GOUVERNANCE INTERNE OUVERTE À L'ENSEMBLE DES SAINT-MARIENS

Au fur et à mesure de son cheminement, la PCADDISM recherche et expérimente des façons d'assurer une gouvernance qui soit la plus ouverte possible aux citoyens de Sainte-Marie.

- **Une cellule PCADDISM dans chacun des dix-sept *fokontany* de l'île.** Dans chaque village, les habitants membres actifs de la PCADDISM élisent un bureau composé d'un président, d'un secrétaire et d'un trésorier. Les personnes du bureau jouent un rôle d'interface, étant à la fois les représentants de la plateforme à l'échelle du *fokontany* et les représentants du *fokonolona* auprès du bureau de la PCADDISM.
- **Une indépendance vis-à-vis de l'État, mais une ouverture aux fonctionnaires et aux élus à titre individuel.** Cette décision, prise en 2019 pour affirmer l'orientation et le positionnement de la plateforme en tant que membre de la « société civile » (se différenciant ainsi d'un comité inter institutionnel), autorise la participation aux assemblées générales des fonctionnaires et des élus qui le souhaitent, favorisant le dialogue.
- **Une absence de mécanisme formel d'adhésion.** Ce choix, délibéré, a pour but de faciliter l'accès et la participation de tous les Saint-mariens aux actions et aux délibérations de la PCADDISM. Cette décision interroge sur la représentativité de l'ensemble des Saint-mariens par la PCADDISM et sur sa légitimité formelle à parler en leur nom au sein d'instances de gouvernance. Sa légitimité de fait semble pourtant bien acquise, reposant sur les actions de médiation et les interpellations conduites par l'association, sur la participation à l'élaboration du *dinabe*, sur les efforts menés pour garantir la participation de tous aux assemblées générales, sur l'intégrité des membres de l'association, etc.
- **Une participation facilitée aux assemblées générales.** La plateforme organise trois assemblées générales par an, ouvertes à tous les citoyens de Sainte-Marie et dans lesquelles sont débattues toutes les décisions stratégiques. Afin de faciliter leur participation, la PCADDISM prend en charge le déplacement et les repas du *tangalamena*, du chef du *fokontany* et des présidents de la cellule PCADDISM de chaque *fokontany*. Ces derniers ont l'obligation d'organiser une réunion communautaire en amont de l'assemblée générale afin d'y faire remonter les propositions villageoises et de les soutenir, ainsi qu'une réunion de restitution.



Dans ce cheminement, la PCADDISM recherche sa place et son rôle dans un dispositif de gouvernance partagée à construire, qui pourrait prendre appui sur les trois registres. C'est précisément dans cette optique que la plateforme, présente dans tous les *fokontany* de l'île par le biais des cellules PCADDISM, fait évoluer sa gouvernance associative interne de façon à permettre au plus grand nombre d'habitants d'y prendre part. Dans le même temps, elle réfléchit à la façon dont les activités qu'elle conduit peuvent renforcer sa légitimité à représenter les Saint-mariens dans le dispositif de gouvernance partagée en devenir.

La perspective puis la décision collective de créer une aire marine protégée pour héberger la gouvernance partagée en construction posent la question du rôle et du positionnement de la PCADDISM. Le Gret apporte son soutien et son appui à la plateforme dans ce cheminement imprévisible et en constante évolution. Cet accompagnement est décrit dans la suite de cette partie.

### ● Le choix d'un cadre juridique : une aire protégée en cogestion de forme conjointe

Le Gret accompagne la PCADDISM dans l'analyse de la loi malgache afin d'identifier un cadre juridique capable d'«héberger» une gouvernance partagée sur les ressources naturelles de l'île qui concilie à la fois la préservation du milieu et les activités économiques, et qui prenne appui sur les trois registres de gouvernance existants – publique, coutumière et associative – tout en les mettant en synergie.

Le Code de gestion des aires protégées de Madagascar offre plusieurs options en matière de catégories et de modalités de gestion. Lors de la réunion des partenaires de 2018, la PCADDISM et les partenaires optent pour la catégorie VI de l'UICN (réserve de ressources naturelles)<sup>28</sup>, qui permet de concilier les objectifs de conservation et de développement.

Le choix d'une gouvernance partagée (aussi appelée « cogestion » dans le Code de gestion des aires protégées) s'explique par le fait que la PCADDISM estime qu'elle ne possède à ce moment-là ni les compétences ni les capacités nécessaires pour gérer une aire protégée en gouvernance communautaire<sup>29</sup>, modalité de gouvernance qu'elle

---

28. Plus tard, en 2023, les partenaires opteront pour la catégorie V (paysage harmonieux protégé) qui permet aussi de concilier conservation et développement. La catégorie VI (réserve de ressources naturelles) sera écartée car elle limite la surface de la zone tampon à un tiers de l'aire protégée. Les ateliers de zonage, conduits notamment avec l'appui du Cirad, montreront que ce ratio est inatteignable du fait de la forte dépendance des populations aux ressources naturelles. La zone tampon est légalement constituée de zones d'utilisation durable (ZUD), de zones d'occupation contrôlée et de zones de service. Dans le cas de Sainte-Marie, la forte dépendance des populations aux ressources naturelles rend indispensable une grande superficie de ZUD, supérieure à un tiers de la surface de l'aire protégée.

29. Également prévue dans l'article 39 du COAP : « La gouvernance communautaire consiste à confier le pouvoir et la responsabilité de gérer l'aire protégée aux communautés locales. »

avait un temps envisagée. Elle doit donc composer avec les services techniques déconcentrés ainsi qu'avec les autres acteurs (opérateurs privés notamment), en essayant de garder une part majoritaire dans la gouvernance de l'aire protégée.

Les partenaires optent pour une forme de cogestion précise : la « cogestion de forme conjointe ». Les *fokonolona* veulent en effet participer pleinement à toutes les prises de décision, ce que ne permettrait pas l'autre forme de cogestion prévue par le code, la « cogestion de forme collaborative », dans laquelle ils seraient seulement consultés.

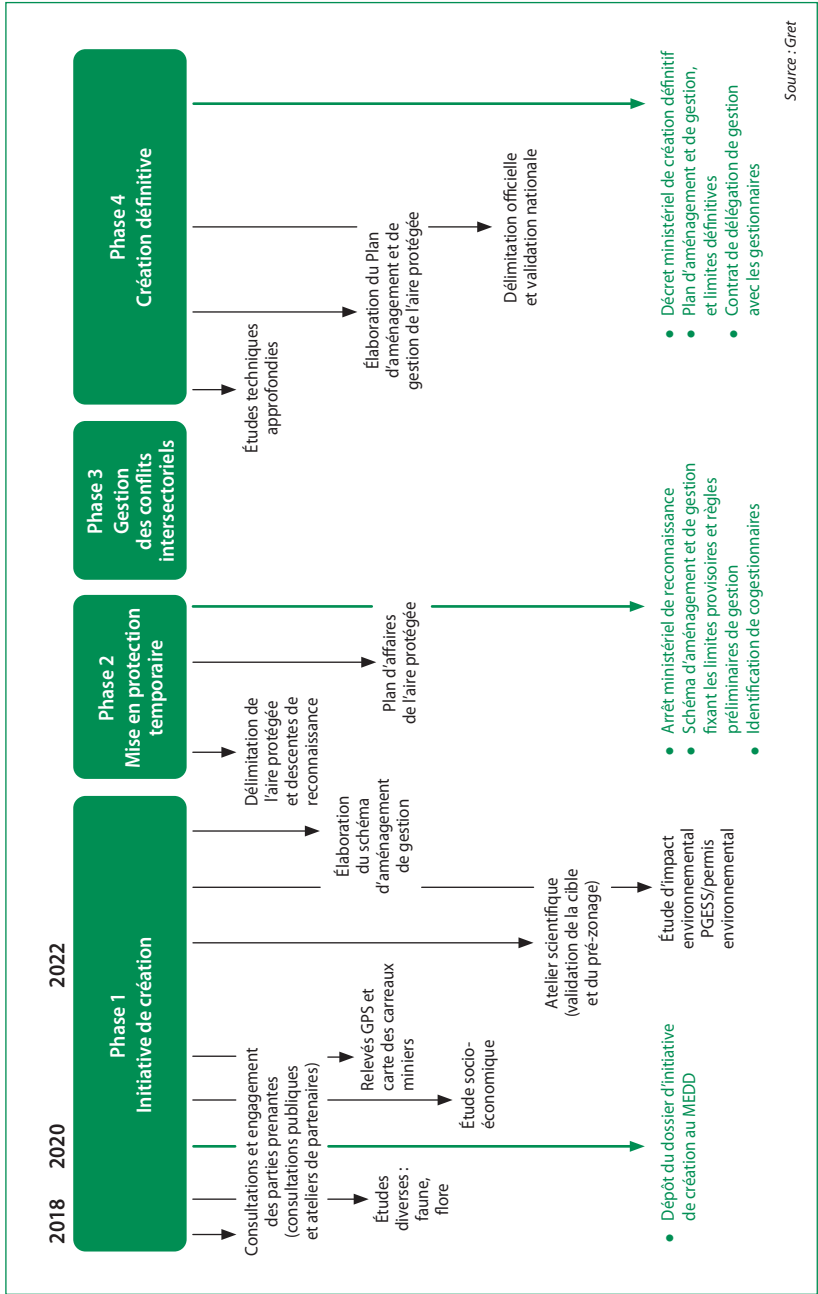
## LA GOUVERNANCE PARTAGÉE DANS LE CODE DE GESTION DES AIRES PROTÉGÉES DE MADAGASCAR

### « Section II – De la gouvernance partagée ou cogestion

- **Article 33.** Pour la gouvernance partagée, le pouvoir, la responsabilité et la redevabilité sont partagés entre une pluralité d'acteurs étatiques et non étatiques. La structure de gouvernance d'une aire protégée peut être constituée par un ou plusieurs organismes publics, les communautés locales, les propriétaires fonciers privés et d'autres parties prenantes comme les organisations non gouvernementales, les associations et les universités. Les entités en charge soit des ressources concernées, soit du territoire concerné, sont également parties prenantes.
- **Article 34.** La gouvernance partagée s'applique lorsque : i. l'engagement et la collaboration de plusieurs parties prenantes sont essentiels à la gestion de l'aire protégée; ii. l'accès aux ressources naturelles est essentiel pour le mode de vie et l'identité culturelle des communautés locales.
- **Article 35.** La gouvernance partagée se présente sous deux formes : i. la gestion collaborative où l'autorité décisionnelle, la responsabilité et la redevabilité sont confiées à un organisme, qui est tenu d'informer, de consulter et de collaborer avec les autres parties prenantes. Ces parties prenantes peuvent, selon le cas, former un ou des organe(s) multipartite(s) qui ont la responsabilité de développer des propositions techniques pour la réglementation et la gestion de l'aire protégée, qui seront ensuite soumises à l'approbation de l'autorité décisionnelle; ii. La gestion conjointe par laquelle les différentes parties prenantes siègent dans un organe de gestion détenant de façon formelle l'autorité de décision, la responsabilité et la redevabilité.»

*Source : Extrait du décret n° 2017-415 du 30 mai 2017 fixant les modalités et les conditions d'application de la Loi n° 2015-005 du 26 février 2015 portant refonte du Code de gestion des aires protégées.*

Figure 5 : LES QUATRE GRANDES PHASES DE LA PROCÉDURE LÉGALE DE CRÉATION DE LAIRE PROTÉGÉE



Cette décision de créer une aire protégée de catégorie VI en cogestion de forme conjointe offre un cadre légal, reconnu par l'État, dans lequel les acteurs peuvent s'engager à construire ensemble les modalités d'une gouvernance partagée, qui reste à inventer. Le défi qui leur est posé, ainsi qu'au Gret en qualité de promoteur et de facilitateur, est désormais de conjuguer les dynamiques sociales d'apprentissage (imprévisibles) avec les procédures administratives (rigides).

Elle induit aussi un nouveau positionnement pour le Gret en tant que facilitateur. Celui-ci assume le rôle de « promoteur » de l'aire protégée auprès du MEDD, auprès duquel il dépose le dossier d'initiative de création de l'aire. Il doit établir un nouvel équilibre dans ses relations de proximité avec la PCADDISM, qui représente en majorité la population *antanosy*, puisqu'il s'agit désormais de rendre possibles les conditions d'un dialogue entre l'ensemble des acteurs potentiellement concernés par le pilotage de la future aire protégée.

Cette décision engage également l'accompagnement dans un processus long. La procédure légale prévoit en effet quatre grandes phases : l'initiative de création, la mise en protection temporaire, la gestion des conflits intersectoriels et la création définitive. En 2022, le processus en est aux deux tiers de la première phase d'initiative de création (voir figure 5).

## UNE CONSTRUCTION CITOYENNE DE RÈGLES ANCRÉE DANS LES NORMES LOCALES : LE *DINABE*

---

L'implication directe des *commoners* dans la définition des règles, la construction de ces règles ancrée dans les pratiques et les normes locales, et la reconnaissance de ces règles par l'État, sont trois des principes fondamentaux relevés par Elinor Ostrom dans sa définition des communs qui perdurent. L'expérience de construction d'un *dinabe* pour l'île de Sainte-Marie est une tentative concrète particulièrement originale.

Les Saint-mariens et la PCADDISM, avec l'appui du Gret, explorent les voies légales leur permettant de reprendre au plus vite la main pour définir les droits et les règles d'usage du territoire. En effet, le processus légal de création d'une aire protégée s'annonce particulièrement long (plusieurs années) et leur place dans la gouvernance de l'aire est encore relativement incertaine. Ils décident donc de conduire « par la base » un processus de définition et de réactualisation de conventions sociales applicables sur l'ensemble de l'île, sous une modalité coutumière encadrée par la loi : le *dinabe*.

## ● Des *dina* APGL au *dinabe*

L'idée de création d'un *dinabe* (*grand dina*) à Sainte-Marie s'est précisée au fur et à mesure des apprentissages permis par les visites d'échanges et les formations. Le renforcement de la réglementation coutumière avait été proposé par la population dès le diagnostic environnemental conduit en 2015 et figurait parmi les recommandations.

En 2016, une visite d'échanges est organisée par le Gret dans plusieurs aires de pêche gérées localement (APGL) et restituée lors de l'assemblée générale de la PCADDISM. S'ensuit un atelier à Sainte-Marie sur la thématique des APGL animé par le réseau Mihari qui fédère les expériences d'APGL à Madagascar et encourage les pêcheurs à en constituer. Cet atelier suscite un grand intérêt. Après analyse des différentes modalités juridiques existantes (voir encadré ci-dessous), les communautés et la PCADDISM décident de promouvoir des APGL au niveau des *fokontany* et de les gérer dans le cadre de *dina*. La stratégie proposée est que les APGL aient pour instance de gouvernance les cellules PCADDISM. Les *dina* APGL (aussi appelés *dina* cellules PCADDISM) s'appuieront sur des *dina* oraux (*dina* villageois préexistant) et seront complétés par des règles formulées dans le cadre de concertations organisées sur les ressources marines.

### APGL, DINA, TGRN, NAP... QUELQUES REPÈRES

- **APGL.** Une aire de pêche gérée localement (APGL), désignée sous l'acronyme LMMA en anglais (*Locally Managed Marine Area*), est une aire marine gérée par les communautés côtières dans le but de contribuer à la protection des ressources halieutiques et à la biodiversité marine. Le principe d'une APGL est de mettre les communautés locales, plus précisément les pêcheurs, au cœur de la gestion des ressources marines. À Madagascar, les APGL peuvent être gérées selon trois modalités juridiques : par l'utilisation d'une convention locale (*dina*), par le transfert de gestion des ressources naturelles (TGRN ou TGRH) aux communautés locales sous la forme de contrats prévus par la loi, ou par la création, dans le cadre du système des aires protégées de Madagascar, d'une nouvelle aire protégée (NAP) de catégories UICN V ou VI.
- **Dina.** Un *dina* est une convention collective présentée sous forme écrite, librement adoptée par la majorité des membres du *fokonolona* ou ses représentants, et qui permet de prendre des mesures pour l'harmonisation de la vie sociale, sur l'économie ou sur des questions environnementales<sup>(1)</sup>. La reconnaissance des *dina* est encadrée par la Loi n° 2001-004 portant réglementation générale des *dina* en matière de sécurité publique. Un *dina* ne devient exécutoire qu'après son homologation par le tribunal judiciaire territorial compétent. .../...

- **TGRN** : le transfert de gestion des ressources naturelles (TGRN) de l'État aux populations s'effectue suivant un contrat tripartite entre la communauté de base locale, la commune (collectivité territoriale) et le service des Eaux et Forêts (tutelle technique des ressources). Ces contrats sont régis par la Loi n° 96-025 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables<sup>(2)</sup>.
- **TGRH-EA** : le transfert de gestion des ressources halieutiques et écosystèmes aquatiques (TGRH-EA) de l'État aux populations s'effectue suivant un contrat tripartite entre la communauté de base locale, la commune et le service de la Pêche et de l'Aquaculture. Ces contrats sont régis par le décret n° 2016-1352 et l'arrêté ministériel n° 29211/2017<sup>(3)</sup>.
- **NAP** : les nouvelles aires protégées (NAP) sont des catégories d'aires protégées définies en 2015 dans le Code de gestion des aires protégées afin que Madagascar puisse atteindre l'engagement pris à Sydney, c'est-à-dire le triplement du nombre de ses aires marines protégées. Généralement de catégories III, V ou VI dans la nomenclature UICN, celles-ci permettent une implication plus grande des populations riveraines dans leur création et leur gestion, avec notamment la possibilité de gouvernance partagée (cogestion de forme collaborative ou conjointe). Elles sont réglementées par la Loi n° 2015-005 portant refonte du Code de gestion des aires protégées.

(1) Loi n° 2001-004 du 25 octobre 2001.

(2) Mihari [2019].

(3) Mihari [2019].

Dans le cadre de l'assistance technique GIZC, le Gret appuie le début du processus<sup>30</sup>. Dix-sept *dina* APGL sont donc élaborés par les cellules PCADDISM, validés par le maire et le préfet, puis soumis au tribunal de Tamatave<sup>31</sup> pour homologation.

En parallèle de ces initiatives, une visite d'échanges dans l'aire marine protégée de Velondriake<sup>32</sup> (sud-ouest de Madagascar) fait émerger au sein de la PCADDISM l'idée de créer un « grand *dina* » couvrant l'ensemble de l'île Sainte-Marie. Le bureau de la

30. Le Gret interrompra ensuite son appui au processus des *dina* APGL, d'une part faute de moyens humains et financiers suffisants, et d'autre part afin de se concentrer sur le processus d'aire protégée, plébiscité, qui permettra d'intégrer l'ensemble des écosystèmes marins, côtiers et terrestres de la zone.

31. À l'époque, les tribunaux de Fénérive-Est et de Sainte-Marie n'étaient pas encore ouverts.

32. La création de l'aire marine protégée de Velondriake repose en grande partie sur un *dina* formulé par les villages côtiers de l'aire, regroupés au sein de l'association Velondriake. Le *dina* Velondriake définit des règles et des sanctions pour lutter contre les pratiques de pêche destructrices et le braconnage dans les zones de fermeture temporaire de poulpe et les zones définies comme réserves permanentes de récifs coralliens et de mangrove. L'aire marine protégée est actuellement gérée en cogestion de forme collaborative, où le délégataire est l'ONG Blue Venture, en collaboration étroite avec l'association Velondriake.

## PERTINENCE ET FAISABILITÉ D'UN *DINABE*

L'analyse croisée des dix-sept *dina* APGL par le bureau de la PCADDISM confirme la pertinence d'un *dinabe* qui, regroupant et complétant les *dina* de tous les villages, deviendrait opposable sur l'ensemble de l'île. Cette analyse révèle en effet l'appétence des villages pour la perspective de restaurer le vivre ensemble, l'intérêt de s'appuyer sur les *dina* APGL et les *dina* oraux pour couvrir les aspects environnementaux, mais aussi sociaux, et met en avant l'apport que pourraient avoir les *dina* APGL pour compléter certains aspects de la loi :

- tous les villages reconnaissent que beaucoup de valeurs malgaches ne sont plus respectées (le vol est plus fréquent, des crimes sont commis et certains étrangers ne respectent ni les *fady* ni les sites sacrés, peut-être par manque d'information) et que les *dina* doivent contribuer à restaurer le vivre ensemble et le *fihavanana*<sup>(1)</sup> ;
- focalisés sur l'environnement, les *dina* APGL abordent peu les autres aspects de la vie sociale, tout aussi importants (aspects social, économique, culturel, etc.), qui faisaient pourtant l'objet de *dina* oraux parfois tombés en désuétude et qui mériteraient d'être rappelés (relations de bon voisinage par exemple) ;
- les *dina* APGL, dont certains reprennent ce qui est déjà prévu par la loi, peuvent également combler certaines lacunes du droit (la limitation de la longueur des filets de pêche, ou encore les mesures de prévention en cas de séjour d'un criminel notoire dans une localité par exemple).

L'analyse conduite par le bureau de la PCADDISM met aussi en évidence les défis que pose l'intégration des dix-sept *dina* APGL villageois au sein d'un seul *dinabe* applicable à l'ensemble de l'île. En effet, bien que partageant un même objectif de gestion durable des ressources naturelles, les *dina* APGL montrent entre elles des divergences ou des incohérences susceptibles de conduire à des situations de désaccord ou de conflit entre *fokontany*.

(1) *Fihavanana* : formé à partir de *havana* (parent), ce mot est généralement traduit par « parenté ». Il se réfère en réalité, dans la communauté parentale, à une manière spécifique de penser et de vivre les relations interpersonnelles. Voir Aubert S. *et al.* (2025).

PCADDISM conduit alors une première analyse de l'ensemble des *dina* APGL élaborés par les cellules pour examiner la pertinence et la faisabilité d'un seul *dinabe*.

Le bureau de la PCADDISM envisage alors la consolidation d'un grand *dinabe* qui rassemblerait à la fois les *dina* oraux et les *dina* APGL de l'ensemble des dix-sept *fokontany* afin de couvrir un large spectre de règles qui font sens pour la population. Au même moment, le tribunal informe le Gret de ses difficultés, du fait d'un manque de temps et de disponibilité, à examiner les dix-sept *dina* APGL instruits. Le tribunal serait en

revanche disposé à analyser un seul *dinabe* pour Sainte-Marie, comme le lui suggère le Gret. Dans le même temps, la PCADDISM obtient un financement de la COI dans le cadre de GZCOI pour conduire ce processus et confirme alors son intention de s'y engager. Accompagnée par le Gret, elle se rend dans les dix-sept localités pour informer de la proposition et s'assurer de l'adhésion des *fokonolona* à l'élaboration du *dinabe*. Il faut en effet s'assurer que chaque *fokonolona* accepte de modifier le *dina* APGL de sa localité pour s'engager dans le processus. Tous donnent leur accord.

## ● Un processus de construction en quatre phases

Conduit en quatre phases, le processus de création d'un *dinabe* est porté par la PCADDISM avec l'appui technique du Gret et l'appui financier de la COI<sup>33</sup>.

Dans une **première phase**, un *dina* est d'abord élaboré au niveau de chaque *fokontany*. Un comité de *dina* du *fokontany* est constitué dans cette optique, dont les membres sont désignés par le bureau de la cellule PCADDISM en tâchant de garantir la représentativité de chaque secteur d'activité (agriculture, artisanat, pêche, exploitation de ressources naturelles – charbon, bois de chauffe, caillasse – éducation, santé), des associations et groupements sociaux (femmes, jeunes, personnes âgées), des migrants (expatriés, migrants internes) et des autorités (chefs de *fokontany*, chefs de carreau<sup>34</sup>, *tangalamena*). Les membres du comité bénéficient d'une formation animée par le Gret, dédiée au format de *dina* type. Le Gret et la PCADDISM proposent que le *dina* soit formulé sur la base du *dina* oral, du *dina* APGL et d'autres règles considérées comme autant de « bonnes pratiques ». Le travail d'élaboration du *dina* est animé soit par le chef du *fokontany*, soit par un *tangalamena*, soit par le président de la cellule PCADDISM. Le Gret et la PCADDISM apportent si nécessaire des informations sur les aspects juridiques et techniques. Les décisions sont prises par consensus ou, en cas de désaccord, par un vote à la majorité. Le comité rédige ainsi les règles (*fepetraarahina*) et les sanctions (*vonidina*), qui peuvent être pécuniaires ou consister en des travaux d'intérêt général. La proposition de *dina* est ensuite soumise à la validation de l'assemblée générale du *fokontany*. Au terme de ce processus, dix-sept *dina* sont ainsi élaborés par les habitants.

La **deuxième phase** consiste à élaborer un *dina* au niveau de chacun des cinq arrondissements de l'île. Pour chaque arrondissement, il s'agit de faire la synthèse des *dina* des *fokontany*, de trouver un compromis sur les divergences, d'ajouter des mesures et des règles jugées pertinentes, de reformuler certaines dispositions pour qu'elles soient plus claires et plus compréhensibles. Dans cet exercice, animé conjointement par le Gret et la PCADDISM, chaque *fokontany* de l'arrondissement est représenté par sept personnes qui ont pris part à la première phase (le chef de *fokontany*, le président

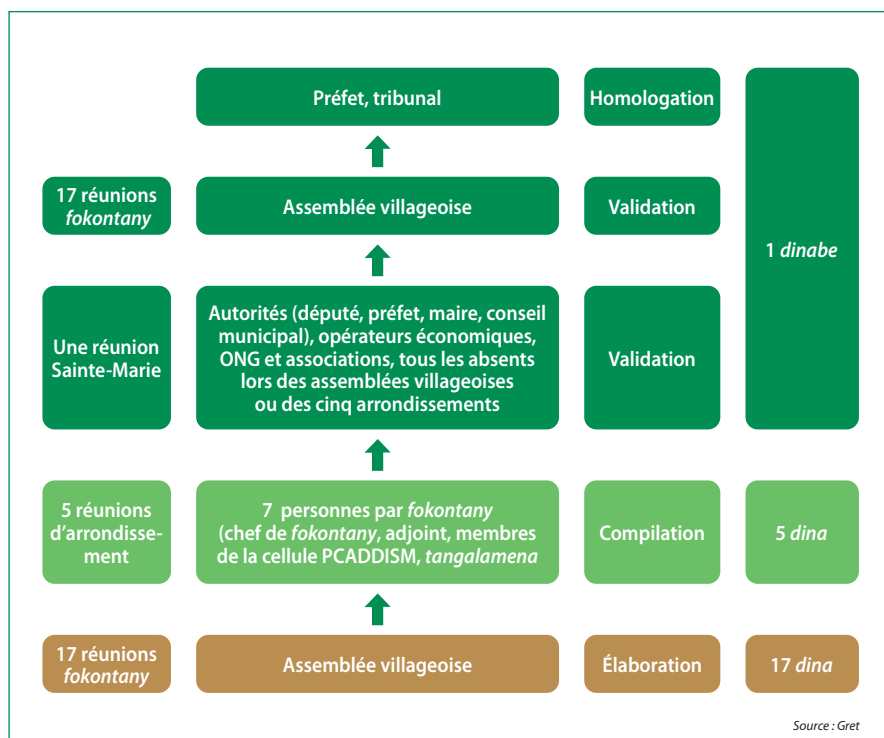
33. Dans le cadre du guichet « moyennes subventions » du projet.

34. Un *fokontany* est composé de trois à sept villages appelés « carreaux ». Chaque carreau (ou village) a son chef, désigné par le chef de *fokontany*.



de la cellule PCADDISM, un *tangalamena* et quatre autres personnes désignées par le comité de *dina* du *fokontany*) ainsi que par une poignée de personnes fédératrices ou de leaders capables de représenter les secteurs absents lors de l'élaboration du *dina* au niveau des *fokontany* (tels que l'hôtellerie, les transports et l'artisanat). À la demande de la PCADDISM, deux juristes organisent au niveau des arrondissements une séance de formation sur le *dina* moderne<sup>35</sup> à l'intention des présidents des cellules, des chefs de *fokontany*, des *tangalamena* et des leaders communautaires. L'hétérogénéité des normes sociales et la prise en compte des acteurs extérieurs au *fokonolona* engendrent des débats animés. Certaines décisions sont prises par vote à main levée. Au terme de cette étape, cinq *dina* d'arrondissement sont produits.

Figure 6 : LES QUATRE PHASES D'ÉLABORATION DU *DINABE* AVANT HOMOLOGATION PAR LE TRIBUNAL



35. Le *dina moderne* est celui qui sera régi par la loi 2001-004, homologué par le tribunal et avec force exécutoire.

La **troisième phase** consiste à consolider et à affiner les cinq *dina* d'arrondissement pour former un seul *dinabe*. La PCADDISM organise une réunion, animée par son président, qui réunit les autorités de Sainte-Marie (préfet, député, maire, président du conseil municipal, conseillers municipaux, chefs de *fokontany*), les services de l'État (forêt, pêche, agriculture, tourisme, communication, culture, gendarmerie, police, etc.), les *tangalamena*, les opérateurs économiques, les ONG ainsi que d'autres associations. Les absents aux précédentes étapes d'élaboration du *dina* au niveau des *fokontany* et des arrondissements sont à nouveau conviés. La version finale du *dinabe* est ensuite soumise à un juriste spécialiste des *dina*.

La **quatrième et dernière phase** est la validation du *dinabe* en assemblée générale dans chacun des dix-sept *fokontany*. Le Gret et la PCADDISM, répartis en quatre équipes, animent ces assemblées et le *dinabe* est validé en septembre 2017 sans rencontrer de problème majeur.

### ● Une idée de justice sociale, environnementale et écologique partagée par les Saint-mariens

Le contenu du *dinabe*, dont le processus de consolidation a été conduit de l'échelon local du *fokontany* à l'échelle territoriale de l'île, a ainsi reposé sur les *dina* oraux, les *dina* APGL et l'ajout de « bonnes pratiques » qui n'étaient pas incluses dans ces *dina*. Les principes adoptés pour réaliser cette compilation reflètent la conception de justice sociale, environnementale et écologique portée par les Saint-mariens.

#### JUSTICE SOCIALE, ENVIRONNEMENTALE ET ÉCOLOGIQUE

La notion de **justice sociale** est un jugement collectif et éthique propre à chaque contexte, posé par les parties prenantes dans le cadre de délibérations démocratiques sur ce qu'elles estiment être juste ou non. Cette acception de la justice sociale repose sur le postulat que toute personne est raisonnable et responsable, libre de définir ses propres objectifs de vie et dotée du pouvoir d'agir sur son environnement, dans le sens de son bien-être personnel, mais aussi au-delà, par compassion (c'est-à-dire avec le souci des autres) ou par engagement (en suivant des objectifs qui ne vont pas nécessairement dans le sens de son bien-être)<sup>(1)</sup>. Ainsi, tout ce qui contribue à accroître la liberté de choix et la capacité d'agir des personnes, individuellement et collectivement, contribue à la justice sociale. C'est par exemple le cas des conventions internationales et des lois nationales qui ont pour but de garantir les droits humains, de l'éducation... et des initiatives visant à appuyer des dynamiques de communs. Cette conception de la justice sociale, située dans son contexte et pragmatique, s'apparente à « l'idée de justice » développée par l'économiste indien Amartya Sen<sup>(2)</sup>.

Dans une situation de **justice environnementale**, les individus ou les groupes ont la liberté de se soustraire à un impact environnemental auquel ils sont confrontés, mais aussi de tirer des bénéfices des interactions avec leur environnement. Cette notion s'inscrit dans une conception « écocentrée de l'environnement<sup>(3)</sup> », c'est-à-dire un rapport de l'humain à la « nature » toujours extérieur, même si cela s'inscrit dans la dénonciation de sa destruction. Certains chercheurs ont tenté de qualifier différentes formes d'oppression environnementale pour définir des injustices environnementales<sup>(4)</sup>, alors que Joan Martinez Alier a formulé la notion de « conflits écolo-gico-distributifs », définie comme « les protestations collectives contre les injustices environnementales qui portent sur les conditions de vie, l'accès aux ressources naturelles et la répartition de la pollution. [...] Ils se superposent à d'autres conflits sociaux axés sur des questions de classe, d'ethnicité, ou d'identité autochtone, de genre, de caste ou de droits territoriaux<sup>(5)</sup>. » La notion de justice environnementale étant centrée sur les situations vécues par les humains, et moins sur les milieux de vie et les écosystèmes, il est utile de s'intéresser de manière complémentaire à la notion de justice écologique.

La **justice écologique** renvoie à un processus pour co-construire, entre humains et non-humains, une « éthique du vivre ensemble » au sein d'une « communauté de destin » qui lie moralement tout humain avec son environnement<sup>(6)</sup>. Ce processus, et les principes moraux qu'il sous-tend, doivent être localement situés : « Compte tenu de la diversité des intérêts en présence, cette perspective conduit les individus, les collectifs et les institutions à interagir pour apprécier explicitement ce qui est "juste". Cette appréciation repose sur des principes moraux qui peuvent être différents en fonction des cultures ou des échelles considérées. C'est pourquoi ces principes doivent être discutés, reformulés et réaffirmés au cas par cas pour légitimer, définir et encadrer les actions à initier ou à soutenir simultanément à différentes échelles territoriales<sup>(7)</sup>. »

L'approche par les communs poursuit cet idéal de co-construction d'une justice sociale et écologique, localement située, en cherchant à concilier équité d'accès et d'usage pour les humains, et reconnaissance des contributions de tous les êtres vivants pour la préservation de cette « communauté biotique<sup>(8)</sup> ». Cela passe par la reconnaissance des relations d'interdépendance qui existent entre humains et non-humains, et leur prise en compte dans toutes les pratiques et les décisions d'action anthropique.

(1) Fontaine G. (2020).

(2) Sen A. (2010).

(3) Blanchon D. *et al.* (2009).

(4) *Ibid.*

(5) Martinez Alier J. (2022), p. 325.

(6) Mathevet R. *et al.* (2010).

(7) Aubert S., Botta A. (2022), p. 242.

(8) *Ibid.*, p. 242.

Cinq principes peuvent être mis en évidence dans la formulation du *dinabe*.

- **L'équité.** Les *dina* communs à tous les villages sont conservés. Il s'agit de règles associées à des valeurs culturelles fondamentales des *fokonolona* de l'île. Le *dinabe* réaffirme des *fady* par le biais de règles et de sanctions de façon à les faire respecter par toutes et tous, y compris les personnes non originaires de Sainte-Marie.
- **La solidarité culturelle entre les villages.** Une règle propre à un village particulier, dont le non-respect risquerait d'entraîner des sanctions pour ses habitants, est, dans le *dinabe*, généralisée à toute l'île afin qu'elle soit également respectée par les personnes étrangères au village. C'est par exemple le cas de la consommation de viande de tortue de mer, qui est *fady* pour plusieurs villages de Sainte-Marie ; leurs habitants s'exposeraient alors à des sanctions si une personne en ayant consommé venait à entrer dans le village. Afin de prévenir ce risque, le *dinabe* prévoit ainsi l'interdiction de la consommation de la viande de tortue sur l'ensemble de l'île.
- **La solidarité sociale et la non-exclusion.** L'accès aux ressources naturelles est ouvert aux personnes étrangères à la communauté à la condition qu'elles respectent les traditions saint-mariennes explicitées dans le *dinabe*. Ce principe sera notamment rappelé au sujet de la recherche scientifique sur les baleines, qui sera proscrite dans un rayon de cinq kilomètres aux alentours du récif corallien qui entoure les côtes de Sainte-Marie. Ce faisant, les Saint-mariens affirment dans le *dinabe* leur souci d'inclusivité en garantissant à tous les droits d'accès et de prélèvement des ressources naturelles, tout en se réservant toutefois les droits d'exclusion<sup>36</sup>.
- **La prise en compte des relations d'interdépendance perçues entre l'Homme et la nature.** Plusieurs articles du *dinabe* rappellent le lien que chaque individu entretient à vie avec la terre de ses ancêtres (*tanindrazana*), qu'il ne peut quitter définitivement. Il est donc essentiel de prendre soin de la nature, dont il dépend pour sa survie. Un autre article rappelle que les espèces animales sacrées pour les Saint-mariens sont interdites d'exploitation.

Ces quelques principes illustrent la double volonté, portée par les communautés et la PCADDISM, d'affirmer une idée de justice à la fois sociale et écologique qui soit profondément ancrée dans les normes et les valeurs culturelles des habitants de l'île.

---

36. En référence aux différentes catégories de droit de propriété sur les ressources naturelles formulées par Schlager et Ostrom (1992) : le droit d'accès, le droit de prélèvement, le droit de gestion (qui régule les conditions d'utilisation de la ressource ainsi que les changements nécessaires à sa préservation ou à son amélioration), le droit d'exclusion (qui détermine qui bénéficie ou non des droits d'accès et de prélèvement) et le droit d'aliénation (qui cède en particulier le droit de gestion ou d'exclusion).

## EXEMPLES D'ARTICLES EXTRAITS DU *DINABE*

### Article 17. Respect au *Sorikay* et à *Zagnaharibe*

L'Homme qui n'a pas d'histoire est pareil à une bête. L'histoire d'origine de l'Homme réside souvent dans ces *fady* communs. Le *sorikay* (la raie-guitare) et le *zagnaharibe* (la baleine) étaient jadis très respectés, si bien que prononcer leur nom est un tabou, un péché mortel. La relation était si étroite entre nous, *la population de l'île*, et «elles», qu'elles nous donnaient souvent leurs descendants pour notre nourriture, par amour réciproque.

**Règlement à respecter** : pour cette raison, il est interdit de déranger le *Zagnaharibe* dans un rayon de cinq kilomètres à partir des récifs coralliens tout autour de l'île de Sainte-Marie. Il est interdit d'effectuer des recherches scientifiques sur les baleines dans la zone définie ci-dessus. Pour les safaris baleine, on doit respecter et suivre à la lettre les codes de bonne conduite correspondants dans la zone maritime de Sainte-Marie. À Sainte-Marie, personne n'a le droit de *manjivazimba* le *hasin'ny Zagnaharibe* (« profaner la vertu de *zagnaharibe* »).

Il est également interdit à toute personne habitant Sainte-Marie de pêcher, de vendre ou de manger du *Sorikay*. Toute personne le tuant par inadvertance doit effectuer la tradition ancestrale<sup>(1)</sup> avant de l'enterrer.

**Sanction** : toute personne ne respectant pas ces règlements devra prendre en charge le «*jorofamafazana*<sup>(2)</sup>» et payer une amende de 1 000 000 ariarys<sup>(3)</sup>.

### Article 39. Gestion durable des forêts

S'il n'y a plus de forêts, nous, *la population de Sainte-Marie*, surtout les petits paysans, auront du mal à changer les poteaux en bois de nos maisons en fer. De ce fait, il est important de mettre en place une gestion durable pour l'exploitation des forêts pour que tout le monde puisse bénéficier des avantages que nous offre la forêt.

**Règlement à respecter** : il est interdit d'exploiter la forêt pour en faire des activités génératrices de revenus.

**Sanction** : toute personne pratiquant la déforestation paie une amende de 1 000 000 ariarys et devra replanter des arbres dans la forêt. Toute personne produisant, vendant des « bois carrés », « planches » ou « madriers » venant des forêts de Kalalao, Amnohidena, Ampanihy ou Ambodirano, sans être dans le cas de force majeure comme une maison incendiée ou détruite par un cyclone, devra payer une amende de 500 000 ariarys.

(1) Elle consiste à envelopper le *sorikay* tué dans un tissu blanc pour l'enterrer.

(2) *Jorofamafazana* : rituel qu'il faut observer pour se racheter, pour demander pardon aux ancêtres. Ce n'est pas à celui qui a enfreint les règlements de déterminer ce qu'il convient de faire mais aux *tangalamena*, qui apprécient la gravité de l'offense et décident de l'offrande (zébu si c'est très grave, ou encore poulet, alcool, miel, etc.) Lors de ce rituel, les ancêtres et les vivants mangent ensemble. La part des ancêtres est représentée par du sang (zébu ou poulet) ou par un peu d'alcool versé sur le sol dans un coin précis.

(3) 1 000 000 ariarys équivalent à quatre mois de salaire minimum (soit 4 × 50 euros).

## ● ARTICLES ET MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE DU *DINABE*

Le *dinabe* comprend **43 articles portant sur 11 thématiques différentes**. Chaque article contient une explication succincte (contextualisation/justification/problématisation), une règle et une sanction. Les sanctions peuvent être d'ordre pécuniaire ou consister en des travaux d'intérêt général (nettoyage de la place publique, reforestation, curage des canaux d'irrigation, etc.). Elles sont envisagées comme une réparation des dommages subis (transgression des coutumes) par un individu ou le collectif.

Tableau 1 : LES ONZE THÉMATIQUES COUVERTES PAR LE *DINABE*

Thème	Articles	Sujets traités
Mouvement de populations	4	Carte d'identité, recensement, enregistrement
Amélioration des conditions sociales	10	Troubles, propreté, rumeurs, biens publics, vols, entraide, drogues, participation aux réunions communautaires
Respect des traditions et des <i>fady</i>	3	Lieux sacrés, traditions ancestrales, <i>sorikay</i> et <i>zagnaharibe</i> (raie-guitare et baleine)
Gestion de l'agriculture et de l'élevage	3	Carte de production, respect des cultures et des élevages, information sur l'usage de raticides
Gestion du commerce	2	Produits agricoles et de la forêt, boissons alcoolisées
Gestion des transports	2	Limitation de vitesse dans les villages, coût des transports et assistance à personne en danger
Gestion du foncier	2	Publicité des transactions foncières
Gestion du tourisme	3	Propreté de l'île, tourisme sexuel, accueil à domicile
Gestion de la pêche et des ressources maritimes	9	Coraux, mangroves, alevins, tortues de mer ( <i>fano</i> ), trafic de poissons vivants, techniques de pêche, calendrier de pêche, pêche par empoisonnement, techniques de plongée
Gestion de la forêt, de la faune et de la flore	4	Gestion durable des forêts, activités minières dans les forêts, trafic d'animaux et de bois précieux; espèces protégées comme les lémuriens ( <i>varika</i> ), les chauves-souris ( <i>fanihy</i> ), etc.
Comité d'application du <i>dinabe</i>	2	Dans le <i>fokontany</i> , dans le chef-lieu de commune

Le *dinabe* précise les modalités de mise en œuvre du *dina* afin d'en faire respecter les règles et appliquer les sanctions. Il prévoit pour cela deux instances complémentaires :

- un comité d'application, établi dans chaque *fokontany* pour juger les entraves aux règles et faire appliquer les sanctions (amendes ou travaux d'intérêt général). Il se compose de sept personnes élues : un président, un vice-président, deux surveillants qui veillent à la bonne application du *dinabe*, un trésorier, un secrétaire et un conseiller.
- un comité d'application, créé à l'échelle de la commune (de l'île) pour fournir, en cas de difficultés, un soutien aux comités d'application de *fokontany*. Il est constitué de six membres, incluant des *tangalamena*, qui joueront un rôle clé dans l'application du *dinabe*.

Le *dinabe* prévoit aussi que les recettes perçues par le biais des amendes permettent de couvrir les coûts de fonctionnement des comités d'application, voire de financer des biens et des services d'intérêt général (matériel scolaire, fonctionnement des associations de parents d'élèves, centre de santé, etc.).

## ● L'HOMOLOGATION EN COURS

Le processus d'élaboration conduit de 2017 à 2018 débouche ainsi sur une proposition de *dinabe* s'inscrivant dans le cadre prévu par la loi. La conformité du *dinabe* est approuvée par les experts et les magistrats consultés. Son homologation, indispensable pour le rendre exécutoire et opposable à quiconque sur le territoire, ne devrait donc guère poser de problème. Dans les faits, cependant, l'administration fait traîner les choses et la procédure rencontre de nombreux obstacles : perte du dossier qui nécessite la production d'un nouveau document, blocages politiques. En 2019, alors que toutes les autorités ont validé le *dinabe*, le maire nouvellement élu et le préfet nouvellement nommé s'y opposent, y voyant une tentative de les déposséder de leurs prérogatives et de créer «un État dans l'État». Or l'homologation par le tribunal compétent en la matière ne peut se faire sans le visa du préfet.

Durant trois ans, la PCADDISM, avec l'aide d'un notable saint-marien d'envergure nationale, entame alors un travail de plaidoyer visant à montrer la conformité du *dinabe* et à débloquer la situation avec le préfet. À la suite d'injonctions directes adressées en 2022 par le ministre de la Justice, le maire appose son visa... mais pas le préfet, qui continue d'entraver le processus. La nomination d'un nouveau préfet en juillet 2022 permet la reprise du processus et la soumission au tribunal d'une version mise à jour.

## L'EMPOWERMENT DES POPULATIONS SAINT-MARIENNES

L'approche par les communs a pour objectif de créer les conditions d'une gouvernance partagée associant les usagers, qui sont majoritairement les communautés villageoises saint-mariennes, aux prises de décision les concernant directement. Pour être atteignable, cet objectif nécessite un rééquilibrage des pouvoirs entre les parties prenantes du commun (le territoire de Sainte-Marie). Le concept d'*empowerment* exprime le processus d'apprentissage individuel et collectif par lequel les populations acquièrent, dans la pratique, du pouvoir de dire, d'agir, d'être reconnues, et de prendre des décisions sur ce qui a un impact sur leurs vies et la société dans laquelle elles vivent.

### L'EMPOWERMENT, UNE ÉTAPE PRÉALABLE À LA CONSTRUCTION D'UNE GOUVERNANCE PARTAGÉE

Difficile à traduire en français, le concept d'*empowerment* « articule deux dimensions, celle du pouvoir, qui constitue la racine du mot, et celle du processus d'apprentissage pour y accéder. Il peut désigner autant un état (être *empowered*) qu'un processus<sup>(1)</sup> ». Il recouvre trois formes de pouvoir : le « pouvoir sur » (la capacité à décider à exercer une action sur les autres), le « pouvoir de » (la capacité à changer les choses) et le « pouvoir avec » (la capacité à rentrer dans une démarche collective de prise en main de son avenir). L'*empowerment* des parties prenantes les plus défavorisées est un préalable et le corollaire à une gouvernance partagée effective au sein d'une dynamique de commun.

Dans le cadre d'une approche par les communs, il faut comprendre l'*empowerment* dans son acception radicale, c'est-à-dire comme un « "processus sociopolitique" qui articule une dynamique individuelle d'estime de soi et de développement de ses compétences avec un engagement collectif et une action sociale transformative<sup>(2)</sup> ». Cette forme radicale de l'*empowerment*, qui a pour intention de façonner d'autres façons de faire société, se différencie de ses versions néo-libérales (qui visent à faire de chaque *homo aeconomicus* un « entrepreneur de sa propre vie » au sein du système capitaliste) ou social-libérales (où l'État social vise à permettre à chaque citoyen d'exercer ses droits et de faire ses choix au sein du cadre existant).

(1) Bacqué M.-H., Biewener C., 2013a, p. 25.

(2) Bacqué M.-H., Biewener C., 2013a, p. 31.



L'accompagnement des communautés villageoises saint-mariennes par le Gret depuis 2015 participe à leur *empowerment*. Il s'agit d'une étape indispensable pour leur permettre, conjointement avec le secteur privé et les pouvoirs publics, de prendre prochainement une part effective à la gouvernance partagée du destin de l'île, de ses ressources et de son développement. L'appui du Gret à cet *empowerment* a pris cinq formes, décrites dans la suite de ce document<sup>37</sup>.

## ● L'appui à La PCADDISM comme espace d'*empowerment* des communautés

Conçue à sa création comme une plateforme multipartite visant à favoriser le dialogue entre les différentes parties prenantes, incluant les communautés, les pouvoirs publics et les opérateurs privés, la PCADDISM évolue progressivement vers une forme associative représentant essentiellement les *fokonolona* des dix-sept villages, les autorités traditionnelles (*tangalamena*) et les chefs de *fokontany*. Les acteurs du secteur privé ou les résidents étrangers se sentent en effet extérieurs et n'y participent pas ou peu. Les autorités territoriales, elles, sont invitées lorsque des sujets les concernent. La PCADDISM se révèle peu à peu comme un **instrument clé d'*empowerment* des acteurs communautaires de l'île** pour la préservation des biens communs et pour un développement durable : cet espace leur permet d'avoir accès à l'information, de s'exprimer, de participer à des prises de décision et de mener des actions.

En plus de bénéficier d'une très forte légitimité populaire, la PCADDISM agit dans la légalité et reconnaît le rôle de l'État, avec lequel elle dialogue. La plateforme est perçue comme un espace d'expérimentation du «faire commun» autour des ressources naturelles et du territoire, un espace précieux pour se préparer à une gouvernance partagée de la future aire protégée. Le Gret, avec l'assentiment des bailleurs du projet GIZC, apporte dès 2016 un soutien financier à la tenue des assemblées constituantes et des assemblées générales de l'association, et assure également des fonctions d'animateur et de conseiller auprès du bureau. Membre de la PCADDISM, il établit ainsi avec elle une relation de proximité qui évoluera dans le temps<sup>38</sup>.

---

37. L'équipe du Gret, qui a conduit cette analyse a posteriori, est bien consciente de la difficulté d'attribuer un lien de cause à effet entre une action spécifique du Gret et un effet sur un système social ouvert et en interaction avec de nombreux paramètres. Les équipes ont ainsi cherché à identifier des changements sociaux et voir de quelle façon le Gret y aurait contribué au travers de conditions qu'il a créées ou favorisées dans le but d'encourager une action collective et individuelle.

38. Deux ans plus tard, le Gret décida de sortir de la gouvernance de l'association afin d'éviter toute ingérence et lui laisser la main, éviter des conflits d'intérêts dans la mobilisation des moyens du projet Tsara Kobaby qui démarre, et pouvoir jouer son rôle de facilitateur entre les différentes parties prenantes dans le processus de construction de l'aire protégée.

La PCADDISM favorise un rééquilibrage des asymétries de pouvoir entre les communautés rurales et les représentants du *Fanjakana* (l'État), qui s'opère et se traduit de différentes manières.

Elle permet tout d'abord une **circulation de l'information entre les villages et les institutions**, dans les deux sens. Présente au plus près des villages grâce à ses cellules décentralisées, la plateforme est peu à peu identifiée par les institutions et les élus comme une instance représentative de la population, utile pour l'informer, sonder son avis et faire valider (ou non) des projets ou des orientations territoriales. C'est ainsi que les autorités et les élus (préfet, député, maire) mettent parfois à profit les assemblées générales de la PCADDISM pour informer et demander l'avis de la population sur divers sujets d'intérêt public (recensement de la population, Plan d'urbanisme directeur – PUDI –, mécanisme d'alerte contre le feu, délits, projets en cours, etc.). Réciproquement, la PCADDISM permet de faire remonter auprès des institutions centrales des problématiques, des préoccupations et des interrogations sur les politiques publiques, la loi ou concernant le comportement de certains fonctionnaires. Cette circulation de l'information redonne du pouvoir aux communautés : l'information sur les politiques publiques donne aux membres de la PCADDISM une plus grande maîtrise des facteurs qui influencent la vie des communautés, tandis que le relais des informations auprès des institutions appelle une meilleure prise en compte des villages ruraux et contribue à leur désenclavement politique.

Ces remontées d'information prennent aussi parfois la forme d'**alertes concernant des soupçons de corruption ou de complaisance vis-à-vis de transactions illégales**. Ces dénonciations sont effectuées en assemblée générale et en présence des principaux intéressés par le biais de courriers adressés aux administrations locales, voire de mobilisations ou de campagnes d'alerte. Les interpellations provenant des cellules et du bureau de la PCADDISM, de même que les mobilisations face à l'inaction de l'État, permettent ainsi de suspendre des projets d'annexions privées et irrégulières de sites sacrés ou de milieux naturels (forêts, mangroves), et de contrecarrer le trafic de concombres de mer ou de bois précieux. Bien que plusieurs trafics reprennent après un certain temps et que leurs auteurs ne soient souvent pas condamnés, la pression exercée est cependant bien réelle. Même si les résultats restent mitigés, le collectif PCADDISM a su s'imposer face à des acteurs puissants et inciter l'État à agir, et la plateforme témoigne d'une autodétermination pour faire face aux injustices sociales. En protégeant les lanceurs d'alerte, en faisant porter les revendications sur l'institution plutôt que sur des individus, elle permet d'exercer une pression sociale continue sur les agissements des autorités locales et des élus, tout en renforçant et en légitimant les revendications du collectif.

Le Gret accompagne les démarches de la PCADDISM tout en maintenant avec elle un haut niveau de dialogue et de confiance. Il aide à la rédaction des courriers aux autorités, apporte des conseils juridiques pour construire les messages de plaidoyer et relaie

les interpellations vers les administrations concernées (souvent à l'échelon régional), qui préfèrent dialoguer avec lui – en qualité de promoteur de l'aire protégée – plutôt qu'avec la plateforme. Il est également amené à relayer des messages de plaidoyer de la PCADDISM à plus grande échelle, en s'exposant à son tour<sup>39</sup>. Il prend ainsi des risques et subit parfois, comme celle-ci, des intimidations visant à le déstabiliser. En s'affichant en partenaire, le Gret renforce la crédibilité de la plateforme auprès des administrations, des bailleurs ou des autres acteurs de la société civile.

D'abord défavorables à ce contre-pouvoir, **les autorités finissent par reconnaître l'utilité de la plateforme** pour calmer les colères sociales qui surgissent çà et là, ainsi que pour sa capacité à offrir un espace de dialogue avec la population et son efficacité à impulser des changements sur le territoire. Les autorités participent parfois aux assemblées de la PCADDISM, voire nomment certains de ses membres à des fonctions administratives ou politiques (assistants parlementaires, maire adjoint). Sentant poindre les risques d'instrumentalisation politique ou de politisation de ses membres, la PCADDISM décide d'instaurer pour son président la règle de non-cumul de mandat avec une fonction politique (maire, député). Elle est également attentive aux prises de position des membres de son bureau, nommés chefs de *fokontany* à l'approche des élections présidentielles de 2018, ainsi que des dix présidents de cellules PCADDISM, nommés en 2021 chefs de *fokontany* ou chefs adjoints par le préfet.

**La plateforme affirme sa volonté de se montrer comme acteur de la société civile.** Par ses actions et ses positionnements, elle témoigne de la détermination des communautés à faire valoir leurs droits et à obtenir plus de justice et de redevabilité étatique, sans pour autant vouloir prétendre au pouvoir. Signe qu'elle prend confiance en ses capacités, la PCADDISM se dresse de plus en plus souvent face aux autorités pour les sommer d'agir contre les délits environnementaux.

Au-delà des revendications qu'elle porte, la plateforme permet également aux communautés de **débattre d'enjeux de territoire, de décider et de mettre en œuvre des actions concrètes**. C'est par exemple le cas de microprojets d'intérêt général conçus et mis en œuvre par les communautés (avec ou sans l'appui de la PCADDISM) après avoir été sélectionnés en assemblée générale ou à l'occasion de délibérations villageoises. Le Gret soutient financièrement ou techniquement la réalisation de ces actions. Il aide également la PCADDISM à mobiliser directement des financements en son nom pour appuyer ce type d'initiatives communautaires. La façon dont les communautés s'approprient l'espace offert par la plateforme (au niveau central et au niveau des cellules) pour décider et conduire des actions témoigne d'une volonté d'autodétermination et d'émancipation collective en marge de l'État, jugé peu fiable.

---

39. C'était par exemple le cas pour le défrichage de la forêt d'Ampanihy pour tracer huit kilomètres de piste. Le Gret a relayé la pétition au nom des villageois, s'attirant les foudres de la ministre de l'Environnement.

Les communautés manifestent également un fort enthousiasme et se mobilisent largement autour de l'élaboration des *dina*. Ancrée dans leur fonctionnement social et leurs traditions, elle est perçue comme une occasion de se réapproprier le contrôle de la gouvernance durable des ressources naturelles selon un principe de subsidiarité.

### ● La mise en réseau pour des alliances et des solidarités sociales de plus grande échelle

Le rapport de force reste cependant fragile, et la mise en réseau constitue un levier complémentaire de rééquilibrage de l'asymétrie de pouvoirs entre les communautés et certains puissants de l'île.

Le Gret a encouragé la mise en lien de la plateforme et de plusieurs organisations communautaires de Sainte-Marie avec d'autres organisations de la société civile investies sur les sujets fonciers, environnementaux ou relatifs à la protection des lanceurs d'alerte. Ces réseaux, en les intégrant dans une communauté de praticiens et en donnant de la visibilité à leurs actions, contribuent à augmenter leur notoriété, leurs capacités, leur professionnalisation et leur capital social. Les organisations peuvent y trouver des appuis juridiques (associations de protection juridique des lanceurs d'alerte) et des conseils en matière de plaidoyer (plateforme de société civile sur le foncier, institutions de défense des droits de l'Homme, Collectif terres malgaches).



Réunion sur les *dina* villageois

Ces mises en réseau génèrent des alliances dans la durée qui renforcent le **sentiment de légitimité** de la PCADDISM et inscrivent ses démarches dans une **solidarité associative plus large**, leur garantissant une plus grande **résilience institutionnelle**.

## ● Le rééquilibrage des asymétries d'accès à l'information

Le Gret mène trois types d'actions pour améliorer l'accès à l'information des communautés afin que celles-ci puissent renforcer leur capacité à décider et à agir. Ces informations portent sur deux axes principaux : les enjeux écologiques et le fonctionnement des écosystèmes d'une part, et le paysage institutionnel et les dispositifs de gestion prévus par la loi<sup>40</sup> d'autre part.

Tout d'abord, de nombreuses **séances d'information et de sensibilisation** sont organisées par les équipes du Gret dans les villages de Sainte-Marie. La sensibilisation des écoliers et du village de Loukinty sur les forêts et la mer, notamment, est conduite dans le cadre de projets financés par les deux guichets de financement du projet GDZCOI.

**Une émission hebdomadaire de radio** (*tehigny*<sup>41</sup>) est ensuite préparée et animée par le Gret pendant deux ans (2019-2020), soit au total 64 émissions. Cette émission a pour objectif de sensibiliser les Saint-mariens à l'écologie, de les informer sur les lois environnementales du pays, sur le rôle et les attributions des institutions, sur les projets en cours et sur les perspectives dans les années à venir.

À la demande de certains Saint-mariens, enfin, des **visites d'échanges** sont organisées dans le but de découvrir d'autres expériences en matière de gestion des ressources (la gestion des aires protégées, les contrats TGRN, la GIZC, l'aquaculture durable, la restauration forestière ou encore l'écotourisme). Afin d'en faire bénéficier toute la communauté, les apprentissages sont systématiquement restitués en assemblée générale de la PCADDISM et dans le village d'origine des participants, suscitant de nouvelles idées ou initiatives. Certaines de ces idées, telles que la *dinabe*, se concrétisent. D'autres, telles que le développement d'une offre d'écotourisme communautaire, ou l'élevage de concombres de mer, demandent plus de temps pour aboutir.

Ces différentes actions pour améliorer l'accès à l'information contribuent à une **plus grande prise de conscience des communautés sur les questions environnementales. Celles-ci se révèlent force de proposition sur des solutions qu'elles identifient elles-mêmes** (par exemple l'élaboration des dix-sept *dina* APGL, ou encore la création de l'aire protégée marine et terrestre).

---

40. Loi Gelose, contrats de transfert de gestion des ressources naturelles (TGRN), gestion contractualisée des forêts (GCF), aires protégées, aires de pêche gérées localement (APGL), gestion intégrée des zones côtières (GIZC), etc.

41. Le nom de l'émission, *tehigny*, désigne une canne utilisée pour prendre un appui, pour se repérer dans le cas d'une personne aveugle, ou encore pour faire déplacer une pirogue dans un lagon.

## ● La formation des acteurs à la gestion de l'environnement et à la gestion de projet

Le Gret met en place des mécanismes financiers et organise des formations techniques pour soutenir des actions concrètes portées par les communautés et la PCADDISM dans une optique de préservation de l'environnement.

**Deux mécanismes sont successivement mis en place pour soutenir financièrement des initiatives locales en faveur de l'environnement.** Le premier consiste en la mise en place d'un double guichet de petites subventions (géré par le Gret) et de moyennes subventions (géré par la COI) qui permettent, dans le cadre du projet GIZC, de financer une vingtaine de microprojets dédiés soit à la protection de l'environnement (éducation environnementale, gestion des ressources naturelles), soit à des activités génératrices de revenus alternatifs (envisagées comme des sauvegardes sociales et économiques<sup>42</sup>). L'accès au guichet étant ouvert aux seules associations légalement enregistrées, une dizaine d'associations sont créées spécialement pour avoir accès au financement. Toutes sont formées succinctement par le Gret au montage de projets, au suivi-évaluation, au *reporting* financier et aux exigences des procédures bailleurs. Tandis que la PCADDISM assure le suivi des projets, le Gret consacre beaucoup d'énergie à aider les acteurs communautaires à respecter les exigences des financeurs. Ce premier mécanisme permet aux communautés de concevoir des actions limitant leurs impacts sur l'environnement, tout en renforçant la conscientisation de la population en matière d'environnement. Cependant, la plupart des associations cessent leurs activités en fin de financement, qui n'est pas renouvelé, et certains résultats ne sont pas au rendez-vous du fait d'un manque d'accompagnement technique. Le constat est que cette modalité de financement aura finalement permis un « saupoudrage » « *one shot* » sur l'île, avec un impact relativement limité en matière d'*empowerment* et de soutien à l'émergence d'une société civile sensibilisée à l'environnemental. Un second mécanisme est ensuite mis en place, qui s'appuie sur les leçons tirées de la première expérience. Un nouveau guichet, financé par le SEF-SGP et coordonné par la PCADDISM, permet aux communautés (et non plus aux associations) de concevoir et de mettre en œuvre dix-sept microprojets. Le Gret décide de focaliser son appui technique sur la PCADDISM et sur le pourtour de la forêt de Kalalao, qui concentre un haut niveau de vulnérabilité sociale et écologique.

Dans le même temps, le Gret organise des actions de formation et de renforcement de capacités à destination des communautés et de la PCADDISM. Elles ciblent l'acquisition de compétences techniques par les acteurs engagés dans la protection des forêts ainsi que la professionnalisation de la plateforme. Une dizaine de personnes sélectionnées

---

42. Sauvegardes sociales et économiques associées à la création de la future aire marine protégée : appui fourni dans la perspective des efforts auxquels consentira la communauté pour réduire la pression qu'elle exerce sur l'environnement.



pour leur engagement bénéficiant de formations techniques sur la restauration écologique (conduite de pépinières, restauration active et passive, suivi phénologique et suivi des restaurations) qui se déroulent à Sainte-Marie ou à l'extérieur dans le cadre d'un partenariat entre le Gret et le Missouri Botanical Garden (MBG), qui dispose d'une expertise sur ces sujets à Madagascar. Les personnes formées appartiennent en général à des associations spécialisées (Tsiry Vao, Conservatoire botanique de Sainte-Marie, Vehivavy Miaro ny Tontolo Iainana – Femmes et environnement – Jardins d'Ankarena) ou sont des volontaires ayant décidé de s'engager dans la protection des forêts (pépiniéristes villageois, mais également des membres des patrouilles communautaires). Elles sont formées à l'utilisation d'outils de suivi des infractions, l'outil SMART, communément utilisé à Madagascar par les ONG environnementales.

Le renforcement des capacités de la PCADDISM, à la fois de son secrétariat technique et de son bureau, et aussi de ses cellules locales, porte à la fois sur des compétences transversales inhérentes à la vie d'une association (gestion de projet, gestion administrative et financière, gestion de conflits, etc.) et sur des sujets plus techniques (gestion et gouvernance des aires protégées, gestion des ressources naturelles, droit environnemental, communs, etc.). Ces formations sont données sous la forme de sessions ponctuelles ou en appui continu. La PCADDISM acquiert ainsi des compétences en matière de gestion de projet, reconnues par les bailleurs<sup>43</sup>.



Patrouille communautaire de surveillance de la forêt de Kalalao

43. À partir de 2020, la PCADDISM, appuyée par le Gret pour la rédaction des documents de projet, obtient deux financements de bailleurs publics : le GEF SGP et la Banque mondiale (au travers du guichet Pôles intégrés de croissance de Sainte-Marie). Félicitée pour ses modalités d'intervention inclusives et les résultats obtenus, la PCADDISM est montrée en exemple à suivre. Le GEF SGP invite son principal partenaire, le réseau TafoMihavo (réseau des communautés gestionnaires des ressources naturelles à Madagascar), à s'inspirer des modes d'intervention de la PCADDISM et encourage cette dernière à soumettre sa candidature au Prix EcuadorPrize, qui récompense des initiatives communautaires en faveur de l'environnement.

## ● L'APPRENTISSAGE DE LA FUTURE COGESTION EN PRATIQUE

Le Gret soutient plusieurs actions permettant d'expérimenter des mécanismes pilotes de cogestion qui, en pratique, pourront s'appliquer dans le cadre de la future aire protégée. Ces actions, qui portent sur la surveillance et la restauration de forêts, permettent de tester des collaborations entre les communautés et les services techniques.

Tout d'abord, trois **patrouilles communautaires volontaires, les Komity Mavingan**, sont mises en place. Cela fait suite à une proposition des communautés formulée en 2019 pour réduire les délits dans la forêt de Kalalao. Chaque Komity Mavingan assure deux missions par mois. Les patrouilles relaient leurs informations aux chefs de *fokontany* ainsi qu'au Gret, qui les transmet ensuite aux autorités (CEF, préfecture, commune). Lorsqu'un délit est constaté, un contrôle contradictoire est effectué en présence des Komity Mavingan par le Gret, les cellules PCADDISM et le *fokontany*, ainsi que par le cantonnement. Ces patrouilles communautaires permettent d'expérimenter une modalité de surveillance qui pourrait être institutionnalisée dans le cadre de la gestion de la future aire protégée en cogestion de forme conjointe<sup>44</sup>. Tant que l'aire protégée n'est pas officiellement créée, les Komity Mavingan n'ont aucune prérogative légale<sup>45</sup>. Les autorités environnementales acceptent toutefois de collaborer avec ce dispositif de surveillance communautaire, qui renforce leur action et leur permet d'avoir de la visibilité sur ce qui se passe sur terrain. Dans la pratique toutefois, la collaboration entre les Komity Mavingan et le CEF s'avère difficile. Les patrouilles font en effet part à la PCADDISM de suspicions de corruption des services environnementaux, de rapports falsifiés et de connivence avec les délinquants. De leur côté, les fonctionnaires du CEF mobilisés lors des contrôles s'arrangent souvent pour ne pas être présents sur les lieux des infractions lors des visites conjointes, laissant les délits sans suite. La défiance entre les communautés et le CEF s'illustre notamment en octobre 2022 : alors que le Gret organise le lancement formel d'une nouvelle saison de surveillance, le préfet nouvellement nommé demande que les Komity Mavingan passent sous l'autorité des chefs de *fokontany* et sous la supervision du CEF, en qualité de *Vaoemieran'ny Ala* (VNA), c'est-à-dire des patrouilles de surveillance forestière de l'État<sup>46</sup>. Les Komity Mavingan,

44. La surveillance communautaire est une composante centrale d'une aire protégée en cogestion. Les communautés peuvent appréhender, sanctionner des délinquants et percevoir des amendes au titre des dina de l'aire protégée, et doivent mobiliser les agents assermentés de l'État (officiers de police judiciaire comme les services du cantonnement de l'environnement et des forêts) pour les délits renvoyant au Code forestier.

45. La législation prévoit trois situations de surveillance communautaire : les patrouilles d'une aire protégée rattachées au gestionnaire de l'aire protégée (Code de gestion des aires protégées) ; les patrouilles d'un TGRN rattaché à la VOI gestionnaire (Volondron' Olona Ifotony – organisation communautaire de base) (loi Gelose 96-025 et décret 2001-122 GCF) ; et les Vaoemieran'ny Ala (VNA) rattachés aux chefs de fokontany et sous la supervision du CEF. Les Komity Mavingan n'entrent dans aucun de ces cas de figure.

46. Les Vaoemieran'ny Ala (VNA) sont des patrouilles de surveillance forestière créées et mandatées par l'État, rattachées aux chefs de fokontany et placées sous la supervision du CEF.



d'initiative villageoise, sont réticents à passer sous la supervision du cantonnement, qui ne bénéficie pas de la confiance de la population. De son côté, le chef du CEF, qui ne souhaite pas avoir des surveillants trop pointilleux, tente de contourner la demande du préfet<sup>47</sup> en proposant de nommer d'autres personnes comme VNA.

Les parties prenantes conviennent alors de créer une **commission de lutte contre les délits environnementaux** dont le rôle principal serait d'assurer un système de veille et d'alerte des délits environnementaux ainsi que le suivi de leur instruction au tribunal. Présidée par le CEF et animée par le Gret en qualité de facilitateur, la commission serait composée du préfet, du maire, de quelques chefs de *fokontany*, de propriétaires terriens des zones forestières, de la PCADDISM et de ses cellules. Le Gret propose que cette commission (qui n'est toujours pas créée) puisse être plus tard rattachée au comité d'orientation et d'évaluation<sup>48</sup> de la future aire protégée.



*Patrouille communautaire de surveillance de la forêt de Kalalao*

47. Le CEF ne peut légalement pas s'y opposer car la décision est une prérogative partagée entre le préfet, le maire et le directeur de la Direction régionale de l'environnement et du développement durable (DREDD), son supérieur.

48. Le comité d'orientation et d'évaluation est l'une des structures de la gouvernance d'une aire protégée, au côté du comité de gestion.

**Des expériences pilotes de restauration écologique** sont également conduites par les villageois en collaboration avec le cantonnement de l'environnement (CEF) et des forêts. Trois pépinières villageoises « modèles » sont mises en place avec l'appui du Gret pour la restauration de la forêt de Kalalao, avec le soutien technique du Missouri Botanic Garden (MBG). Celles-ci permettent de tester des actions de reforestation ainsi que des incitations à la conservation. L'équilibre économique des pépinières n'est cependant pas encore atteint et dépend de financements du projet. Par ailleurs, la collaboration avec le CEF pour l'organisation des opérations de reboisement souffre de planifications rigides et quantitatives répondant à des instructions du MEDD, qui reposent avant tout sur des agendas politiques<sup>49</sup> au détriment d'une prise en compte pragmatique des conditions écologiques et climatiques locales pour le choix des espèces et des sites.

Ces opérations pilotes de surveillance et de restauration, conduites conjointement par les services environnementaux, les populations et la PCADDISM, leur permettent dans la pratique d'acquérir de l'expérience de cogestion. Les difficultés rencontrées, et aussi les résultats positifs obtenus, sont autant de sources d'apprentissage qui constitueront un atout lors de la mise en œuvre de la gestion de la future aire protégée. ●



Pépinière



Reboisement communautaire à Kalalao

---

49. Le programme ministériel prévoit la restauration de 750 000 ha par an dans le pays. Ces 750 000 ha sont répartis entre tous les districts du pays, qui à leur tour les répartissent par commune.

## LA PAROLE À



« Pour moi, le *dinabe* est un outil déjà utilisé par nos ancêtres pour gérer les conflits sociaux. D'après mon grand-père, les anciens et les sages de chaque village ou hameau appliquaient le *dina*, ce qui permettait plus d'harmonie sociétale qu'aujourd'hui. L'actuel *dinabe* de Sainte-Marie est un *dina* moderne par le fait qu'il a été homologué par l'administration compétente. Son champs d'application est aussi plus large que celui des anciens *dina*.

Ce sera très compliqué de le faire diffuser dans tous les villages et hameaux de Sainte-Marie. À mon avis, l'application du *dinabe* sera compliquée si on ne trouve pas un système de gouvernance proche de celui de l'ancien *dina*. S'ajoute à cela le refus de reconnaissance par certains représentants de l'administration et par les malfaiteurs résidant à Sainte-Marie.

Avec la solidarité de tous, le *dinabe* est un tournant historique vers la bonne gouvernance et paix social dans toute l'île. »

**Wistancia TSIAFINDRA, résidente du village de Loukinty**



« La mise en place d'une aire sous protection est une importante solution pour légaliser les actions de préservation de l'environnement menées depuis longtemps par certains leaders communautaires. C'est aussi une réponse au problème de déclin de ressources naturelles comme les poissons, la forêt ... Avec la migration, la population de l'île de Sainte-Marie a presque doublé depuis trente ans, et à mon avis l'aire protégée limitera les problèmes d'ordre environnemental, social et économique. Plus important, je suis rassurée sur la revalorisation de notre identité culturelle si nous restons sur la catégorie V.

J'ai cependant quelques points d'hésitation : comment faire concorder conservation et exploitation des ressources ?

Comment convaincre les gens, et surtout les jeunes, de respecter les sites sacrés et la tradition saint-marienne ? Et comment cohabiter avec les agents administratifs dans la gestion de l'aire protégée compte tenu de l'actuel niveau de corruption à Madagascar ? »

**Saida VOUAVEY, habitante du village d'Agnalamboanio**



PARTIE 4

# Quels apprentissages pour une approche par les communs ?

## UN PROJET DE DÉVELOPPEMENT CATALYSEUR DE L'EXPRESSION D'UNE DYNAMIQUE SOCIALE

L'incapacité des projets de développement à faire émerger ou à soutenir des organisations porteuses de transformations sociales effectives et durables est souvent pointée du doigt. L'abondante littérature sur la « participation » des bénéficiaires ainsi que les débats sur la « localisation de l'aide » soulignent en général l'inadaptation des procédures projets (cadres logiques notamment) et leur temporalité pour accompagner des processus sociaux longs aux évolutions peu prévisibles. Tout en prônant un meilleur usage de « l'outil projet » pour **susciter et accompagner** des dynamiques sociales de « faire commun », l'approche par les communs n'échappe pas à la critique de ceux qui affirment qu'un projet de développement, par nature exogène (dans sa conception, son financement voire sa mise en œuvre), ne saurait susciter l'émergence d'une dynamique de commun, par nature endogène (portée par les *commoners* et les acteurs locaux).

L'expérience de Sainte-Marie est inspirante et permet d'avancer que le projet GLIZC initial, porté et mis en œuvre par des acteurs « exogènes » à l'île (les bailleurs, le Gret, le gouvernement central), a joué un rôle de catalyseur de l'émergence d'une dynamique sociale « endogène ». La conduite du diagnostic participatif organisée par le projet a tout d'abord permis aux acteurs locaux (notamment les populations saint-mariennes, mais aussi les pouvoirs publics locaux et les opérateurs privés) de révéler et d'exprimer des injustices et des urgences sociales et écologiques propres à l'île. La plateforme de concertation leur a ensuite permis de réfléchir ensemble sur les causes, de formuler d'éventuelles solutions et de mettre en évidence la nécessité de rendre la gouvernance effective et plus juste. La proposition du Gret de créer une plateforme démocratiquement constituée et décentralisée à l'échelle du territoire a généré des espoirs. Le sentiment latent d'injustice et de défiance vis-à-vis des pouvoirs publics,

ainsi que l'élection d'un nouveau maire jeune et porteur de volonté de changement, a constitué un terreau favorable à l'émergence « endogène » de la plateforme citoyenne PCADDISM, créée en réaction à l'insistance du comité national GIZC de vouloir imposer un modèle centralisé contre l'avis et les espérances des acteurs de l'île.

Ainsi un projet d'aide au développement peut-il, parfois même sans le prévoir, créer les conditions d'émergence d'une dynamique sociale endogène, dont les modalités d'expression et d'organisation restent toutefois imprévisibles. L'outil projet peut également être mobilisé pour accompagner les premiers pas de telles dynamiques sociales, notamment par le biais de facilitateurs engagés (ici les équipes du Gret)... tant que ceux-ci sont perçus comme utiles par les parties prenantes.

## L'EMPOWERMENT DES USAGERS, UN PRÉALABLE À LA GOUVERNANCE PARTAGÉE

---

L'approche par les communs met l'accent sur l'action collective et l'apprentissage collectif dans la construction d'une gouvernance partagée dans laquelle toutes les parties prenantes, conscientes de leurs interdépendances autour de l'enjeu commun, dialoguent, décident et contrôlent ensemble. Cette focale exige d'équilibrer les rapports de force. Sauf rare exception, les situations d'action se caractérisent en effet par des asymétries de pouvoir significatives entre parties prenantes, certaines étant mieux dotées que d'autres (en information, en relations, en moyens, etc.) ou plus habituées à prendre des décisions (du fait d'une estime de soi plus importante, ou grâce à une meilleure maîtrise des codes) et à être reconnues comme telles. Pour être effective, une gouvernance partagée suppose comme préalable l'*empowerment* des acteurs les moins dotés, les moins habitués et les moins reconnus. Également appelé *encapacitation* au Québec, l'*empowerment* recouvre à la fois un processus d'**apprentissage** dans la pratique, et une acquisition de **pouvoir** de décider et d'agir. Il participe ainsi à un processus d'émancipation individuelle et collective porté et vécu par les acteurs concernés, qui deviennent moteurs de transformation sociale. Dans le cadre d'une approche par les communs, un projet d'aide au développement peut contribuer à créer les conditions de l'*empowerment* sous diverses formes. À Sainte-Marie, le projet a ainsi soutenu la plateforme citoyenne PCADDISM dans ses fonctions de facilitation d'échanges, d'expression, de revendication, de formulation de proposition et d'action. Il a contribué à rééquilibrer l'accès à l'information, à favoriser les mises en réseau. Il a encouragé et appuyé des initiatives locales et organisé des formations techniques. Il a aussi permis des expérimentations pratiques d'actions conduites conjointement par les villageois et les services environnementaux, source d'apprentissage de la co-gestion de la future aire protégée en construction.



## PRENDRE APPUI SUR LES RÈGLES COUTUMIÈRES

---

Pour être effective, une gouvernance partagée suppose que les règles décidées en commun reposent sur des normes et des valeurs partagées par l'ensemble des parties prenantes et prennent appui sur les pratiques des membres du commun ainsi que sur les registres d'autorités qu'ils reconnaissent comme légitimes. Le processus original d'élaboration du *dinabe*, conduit par l'ensemble des dix-sept villages de l'île sous la coordination de la PCADDISM et avec l'appui du Gret, en est une illustration originale. En prenant appui sur les *dina* oraux (conventions sociales) des *fokonolona* (communautés villageoises partageant souvent des ancêtres communs), respectés par les populations et sous l'autorité des *tangalamena* (autorités coutumières de l'ethnie majoritaire Antenosy), les 43 articles du *dinabe* rappellent ou fixent un certain nombre de règles de vie ciblant la paix sociale et le respect de la nature et des ancêtres sur le territoire de l'île. Perçue comme une alternative à un *fanjakana* (État) incapable de faire respecter la loi et d'assurer la justice sociale et environnementale, cette initiative a suscité une forte adhésion et une grande mobilisation des villageois, qui ont pris une part active à la définition des règles. Prenant appui sur la loi malgache, la PCADDISM a soumis le *dinabe* au tribunal de justice pour le faire homologuer afin de le rendre exécutoire et opposable à quiconque sur le territoire, *Antenosy* ou non. Cette homologation permettra d'articuler deux registres de gouvernance : coutumière et publique.

Prendre appui sur les règles coutumières n'est cependant pas sans poser quelques questions. On peut s'interroger sur les conditions de l'applicabilité du *dinabe*, qui reposera en premier lieu sur la compréhension de ses articles. Rédigés par les communautés essentiellement *antenosy*, puis traduits en malgache, leur formulation parfois peu explicite repose sur des représentations et des codes que tout le monde ne maîtrise pas sur l'île. Par exemple, l'article sur l'interdiction de « colporter des rumeurs » ne définit pas ce qu'est une rumeur. Autre exemple, la version initiale de l'article portant sur l'interdiction de la recherche scientifique sur les baleines (le *zagnaharibe*, animal sacré des Antenosy) ne donnait aucune précision quant au périmètre d'application. Il a fallu d'après négociations entre les communautés et l'association spécialisée dans la protection et la recherche sur les baleines pour finalement clarifier ce périmètre des « eaux de Sainte-Marie » et s'accorder sur une distance de cinq kilomètres à partir de la côte comme élément tangible accepté par tous. Il reste donc à fournir un gros travail d'apprentissage collectif pour arriver à une compréhension partagée de ces règles, dans lequel les *kaboro* (comités villageois en charge de faire appliquer les *dinabe*) auront un important rôle à jouer. D'autres interrogations peuvent aussi se poser quant au contenu de plusieurs règles du *dinabe*, qui reflètent une conception de la justice sociale et environnementale *antenosy*, qui n'est pas nécessairement toujours partagée par les personnes non *antenosy*, notamment celles d'origine européenne.

Ces observations ne retirent toutefois en rien l'intérêt de ces règles, produites et respectées par la majorité des usagers de l'île. Le processus de création de l'aire protégée devra toutefois veiller à créer des conditions de mise en discussion, de clarification, d'ajustement et d'enrichissement de ces règles associant l'ensemble des parties prenantes.

## DES CADRES JURIDIQUES CAPABLES D'HÉBERGER LA DYNAMIQUE SOCIALE ET LA GOUVERNANCE PARTAGÉE

---

La reconnaissance par l'État des communs et de leur dispositif de gouvernance figure parmi les huit principes d'Elinor Ostrom. L'expérience de Sainte-Marie se place d'emblée dans cette perspective. Les communautés, la PCADDISM et les autres acteurs ont ainsi très tôt exploré les voies légales et les dispositifs juridiques permettant d'héberger le processus de (re) construction d'une gouvernance juste et équitable sur les ressources naturelles.

Il y a d'abord le travail de réflexion mené par les communautés et la PCADDISM, avec l'appui du Gret, pour reprendre le contrôle des ressources naturelles au niveau des villages. Leur intérêt pour la reconnaissance d'aires de pêche gérées localement (APGL), dans le cadre du réseau Mihari, les a conduites à identifier le *dina* comme la modalité juridique la mieux adaptée pour légaliser les règles locales autour des ressources halieutiques. Les difficultés rencontrées pour la reconnaissance des *dina* villageois (autour des ressources halieutiques) les ont amenées à proposer de développer un grand *dina*, le *dinabe*, à l'échelle de l'ensemble du territoire, qui devra être homologué par l'État et devenir ainsi force de loi applicable sur toute l'île.

Dans le même temps, les parties prenantes, à l'occasion d'une « réunion des partenaires », ont fait le choix de s'engager à créer une nouvelle aire protégée, marine et terrestre, de catégorie VI, en cogestion de forme conjointe. Ce choix offre un deuxième cadre juridique qui légitime et « héberge » dorénavant la dynamique initiée par les Saint-mariens et par celles et ceux qui luttent pour préserver les écosystèmes et davantage de justice sociale. Il impose dans le même temps **un certain nombre de procédures** ainsi qu'un cadre institutionnel dans lesquels les parties prenantes devront inscrire leur dynamique d'apprentissage et la construction de leur gouvernance partagée. Un beau défi en perspective! ●



PARTIE 5

# Perspectives

Entre 2015 et 2022, les habitants de l'île se sont mobilisés au sein de la PCADDISM pour progressivement emprunter deux chemins complémentaires visant à construire une gouvernance partagée capable de préserver l'environnement et garantir la justice sociale. Le **dinabe**, tout d'abord, qui prend appui sur la gouvernance coutumière et qui définit un ensemble de règles du vivre ensemble liant les Hommes, les ancêtres et les milieux de vie. Celui-ci est en cours d'homologation pour être applicable à tous sur l'ensemble de l'île. Le processus de **création d'une aire marine protégée**, régi par la réglementation environnementale du pays, est ensuite engagé en parallèle. L'aire protégée couvrira une partie du territoire de l'île et sa zone côtière. Tant dans la mise en œuvre du *dinabe* que dans la création de l'aire protégée, les Saint-mariens, par le biais de leurs représentants traditionnels, de leurs représentants villageois et de la PCADDISM, souhaitent jouir d'un véritable pouvoir dans le cadre de gouvernances partagées à construire. Commence alors en 2023 une période de consolidation juridique des deux processus engagés<sup>50</sup>, puis d'apprentissage collectif d'une gouvernance partagée à construire pour la mise en œuvre progressive du *dinabe* et de l'aire protégée. Deux priorités dans lesquelles le Gret devra trouver le bon positionnement, ainsi que les moyens de poursuivre son accompagnement.

## POUR SUIVRE LE PROCESSUS DE CRÉATION DE L'AIRE PROTÉGÉE

Outre le processus d'homologation du *dinabe* par l'État, sur lequel le Gret a peu de prise, la poursuite du processus administratif et légal de création de l'aire protégée constitue une priorité. En tant que promoteur de la création de l'aire protégée, le Gret aura notamment pour rôle d'organiser les quatre grandes phases du processus :

50. À la date de publication de ce carnet (mars 2025), on sait que le *dinabe* sera homologué par le jugement n° 303 du 18 juillet 2023 du tribunal de première instance de Fénérive-Est. Par ailleurs, le Gret et la PCADDISM ont reçu le 26 novembre 2024 l'aval de la commission SAPM (Système des aires protégées de Madagascar) pour engager la demande d'arrêt interministériel de mise en protection temporaire de l'aire marine et terrestre protégée. Le détail de ces processus sera décrit dans un futur carnet.

la phase I d'initiative de création (bien engagée), la phase II de mise en protection temporaire, la phase III de gestion des conflits intersectoriels, la phase VI de création définitive (voir figure 6 partie 3). Pour chacune de ces phases, il s'agira de faciliter la **construction de modalités de gouvernance** acceptées par toutes les parties prenantes. Cela inclut la composition, la répartition des rôles, la représentation et le poids relatif des parties prenantes dans les instances de décision de l'aire protégée durant ses phases de création, mais également les instances où seront discutés les litiges susceptibles d'apparaître, notamment durant les phases II et III, et qui permettront aux parties prenantes de décider des ajustements à apporter aux règles ou aux autres décisions. Une question centrale sera celle de la place et du rôle de la PCADDISM dans ce dispositif : représentative des communautés saint-mariennes au sein des instances de gouvernance, ou garde-fou du respect de leurs intérêts ?

## ACCOMPAGNER LA DYNAMIQUE D'APPRENTISSAGE COLLECTIF

---

Une autre priorité du Gret est de poursuivre l'accompagnement du processus d'apprentissage collectif engagé par les parties prenantes. Celui-ci portera sur différents fronts : la mise en œuvre du *dinabe*, la définition et la mise en œuvre des règles de protection environnementale liées à l'aire protégée, les dispositifs de surveillance des forêts, les mécanismes de restauration écologique, etc. Un effort particulier sera porté sur la diffusion large, accessible et compréhensible par tous les habitants de Sainte-Marie des règles du *dinabe* et des futures règles de l'aire protégée. Les acteurs communautaires, les pouvoirs publics et le secteur privé testeront ensuite des modalités de décision et d'action conjointe. Une attention particulière sera portée à la mise en place de **mécanismes de suivi réflexif** portant à la fois sur les dispositifs de gouvernance (*dinabe* et aire protégée) et sur les effets de ces règles sur l'environnement et en matière de justice sociale. Le suivi réflexif pourra s'appuyer sur le travail engagé avec l'appui du Cirad, qui recommande notamment que les outils de suivi soient peu coûteux, facilement appropriables par les acteurs locaux et qu'ils correspondent à leurs univers respectifs de représentations (autrement dit ce qui a de la valeur pour eux). Ce suivi devrait pouvoir être étendu à tout le territoire de Sainte-Marie, sur l'ensemble des zones marines sous protection, les blocs forestiers et les mangroves au-delà de la forêt de Kalalao par exemple, ce qui supposera de mobiliser des moyens financiers plus importants. En tant qu'accompagnateur, le Gret veillera à sa posture et à son positionnement, tant vis-à-vis de la PCADDISM (en particulier dans ses actions d'*empowerment* et d'interpellation) que des pouvoirs publics. ●

## GLOSSAIRE

---

**ACTION COLLECTIVE.** « Action entreprise par un groupe (soit directement, soit en son nom au travers d'une organisation) en faveur des intérêts partagés et perçus de ses membres (Scott et Marshall, 2009). Les théories de l'action collective se réfèrent au partage des coûts et des avantages de l'action collective pour gérer des biens publics ou collectifs<sup>1</sup>. »

Le concept d'action collective que nous utilisons s'inscrit dans la théorie développée par Elinor Ostrom en opposition aux thèses qui postulent que les individus ne voient que leurs intérêts particuliers de court terme et sont incapables de prendre des décisions d'intérêt collectif ou de long terme, nécessitant de ce fait des solutions imposées de l'extérieur, *via* l'État ou la privatisation. Ostrom a démontré qu'au contraire, les individus peuvent, par leur action collective, créer une institution commune où chacun s'engage à suivre les règles, selon un principe de surveillance mutuelle<sup>2</sup>. L'action collective, créant ainsi le commun, est aussi qualifiée de « *commoning* » ou de « faire commun ». Créer les conditions de l'action collective est une dimension centrale de l'approche par les communs.

**APPROCHE PAR LES COMMUNS.** Façon de réfléchir et de conduire une intervention d'aide au développement lorsque que celle-ci souhaite faciliter la construction de gouvernances partagées « en communs ». Une approche par les communs affirme une intention politique de justice sociale et environnementale, mobilise les cadres conceptuels des communs, mais aussi de l'économie sociale et solidaire ou de l'éducation populaire, et fait appel à des méthodes de facilitation.

**COMMONER.** Acteur social, individuel ou institutionnel qui, en tant que partie prenante d'un commun, s'engage à la fois dans l'apprentissage pratique du faire commun (*commoning*) ainsi que dans la construction d'une gouvernance partagée visant la préservation des milieux de vie et la justice sociale et environnementale.

**COMMONING.** Voir « Faire commun ».

---

1. Antona M., Bousquet F. (2017), p. 125.

2. Ostrom E. (1990).

**COMMUN.** Dynamique d'organisation sociale dans laquelle un ensemble d'acteurs, interdépendants et directement concernés par un enjeu commun, décide de s'engager dans une action collective pour construire une gouvernance partagée. Celle-ci définit et met en œuvre, dans le cadre d'un processus d'apprentissage collectif continu, des règles d'accès et d'usage jugées équitables, qui garantissent la durabilité sociale, économique et environnementale de l'objet du commun (une ressource, un service ou un territoire par exemple).

**EMPOWERMENT.** Processus d'apprentissage individuel et collectif par lequel les populations acquièrent, dans la pratique, du pouvoir de dire, d'agir, d'être reconnu et de prendre des décisions concernant ce qui a un impact sur leurs vies et la société dans laquelle ils vivent. Le concept d'*empowerment* articule deux dimensions « celle du pouvoir, qui constitue la racine du mot, et celle du processus d'apprentissage pour y accéder<sup>3</sup> ». Il peut désigner ainsi autant un état (être *empowered*) qu'un processus à la fois individuel, collectif, social ou politique. Cela implique « une démarche d'autoréalisation et d'émancipation des individus, de reconnaissance de groupes ou de communautés et de transformation social<sup>4</sup> ».

**FACILITATION.** La facilitation consiste à créer les conditions de la coopération entre différents acteurs, créer les conditions de l'action collective, créer les conditions de l'apprentissage collectif. Le facilitateur aide le collectif à prendre conscience de ses besoins et à trouver ses propres solutions. Dans le cadre de l'approche par les communs, dès lors qu'une intention politique de l'intervention d'aide est précisée, le facilitateur n'est pas neutre mais au contraire « engagé » pour plus de justice sociale, environnementale et de résilience.

**FAIRE COMMUN.** « Le "faire commun", ou *commoning* (Bollier *et al.* 2014 ; Coriat, 2020), est le processus qui conduit des individus à se mobiliser pour mettre en partage des savoirs, des expériences, des moyens humains, techniques ou financiers, en vue de la réalisation d'un intérêt commun et approprié. Il est l'essence de l'action collective<sup>5</sup>. »

**GOVERNANCE.** Processus par lequel est créé un répertoire de règles, de normes et de stratégies qui guide le comportement des acteurs dans un domaine donné d'interactions politiques<sup>6</sup>. Un système de gouvernance englobe tant les acteurs et institutions que les normes mobilisées formelles et informelles, ou que les pratiques d'élaboration de règles, leur mise en œuvre et leur contrôle. Ces règles peuvent être objet de consensus ou de mise en concurrence entre les acteurs. De façon prescriptive, la gouvernance se réfère au pouvoir de décider de règles et aux différents registres d'autorité sur lesquels elles reposent.

---

3. Bacqué M.-H., Biewener C. (2013a), p. 25.

4. Bacqué M.-H., Biewener C. (2013a), p. 6.

5. Aubert S., Botta A. (2022), p. 240.

6. McGinnis M.D. (2011).

**GOVERNANCE PARTAGÉE.** Modèle d'action publique qui postule que chacun des acteurs concernés, notamment les citoyens, mais aussi les secteurs public et privé, exerce un pouvoir réel dans les prises de décision et le contrôle de leur application. Nous pouvons la qualifier de **gouvernance partagée « en communs »** lorsque la gouvernance est construite et constamment améliorée dans une dynamique sociale de commun, notamment d'action collective et d'apprentissage collectif. Le qualificatif « en communs » souligne le caractère dynamique et évolutif de ce type de gouvernance.

**GOVERNANCE PARTAGÉE « EN COMMUNS ».** Une gouvernance partagée « en communs » signifie que la gouvernance est construite et constamment améliorée dans une dynamique sociale de commun, notamment d'action collective et d'apprentissage collectif. Le qualificatif « en communs » souligne le caractère dynamique et évolutif de ce type de gouvernance.

**INSTITUTION.** Les institutions regroupent à la fois les organisations et les règles, les modes de faire et d'être, mais également les structures de pensée, concepts et paradigmes générés et utilisés pour structurer les modes d'interaction au sein de ces organisations dans le but d'influer sur les décisions individuelles et collectives.

Pour Ostrom, « le terme "institution" n'est pas [...] synonyme d'organisation. Le terme signifie "un ensemble de règles réellement mises en pratique par un ensemble d'individus pour organiser des activités répétitives qui ont des effets sur ces individus, et éventuellement sur d'autres"<sup>7</sup> ».

**JUSTICE ÉCOLOGIQUE.** La justice écologique renvoie à un processus pour co-construire, entre humains et non-humains, une « éthique du vivre ensemble » au sein d'une « communauté de destin » qui lie moralement tout humain avec son environnement<sup>8</sup>. Ce processus, et les principes moraux qu'il sous-tend, doivent être localement situés : « Compte tenu de la diversité des intérêts en présence, cette perspective conduit les individus, les collectifs et les institutions à interagir pour apprécier explicitement ce qui est "juste". Cette appréciation repose sur des principes moraux qui peuvent être différents en fonction des cultures ou des échelles considérées. C'est pourquoi ces principes doivent être discutés, reformulés et réaffirmés au cas par cas pour légitimer, définir et encadrer les actions à initier ou à soutenir simultanément à différentes échelles territoriales<sup>9</sup> ».

---

7. Ostrom E. (2009), p. 9.

8. Mathevet R. et al. (2010).

9. Aubert S., Botta A. (2022), p. 242.

**JUSTICE ENVIRONNEMENTALE.** Dans une situation de justice environnementale, les individus ou les groupes ont la liberté de se soustraire à un impact environnemental auquel ils sont confrontés, mais aussi de tirer des bénéfices des interactions avec leur environnement. Cette notion s'inscrit dans une conception « écocentrée de l'environnement<sup>10</sup> », c'est-à-dire un rapport de l'humain à la « nature » toujours extérieur, même si cela s'inscrit dans la dénonciation de sa destruction. Certains chercheurs ont tenté de qualifier différentes formes d'oppression environnementale pour définir des injustices environnementales<sup>11</sup>, alors que Joan Martinez Alier a formulé la notion de « conflits écológico-distributifs », définie comme « les protestations collectives contre les injustices environnementales qui portent sur les conditions de vie, l'accès aux ressources naturelles et la répartition de la pollution. [...] Ils se superposent à d'autres conflits sociaux axés sur des questions de classe, d'ethnicité, ou d'identité autochtone, de genre, de caste ou de droits territoriaux<sup>12</sup>. » La notion de justice environnementale étant centrée sur les situations vécues par les humains, et moins sur les milieux de vie et les écosystèmes, il est utile de s'intéresser de manière complémentaire à la notion de justice écologique.

**JUSTICE SOCIALE.** La notion de justice sociale est un jugement collectif et éthique propre à chaque contexte, posé par les parties prenantes dans le cadre de délibérations démocratiques sur ce qu'ils estiment être juste ou non. Cette acception de la justice sociale repose sur le postulat que toute personne est raisonnable et responsable, libre de définir ses propres objectifs de vie, et dotée du pouvoir d'agir sur son environnement, dans le sens de son bien-être personnel, mais aussi au-delà, par compassion (c'est-à-dire avec le souci des autres) ou par engagement (en se fixant des objectifs qui n'aboutissent pas nécessairement dans le sens de son bien-être). Ainsi, tout ce qui contribue à accroître la liberté de choix et la capacité d'agir des personnes, individuellement et collectivement, contribue à la justice sociale. C'est par exemple le cas des conventions internationales et des lois nationales qui ont pour but de garantir les droits humains, de l'éducation... et aussi des initiatives visant à appuyer des dynamiques de communs. Concrètement, dans la pratique, on observe qu'il est souvent plus facile de repérer collectivement ce qui est injuste que de définir ce qui est juste. Cette conception de la justice sociale, située dans son contexte et pragmatique, s'apparente à « l'idée de justice » développée par l'économiste indien Amartya Sen<sup>13</sup>.

---

10. Blanchon D. et al. (2009).

11. Ibid.

12. Martinez Alier J. (2022), p. 325.

13. Sen A. (2010).

**SITUATION D'ACTION.** Espace social dans lequel des acteurs observent des informations, sélectionnent des actions, s'engagent dans des modèles d'interaction et obtiennent des résultats de leur interaction. Boîte noire où les choix politiques sont faits<sup>14</sup>.

**SUBSIDIARITÉ.** La notion de «subsidiarité», d'après Ostrom, est intéressante pour appréhender la complémentarité des différents échelons territoriaux. Le principe est que chaque acteur, à son échelle, doit seulement faire et décider ce qui lui incombe. En d'autres termes, que ne soit pas fait à un niveau plus élevé ce qui peut être réalisé à un niveau plus bas avec la même efficacité, et que chacun reconnaisse le rôle que chaque niveau a à jouer<sup>15</sup>. Lorsque chaque acteur a le même pouvoir de décision que les autres, on parle alors de «subsidiarité horizontale».

**SUBSIDIARITÉ HORIZONTALE.** La subsidiarité horizontale pose la règle selon laquelle l'administration publique privilégie l'initiative autonome des citoyens dans l'exercice d'activités d'intérêt général lorsque celle-ci existe. «Ainsi, les citoyens peuvent s'organiser pour s'occuper directement des espaces et services d'intérêt commun, en lieu et place des institutions, tout en garantissant que ces dernières appuient activement ces pratiques de mises en communs, protègent l'intérêt général et jouent le rôle de garant en dernier ressort<sup>16</sup>». Ce principe de subsidiarité horizontale a été intégré dans la constitution italienne en 2001.

**SUIVI RÉFLEXIF.** Les mécanismes de suivi réflexif permettent aux *commoners* de suivre l'évolution de la ressource, du service ou du territoire dont ils prennent soin ensemble dans le cadre d'une gouvernance partagée. À la différence du suivi-évaluation d'un projet, conçu et mis en œuvre par l'opérateur de développement, le suivi réflexif du commun est conçu et mis en œuvre par les *commoners* pour les *commoners*. La collecte régulière d'informations sur leur objet de commun permet aux *commoners* de refléter (comme un miroir) l'effectivité et l'impact de leurs actions et des règles adoptées sur la pérennité de celui-ci, ainsi que sur l'équité de ses usages. La mise en débat de ces informations permet aux *commoners* de réfléchir aux améliorations à fournir dans leurs modes d'action, de régulation et de gouvernance pour atteindre leurs objectifs de justice sociale et environnementale. Le suivi réflexif est un élément clé de la dynamique d'apprentissage continu du commun, dont il constitue à ce titre un indicateur de bonne santé. ●

---

14. McGinnis M.D. (2011).

15. Ostrom E. (1990).

16. Société des communs (s.d.), p. 9.

## BIBLIOGRAPHIE

---

- Antona M., Bousquet F. (dir.) (2017), *Une troisième voie entre l'État et le marché : échanges avec Elinor Ostrom*, Versailles, Éditions Quæ, 143 p.
- Aubert S., Botta A. (dir.) (2022), *Les communs : un autre récit pour la coopération territoriale*, Versailles, Éditions Quæ, 272 p.
- Aubert S., Gaidet-Drapier N., Mathevon B., Ramasinoro N., Travouck C., Doufoukou L., Moro J., Tsiankoraka T., Todizara E., Botouhely JDD. (2022), *Vers la gouvernance partagée d'une aire protégée « nouvelle génération » à Sainte-Marie*, Cirad, Gret, PCADDISM, 73 p., rapport de mission, version 14/05/2022, document interne.
- Bacqué M.-H., Biewener C. (2013a), « L'empowerment, un nouveau vocabulaire pour parler de participation ? » *Idées économiques et sociales*, 2013/3, n° 173, p. 25-32, <https://doi.org/10.3917/idee.173.0025>
- Bacqué M.H., Biewener C. (2013b), *L'empowerment, une pratique émancipatrice ?* La Découverte, 175 p.
- Balloux C. (2018), *Analyse des pratiques agraires autour de la forêt tropicale de Kalalao, Sainte-Marie, Madagascar*, Mémoire de fin d'études, master Agris Mundus, spécialité Ressources, systèmes agricoles et développement, Montpellier SupAgro, 102 p.
- Bernos T.A., Travouck C., Ramasinoro N., Fraser D.J., Mathevon B. (2021), "What can be learned from fishers' perceptions for fishery management planning? Case study insights from Sainte-Marie, Madagascar", *PLoS ONE*, 16(11): e0259792, 23p. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0259792>
- Blanchon D., Moreau S., Veyret Y. (2009), « Comprendre et construire la justice environnementale », *Annales de géographie*, n° 365-366, p. 35-60, <https://doi.org/10.3917/ag.665.0035>
- Fontaine G. (2020), *L'approche de la justice sociale dans la pensée d'Amartya Sen*, Intervention à l'Université populaire Marseille Métropole/Sociologie, 21 septembre 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=VN-Kv1QyFm0>
- GIZC Madagascar, Bases juridiques de la [GIZC] (s.d.), <https://sites.google.com/site/gizcmadagascar/Home/droit-gizc> [consulté le 4 juillet 2022].
- Lascoumes P. (1996), « Rendre gouvernable : de la "traduction" au "transcodage". L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », in Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, p. 325-338.
- *Loi n° 2001-004 du 25 octobre 2001 portant réglementation générale des Dina en matière de sécurité publique.*
- *Loi n° 2015-005 du 26 février 2015 portant refonte du Code de gestion des aires protégées.*
- Martinez Alier J. (2022), « Justice environnementale », in Kothari A. et al. (dir.), *Plurivers : un dictionnaire du post-développement*, [Marseille], Wildproject, p. 324-327.



- Mathevet R., Thompson J., Delanoë O., Cheylan M., Gil-Fourrier C., Bonnin M. (2010), « La solidarité écologique : un nouveau concept pour une gestion intégrée des parcs nationaux et des territoires », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 18, n° 4, p. 424-433, <https://doi.org/10.1051/nss/2011006>
- McGinnis M.D. (2011), "An Introduction to IAD and the language of the Ostrom Workshop: A simple guide to a complex framework", *Policy Studies Journal*, Vol. 39, No. 1, p. 169-183, <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00401.x>
- Mihari [2019], *Guide de référence des aires marines gérées localement (LMMA) à Madagascar*, Antananarivo, 33 p.
- Ramasinoro N., Mathevon B., Travouck C., Doufoukou L. (2021), [Base de données d'un diagnostic socio-économique à Sainte-Marie], fichier Excel, 21/06/2021, document interne.
- Obura D., Gudka M., Samoily M. et al. (2022), "Vulnerability to collapse of coral reef ecosystems in the Western Indian Ocean", *Nature Sustainability*, vol. 5, p. 104-113, <https://doi.org/10.1038/s41893-021-00817-0>
- Olivier de Sardan J.-P. (2021), *La revanche des contextes : des mésaventures en ingénierie sociale en Afrique et au-delà*, Paris, Karthala, 480 p., Hommes et sociétés.
- Ostrom E. (1990), *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, 279 p.
- Ostrom E. (2009), *Pour des systèmes irrigués autogérés et durables : façonner les institutions* (trad. et synthèse par P. Lavigne Delville), Nogent-sur-Marne, Éditions du Gret, 33 p., Coopérer aujourd'hui, n° 67.
- Raharinirina S. (2012), *Fokonolona, mythe et réalité : cas de la commune urbaine d'Antananarivo et de la commune rurale d'Ambohitrimanjaka*, mémoire de maîtrise, université d'Antananarivo, faculté de droit, d'économie, de gestion et de sociologie.
- Rahman K. (2021), *Étude de la corruption et des mesures anti-corruption à Madagascar : le cas spécifique du secteur des ressources naturelles (en particulier le bois de rose, l'or et les espèces sauvages)*, U4, Transparency International, 20 p., U4 Helpdesk Answer 2021 : 4.
- Raminintsaoatra S.H. (2006), *Vers la gestion intégrée des zones côtières à Madagascar*, thèse de doctorat Droit public, université de Limoges, faculté de droit et des sciences économiques, 496 p.
- Schlager E., Ostrom E. (1992), « Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis », *Land Economics*, Vol. 68, No. 3, p. 249-262, <https://doi.org/10.2307/3146375>
- Société des communs (s.d.), *Ouvrir la gouvernance et la production des services publics aux citoyens*, Société des communs, 11 p., Livret, n° 03.
- Suzzi-Simmons A. (2023), "Status of deforestation of Madagascar", *Global Ecology and Conservation*, Vol. 42, e02389, <https://doi.org/10.1016/j.gecco.2023.e02389> ●

Imprimé en février 2025 sur les presses d'ISIPRINT.

Dépôt légal : mars 2025.



## MOBILISATION CITOYENNE POUR PRENDRE SOIN DE L'ÎLE DE SAINTE-MARIE ET DE SES HABITANTS À MADAGASCAR

*Construire une gouvernance partagée « en communs » ?*

Ce carnet propose un aperçu de la dynamique engagée par les habitants et les pouvoirs publics de l'île de Sainte-Marie à Madagascar durant sept ans (2015-2022) pour construire une gouvernance partagée des ressources naturelles conciliant développement et protection de l'environnement.

Il montre la façon dont une plateforme citoyenne, la PCADDISM (Plateforme de concertation et d'appui pour le développement durable de l'île de Sainte-Marie), accompagnée par le Gret, s'est investie de la mission de défendre les biens communs de l'île et de faire respecter les droits environnementaux et culturels de ses habitants. Dans cette optique, elle a animé des réflexions collectives à l'échelle des villages, qui se sont traduites par la formulation d'un *dinabe* s'appuyant sur les règles coutumières du vivre ensemble liant les humains, les ancêtres et la nature, et par la décision de l'ensemble des acteurs de l'île de créer une aire marine protégée. Il décrit également comment le Gret s'est positionné en facilitateur de ces deux dynamiques, tout en apportant un appui spécifique à l'*empowerment* des acteurs communautaires.

Complété par le hors-série *Lexique du faire commun de l'île de Sainte-Marie à Madagascar*, ce carnet tire des enseignements utiles pour prolonger le processus engagé durant ces sept années et impulser des dynamiques similaires dans d'autres contextes.

### AVEC LE SOUTIEN FINANCIER DE :



*Le contenu de la présente publication relève de la seule responsabilité du Gret et ne peut aucunement être considéré comme reflétant le point de vue des financeurs.*

### EN PARTENARIAT AVEC :



ISSN 2677-9803  
ISBN 978-2-86844-358-8



9 782868 443588