

ARTICLE

<http://dx.doi.org/10.4314/mcd.v7i2S.4>

Analyse cognitive d'une politique publique : justice environnementale et « marchés ruraux » de bois-énergie

Frank D. Muttenzer

Ethnologisches Seminar
University of Luzern
Switzerland
E-mail: fmutterer@gmail.com

RÉSUMÉ

Madagascar élabore depuis 1999 une politique publique relative à l'énergie domestique expérimentée d'abord dans le cadre d'un programme pilote financé par l'aide internationale. Les deux principaux objectifs de cette politique sont, d'une part, l'approvisionnement durable des populations urbaines à faible pouvoir d'achat en charbon de bois pour la cuisson et, d'autre part, de réduire la pauvreté des ménages ruraux par des activités génératrices de revenus telles que l'exploitation et le commerce du charbon de bois dans le cadre d'une gestion durable des forêts. L'article est fondé sur les enquêtes de terrain de l'auteur et présente une analyse cognitive (c'est-à-dire social-constructiviste) de ce programme pilote qui débouche sur quatre principales conclusions. (i) L'inefficacité écologique des marchés ruraux n'est pas perçue comme un problème public tant que l'approvisionnement des villes en charbon au moindre coût est socialement tenu pour résolu efficacement et avec justesse. (ii) Le relativisme culturel de cette conception de la justice environnementale est « universalisable » en ce que l'impératif surplombant d'approvisionner les villes africaines en énergie domestique au moindre coût est également invoqué par les organismes de développement. (iii) Le programme analysé est un cas typique d'inversion normative où les solutions disponibles ont déterminé les manières d'identifier le problème. (iv) Le concept de marché rural de bois-énergie est un « cadre d'interprétation du monde » qui justifie les mesures à prendre en démontrant le lien avec le diagnostic empirique même si les populations et administrations destinataires en font d'autres interprétations.

ABSTRACT

The article describes how the policy concept of 'rural charcoal markets' coined in the 1990s by French technical assistants in West Africa was implemented a decade later in Madagascar by a pilot project to experiment a nationwide policy of forest management for domestic energy. The main goals of this policy are to provide cheap and sustainable domestic energy sources to poor urban dwellers; and to reduce the poverty of rural households by promoting sustainable forest management including income generation through producing and marketing charcoal. The article is based on the author's personal fieldwork and presents a cognitive (i.e., social constructivist) analysis of this policy program which leads up to four main conclusions. (i)

The ecological inefficiency of rural markets is not considered a public problem as long as the task of providing cheap charcoal to urban dwellers is socially perceived to be effectively and equitably solved by parallel product chains. (ii) The cultural relativity of this conception of environmental justice is universal insofar as the overriding goal of providing cheap charcoal to urban dwellers is shared and invoked by international aid donors. (iii) The pilot project under study is a case of normative inversion where previously existing policy solutions determined the ways in which the public problem came to be identified. (iv) The concept of rural fuel-wood market is a cognitive framework for viewing the world, which justifies policy measures to be adopted by invoking factual information even when this cultural representation is not widely shared by targeted populations and administrations.

INTRODUCTION

Les deux principaux modèles théoriques des politiques publiques, l'analyse séquentielle et l'analyse cognitive, voient le droit légal comme un ensemble de programmes de politique publique sanctionnés par les autorités. L'approche séquentielle étudie l'application de ces programmes à la résolution de problèmes, l'approche cognitive décrit leur construction discursive par les experts et les décideurs. Dans les deux cas la signification sociale du droit légal pour le vécu des applicateurs et des destinataires est une question qui doit être traitée à part (Muttenzer 2010). Elle sera abordée dans cet article sous l'angle de la justice environnementale et des significations sociales de la filière charbon de bois. La littérature spécialisée concernant le bois-énergie dans les pays en développement contient de nombreuses références aux marchés ruraux de charbon de bois, c'est-à-dire à circuits marchands reliant villes et campagnes comprenant la production, la transformation, la distribution et la consommation de bois à titre de combustible. L'observation de cette organisation sociale les amène à constater des inefficacités et des problèmes de coordination, et à se demander comment le dispositif administratif d'autorisation, de taxation et de contrôle du trafic pourrait être mis au service d'une réorganisation de la filière (ESMAP 1995, Peltier et al. 1995, Bertrand 1996, Weber 1998, Laoualy et al. 2003).

Selon cette conception de la justice environnementale, les inégalités distributives d'un marché rural se justifient du fait que tous les acteurs y gagnent en termes absolus, c'est-à-dire par

VOLUME 7	ISSUE 25		NOVEMBER 2012
MADAGASCAR CONSERVATION & DEVELOPMENT			
<small>INVESTING FOR A SUSTAINABLE NATURAL ENVIRONMENT FOR FUTURE GENERATIONS OF HUMANS, ANIMALS AND PLANTS OF MADAGASCAR</small>			
<small>IN THIS ISSUE</small> <small>Mikea Forest Governance</small> <small>The Forgotten Resource</small> <small>Stealing the Sacred</small>			

Madagascar Conservation & Development is the journal of Indian Ocean e-Ink. It is produced under the responsibility of this institution. The views expressed in contributions to MCD are solely those of the authors and not those of the journal editors or the publisher.

All the Issues and articles are freely available at <http://www.journalmcd.com>

Contact Journal MCD
info@journalmcd.net for general inquiries regarding MCD
funding@journalmcd.net to support the journal

Madagascar Conservation & Development
 Institute and Museum of Anthropology
 University of Zurich
 Winterthurerstrasse 190
 CH-8057 Zurich, Switzerland

io@i

Indian Ocean e-Ink
 Promoting African Publishing and Education
www.ioeink.com

 MISSOURI BOTANICAL GARDEN

Missouri Botanical Garden (MBG)
 Madagascar Research and Conservation Program
 BP 3391
 Antananarivo, 101, Madagascar

son efficacité. Le problème de coordination consiste à réduire la différence entre les coûts privés du charbonnage et son coût social et environnemental non comptabilisé. Mais les discours des charbonniers, collecteurs locaux et du service forestier s'écartent de cette définition monétaire et réglementaire du marché rural, en invoquant les significations sociales du charbon de bois comme produit de base. Le problème à résoudre n'est pas le même pour tous les acteurs parce que la justesse d'une distribution doit être relative à la signification sociale du bien à distribuer (Walzer 1994). L'aménagement de certaines parcelles forestières par des associations soumises à de nouvelles taxes, s'il peut modifier localement les allocations de ressources économiques ou pouvoirs de décision, n'est qu'un élément dans une logique d'approvisionnement au moindre coût. Celle-ci est généralement caractérisée par l'exploitation forestière sans aménagement et par le commerce non légalement autorisé.

Un consensus sur la définition du problème public n'est jamais indispensable pour pouvoir prendre une mesure publique. Certains acteurs sont porteurs de cadres d'interprétation du monde qu'ils vont essayer de placer à l'occasion de la construction collective de ce problème (Muller 2003). Ce n'est jamais la réalité en soi, mais toujours l'objectivation sinon la réification d'une représentation sociale, qui détermine le référentiel-programme d'une politique publique (Constantin 2000, Muller 2000). Il y a lieu de distinguer entre la réification d'un concept analytique et l'objectivation d'un fait constaté. Bien que la réification du concept de marché rural présuppose une objectivation des faits, l'objectivité de cette chose est remise en question par la découverte d'autres faits, ou par de nouvelles analyses des mêmes faits.

Dans cet article, je propose une nouvelle analyse des représentations sociales de l'ancienne problématique de gestion des ressources en bois énergie. L'analyse porte sur des faits constatés lors de travaux de terrain menés dans la région de Mahajanga et Marovoay (Ankarafantsika) dans le cadre d'une recherche doctorale déjà publiée (Muttенzer 2010). Cette étude multi-site de l'exploitation et la gestion des ressources charbonnières se fonde sur 74 entretiens transcrits avec de multiples acteurs de la région sur la problématique du charbon de bois. Le lecteur aurait donc tort de comprendre cette proposition comme une simple critique conceptuelle, même si le mode de présentation reste assez conceptuel dans le cadre de cet article. Je renvoie le lecteur à l'ouvrage précité pour des exemples et témoignages de première main.

La première section de l'article traite de l'identification du problème public à résoudre. Elle examine si l'inefficacité écologique des exploitations illicites manque d'être perçue comme un problème public parce que l'approvisionnement des villes en charbon au moindre coût est socialement tenu pour efficacement résolu par les marchés parallèles. Les relations distributives partout observables dans les marchés ruraux seraient alors considérées justes parce qu'elles se conforment aux significations sociales des biens à distribuer.

La deuxième section expose cette conclusion provisoire à l'objection du relativisme culturel. Le fait que la justesse d'une distribution est relative à des significations sociales n'interdit pas, et c'est la deuxième hypothèse, d'universaliser certaines significations au-delà de leur contexte culturel d'origine. La nécessité impérative d'approvisionner les villes africaines en énergie domestique au moindre coût est également invoquée

par certains organismes internationaux (Bertrand et al. 2010, Karpe et al. 2010).

La troisième section traite des origines nigériennes du projet pilote malgache étudié. Nous examinerons si l'élaboration par des organismes internationaux de la politique nationale relative au bois-énergie ne serait pas un cas d'inversion normative où les solutions disponibles détermineraient les manières d'identifier le problème. Quoiqu'il en soit sur ce dernier point, nous verrons que les professionnels de la coopération internationale essaient de joindre éléments de diagnostic et bouts de solution sans pour autant répondre à une demande d'action spécifique des populations locales ou de l'administration forestière. Les fonctionnaires ne demandent pas une réforme de l'administration mais à être reconnus par l'octroi de financements extérieurs, ainsi que j'ai pu le vérifier à travers une analyse de la corruption dans le secteur forestier déjà publiée (Muttенzer 2006).

La dernière section examinera l'hypothèse cognitive selon laquelle les politiques publiques ne consistent pas, en tout cas pas seulement, à résoudre des problèmes publics mais avant tout à interpréter le monde (Muller 2000, 2003). Nous montrerons que le concept de « marché rural de bois-énergie » est un cadre d'interprétation du monde permettant aux intervenants de justifier les mesures à prendre (contrôle forestier, gestion communautaire, fiscalité décentralisée) en se fondant sur un diagnostic factuel (marchés imparfaits, coûts sociaux, mauvaise coordination) même si ce diagnostic est contredit par les conceptions du réel des destinataires de ces mesures.

LE PROBLÈME DU BOIS-ÉNERGIE À MADAGASCAR, VU À TRAVERS UN PROJET PILOTE

D'après une étude réalisée en 1994 par le Programme d'assistance à la gestion du secteur énergétique (ESMAP) de la Banque mondiale et du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), un taux d'urbanisation très élevé dans toutes les grandes villes malgaches excepté la capitale est à l'origine d'une hausse marquée de la consommation de charbon de bois, combustible préféré des populations urbaines. Selon cette étude, la population de ces villes augmentait de 7,5 % chaque année, par rapport à 3 % à Antananarivo et 1,7 % dans les zones rurales (ESMAP 1995). La consommation de charbon de bois avait presque doublé entre 1994 et 2002, passant de 260 000 tonnes à 445 000 tonnes selon les chiffres de la Banque mondiale (ibid.). Le taux d'augmentation annuel moyen de 6,9 % du charbon de bois consommé contraste avec un taux annuel de seulement 0,6 % pour le bois de chauffe, qui reste le principal combustible dans les zones rurales. Le charbon de bois est de loin la principale source d'énergie domestique utilisée dans les villes (ESMAP 1995).

En 1992, la quantité de charbon de bois consommé par la population d'une ville d'environ 130 000 personnes avait été estimée à 10 000 tonnes par la Banque mondiale (ESMAP 1995). L'important écart de prix entre le charbon et les énergies de substitution laissait supposer que le taux d'accroissement de la demande resterait stable dans les dix ou quinze ans à venir. Selon les études réalisées en 1999 par le Programme pilote intégré de Mahajanga (PPIM), 90 % des ménages utilisaient le charbon de bois comme combustible principal ou accessoire. Le rythme d'accroissement annuel de la consommation entre 1992 et 1999 était de 7,5 %, supérieur au taux d'accroissement de la population (5 % selon le diagnostic du PPIM). Ce chiffre

diverge du chiffre de l'étude ESMAP précitée, ce qui est dû au fait que les deux études ont été réalisées à des moments différents, par des équipes différentes et que les données démographiques officielles ne représentent pas la réalité. Selon Brondeau (1999), Mahajanga consommait entre 15 000 et 17 000 tonnes de charbon par an, soit plus de 40 tonnes par jour. Lors d'un entretien en 2003 avec un responsable du Ministère de l'énergie, ce dernier estimait la consommation annuelle de Mahajanga à 22 000 tonnes. Les lieux d'approvisionnement de Mahajanga étaient très concentrés géographiquement. En 1995 deux tiers du charbon consommé en zone urbaine étaient produits dans un rayon de 50 km autour de la ville, tandis que la zone périphérique du Parc national d'Ankarafantsika fournissait 17 % du charbon consommé à Mahajanga. Le rayon s'élargit à mesure que les forêts proches se dégradent, et les villes secondaires de Marovoay et Ambato-Boeni enregistrent également un accroissement significatif de la demande en charbon de bois. À cela s'ajoute le coût prohibitif du transport motorisé sur de longues distances, qui implique le cloisonnement des marchés ruraux, c'est-à-dire des rapports institutionnalisés entre l'offre et la demande de charbon de bois, et interdit de répartir les exploitations charbonnières sur une plus grande surface de forêts. La solution la moins coûteuse consiste à surexploiter les forêts secondaires ou primaires les plus proches pour approvisionner autant de marchés ruraux cloisonnés.

La Banque mondiale et le PNUD considéraient Mahajanga comme une région où il était urgent d'intervenir. Selon le rapport d'expertise, la zone de savane de la région ne pouvait produire plus, car 54 % du charbon consommé provenait alors des forêts denses sèches, le reste des mangroves et des savanes arborées de *Zizyphus*. S'il n'y avait pas encore eu de pénurie, ce n'était qu'une question de temps, à moins que des mesures correctives soient prises (ESMAP 1995). Selon la même source, les forêts non protégées subissaient une forte dégradation, tandis que les dernières forêts primaires dont le Parc national Ankarafantsika reculaient d'environ 10 % par an (ESMAP 1995). Quinze ans plus tard, la situation n'est guère plus favorable. Mahajanga compte aujourd'hui environ 250 000 habitants approvisionnés « à partir d'exploitation de forêts naturelles et de défrichements agricoles ou de jachères agricoles » (Bertrand et al. 2010 : 27). Le bois de plantation pourrait constituer une alternative viable, mais contrairement à la région de Diana où 7 000 ha de reboisement en eucalyptus auraient été mis en place par la coopération allemande (communication personnelle d'un lecteur anonyme), des actions de reboisement n'avaient pas été envisagées par le projet pilote.

Tandis qu'Antananarivo et les autres villes des Hautes Terres s'approvisionnent à 95 % à partir de reboisements paysans (Bertrand et al. 2010), le charbon de bois vendu à Mahajanga, Marovoay et Ambato-Boeni provient aujourd'hui de forêts denses sèches (44 %), mangroves (25 %), savanes arborées (21 %) et de forêts dégradées (10 %) (Rafransoa et al. 2010). Plutôt que de reboiser, le projet pilote avait pour objectifs d'aménager les forêts exploitées par les charbonniers, de diffuser de meilleures techniques de carbonisation, de décentraliser et renforcer le contrôle forestier pour enchérir le prix du charbon en zone urbaine, et de réorienter les pressions, trop concentrées sur les forêts proches de villes, en appliquant des taxes incitatives en fonction d'un schéma directeur régional (Rafransoa et al. 2010). Les expériences faites depuis 1999

attestent que les interventions réglementaires et fiscales incitatives sur le charbonnage et le commerce en zone rurale sont contournées tant par les producteurs clandestins que par les services forestiers locaux et régionaux, qui tolèrent les exploitations charbonnières illicites et le transport de la marchandise sur des circuits parallèles (Karpe et al. 2010). Les nouvelles interventions réglementaires et fiscales sur les marchés ruraux sont peu suivies parce que la volonté du plus grand nombre, y compris des autorités malgaches et intervenants étrangers, vise à maintenir une offre rurale de charbon de bois suffisante pour satisfaire la demande urbaine (Bertrand et al. 2010). Cette demande évolue en fonction des taux d'urbanisation et de croissance démographique, ainsi que du prix prohibitif du gaz butane. Le problème du bois-énergie, s'il existe pour les principaux intéressés, tient moins à l'impact écologique des marchés ruraux qu'au coût des énergies de substitution au bois. Dans les conditions économiques actuelles, le problème d'approvisionner la population urbaine en charbon est résolu « au moindre coût » par le charbonnage et le commerce non légalement autorisés (Muttenger 2006, 2010).

UN DROIT UNIVERSEL À LA CUISSON AU MOINDRE COÛT ?

Le fait que la justesse d'une distribution est relative à la signification sociale des biens à distribuer n'exclut pas que certaines significations sociales peuvent avoir une validité transculturelle ou universelle (Walzer 1994). Les significations sociales à Madagascar du charbon de bois ne sont pas exceptionnelles en Afrique subsaharienne où le bois constitue la principale source d'énergie pour plus de 500 millions de personnes (Foley et al. 2002, Arnold et Persson 2003). Comparée à d'autres régions, l'Afrique tropicale enregistre le taux de consommation de bois-énergie le plus élevé par personne, représentant entre 90 % et 98 % des besoins en énergie ménagère. Rapportée à la consommation d'énergie primaire totale, la dépendance du bois comme source d'énergie atteint 60 % à 80 % dans cette région du monde (Peltier et al. 1995, Laoualy et al. 2003). À titre d'exemple, la ville de Niamey, capitale du Niger, dépend à 95 % du bois pour son approvisionnement en énergie domestique, ce qui représente environ 150 000 tonnes par an pour une population de 600 000 habitants (Peltier et al. 1995, Laoualy et al. 2003). La situation est similaire dans la plupart des villes africaines : la consommation annuelle de Garoua, ville de 140 000 habitants du Nord-Cameroun, était estimée à environ 100 000 tonnes par an (Peltier et al. 1995).

Le rôle central du bois comme source d'énergie a été accentué dans les trente dernières années par la forte augmentation du prix des énergies fossiles importées. Le développement industriel des pays du Nord s'est réalisé en substituant le charbon, puis le pétrole, au bois pour satisfaire les besoins domestiques (chauffage), produire davantage, voyager plus rapidement. Les pays du Sud sont assez largement restés en marge de ce processus, du moins dans la première moitié du XXe siècle (Doat et Girard 1997). La première crise pétrolière de 1973, qui a vu le prix du brut tripler, puis la crise de la dette suivie de l'ajustement structurel ont rendu irréversible cette inégalité. Dans les pays de la zone du franc CFA, le prix du pétrole a doublé suite à la dévaluation de 1994 (Peltier et al. 1995). Manquant de devises fortes, les économies africaines ne pouvaient faire face à cette augmentation des coûts. À

Madagascar, les combustibles ligneux étaient déjà nettement moins coûteux que les combustibles pétroliers importés ou l'électricité pour la cuisson depuis les dévaluations des années 1990 (ESMAP 1995). La disparité s'est accentuée au cours des années 2004 et 2005 durant lesquelles les prix du pétrole et du gaz butane ont quadruplé.

Le cas de Mahajanga est généralisable donc universalisable sous un autre aspect encore. Il n'est pas rare en Afrique subsaharienne qu'une part importante du bois utilisé pour la production de charbon soit prélevée dans les forêts naturelles. La moitié de l'approvisionnement en bois-énergie de Pointe-Noire (République du Congo), par exemple, a été assurée pendant longtemps par des coupes opérées dans les formations naturelles, le reste provenant de défrichages à des fins agricoles, du ramassage de bois mort forestier et des déchets d'usines de bois. Ce n'est que depuis peu que les résidus d'exploitation en provenance des plantations industrielles d'eucalyptus ont permis de créer une nouvelle filière bois-énergie (Hamel et Laclau 1995). Au Niger, les lieux de récolte de bois-énergie pour la capitale se répartissent sur quelques 2,4 millions d'hectares de brousse situés dans un rayon de 150 km autour de Niamey. Mais l'exploitation est concentrée sur le pourtour de Niamey et le long des axes routiers pour réduire les coûts de transport (Peltier et al. 1995).

Sur les sites d'enquête autour de Mahajanga, le charbonnage répondait aussi à une demande urbaine croissante en énergie domestique, tout en contribuant à la subsistance – et à l'appropriation de terres défrichées – des franges les plus défavorisées de la population paysanne constituée par des immigrants récents venus d'autres régions de l'île (Muttentzer 2010). Ces conclusions sont confirmées par une étude récente de l'offre et de la demande en énergie domestique de la ville de Toliara (Partage 2008, Rafransoa et al. 2010). Bien que la distribution des revenus entre charbonniers, intermédiaires, transporteurs et agents forestiers soit inégalitaire et la rémunération du travail faible, le bois-énergie représente un avantage économique pour une gamme très large d'acteurs. Par conséquent, tous les acteurs de la filière y compris les professionnels de l'aide internationale invoquent la nécessité impérieuse d'assurer un approvisionnement des villes en énergie domestique au moindre coût (Bertrand et al. 2010). Ainsi un projet de décret spécial préparé par le Centre international de recherche agricole pour le développement (CIRAD) et validé lors d'un atelier en 2008 va jusqu'à « institutionnaliser un régime du charbon non autorisé » (Karpe et al. 2010 : 46). Sachant qu'une substitution au bois est impossible au moindre coût, l'universalisation de cette norme fondamentale de justice environnementale interdit l'application stricte de la législation forestière, la réorganisation des marchés ruraux réellement existants et une exploitation charbonnière moins destructrice mais « plus coûteuse ».

DE NIAMEY À MAHAJANGA, LE RECYCLAGE D'UN DISPOSITIF D'ACTION PUBLIQUE

La consommation et l'approvisionnement en énergie domestique de Mahajanga avaient fait l'objet d'enquêtes en vue d'une intervention publique depuis 1989 par l'Unité de planification de l'énergie domestique (UPED) du Ministère de l'énergie et des mines. Pour illustrer un modèle d'approche régionale de la problématique des combustibles ligneux à Madagascar, la

Banque mondiale et le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) avaient proposé de : (i) débattre du rôle de l'exploitation des combustibles ligneux dans la dégradation de l'environnement (...); (ii) placer la question de l'impact environnemental des combustibles ligneux dans une perspective régionale (...); (iii) présenter un plan d'action modèle conçu pour s'attaquer aux problèmes prioritaires dans le secteur des combustibles ligneux, illustré par un projet pilote en cours d'examen pour la région de Mahajanga (...) (ESMAP 1995 : i).

Les résultats ont débouché en 1999 sur le Programme pilote intégré de Mahajanga (PPIM) fonctionnant comme un volet du Projet de développement du secteur de l'énergie (PDSE-Energie II), financé sur crédit de la Banque mondiale, supervisé par le Ministère de l'énergie et des mines et mis en œuvre par un consortium franco-malgache regroupant le Centre international de recherche agricole pour le développement (CIRAD) et le *Foibe Fikarohana momban'ny Fambolena* (FOFIFA), Centre de recherche national en agronomie.

Le projet était conçu en deux étapes. La première comportait l'élaboration d'un schéma directeur d'approvisionnement urbain en bois-énergie ainsi que des tests de systèmes énergétiques plus durables tels que les foyers économes et les techniques de carbonisation améliorées. La deuxième phase mise en œuvre à partir de 2001 par le Programme énergie domestique de Mahajanga (PEDM) a permis de transférer la gestion d'une vingtaine de parcelles forestières à des associations villageoises, d'élaborer des plans d'aménagement, et d'expérimenter la décentralisation du contrôle et de la fiscalité forestiers (PEDM 2002). L'objectif était de mettre au point une démarche applicable à d'autres régions malgaches concernées par le problème du charbon de bois (Toliara, Toamasina, Fianarantsoa). La phase d'expérimentation reproduisait dans ses points essentiels un cadre d'analyse et d'intervention expérimenté par le CIRAD depuis le début des années 1990 au Niger, connu sous le nom de « marchés ruraux de bois d'énergie » et défini comme « ... un site rural de vente de bois-énergie par une structure locale de gestion et agréé par l'administration de l'Environnement. Il est approvisionné par une zone d'exploitation délimitée d'un commun accord entre la population locale, la structure locale de gestion et l'administration. Les marchés ruraux sont d'abord des structures commerciales pour organiser et développer dans un cadre rural la production primaire de bois-énergie. » (Bertrand 1996 : 353).

À Madagascar, ces structures commerciales seront proposées comme alternative aux arrangements institutionnels existants qui organisent la production et la commercialisation du charbon, impliquant des marchés illicites et une exploitation peu respectueuse des forêts. En vue de résoudre ce problème de coordination, l'intervention du PEDM propose donc de supprimer progressivement la concurrence déloyale de l'exploitation et du commerce illicites afin de vendre le charbon à sa « juste valeur économique » et de rendre la répartition des bénéfices entre commerçants, charbonniers et services administratifs plus équitable. Des taxes et redevances devaient internaliser les coûts du renouvellement de la ressource en les reportant sur les différents acteurs de la filière. En outre, des délibérations publiques locales étaient prévues pour définir les procédures d'autorisation, de contrôle et fiscales applicables (Karpe et al. 2010, Rafransoa et al. 2010).

En 1991 à Niamey, il s'agissait de garantir un approvisionnement en combustibles domestiques qui soit à la fois durable, régulier, performant, adapté aux attentes des ménages et au meilleur coût pour le consommateur (Bertrand 1996). Le flux d'argent des villes vers la campagne devait financer un aménagement forestier qui concilie production du bois et conservation de la biodiversité, tout en s'insérant dans une gestion globale des terroirs villageois, y compris dans ses composantes agricoles et pastorales (Peltier et al. 1995). La stratégie énergétique du Niger s'était articulée, en 1991, autour de quatre axes d'intervention que l'on retrouve à quelques détails près dans les interventions du PPIM/PEDM depuis 1999 dans la région de Mahajanga. Un premier axe concernait la promotion par le secteur privé de combustibles de substitution au bois, notamment le pétrole lampant et le gaz butane, et de foyers et réchauds performants, compétitifs et adaptés aux habitudes culinaires et au pouvoir d'achat des ménages (Bertrand 1996). À son tour, le PEDM favorise « la diffusion des foyers économes à charbon et à bois, développe l'usage de briquettes à charbon de résidus, optimise les tendances de substitution au pétrole lampant et au gaz butane, grâce au montage avec la société VITOGAZ et les commerçants locaux d'une opération de diffusion de gaz populaire sur réchaud mono-feu et bouteille de 6 kg ». Selon les concepteurs du projet, ces activités auraient dû « permettre aux mesures d'amélioration de la gestion et de l'exploitation forestière de se mettre en place, en stabilisant la consommation de charbon de bois à son niveau actuel pendant environ cinq ans » (PEDM 2002 : 10).

Le deuxième axe de la stratégie énergétique du Niger concernait l'amélioration de la capacité d'orientation, de coordination et d'intervention des pouvoirs publics dans le domaine de l'énergie domestique, par la recherche d'un autofinancement progressif des actions, la formation et le renforcement institutionnel (Bertrand 1996 : 352). Dans le même ordre d'idées, le PEDM a mis en place à Mahajanga une Cellule énergie domestique (CED) chargée d'assurer « une mise en œuvre efficace de la stratégie et un suivi du secteur énergie domestique au niveau régional, en étroite collaboration et coordination avec les administrations en charge de la politique forestière et de celle de l'environnement, dans la mesure du possible que la CED soit autofinancée à la fin du projet » (PEDM 2002 : 3). Le système d'autofinancement de la CED et du contrôle forestier doit être réalisé à travers « un dispositif local de recouvrement des taxes (redevances et ristournes) forestières en collaboration avec les communes » (ibid. : 17-18).

Le troisième axe de la politique nigérienne de 1991 était l'établissement et la mise en application de schémas directeurs d'approvisionnement des villes en bois-énergie, destinés à orienter spatialement et quantitativement les prélèvements de bois-énergie. De tels schémas directeurs, basés sur un triple zonage de la ressource, de son exploitation et des dynamiques agricoles et pastorales, avaient défini pour les villes de Niamey, Maradi et Zinder, les zones propices à l'exploitation, les quantités de bois-énergie que l'on pouvait y prélever sans préjudice pour l'environnement, et les zones qu'il convenait de protéger en réduisant son exploitation ou en l'interdisant (Bertrand 1996). Comme au Niger, l'instrument retenu à Mahajanga pour réorganiser l'exploitation par les charbonniers des forêts domaniales non protégées est leur mise sous aménagement et la décentralisation de leur gestion (Brondeau 1999). Le Schéma

directeur d'approvisionnement urbain en bois-énergie (SDAUBE) de Mahajanga s'applique à une superficie d'environ 30 000 km², soit l'ensemble du bassin d'approvisionnement en énergie domestique pour Mahajanga, ainsi que les villes secondaires de Marovoay et Ambato-Boeni (Duhem et al. 1999). Le schéma directeur vise à réduire les prélèvements dans les communes prioritaires les plus touchées par les charbonniers, à orienter l'exploitation forestière vers d'autres communes rurales où la pression sur les ressources est moins forte, et à accroître l'offre de bois-énergie dans ces communes par une gestion efficace et durable des ressources forestières (ibid., PEDM 2002).

La stratégie énergétique du Niger prévoyait enfin le transfert, de l'État au profit des populations rurales, de la responsabilité de la gestion et du contrôle de l'exploitation et du commerce primaire du bois-énergie. Le transfert du pouvoir devait suivre les schémas directeurs : d'abord par la création de « marchés ruraux » gérés par les populations, puis par la mise progressive sous aménagement forestier villageois des zones d'approvisionnement de chacun de ces marchés (Bertrand 1996, 352). Selon les prévisions du CIRAD, « (...) sur les 500 000 stères consommés par la ville de Niamey, environ 1300 francs CFA par stère devaient revenir aux marchés ruraux, soit plus de 600 millions de francs CFA dont 15 millions iraient à l'État, 40 aux collectivités locales, 60 seraient consacrés aux travaux de gestion de la forêt, 150 permettraient des actions de développement dans les villages, le solde de 400 millions [sic] étant partagé entre les bûcherons des villages. » (Peltier et al. 1995 : 74).

Pour autant que la représentation sociale du problème public et les solutions proposées correspondent à la réalité observable, le recyclage à Madagascar des « marchés ruraux » à dix ans d'intervalle semble judicieux. Différentes études menées sur la plupart des sites dans la région couverte par le PEDM donnent néanmoins à penser que les actions du projet pilote n'ont pas permis de transformer significativement les arrangements sociaux préexistants, qui caractérisent toujours dix ans après l'organisation de la filière charbon de bois (Brondeau 1999, Muttentzer 2008, 2010, Partage 2008). Le fonctionnement administratif et l'héritage de la science forestière coloniale à surmonter sont comparables au Niger et à Madagascar. Mais les explications de la résistance au changement planifié par les conditions sociales ou écologiques particulières des deux pays ne semblent pas suffisantes. L'intérêt de l'analyse cognitive est de proposer une interprétation valable plus généralement pour les projets et politiques publiques mises en place principalement en réponse à des offres provenant du secteur de l'aide internationale au développement.

LES « MARCHÉS RURAUX » COMME CADRE D'INTERPRÉTATION DU MONDE

Toute politique publique vise à transformer l'ordre des choses. Mais la réalité sur laquelle elle intervient est perçue à travers le prisme de représentations, d'images d'origines diverses que chaque acteur a intériorisées au cours des processus de socialisation dans lesquels il a été impliqué. Selon F. Constantin (2000) : « ces représentations de la réalité, autant que la réalité en soi, orientent les jugements, les évaluations qui président à la construction des demandes sociales aussi bien que des réponses ». L'identification de ces images est au cœur de l'analyse cognitive des politiques publiques parce qu'elles déterminent la manière dont les demandes sociales sont prises en

compte par les autorités, et la manière dont une administration sera chargée de la recherche d'une réponse en vue de l'action. L'analyse de ces cadres d'interprétation permet également d'observer pourquoi et comment les autorités réagissent ou non, face à des pratiques sociales fondées sur des descriptions alternatives de la même réalité, ou sur d'autres réifications (Muller 2000, 2003). Dans la section précédente nous avons évoqué que pour les intervenants européens, le mot « marché rural » pouvait signifier aussi bien un site de vente de charbon qu'un groupement associatif ou un dispositif administratif chargé du contrôle forestier. Le Projet Energie II au Niger avait débuté dans une période où l'échec des coopératives rurales de l'Afrique de l'Ouest faisait l'unanimité et où il fallait opter pour des structures villageoises plus souples, en l'occurrence des associations paysannes appelées « marchés ruraux ». Selon les forestiers du CIRAD, « (...) ces groupements n'ont été mis en place que sur demande explicite du village volontaire ; il n'y a donc pas eu de création technocratique imposée, ayant une faible chance de survie. Les marchés ruraux comprennent un président élu, un gestionnaire et des représentants des éleveurs, des agriculteurs et bien entendu des bûcherons. Les structures de gestion sont conçues « sur mesure » dans chaque village. » (Peltier et al. 1995 : 73).

Dans le cadre du PEDM, la répartition des recettes fiscales fait l'objet d'un protocole d'accord entre le Ministère de l'environnement et des Eaux et Forêts et le Ministère de l'énergie et des mines qui fixe une clé de répartition des taxes. Les redevances (forestières) et ristournes (communales) seraient perçues par les associations de charbonniers, ou par la commune en l'absence de telles associations, lesquelles gardent leur part et remettent le solde à l'État qui le distribue entre le service forestier, le service de l'énergie et des mines et les autres échelons de l'administration territoriale (PEDM 2002). Selon la logique du projet, la vente de charbon de bois deviendra le privilège des associations de charbonniers respectant un plan d'aménagement, puis celles-ci seront chargées par contrat administratif de contrôler les activités de leurs membres et d'en taxer le revenu pour supporter le coût de l'aménagement forestier. En faisant coïncider les marchés ruraux avec des associations volontaires de charbonniers, le projet réifie le mécanisme des prix, le transforme en acteur économique, puis lui attribue une volonté politique.

Étant donné que l'accès aux occasions de charbonner implique en général des relations personnalisées, en fonction de la division du travail social dans les communautés locales, les acteurs collectifs dans un marché rural de bois d'énergie sont naturellement perçus par les individus comme étant dotés d'intentionnalité. Pour autant les marchés ruraux de charbon de bois ne sont pas des acteurs collectifs. Ce sont des mécanismes non intentionnels qui combinent, ou intègrent dans une structure globale, plusieurs modes parallèles de production et de contrôle politique. En désignant le commerce du charbon, les associations de charbonniers, et le dispositif administratif pour recouvrir les taxes par une métaphore inventée pour la cause, les intervenants confondent trois phénomènes en réalité indépendants. La polysémie du terme « marché rural » protège le discours de justification du projet pilote de la falsification par les significations sociales issues de son environnement. Mais la simplification d'une réalité complexe est trompeuse lorsqu'elle n'est que métaphorique. Quels que soient les avantages d'une

décentralisation fiscale dans le secteur forestier, ils ne feront pas d'un marché rural de bois-énergie une association de charbonniers mise au service du recouvrement fiscal. Et pourquoi devrait-on utiliser le mot « marché rural » pour parler d'une communauté locale, traditionnelle ou coutumière ? Parce que les exploitations charbonnières sont censées faire l'objet de contrats de transfert de gestion ?

Les contrats de transfert de gestion visent à intégrer la production et la commercialisation associatives du bois-énergie dans le « droit coutumier » des populations locales. Ils définissent ce droit coutumier comme un « droit non écrit qui règle le fonctionnement de la société rurale par l'adaptation permanente des règles coutumières issues de la tradition. Il se distingue du droit traditionnel qui exprime les règles de la tradition conçues comme intangibles et définitivement fixées » (Peltier et al. 1995 : 75). À la différence des coutumes ancestrales qui seraient fixées par la tradition, le droit coutumier est vu comme un ensemble de règles ou mécanismes adaptables en fonction du contexte et décidables par les concernés (Babin et Bertrand 1998). Les significations sociales constitutives des groupes de travail charbonniers, de la corruption dans le secteur forestier et des projets pilotes internationaux sont assimilés à des « choix constitutionnels » (Weber 1998 : 542) qui seraient négociables dans l'espace public du marché rural sans contraindre ni exclure personne du droit à la parole (Goedefroit 2006). La polysémie du mot « marché rural » pose un problème parce que d'autres mots existent pour désigner le phénomène observé, qui n'est pas un marché rural, mais un projet pilote. Les projets pilotes sont des dispositifs cérémoniels grâce auxquels les intervenants se donnent l'illusion de participer au monde des populations locales tout en reproduisant leur propre vision du monde (Muttenger 2010).

Contrairement aux intervenants qui, en employant cette métaphore finissent par prendre leur cadre d'interprétation de la filière charbon pour la seule réalité observable, les acteurs locaux utilisent les mots selon leur définition naturelle et distinguent entre (i) un mécanisme de coordination de la production et du commerce du charbon de bois passant par le système des prix, (ii) un regroupement spontané de charbonniers se substituant à l'exploitation familiale ou par métayage, (iii) l'institutionnalisation de ce groupement par l'administration comme dispositif de collecte fiscale et de contrôle forestier et (iv) un groupe territorial coutumier par contraste avec une association gestionnaire d'une parcelle forestière. Les actions du projet pilote concernent seulement une faible proportion des parcelles forestières, celles qui doivent être gérées par les associations de charbonniers (Muttenger 2008, 2010). Les associations de charbonniers deviennent l'équivalent fonctionnel d'une exploitation charbonnière avec métayages quasi-familiaux, qui subsistent sur d'autres parcelles forestières. Les villageois réinterprètent les interventions localisées du projet pilote comme un nouvel élément (comme une modalité) du fonctionnement observable des marchés ruraux réellement existants, qui est dominé par l'exploitation et le commerce non légalement autorisés. Malgré l'approche supra-locale du programme pilote, les principes spatiaux de gestion des forêts énoncés par son Schéma directeur régional ne se traduisent pas par un aménagement des ressources forestières à l'échelle des territoires coutumiers. Les plans d'aménagement forestier des associations, et les interventions du projet liées à la fiscalité et

le contrôle forestiers, interfèrent avec l'organisation du travail dans certaines des unités d'exploitation qui approvisionnent le marché rural d'une localité. Mais ils ne modifient pas la donne à l'échelle politiquement décisive pour sa régulation, qui est le territoire regroupant une ou plusieurs circonscriptions communales, dont chacune abrite de nombreuses exploitations charbonnières.

CONCLUSIONS

Malgré les spécificités des zones productrices de bois-énergie touchées par les actions du projet, on constate des caractéristiques communes. L'organisation de la filière varie en fonction de l'accès au marché et de la composition démographique des populations rurales. Mais les normes réglementaires et fiscales sont le plus souvent détournées par des charbonniers clandestins et par le service forestier qui autorisent officieusement le charbonnage et le transport de la marchandise. Pour l'autorité gouvernementale, le problème est de trouver un moyen de satisfaire la demande urbaine en charbon de bois. La solution la plus « efficiente » occasionnant les coûts les plus faibles est de tolérer les exploitations clandestines ou informelles mais contrôlées par le service forestier. Le problème est aussi de savoir comment reproduire le dispositif administratif existant dans le secteur forestier (Buttoud 1995 ; Muttentzer 2006). Sa solution consiste à considérer l'enrichissement potentiel des fonctionnaires participant au trafic des produits forestiers comme une norme socialement acceptable.

Le troisième problème, en partie lié au précédent, provient du fait de ne pas vouloir « trahir » les intervenants du développement pour ne pas être abandonné par les projets d'aide. Sa solution consiste à protéger le référentiel de politique publique (son interprétation métaphorique comme un problème de marchés ruraux) de la falsification empirique en mobilisant le cérémoniel des expériences pilotes, ateliers de validation participatifs, suivis-évaluations et auto-publications. En confondant les associations de charbonniers et le contrôle forestier avec un marché du charbon qui internalise parfaitement les externalités, les coopérants définissent un programme d'action d'autant plus incontestable que sa justice environnementale est évaluée uniquement au regard de « l'efficacité des marchés ruraux ».

Toutefois, l'analyse cognitive de ce programme d'action suggère que le diagnostic expert pourrait se rapprocher des résultats d'une observation ethnographique, et la conception dominante de la justice environnementale devenir plus universalisable. Dans un premier temps, il suffirait d'adopter un moratoire sur la politique nationale de régulation des marchés ruraux de charbon de bois et le valider éventuellement à travers des ateliers régionaux. Ensuite, il s'agirait de produire une interprétation officielle du problème public de l'énergie domestique qui ne fait pas seulement autorité mais repose en même temps sur des concepts analytiques plus sensibles aux conceptions réelles de la justice environnementale que ne l'est la métaphore des marchés ruraux. Le concept de « projet pilote » (Le Meur 2008) que nous avons utilisé plus haut montre comment des réseaux internationaux d'experts peuvent maintenir inchangées pendant des décennies les « interprétations autorisées » (Mosse 2004, 2006) d'un dispositif d'intervention prouvé inefficace, tout en l'expérimentant avec d'autres partenaires nationaux dans de nouveaux contextes empiriques. Un autre concept de l'analyse cognitive qui

pourrait se substituer avec profit à la métaphore du marché rural, est le *garbage can model* (March et Olsen 1989). Suivant ce modèle, les systèmes de décision ressemblent à une poubelle : on y trouve sans ordre apparent des activités, stratégies, problèmes, procédures, conventions et solutions. Au milieu de cet enchevêtrement les coopérants et leurs partenaires tentent, avec plus ou moins de succès, de produire un minimum d'ordre et de cohérence.

BIBLIOGRAPHIE

- Arnold, M. & Persson, R. 2003. Reassessing the fuelwood situation in developing countries. *International Forestry Review* 5, 5: 379–383. (doi :10.1505/IFOR.5.4.379.22660)
- Babin, D. et Bertrand, A. 1998. Comment gérer le pluralisme : subsidiarité et médiation patrimoniale. *Unasylya* 49, 194 : 19–25.
- Bertrand, A. 1996. Les marchés ruraux, le capitalisme et la sécurisation foncière. In : *La Sécurisation Foncière en Afrique : pour une Gestion Viable des Ressources Renouvelables*. E. Le Roy, A. Karsenty et A. Bertrand (éds.), pp 348–364. Karthala, Paris.
- Bertrand, A., Ramamonjisoa, B. et Montagne, P. 2010. Les filières périurbaines d'approvisionnement en bois-énergie des grandes villes de Madagascar. In : *Arina : Le Charbon de Bois à Madagascar entre Demande Urbaine et Gestion Durable*. P. Montagne, S. Razafimahatratra, A. Rasamindisa et R. Crehay (éds.), pp 23–36. CITE, Antananarivo.
- Brondeau, A. 1999. Usages forestiers et production de charbon de bois en périphérie d'une aire protégée à Madagascar. L'improbable gestion locale sécurisée (GELOSE) des ressources forestières. Mémoire d'ingénieur. ENGREF/CIRAD.
- Buttoud, G. 1995. *La forêt et l'Etat en Afrique Sèche et à Madagascar : Changer de Politiques Forestières*. Karthala, Paris.
- Constantin, F. 2000. « Nihil novi sub sole » : ressources naturelles, participation populaire et action publique. In *Administrer l'Environnement en Afrique*. Compagnon D. et Constantin F. (éds.), pp 53–77. Karthala/IFRA, Paris/Nairobi.
- Doat, J. et Girard P. 1997. Les grandes étapes de la filière bois-énergie. *Bois et Forêts des Tropiques* 252, 2: 55–64.
- Duhem, C., Razafindraibe, R. et Fauvet, N. 1999. Le schéma directeur d'approvisionnement en bois énergie des villes de Mahajanga, Marovoay et Ambato-Boeni. Antananarivo, Ministère de l'Energie et des Mines, Groupement CIRAD Forêt-FOFIFA.
- ESMAP 1995. Madagascar. Impact des Combustibles Ligneux sur l'Environnement. Report No. 176/95. Banque Mondiale, Washington, D.C.
- Foley, G., Kerkhof, P. & Madougou, D. 2002. A review of the rural firewood market strategy in West Africa. *Africa Region Working Paper Series* No. 35. World Bank, Washington, D.C.
- Goedefroit, S. 2006. La restitution du droit à la parole. *Etudes rurales* 178: 39–64.
- Hamel, O. Laclau, J.-P. 1995. Création d'une filière bois énergie à Pointe Noire. *Bois et Forêts des Tropiques* 251, 2: 35–42.
- Karpe, P., Andriamandroso O. et Montagne P. 2010. Le cadre juridique rénové de l'approvisionnement durable en bois énergie. In : *Arina : Le Charbon de Bois à Madagascar Entre Demande Urbaine et Gestion Durable*. P. Montagne, S. Razafimahatratra, A. Rasamindisa et R. Crehay (éds.), pp 37–52. CITE, Antananarivo.
- Laoualy, A., Montagne, P., Laminou, M. et Hamadou, M. 2003. Les marchés ruraux de bois énergie : outils de développement et de gestion durable des massifs forestiers sahéliens. In : *Conservation de la Nature et Développement. L'intégration impossible ?* E. Rodary, Ch. Castellanel, G. Rossi (éds.), pp 211–224. Karthala, Paris.
- Le Meur, P.-Y. 2008. Le développement comme constructivisme. *Point de vue anthropologique. Sociétés politiques comparées* 8 (octobre 2008).
- March, J. G. & Olsen, J. P. 1989. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. The Free Press, New York.
- Mosse, D. 2004. Is good policy unimplementable? Reflections on the ethnography of aid policy and practice. *Development and Change* 35, 4: 639–671. (doi:10.1111/j.0012-155X.2004.00374.x)

- Mosse, D. 2006. Anti-social anthropology? Objectivity, objection, and the ethnography of public policy and professional communities. *Journal of the Royal Anthropological Institute* 12, 4: 935–956. (doi:10.1111/j.1467-9655.2006.00371.x)
- Muller, P. 2000. L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue Française de Science Politique* 50, 2: 189–207.
- Muller, P. 2003. *Les Politiques Publiques*. PUF, Paris.
- Muttenter, F. 2006. Fiscalité, corruption et culture de l'Etat forestier à Madagascar. In : *La Mondialisation contre le Développement Durable?* G. Froger (éd.), pp 235–256. PIE Peter Lang, Bruxelles, New York, Oxford.
- Muttenter, F. 2008. 'Integrated fortress conservation' in the buffer zone of Ankarafantsika National Park : Malagasy narratives of conservation, participation and livelihoods. In: *People, Protected Areas and Global Change. Participatory Conservation in Latin America, Africa, Asia and Europe*. M. Galvin and T. Haller (éds.), pp 253–286. Geographica Bernensia, Bern.
- Muttenter, F. 2010. Déforestation et Droit Coutumier à Madagascar. *Les Perceptions des Acteurs de la Gestion Communautaire des Forêts*. Karthala, Paris.
- Partage 2008. *Analyse de l'Offre et de la Demande en Energie Domestique au Niveau de la Commune Urbaine de Toliara. Rapport final*. Association Partage, Antananarivo.
- Peltier, R., Bertrand, A., Lawali, E. H., Madon, G. et Montagne, P. 1995. Marchés ruraux de bois énergie au Sahel. *Bois et Forêts des Tropiques* 245, 3: 70–83.
- PEDM 2002. *Programme intérimaire de douze mois en 2002 et 2003, Programme Energie Domestique de Mahajanga*.
- Rafransoa, Z., Andriatsimisetra, D. et Montagne, P. 2010. Approvisionnement urbain en bois-énergie. Une méthode, deux régions d'application à une décade d'intervalle. Les cas des villes de Mahajanga et Toliara. In *Arina : Le Charbon de Bois à Madagascar Entre Demande Urbaine et Gestion Durable*. P. Montagne, S. Razafimahatratra, A. Rasamindisa et R. Crehay (éds.), pp 101–118. CITE, Antananarivo.
- Walzer, M. 1994. *Thick and thin: Moral Argument at Home and Abroad*. University of Notre Dame Press, Notre Dame.
- Weber, J. 1998. Perspectives de gestion patrimoniale des ressources renouvelables. In : *Quelles Politiques Foncières Pour l'Afrique Rurale ? Réconcilier Pratiques, Légitimité et Légalité*. P. Lavigne Delville (éd.), pp 534–552. Karthala, Coopération française, Paris.