

Ressources Naturelles de Madagascar : Mise en place d'un Plan de Développement local pour une gestion durable

Edouard REMANEVY MARA^{1,2*}

1. Ecole Doctorale Thématique Sciences Marine et Halieutique, Institut Halieutique et des sciences Marines, Université de Toliara, Rue Dr Rabesandratana HDD, BP 141, Toliara – 601, Madagascar

2. Akademia Malagasy, Tsimbazaza, 101 Antananarivo, Madagascar

* Auteur correspondant : maraedouar@yahoo.fr

RESUME

Madagascar possède des ressources renouvelables de grande qualité et de grande variété. Ces ressources, qui sont des ressources biologiques, constituent le pilier de l'économie malgache, même après transformation. Leur gestion est totalement maîtrisée par les opérateurs économiques nationaux. Les ressources non renouvelables, par contre, sont particulièrement dominées par les étrangers. Le Plan de Développement Local, dont l'élaboration implique les communautés, est un outil indispensable pour les aider à bénéficier des retombés de l'exploitation de ces différentes ressources.

ABSTRACT

Madagascar owns a large variety of renewable resources with great quality. These resources, which are biologic resources, form the mainstay of the Malagasy economy, even after transformation. Their management is totally controlled by the national economic operators. On the other hand, the non-renewable resources are particularly dominated by the foreigners. The Local Development Plan, whose elaboration involve the communities, is an indispensable implement to help them benefit from the impact of the exploitation of these different resources.

DES CARACTERES RENOUVELABLES OU NON DES RESSOURCES NATURELLES

Les ressources naturelles peuvent se définir comme étant les « stocks de matières présentes dans le milieu naturel qui sont à la fois rares et économiquement utiles pour la production ou la consommation, soit à l'état brut, soit après un minimum de transformation ». ¹ On peut donner l'exemple du pétrole, du gaz, des ressources halieutiques, des ressources agricoles, des ressources minérales (minerais), du bois et du charbon.

En économie des ressources, on distingue généralement les ressources renouvelables et les ressources non renouvelables. Une ressource renouvelable est une ressource dont la quantité s'accroît ou qui se renouvelle sur une courte période (c'est-à-dire une période pertinente du point de vue économique). Par conséquent, si le taux d'extraction tient compte des limites de la capacité de reproduction de la ressource, une ressource renouvelable peut avoir un rendement pendant une durée infinie. Les

ressources halieutiques et les forêts sont des exemples classiques de ressources renouvelables.

Les ressources non renouvelables sont définies comme étant toutes les ressources qui ne s'accroissent pas ou qui ne se renouvellent pas avec le temps. On pourrait dire aussi que les ressources non renouvelables existent en quantité finie, de sorte que chaque unité consommée aujourd'hui réduit la quantité disponible pour la consommation future. Les exemples les plus courants de ressources non renouvelables sont les combustibles fossiles et les gisements de minéraux. Le terme « épuisable » est parfois employé comme synonyme de « non renouvelable », mais il convient de noter que les ressources renouvelables peuvent aussi être épuisables si elles sont surexploitées.

La gestion des ressources doit être entreprise pour éviter la surexploitation et pour concilier l'environnement et l'économie. Elle devrait figurer dans le Plan de Développement Local.

DIAGNOSTIC DE L'EXPLOITATION DES RESSOURCES NATURELLES A MADAGASCAR

Exploitation écologique des ressources renouvelables

Madagascar possède des ressources renouvelables de grande qualité et de grande variété. Ces ressources, qui sont des ressources biologiques, constituent le pilier de l'économie malgache, même après transformation. Le tableau 1 ci-dessous montre quelques exemples de

ressources exploitées à Madagascar, qui connaissent malheureusement des décadences à cause de l'incapacité de s'adapter à la concurrence, aggravées par la crise économique mondiale.

La production et la consommation de ces ressources sont parfaitement contrôlées par les Malgaches. Leur exploitation associe l'écologie et l'économie

Tableau 1 : Exemple de ressources renouvelables exploitées

Produits	Coûts prévisionnels	Situation actuelle
Vanille	Depuis la colonisation le coût avoisine €99/kg	Chute brusque des prix (perte de marché) en 2004 après la découverte par les occidentaux de la vanilline
Crevette	Depuis une vingtaine d'année €49,59/kg	Chute brusque des prix (perte de marché) en 2008 après la crise économique mondiale et la concurrence asiatique
Café	€2000/tonne	Les champs de café sont rasés et transformés en rizières
Letchi	€2/kg	La qualité est défiée par celle de la production sud-africaine
Poivre	€80/kg	Cueillette toujours archaïque
Girofle	€5/kg	Vieillessement des girofliers
Concombre de mer (aquaculture)	€120/kg (marché de Chine)	Première production mondiale en éclosion, Intarissable
Autres : forêts, parcs nationaux (marin et terrestre), écotourisme	Cf. Madagascar National Park	En pleine expansion

Exploitation des ressources non renouvelables

Les gisements de ressources malgaches non renouvelables, qui sont des ressources non biologiques, sont très riches et diversifiés. Mais souvent, leur durée de vie d'exploitation ne va pas au-delà de l'échelle d'une vie humaine. En effet, comme leur exploitation est, par essence, uniquement de type économique, elle ne se préoccupe pas, pour son intérêt à long terme, de l'environnement physique, biologique et humain. Légalement, le souci de l'environnement se traduit aujourd'hui uniquement par la prise de mesures d'atténuation d'impacts de l'investissement sur la zone exploitée. Il n'y a pas de prise en compte des contraintes majeures de l'environnement global en considérant la souveraineté du pays hôte et de ses communautés locales.

Citons l'exemple des hydrocarbures ou des mines : chaque gramme de minerai extrait du sol est irrémédiablement perdu pour le pays. La production et la consommation de ces ressources sont intégralement contrôlées par les étrangers. Et jusqu'à ce jour, la communauté malgache ne bénéficie point de la retombée de l'exploitation pour diverses raisons, dont le mauvais positionnement de la problématique. L'exploitation florissante du saphir d'Andranondambo (Amboasary-Atsimo) en 1990 illustre ce phénomène. Quelques mois après son lancement, l'Agence Air Madagascar a ouvert momentanément le vol Tolagnaro - La Réunion - Tolagnaro, évidemment pour faciliter la sortie des produits vers l'extérieur. Mais pour la région, l'extraction de ce minerai n'a laissé qu'un espace de désolation : de grands trous effroyablement béants, un environnement dévasté, un paysage insolite.

On peut aussi, pour enrichir nos réflexions, observer ce qui se passe dans le domaine de l'exploitation des ressources minières dans d'autres régions du monde : la France, notamment pour les mines du Sud d'Alès et de Sommières, et l'Espagne (par le biais de Rio Tinto) n'ont jamais pu réhabiliter les sites alors que l'exploitation minière s'est arrêtée depuis 40 ans. Dans le sud de la France, les déchets miniers hautement toxiques, résidus de l'extraction d'Alumine de la Mine de Gardanne, continuent toujours d'être rejetés en Mer (Canion de Cassis). Et toujours en France, l'étang de Berre reste interdit de pêche et de loisir nautique à cause de l'industrie chimique et des rejets directs d'eau douce en provenance de l'usine hydroélectrique. L'usine fait l'objet de condamnations régulières par l'Europe, pour non respect des règles environnementales. On trouve la même situation en pire avec Venise (Italie) et son Industrie Chimique de Mestre.

En ce qui concerne les ressources halieutiques, le rapport de la FAO (SOFIA 2018) avertit que le monde a modifié son approche vis-à-vis des pêches durables, avec une surcapacité et une situation des stocks qui s'aggravent de plus en plus dans les pays en développement (trop de bateaux et pas assez de poissons à pêcher), alors qu'une meilleure gestion des pêches et de la situation des stocks est instaurée dans les pays développés en guise de compensation. Et comme, toujours d'après la FAO, la demande mondiale en matière de ressources halieutiques n'arrêtera jamais d'augmenter : croissance démographique, augmentation de la consommation par habitant, une surexploitation mondiale des ressources halieutiques en résulte, exacerbée par l'aquaculture qui a besoin de farine de poissons. Une pénurie de l'offre mondiale des produits halieutiques s'annonce à court terme.

Pour éviter tout cela et trouver la solution pour la gestion des ressources, commençons par esquisser un schéma reproduisant une situation probable face à la réussite d'une exploitation minière, en prenant le cas d'une commune rurale qui gère un budget annuel de 3 millions d'Ariary par an. L'argent géré par cette commune provient uniquement des ristournes des produits de collectes. Si un investisseur décide d'y intervenir pour extraire les minerais de la région, la redevance annuelle sera de 5 millions d'euros, soit 13 milliards d'Ariary. Le maire et ses conseillers se trouveront alors dans l'embarras, ne sachant par quoi commencer

l'utilisation de la cagnotte, et finiront par faire une gestion floue, sans vision, du budget de la commune.

Un Plan Communal de Développement existe, mais c'est souvent un inventaire administratif des existants sans vision de développement sauf de faire des réalisations souvent sans lendemain pour les habitants la zone, ni connaissance exhaustive de ce qui fait vivre les communautés sociales locales au stade actuel ni connaissance des relations entre les éléments biologiques, physiques et humaines. Il ne permet donc pas aux responsables de la commune de considérer les dépenses totales relatives à l'exploitation minière : dépenses directes (routes, ports), coûts sociaux (déstabilisation des régions, migrations, fins d'exploitation : les mines abandonnées coûtent des centaines de millions de dollars au minimum pour la remise en état.), santé publique (travail dans les mines, impacts de l'exploitation), protection de l'environnement (point crucial).

Tout cela pour déduire que dans le souci de faire bénéficier de l'exploitation des minerais à la population et aux générations futures, en faire un levier financier pour le progrès et l'autonomie en assurant localement le respect et le succès de son exploitation, comme source de revenus locaux, pilier du dynamisme autonome de décisions locales, il est indispensable de mettre en place un Plan de Développement Local pour les communes, élaboré par les communautés locales, approuvé par elles, selon les principes de la votation, et obtenant la consécration d'un statut opposable au tiers par un texte gouvernemental. Le PDL est ainsi renforcé et rendu plus efficient, plus efficace par les actions infrastructurelles et règlementaires des administrations supérieures grâce aux effets économiques et financiers répartis de ces investissements

POUR UNE GESTION DURABLE DES RESSOURCES

Exigences et impacts

Les ressources naturelles et écologiques constituent une richesse, dont la dégradation peut représenter une contrainte au développement humain et économique et souvent une menace pour l'équilibre social. Les responsables, les opérateurs économiques et la population en général prennent

conscience du caractère épuisable des ressources et de la dégradation, source d'appauvrissement. Mais, ils ont besoin d'être orientés sur des actions à entreprendre. Ces actions doivent provenir de résultats d'observations et d'analyses scientifiques, or ceux-ci manquent. En effet, la recherche universitaire ne s'est pas suffisamment orientée vers l'identification de solutions de rechange que nécessite la gestion des ressources.

La protection des ressources naturelles offre un grand nombre d'intérêts qui peuvent toucher d'autres secteurs. Elle entraîne la protection de la biodiversité, vu que l'exploitation massive des ressources naturelles, sans égard pour l'environnement, cause la disparition physique des écosystèmes pouvant être définitive.

La protection des ressources donne également lieu à la valorisation des sites d'intérêt écologique et peut créer diverses activités comme l'écotourisme. Elle peut aussi propulser la production agricole biologique et labellisée.

La gestion des ressources assure la pérennisation des richesses pour l'intérêt des générations futures, tout en favorisant la conciliation avec les investissements parfois lourds à but exogène, source de financement du PDL de longue durée mais voués souvent à se clôturer pendant une période de vie humaine. Cette étape devrait permettre de préparer l'étape après investissement et d'orienter les objectifs vers l'avènement de la reconversion économique vers les ressources renouvelables. C'est pourquoi la politique de protection doit s'appuyer sur la structuration de l'espace en vue d'une exploitation, en fonction des contraintes locales et du contexte écologique, humain et économique. Cette politique permettra de générer des activités dans le futur, notamment dans le domaine de l'agriculture, de l'aquaculture, du tourisme, de l'énergie renouvelable, et autres.

Le Plan de Développement Local

Qu'est-ce que c'est ? Le Plan de Développement Local (PDL) est un acte endogène consacré par l'Etat visant à sortir de l'action ponctuelle pour arriver à l'action planifiée et ordonnée dans le temps. Les effets attendus en sont l'évolution et la conservation des lieux de vie au rythme du changement et du développement désiré par la

communauté vivant dans l'aire impactée (humaine et biologique). Ce plan se veut le cadre de référence des actions de développement à mener dans la région où on extrait la ressource, la commune étant maître à son bord pour son avenir. Celle-ci doit disposer des actifs immobiliers et des ressources financières provenant des investissements. Le plan définit les actions prioritaires, spécifiques, finançables par les investisseurs (état malgache, citoyen malgache ou étranger) au niveau de l'ensemble de la commune.

Pour assurer sa mise en œuvre, la collaboration entre les citoyens pour la prise de décisions, ainsi que les chercheurs et experts malgaches pour les conseils méthodologiques et les suggestions d'éventails technologiques, d'une part, et les ONG et les bailleurs de fonds pour le financement et la promotion internationale, d'autre part, est importante et vitale.

Le plan de développement local a une triple fonction :

- une fonction de "réappropriation" de leur espace par les habitants. La démarche de construction d'un PDL leur permet de connaître leur territoire en observant sa situation écologique, ses capacités économiques, la nature des relations internes existantes ;
- une fonction de "restructuration". Le PDL permet aux groupes de population du territoire, responsables de la gestion de l'espace communautaire, de déterminer leurs objectifs au regard des moyens techniques, humains et financiers dont ils disposent et, partant, d'être ouverts et respectueux des activités oeuvrant dans le même sens ;
- une fonction de "référence". Le PDL constitue un cadre de référence tant pour les populations que pour les autorités locales. Il sert de contrat entre les différentes parties concernées par les actions réalisées dans la zone.

Quels sont les intérêts d'un PDL ? L'instauration d'un système de planification s'impose au regard des grands défis à relever. Ce système devrait être participatif et centré sur la résolution des problèmes des populations. Il devrait aussi articuler les actions structurantes relevant des responsabilités des provinces et de l'Etat central et les actions de proximité incombant aux communes. Cela impliquerait également l'éveil de l'esprit citoyen

dans la gestion des affaires publiques pour permettre aux populations locales d'être partie prenante du processus de changement.

Mais, le défi le plus important est de faire en sorte que la démarche proposée puisse être appropriée par les acteurs et les populations concernés, afin que le développement devienne inclusif et participatif, et produise un impact réel sur la qualité de vie de tous les citoyens. Cet impact est réel si le versement des redevances des produits extraits des ressources naturelles, propriété de la communauté locale, est effectif. Et surtout si le développement de la communauté se poursuit après la fin des projets d'investissements, en particulier industriels, quel qu'en soit le promoteur.

C'est une approche qui peut avoir beaucoup de chance d'aboutir à mobiliser et à donner les outils aux communautés locales pour leur progression. Elle est communément dénommée « Bottom –Up », approche dont on parle mais que l'on applique rarement ou mal, mais qui a classé des communautés rurales malgaches comme leader mondial de ces initiatives communautaires à New York pour 2 années successives en 2016 - 2017.

Quelles sont les étapes à suivre pour l'élaboration du PDL ?

Etape 1. Conception par un noyau de réflexion pour :

- Donner des définitions claires des principes et notions de base ;
- Fixer les conditions préalables au processus, soit à l'intérêt et à la crédibilité du projet vis-à-vis de la population pour qu'elle sente la nécessité de participer ;
- Décrire de manière pédagogique les différentes phases du processus d'élaboration et de mise en œuvre d'un PDL ;
- Définir des outils à utiliser à différentes phases et proposer une méthode pour leur utilisation;
- Fournir un cadre cohérent et harmonisé du processus de participation locale ;
- Arrêter les approches de formulation des documents d'opérationnalisation ;
- Définir une stratégie de mise en œuvre et de suivi – évaluation.

Etape 2. Discussion avec les « Hazomanga » et les « Vondron'Olonon Ifotony»

Etape 3. Approche de la population

Etape 4. Votation du PDL pour sa légitimation

Etape 5. Légalisation du PDL

La mise en œuvre du plan de développement local est réglementée et opposable aux tiers. Et son évaluation doit être programmée. Il sert alors de cadre d'insertion de tout investissement, industriel ou artisanal, dans le volet infrastructurel et sociétal.

Le Plan de Développement Local n'est pas statique. Il évoluera au fil des mois, des ans et des opportunités qui se présenteront en cours de route. Dans cette perspective, le comité d'action local prévoit de suivre de près le processus évolutif et l'impact du plan par la tenue de deux rencontres annuelles. Celles-ci permettront aux membres de réévaluer les actions à prioriser et les voies de développement (économiques, sociales, culturelles) à suivre. Un changement majeur du PDL implique une nouvelle votation de la communauté.

Quelles sont les composantes d'un PDL ? Le PDL se veut constructif, invitant la population à s'impliquer activement dans la communauté afin qu'elle soit de plus en plus vivante, active et ingénieuse. La vision du PDL est orientée vers la personne et la famille, et accorde une place importante à la femme. Elle vise à préserver, à développer, à assurer l'accessibilité aux biens et à mettre en valeur les différents attributs de la commune.

Le PDL doit comporter au moins les principaux volets suivants :

- santé et qualité de vie, équité et solidarité sociales,
- prévention,
- précaution,
- accès au savoir et à la compétence dans les métiers de l'avenir,
- protection du patrimoine culturel,
- préservation de la biodiversité,
- protection de l'environnement,
- respect de l'équilibre des écosystèmes,
- production et consommation responsables,
- efficacité économique,
- la gestion des ressources financières attendues, modalités et programmation,

- partenariat et coopération intergouvernementaux,
- réduction de la pollution et sanction des pollueurs,
- internalisation des coûts.

MESURES INCONTOURNABLES POUR LA GESTION DES RESSOURCES

En conclusion, les droits sur les richesses en ressources renouvelables et non renouvelables appartiennent naturellement et constitutionnellement à la Nation. Les populations des communautés locales devraient être parmi les tout premiers bénéficiaires de ces richesses, qu'elles soient opérées par l'Etat ou par le privé national ou international. Les communautés ont le droit de bénéficier des effets financiers ou infrastructurels issus de ces investissements et de leur exploitation. Elles ont le droit de les exploiter ou de les gérer suivant une vision énoncée à travers un Plan bien défini. C'est de cette manière que la communauté peut se développer pendant et surtout après la vie des projets d'investissement. L'objet des redevances d'exploitation fait des communautés locales des acteurs responsables et leur fournit les moyens de décider de leur futur.

Exiger ce droit n'est pas vouloir un régionalisme ni une nationalisation aveugle, c'est plutôt répondre à la nécessité d'un développement respectueux de tous les intervenants, y compris l'environnement. Il est à inscrire dans la Constitution de Madagascar

Des actions de sensibilisation sont ensuite à effectuer auprès des populations afin qu'elles

s'approprient le Plan de Développement Local et soient conscientes de la nécessité de la gestion durable des ressources naturelles. Sensibilisées, éveillées, elles honoreront le principe fondamental de la participation active.

Pour réaliser la sensibilisation, on peut recourir à l'Information-Education-Communication (IEC) avec comme intervenants les chercheurs et experts, les gouvernants, les politiciens loyaux, les ressortissants d'autres locaux qui ont de l'expérience en la matière.

Pour finir, soulignons la nécessité d'une synergie de forces dans toute action de développement. Pour la gestion durable des ressources, il faut en amont et en priorité des études anthropologiques et environnementales des éco – systèmes, des actions sociales de mobilisation, et des analyses économiques. Il faut ensuite les études scientifiques et techniques sur les possibilités commerciales des ressources à exploiter. Enfin, il faut des actions d'éducation et de communication ainsi que des entreprises de gestion. Aucune discipline ne peut être autonome pour un développement local durable, reproductible à l'échelle du pays.

REFERENCES

FAO. 2018. La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2018. Atteindre les objectifs de développement durable. Rome. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO. **ISBN 978-92-5-130692-5**