

# Si la modernité nous était contée. Les modèles de la conservation de la biodiversité à Madagascar au prisme des Protocoles bioculturels communautaire

Manohisoa Rakotondrabe, Fabien Girard

▶ **To cite this version:**

Manohisoa Rakotondrabe, Fabien Girard. Si la modernité nous était contée. Les modèles de la conservation de la biodiversité à Madagascar au prisme des Protocoles bioculturels communautaire. Josie V. Dominique; Cynthia V. Parfait; Ianjatiana Randrianandrasana. Dialogues autour des défis de l'environnement à Madagascar, Tsipika, pp.171-210, 2021, 978-2-36076-053-4. hal-03501556

**HAL Id: hal-03501556**
**https://hal.science/hal-03501556**

Submitted on 23 Dec 2021

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**M. Rakotondrabe & F. Girard,** « Si la modernité nous était contée. Les modèles de la conservation de la biodiversité à Madagascar au prisme des Protocoles bioculturels communautaires », in Josie V. Dominique, Cynthia V. Parfait et Ianjatiana Randrianandrasana (dir.), *Dialogues autour des défis de l'environnement à Madagascar*, Tsipika, Antaninarenina, p. 171-210

# Si la modernité nous était contée
# Les modèles de la conservation de la biodiversité à Madagascar au prisme des Protocoles bioculturels communautaires[1]

**Manohisoa RAKOTONDRABE**
*Post-doctorante, projet Bioculturalis, CRJ, Université Grenoble Alpes*

**Fabien GIRARD**
*Maître de conférences, CRJ, Université Grenoble Alpes*

## INTRODUCTION

**1.—** « *Hotspot* » de la diversité mondiale[2], Madagascar est aussi un pays toujours plus menacé par les pressions anthropiques qui s'exercent sur sa riche flore et faune endémique, en particulier ses forêts[3]. Depuis le 18e siècle au moins, sur fond de représentations communes à de très nombreux empires coloniaux qui associent île et paradis perdu[4], le « souci de la nature »[5] (qui était aussi un enjeu économique pour les empires coloniaux) a justifié son lot d'actions sur l'environnement. « Souci » qui se poursuit, mais la période contemporaine marque une inflexion significative que l'on peut ainsi résumer : la dimension désormais profondément éthique et politique des questions de conservation de la nature et de la biodiversité, à l'intérieur d'un cadre juridique international. Madagascar se trouve en effet aujourd'hui placé au centre d'un « complexe » international de régimes institutionnels[6] qui articule une diversité de modèles souvent contradictoires de conservation et de protection de l'environnement,

[1] Ce travail a été mené dans le cadre du projet de recherche n° ANR-18-CE03-0003-01 « Bioculturalis », financé par l'ANR.
[2] Norman MYERS, Russell A. MITTERMEIER, Cristina G. MITTERMEIER, Gustavo A. DA FONSECA et Jennifer KENT, « Biodiversity hotspots for conservation priorities », *Nature*, 403-6772, 2000, p. 853-858.
[3] Julia P. G. JONES et al., « Last chance for Madagascar's biodiversity », *Nature Sustainability*, 2-5, 2019, p. 350-352.
[4] Richard GROVE, *Green imperialism: colonial expansion, tropical island Edens, and the origins of environmentalism, 1600-1860*, Cambridge; New York, Cambridge University Press, 1995.
[5] Cynthia FLEURY et Anne-Caroline PREVOT-JULLIARD, *Le souci de la nature : apprendre, inventer, gouverner*, Paris, CNRS éditions, 2017.
[6] Sur la notion de « *regime complex* », v. Kal RAUSTIALA et David G. VICTOR, « The Regime Complex for Plant Genetic Resources », *International Organization*, 58-2, 2004, p. 277-309.

lesquels constituent aussi l'arrière-plan éthico-politique sur lequel se négocient les positions stratégiques d'acteurs internationaux et nationaux, et s'expérimentent et se reconfigurent les politiques internationales de développement et de protection de la nature.

**2.**— Trois textes, en particulier, ont une importance singulière en ce qui concerne la conservation de la biodiversité : la Convention sur la diversité biologique (CDB), adoptée lors du Sommet de la Terre à Rio en 1992[7], qui s'articule autour des trois piliers que sont la conservation, l'utilisation durable de la biodiversité et le partage juste et équitable découlant de l'utilisation des ressources génétiques. Le Protocole de Nagoya, ensuite, qui est venu compléter la CDB en 2010[8], en renforçant notamment les règles en matière d'accès aux ressources génétiques et de partage des avantages (règles APA). Comme on y insiste plus tard, l'instrument impose aux Parties de nouvelles obligations fortes en matière d'accès aux ressources génétiques sur lesquels peuples autochtones et communautés locales (PACL) ont des droits « établis » (Protocole de Nagoya, art. 6, para. 2) ou aux savoirs traditionnels associés qu'ils détiennent (art. 7)[9]. Le Protocole de Nagoya a été ratifié par Madagascar le 3 juillet 2014. En 2006, Madagascar avait déjà ratifié le dernier grand texte qui forme ce « *regime complex* », à savoir le Traité sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (TIRPAA)[10]. À la différence de la CDB et du Protocole de Nagoya, qui impliquent toujours des négociations bilatérales entre fournisseur et bénéficiaire d'une ressource – elles aboutissent alors, le cas échéant, à un contrat de partage des avantages – le TIRPAA met en place un « système multilatéral » (SML), qui est une sorte de panier virtuel couvrant 64 espèces cultivées auxquelles les Parties s'engagent à accorder un accès facilité via un Accord-type de transfert de matériel (ATTM)[11].

**3.**— Ce cadre juridique renouvelé, qui forme aussi un ensemble de *loci* de négociations et de débats éthico-politiques[12], a lui-même connu un changement de taille ces deux dernières décennies : les ressources de la terre et du territoire et le foncier lui-même sont appréhendés comme « biens » « bioculturels »[13] ou « socio-naturels »[14] qui s'insèrent dans des réseaux complexes territorialisés – réseaux de vie et

[7] Rio de Janeiro, 5 juin 1992, Convention sur la diversité biologique (entrée en vigueur 29 décembre 1993).
[8] Nagoya, 29 octobre 2010 (entré en vigueur 12 octobre 2014), Doc. UNEP/CBD/COP/DEC/X/1 du 29 octobre 2010.
[9] Sur la portée de ces stipulations, *cf.* Elisa MORGERA, Elsa TSIOUMANI et Matthias BUCK, *Unraveling the Nagoya Protocol: A Commentary on the Nagoya Protocol on Access and Benefit-sharing to the Convention on Biological Diversity*, Leiden, Boston, Brill | Nijhoff, 2014.
[10] Rome, 3 novembre 2001 (entré en vigueur 29 juin 2004).
[11] Juliana SANTILLI, *Agrobiodiversity and the law: regulating genetic resources, food security and cultural diversity*, Oxon, Routledge, 2016.
[12] Anna DEPLAZES-ZEMP, « Challenges of Justice in the Context of Plant Genetic Resources », *Frontiers in Plant Science*, 10, 2019, p. 1266.
[13] Fabien GIRARD, « Communs et droits fondamentaux : la catégorie naissante des droits bioculturels », *Revue des droits et libertés fondamentaux*, 28, 2019.
[14] Natasha WATTS et Ivan R. SCALES, « Seeds, Agricultural Systems and Socio-natures: Towards an Actor–Network Theory Informed Political Ecology of Agriculture », *Geography Compass*, 9-5, 2015, p. 225-236.

d'« *attachements* »[15], liés à des savoirs, des représentations du monde et des pratiques souvent anciennes d'interaction avec l'environnement (les « non-humains »). Ces « biens » sont perçus comme placés entre les mains des peuples autochtones et des communautés locales qui les ont souvent produits ou façonnés et préservés de génération en génération. Érigés en « gardiens », ou mieux en « intendants » (« *steward* ») de la biodiversité et des écosystèmes, peuples autochtones et communautés locales ont progressivement obtenu un statut de protecteur en droit international de la biodiversité. Ce statut est visible à travers les obligations nouvelles qui sont imposées aux États parties à la CDB et au Protocole de Nagoya. Ces derniers doivent ainsi s'assurer que, lorsqu'un bioprospecteur souhaite accéder à des savoirs détenus par des PACL ou des ressources génétiques pour lesquels le droit d'accorder l'accès leur a été « reconnu », il y a bien eu obtention du consentement préalable en connaissance de cause (CPCC) ou l'accord et la participation des peuples et communautés concernées (Protocole de Nagoya, art. 6, para. 3, (f) et art. 7). Les « conditions convenues d'un commun accord » (CCCA) doivent ensuite garantir un partage juste et équitable des avantages (art. 5, para. 2, art. 6, para. 3, (g), et art. 7).

**4.**— C'est à ce complexe de régimes que Madagascar s'efforce de donner effet utile depuis près d'une dizaine d'années. Le projet de loi sur l'APA n'ayant toujours pu aboutir, c'est un cadre intérimaire qui a été mis en place avec le Décret n° 2017-066 du 31 janvier 2017 portant réglementation de l'accès et du partage des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques. Ce texte mérite un examen particulier, singulièrement le volet qui porte sur le développement des Protocoles Bioculturels Communautaires (PBC) dont les Parties signataires du Protocole de Nagoya sont invitées à appuyer l'élaboration (art. 12, para. 3)[16]. Sortes de chartes écrites par lesquelles les communautés codifient ou plus souvent précisent ou fixent[17] les conditions d'accès à leurs ressources et savoirs associés, les PBC sont encore des répertoires de traditions et règles coutumières de gestion du patrimoine matériel et immatériel des communautés – à l'occasion, aussi, des plaidoyers pour une meilleure reconnaissance de leurs droits sur leurs terres, territoires et cultures, ainsi que leur rôle d'intendants des écosystèmes. Pour leurs promoteurs, les protocoles visent d'ailleurs plus radicalement à promouvoir

[15] Anna TSING, « Becoming a tribal elder, and other green development fantasies », *in* Tania LI (dir.), *Transforming the Indonesian Uplands Marginality, Power and Production*, Amsteldijk, Harwood, 1999, p. 157-200.

[16] Le Protocole de Nagoya les désigne sous le nom, sans doute moins polémique, de « Protocoles Communautaires ».

[17] Il faut remarquer avec Kelly Bannister que le point zéro d'un PBC est constitué des « *internal cultural processes* », *i.e.* du système traditionnel de gouvernance et des procédures associées non codifiées. Bien souvent, l'APA représente ce que l'auteur appelle des « *new demands on external engagement that are not sufficiently met (or that are seen as inappropriate to address) through internal cultural processes* » (Kelly BANNISTER, « Non-legal Instruments for Protection of Intangible Cultural Heritage: Key Roles for Ethical Codes and Community Protocols », *in* Catherin BELL et Val NAPOLEON (dir.), *Protection of First Nations' Cultural Heritage: Laws, Policy and Reform*, Vancouver, UBC Press, 2009, p. 278–308, p. 288). Dans ce cas, le PBC ajoute nécessairement à l'existant.

une approche intégrée (« holiste » et bioculturelle) de la protection des PACL et de l'environnement[18].

**5.**— Trois projets pilotes de PBC ont récemment été développés à Madagascar : celui des communautés de Mariarano et Betsako dans la Région Boeny, établi dans le cadre du Programme d'Appui à la Gestion de l'Environnement et financé par l'agence de développement allemande, la GIZ (PAGE/GIZ). Deux autres PBC – celui d'Analavory (Région Itasy) et d'Ampangalantsary (Région Alaotra Mangoro) – ont été développés dans le cadre du projet financé par l'agence britannique, Darwin Initiative, portant sur la mise en œuvre mutuelle du Protocole de Nagoya et du TIRPAA (**v. *infra*, Annexe, Carte n° 1**).

**6.**— Parmi ces trois PBC, le PBC « des paysans d'Analavory sur l'accès et le partage des avantages de l'utilisation des ressources génétiques et des connaissances traditionnelles associées »[19] a fait l'objet d'une étude ethnographique approfondie et il forme la matière principale de la présente recherche. L'interrogation qui guide ce chapitre procède du constat suivant : les PBC confirment un profond revirement dans le complexe de régimes internationaux de la biodiversité, dont la marque principale est de reconnaître, comme le fait avec force le dernier rapport de la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES en anglais), le rôle nodal des PACL dans la conservation de la biodiversité mondiale[20]. Ainsi, avec l'avènement du modèle qu'on appellera celui de l'intendance de la nature ou de l'« *ecological native* »[21], « tradition » et « modes de vie traditionnels » acquièrent le statut de pierre angulaire du dispositif de protection des écosystèmes, comme en témoigne on ne peut plus nettement le Code de conduite éthique *Tkarihwaié:ri*[22]. Dans nombre de PBC développés en Afrique et en Amérique latine sur lesquels nous avons pu travailler dans le cadre de notre projet de recherche

[18] Kabir Sanjay BAVIKATTE, *Stewarding The Earth: Rethinking Property and the Emergence of Biocultural Rights*, New Delhi, Oxford University Press, 2014; Kabir Sanjay BAVIKATTE, Daniel F. ROBINSON et Maria Julia OLIVA, « Biocultural Community Protocols: Dialogues on the Space Within », *IK: Other Ways of Knowing*, 2015, p. 1-31 ; Louisa PARKS, « Challenging power from the bottom up? Community protocols, benefit-sharing, and the challenge of dominant discourses », *Geoforum*, 88, 2018, p. 87-95.

[19] En malgache : « *Arofenitra iombonan'ny tantsahan'Analavory : Tari-dalana amin'ny fangalana sy fifampizarana tombon-tsoa azo amin'ny fampiasana ireo harena voajanahary sy ireo fahalalana nentim-paharazana mifandraika aminy* ». Nous avons pu consulter la dernière version actualisée en date du 21/10/2019. La question de la diffusion du PBC fait l'objet de discussions encore vives entre le porteur du projet (*Bioversity International*) et le facilitateur de *Natural Justice* qui a accompagné les communautés d'Analavory dans son développement. Pour cette raison, nous limiterons les références au texte du protocole.

[20] IPBES, *Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services*, Zenodo, 2019, p. 42.

[21] Astrid ULLOA, *The ecological native: indigenous peoples' movements and eco-governmentality in Colombia*, New York; London, Routledge, 2005.

[22] Code de conduite éthique *Tkarihwaié:ri* (CdP, CDB, décision X/42, UNEP/CBD/COP/DEC/X/42, 27 octobre 2010), para. 20 « Intendance/garde traditionnelle ».

(**v. Annexe, Tableau n° 2**), les références à l'intendance « traditionnelle » sont généralement omniprésentes, en même temps que les liens entre la communauté, son territoire, sa culture, d'une part, et le bien-être des écosystèmes, de l'autre – sans que les protocoles se limitent en tout cas aux seules dispositions procédurales liées à l'APA[23].

**7.**— À rebours de cette tendance très marquée, le PBC d'Analavory manifeste une singulière ignorance des questions liées à l'intendance des écosystèmes, aux droits fonciers et culturels et à la coutume, et est presque exclusivement consacrée aux questions procédurales liées à la bioprosection, à l'accès et au partage des avantages. **C'est cette singularité que le présent chapitre cherche à comprendre et expliquer, en plaçant le débat au niveau des grands modèles de protection de la nature qui circulent toujours à l'intérieur du complexe de régimes**. Pour cela, nous posons la nécessité de faire porter l'analyse sur les modes de financement des projets et de questionner les rôles respectifs des courtiers en développement (ou « *brokers* ») et des parties prenantes, tout en interrogeant les modèles qu'ils mobilisent.

**8.**— La réflexion s'articule autour de deux séquences. La première fait porter l'enquête sur les dispositifs de financement des projets, en soulignant les conséquences de la présence de courtiers en développements qui ont un ancrage local plus faible et de la multiplication des acteurs le long de la « chaîne d'aide » ; deux facteurs qui, en l'occurrence, ont eu pour effet de multiplier les objectifs du projet et d'entraver la prise en compte des réalités et besoins locaux[24] (§ 1). La seconde séquence montre les conséquences immédiates du mécanisme de financement et de l'allongement de la chaîne d'aide : le déploiement et la convergence de deux modèles de conservation de la biodiversité (et deux séries de représentations associées) qui ont réussi, par un syncrétisme singulier, à inscrire dans les PBC – en particulier celui d'Analavory – un récit moderniste qui propulse les communautés cibles dans les réseaux internationaux d'échange de germoplasme et dans l'économie de marché (§ 2). Dans la conclusion, l'on s'interroge, à un moment où *Natural Justice*, l'ONG sud-africaine qui a joué le rôle de facilitateur pour le développement des PBC d'Analavory et d'Ampangalantsary, se propose de remettre une partie de son travail sur le métier, sur quelques lignes directrices sûres qui pourraient servir dans ce travail de reprise. Ce qui apparaîtra évident à ce stade, c'est la nécessité de replacer au centre du processus de développement des PBC la question des pratiques « traditionnelles », du mode de vie,

[23] V. aussi Britta RUTERT, *Contested Properties. Peoples, Plants and Politics in Post-Apartheid South Africa*, Bielefeld, transcript Verlag, 2020 ; Louisa PARKS, *Benefit-sharing in Environmental Governance: Local Experiences of a Global Concept*, 1re éd., Abingdon, Oxon; Routledge, 2019 ; Natalia Aguilar DELGADO, « Community Protocols as Tools for Resisting Exclusion in Global Environmental Governance », *Revista de Administração de Empresas*, 56-4, 2016, p. 395-410.

[24] V. aussi, sur ces aspects : Élise DEMEULENAERE, « Les terrains globalisés de l'inscription d'un Paysage culturel. Patrimoine mondial et bioculturalité en Éthiopie », *Terrains/Théories*, 5, 2016 ; Jeevan R. SHARMA, *Brokering in International Development A Consideration of Analytical Issues.*, Edinburgh, School of Social and Political Science, The University of Edinburgh, 2016 ; Louisa PARKS, *Benefit-sharing in Environmental Governance*, *op. cit*.

du foncier, en prenant évidemment garde de tomber dans la chausse-trape de la réification des communautés.

## 1. LE FINANCEMENT DES PBC : EFFETS DE BROUILLAGE LE LONG DE LA CHAINE D'AIDE

**9.—** Le développement du PBC d'Analavory représente presque un cas d'école des transformations qu'a connues le courtage en développement ces dernières décennies, dont les plus manifestes sont l'avènement d'acteurs internationaux et l'allongement corrélatif des chaînes d'aide (A). Comme le montre aussi le cas d'Analavory, ces transformations se font au risque d'un brouillage des objectifs de développement et d'attitudes opportunistes, notamment de la part des destinataires finaux de l'aide internationale (B).

### *A. ROLE DU COURTAGE INTERNATIONAL ET ALLONGEMENT DE LA CHAINE D'AIDE*

**10.—** Les PBC d'Analavory et d'Ampangalantsary ont été développés dans le cadre d'un projet financé par *Darwin Initiative* intitulé « Projet de mise en œuvre mutuellement soutenue du Protocole de Nagoya et du Traité sur les Plantes pour l'alimentation et l'agriculture » (ci-après : le « projet Darwin »). *Darwin Initiative* est un programme de financement britannique à destination des pays riches en biodiversité, mais qui ne disposent pas de toutes les ressources financières nécessaires pour satisfaire leurs engagements internationaux[25]. À travers ses appels à projet annuels, l'institution finance plusieurs types de projets et de bourses individuelles. C'est en l'occurrence *Bioversity International* qui a sollicité le financement en 2014 et qui l'a obtenu pour une période de 3 ans (du 01/04/2015 au 31/03/2018).

**11.—** Cette configuration – qui associe financeur et courtier – est désormais courante à Madagascar depuis la libéralisation brutale de l'économie qu'ont amorcée les politiques d'ajustements structurels des années 1980[26]. L'injection d'aides en développement a fait en effet émerger une nouvelle catégorie d'acteurs que sont les courtiers en développement et par lesquels transite la « rente en développement ». Celle-ci échappe de fait au contrôle direct des États qui ont perdu la confiance des bailleurs de fonds[27].

[25] https://www.gov.uk/government/groups/the-darwin-initiative [consulté le 03/01/2021].
[26] Catherine A. CORSON, *Corridors of power: the politics of environmental aid to Madagascar*, New Haven, Connecticut, Yale University Press, 2016, p. 65 et seq.
[27] Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN, *Anthropologie et développement : essai en socio-anthropologie du changement social*, Marseille, APAD, 1995.

**12.**— La présence et le rôle de *Bioversity International* signalent toutefois ici un changement significatif dans la structure de l'intermédiation : elle forme désormais un vaste réseau transnational couvrant de larges étendues géographiques, associe surtout un nombre considérable d'institutions – globales, nationales, locales, gouvernementales et non gouvernementales – et fait appel à une variété de disciplines, de dispositifs technologiques, de systèmes de connaissance et de professionnels[28]. Les courtiers sont donc aujourd'hui internationaux, et s'ils sont toujours aussi « des passeurs, des *go-between*, des médiateurs » entre rationalités, intérêts et savoirs différents[29], ils doivent se soumettre à des appels d'offres compétitifs et former des partenariats, tout en ne pouvant faire autrement – du fait de leur faible ancrage local – que de sous-traiter une partie des actions à accomplir sur le terrain. C'est ce qui a pu être observé à Madagascar dans le cadre du projet Darwin. *Bioversity International*, qui a certes des bureaux régionaux en Afrique, en Amérique latine et en Asie, avait néanmoins besoin de relais locaux, en particulier pour les questions d'APA, et a donc fait appel à *Natural Justice*, une ONG sud-africaine connue surtout pour son travail sur les PBC à laquelle a été confié le rôle de facilitateur pour le développement des PBC. De son côté, *Natural Justice* a dû aussi sous-traiter une partie de la logistique et de l'organisation des ateliers villageois à une ONG locale, l'Organisation communautaire pour l'environnement et le développement intégré (OCEDI)[30].

**13.**— Quelles conséquences cette structure nouvelle de l'intermédiation a-t-elle eu sur la mise en œuvre locale des projets à Madagascar ?

Premièrement, les modalités d'attribution des aides imposent des contraintes managériales nouvelles (*e.g.*, « *log-frames* », « *theories of change* », « *value of money* », multiples outils d'évaluation et d'*accountability*) et introduisent des cibles (tels les « Objectifs du millénaire pour le développement ») et indicateurs d'impact à long terme (*e.g.*, droits humains, lutte contre la pauvreté, développement durable) qui à la fois produisent des phénomènes de « bureaucratisation »[31] qui empêchent toute lecture fine de la réalité sociale en imposant des modèles (d'acteurs, de trajectoires de développement, etc.)[32], mais qui paradoxalement, ainsi qu'on le verra, ont aussi pour effet de laisser une plus grande liberté quant au choix des actions (toujours modifiables en cours de projet) et élargissent sensiblement les critères d'évaluation du succès du projet (ce qui favorise ainsi la liberté herméneutique).

**14.**— Deuxièmement, et comme le montrent bien les travaux inspirés de la théorie de l'acteur-réseau, les projets de développement ne se réduisent jamais à une série

[28] Jeevan R. SHARMA, *Brokering in International Development. A Consideration of Analytical Issues*, *op. cit*.
[29] Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN, *Anthropologie et développement*, *op. cit*.
[30] Entretien, Natural Justice, Facilitateur, 14/10/2019, en malgache.
[31] C'est le travail de Rita Ramos qui l'a montré avec une force particulière : Alcida Rita RAMOS, « The Hyperreal Indian », *Critique of Anthropology*, 14-2, 1994, p. 153-171, ici p. 160.
[32] Modèles que les courtiers finissent par imposer à tous les intervenants le long de la chaîne d'aide : Louisa PARKS, *Benefit-sharing in Environmental Governance*, *op. cit*, p. 82. On y revient ultérieurement, **v. *infra*, n° 29 et s.**

d'institutions et d'acteurs s'inscrivant dans des arrangements préexistants aux contours fixés une bonne fois pour toute. Ils sont, au contraire, toujours « imprévisibles » et « se concrétisent par le travail qui consiste à générer et traduire les intérêts, créer du contexte par la mise en lien des soutiens, et de cette manière alimenter <*sustaining*> les interprétations »[33] – dans un contexte de menace permanente de fragmentation. Le courtier doit donc « composer »[34], c'est-à-dire impliquer les soutiens, nouer des liens politiques et stabiliser autour de représentations cohérentes communes[35]. C'est ici que les indicateurs d'impact à long terme, que Andrea Cornwall et Karen Brock n'hésitent pas à qualifier de « mélange séduisant de mots à la mode <*buzzwords*> »[36], ont un intérêt pour capter l'attention des communautés locales et des acteurs étatiques et les « enrôler »[37], en ouvrant un champ sémantique et axiologique suffisamment vaste pour assurer *l'intéressement* de toutes les parties prenantes.

**15.**— L'allongement de la chaîne d'aide, avec son lot d'acteurs qu'il faut « intéresser » et auxquels la structure actuelle de l'intermédiation offre des interstices de liberté, a en tout cas toute chance de provoquer ce qu'on appelle le « brouillage » des objectifs de développement et de favoriser des comportements opportunistes.

### *B. BROUILLAGE DES OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT ET COMPORTEMENTS OPPORTUNISTES*

**16.**— Il faut maintenant tenter d'illustrer, en prenant l'exemple du processus de développement du PBC d'Analavory, les conséquences concrètes de l'intervention du *broker* international – *Bioversity International* – et ses relations avec les autres acteurs impliqués, à l'intérieur d'un cadre renouvelé de l'intermédiation qui est jalonné de contraintes managériales fortes, produit des modèles politiques et économiques qui réduisent la complexité du réel, mais reste aussi profondément précaire parce qu'ouvert, car il y va de l'« intéressement » des parties prenantes dont le courtier dépend.

**17.**— Dans le projet soumis à Darwin Initiative (le financeur), l'objectif poursuivi par *Bioversity International* et ses partenaires[38] concernant les communautés locales est d'abord exprimé sous une forme générale :

---

[33] David Justin LEWIS et David MOSSE, *Development brokers and translators the ethnography of aid and agencies*, Bloomfield, CT, Kumarian Press, 2006, p. 13.
[34] Isabelle STENGERS, « Introductory Notes on an Ecology of Practices », *Cultural Studies Review*, 11-1, 2005, p. 183-196.
[35] David MOSSE, « Is Good Policy Unimplementable? Reflections on the Ethnography of Aid Policy and Practice », *Development and Change*, 35-4, 2004, p. 639-671, ici p. 645.
[36] Andrea CORNWALL et Karen BROCK, « What do buzzwords do for development policy? a critical look at 'participation', 'empowerment' and 'poverty reduction' », *Third World Quarterly*, 26-7, 2005, p. 1043-1060.
[37] Joan H. FUJIMURA, « Crafting Science: Standardized Packages, Boundary Objects, and "Translation" », *in Science as Practice and Culture*, Chicago, The University of Chicago Press, 1992, p. 168-211, p. 171.
[38] Le comité pilotage du projet ou l'*Expert Guidance Group* (EGG) regroupait les Points Focaux Nationaux (PFN) du TIRPAA et du Protocole de Nagoya de Madagascar et du Bénin, *ABS Capacity Development*

« *Local communities' role in managing/conserving biological diversity will be formally recognised, including their right to make decisions about access to those resources, associated traditional knowledge, under what conditions. This right provides them with unprecedented leverage to negotiate benefits in exchange for others' access/use of their resources, and to be involved in long-term governmental conservation/management planning. Women's participation in governance will be formalized through community ABS protocols* »[39].

**18.**— L'irruption des PBC (appelés dans un premier temps « *community ABS protocols* ») a immédiatement pour effet de placer cet objectif du projet dans le sillage de la CDB et du Protocole de Nagoya et leur régime juridique qui fait des « protocoles communautaires » des outils (avant tout) procéduraux destinées à préciser les conditions d'obtention du « consentement préalable donné en connaissance » des communautés locales et de négociation des « conditions convenues d'un commun accord » (Protocole de Nagoya, art. 7 et 12, para. 3 (a)). C'est un outil de défense des communautés. Là où, jusqu'à présent, les communautés n'ont pas toujours eu le mot à dire dans les négociations des accords APA sur leurs ressources ou ont été simplement consultées selon des modalités qui faisaient peu de cas de leurs coutumes, protocoles internes, cosmovisions, et sans partage systématique des avantages[40], il s'agit désormais à la fois de reconnaître[41] leurs droits (de propriété, d'intendance ?)[42] au moins sur leurs savoirs traditionnels et d'éviter que le processus d'APA n'aboutisse à la destruction de ce que Jonas, Bavikatte et Shrumm ont appelé la « part inaliénable » du patrimoine (bioculturel) des communautés[43]. L'idée est aussi exprimée par les Lignes directrices facultatives *Mo'otz Kuxtal* qui font des protocoles communautaires « l'occasion » donnée aux communautés de « […] définir pour elles-mêmes et pour les utilisateurs

*Initiative*, le Secrétariat du TIRPAA et du Protocole de Nagoya et *Biodiversity International* en sa qualité de coordinateur. À Madagascar, le projet associait deux principaux Ministères : le Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (MAEP) pour la mise en œuvre du TIRPAA, et le Ministère de l'Environnement et du Développement Durable (MEDD) pour le Protocole de Nagoya via les PFN respectifs. Au-delà, le projet associait le Secrétariat de la CDB et un conseiller juridique de la Commission de l'Union Africaine : v. BIOVERSITY INTERNATIONAL, *Darwin Initiative Application for Grant for Round 21: Stage 2, Mutually supportive implementation of the Nagoya Protocol and Plant Treaty*, Darwin Initiative, 2014, p. 20.

[39] *Ibid.*, p. 16.

[40] Daniel F. ROBINSON, *Biodiversity, Access and Benefit-Sharing: Global Case Studies*, 1re éd., Oxon, Routledge, 2014, p. 175. Ce qui relève de la « biopiraterie » : Saholy RAMBININTSAOTRA, « Accès aux ressources biologiques de Madagascar : ambiguïtés juridiques pour les détenteurs de connaissances traditionnelles », *ELOHI. Peuples indigènes et environnement*, 5-6, 2014, p. 117-149 ; Sergio Ricardo HERNANDEZ ORDOÑEZ, « El protocolo de Nagoya en México: un análisis legal del cumplimiento y el papel de los protocolos comunitarios bioculturales », *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 69-275-2, 2019, p. 611.

[41] Brendan M. TOBIN, « Bridging the Nagoya Compliance Gap: The Fundamental Role of Customary Law in Protection of Indigenous Peoples' Resource and Knowledge Rights », *Law, Environment and Development Journal*, 9-2, 2013, p. 142-162.

[42] Alejandro ARGUMEDO et Michel PIMBERT, *Protecting Farmers' Rights with Indigenous Biocultural Heritage Territories: The Experience of the Potato Park*, International Institute for Environment and Development (IIED), Asociacion ANDES, 2008, p. 3.

[43] Harry JONAS, Kabir BAVIKATTE, et Holly SHRUMM, « Community Protocols and Access and Benefit Sharing », *Asian Biotechnology and Development Review*, 12-3, 2010, p. 49-76, ici p. 298.

l'interprétation de leur patrimoine bio-culturel et, en conséquence, les bases d'une négociation avec différentes parties prenantes. En prenant en considération les liens existants entre leurs droits fonciers, la situation socio-économique actuelle, les préoccupations environnementales, le droit coutumier et les connaissances traditionnelles, les communautés sont ainsi mieux placées pour décider elles-mêmes comment elles entendent négocier avec différents acteurs »[44].

**19.**— On ne peut toutefois manquer de relever un double décalage par rapport à ce cadrage – qu'on qualifiera de « bioculturel » – des PBC. Tout d'abord, le projet de *Bioversity International* inscrit nettement les PBC dans le modèle du « *Grand Bargain* » qui irrigue la CDB[45] et dont les soubassements théoriques empruntent à la *New Institutional Economics*, à la théorie de l'action collective et aux « *commons* ». De manière particulièrement marquée, le document du projet s'appuie sur une analyse de la biodiversité comme « bien public » que l'on trouve déjà articulée dans un *Background Study Paper* publié pour la Commission des ressources génétiques de la FAO[46]. La biodiversité (y compris la biodiversité cultivée) gérée par les agriculteurs et les communautés locales, du fait des caractéristiques économiques des ressources génétiques (excludabilité faible, mais rivalité élevée), est un bien public « impur » (ou « commun »). La gestion de ces « biens » produit donc des externalités positives[47], mais qui sont difficilement appropriables par les acteurs locaux. À l'échelle collective – qui est un niveau pertinent compte tenu de ce que la gestion de la biodiversité locale est souvent communautaire et repose sur l'échange de semences au sein de réseaux informels[48] – cela implique le déploiement de mécanismes incitatifs[49] et de dispositifs institutionnels de coordination, afin que les communautés maintiennent leurs activités conservatrices. À l'intérieur de ce modèle, les accords APA et les PBC jouent le rôle de **dispositifs**

[44] CdP CDB, CBD/COP/DEC/XIII/18, 17 décembre 2016, para. 19.

[45] Selon ce modèle, la bioprospection est vue comme une opération « gagnant-gagnant ». Les pays du Sud global sont destinataires d'avantages monétaires et non monétaires, les pays du Nord continuent d'accéder aux ressources dont ils ont besoin pour mettre au point leurs inventions biotechnologiques, et l'humanité toute entière bénéficie à la fois de nouvelles technologies, mais aussi d'une meilleure protection des écosystèmes qui résulterait de la valorisation économique des ressources génétiques et savoirs traditionnels : Rachel WYNBERG et Sarah LAIRD, « Bioprospecting, Access and Benefit Sharing: Revisiting the "Grand Bargain" », *in* Rachel WYNBERG, Doris SCHROEDER et Roger CHENNELLS (dir.), *Indigenous Peoples, Consent and Benefit Sharing: Lessons from the San-Hoodia Case*, Dordrecht, Springer Netherlands, 2009, p. 69-86. **V. aussi, *infra*, n° 29-32.**

[46] Timothy M. SWANSON, David W. PEARCE et Raffaello CERVIGNI, *The Appropriation of the Benefits of Plant Genetic Resources for Agriculture: an Economic Analysis of the Alternative Mechanisms For Biodiversity Conservation*, Rome, Commission on Plant Genetic Resources, First Extraordinary Session Rome, 7-11 November 1994., 1994.

[47] Sur lesquelles, v. Devra I JARVIS, Toby HODGKIN, Anthony H. D BROWN, John D TUXILL, Isabel LÓPEZ NORIEGA, Melinda SMALE, Bhuwon STHAPIT et Cristián SAMPER, *Crop genetic diversity in the field and on the farm: principles and applications in research practices*, New Haven, Yale University Press, 2016, p. 214-215.

[48] En matière de RPGAA, v. *Ibid.*, p. 101 et seq.

[49] BIOVERSITY INTERNATIONAL, *Darwin Initiative, Mutually supportive implementation of the Nagoya Protocol and Plant Treaty, Final Report*, Darwin Initiative, 2018.

**incitatifs** qui passent par la « reconnaissance politico-légale de leur rôle d'intendant <*steward*> de la biodiversité, leurs droits de bénéficier de l'usage de leurs ressources biologiques/savoirs traditionnels [...] » et la compensation « de leurs efforts en matière de conservation »[50].

**20.**— À ce premier décalage, qui fait glisser les PBC de la catégorie des instruments bioculturels à celle des outils économiques de conservation de la biodiversité, s'ajoutait un second, potentiellement plus lourd encore de conséquence pour la bonne marche du projet. Dans le cadre d'un projet de mise en œuvre mutuelle du Protocole de Nagoya et du TIRPAA, *Bioversity International* avait également pour ambition de développer des accords de transfert de matériel (ATM) avec des communautés qui ne seraient pas fournisseurs, mais *bénéficiaires* de ressources. Dans la demande de subvention, *Bioversity International* souligne, en effet, que, en plus des deux communautés sélectionnées comme « fournisseurs » à Madagascar et au Bénin, deux autres communautés (une pour chaque pays) seront choisies comme « candidates pour recevoir des ressources génétiques en raison de leur besoin en [...] germoplasme adapté pour répondre aux changements climatiques et à la dégradation des sols [...] »[51]. L'une des deux communautés malgaches devait donc **être choisie principalement pour son activité agricole** – et non pour sa richesse potentielle en ressources génétiques susceptible de faire l'objet d'accords APA – et **ses besoins en germoplasme** (ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture – RPGAA) **susceptibles d'être satisfaits au moyen d'ATM ou de l'Accord-type de transfert de matériel (ATTM) du Système Multilatéral** (SML) du **TIRPAA**. C'est Analavory qui a été choisie pour ce volet du projet qui a d'ailleurs permis de conclure plusieurs ATM et ATTM dont la liste apparaît dans la figure n° 2 (**v. *infra*, Figure n° 3**).

**21.**— Cette articulation absolument inédite entre un PBC et le TIRPAA (ainsi que le SML) avait peu de chance de recevoir le soutien et l'engagement du facilitateur de *Natural Justice* qui, par formation et expérience, conçoit d'abord les PBC comme des outils bioculturels, et surtout comme des instruments attachés au Protocole de Nagoya et à l'accès aux ressources et savoirs des communautés. On peut s'en convaincre en remarquant que le facilitateur a sollicité des fonds et du temps supplémentaires pour approfondir son travail sur le PBC d'Analavory[52] et l'inscrire au mieux dans le cadre de l'APA (à travers notamment la mise au point de la banque de semences et le registre communautaire de la biodiversité)[53]. On ne compte plus, au cours de notre enquête

[50] BIOVERSITY INTERNATIONAL, *Darwin Initiative Application for Grant for Round 21: Stage 2, Mutually supportive implementation of the Nagoya Protocol and Plant Treaty*, *op. cit*, p. 14.
[51] *Ibid.*, p. 20.
[52] Entretien, Natural Justice, Facilitateur, 05/05/2019, en français.
[53] V., particulier, la structuration du processus de réflexions des travaux de groupe sur « les grandes lignes à mettre dans le Protocole Bioculturel » : - Les étapes à franchir pour obtenir le consentement ; - Respect des traditions existant au niveau de la région, - Prise de décision ; - Partage des Avantages : Secrétariat général, MINISTERE AUPRES DE LA PRESIDENCE EN CHARGE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ELEVAGE, *Rapport d'atelier sur le PBC, 14 - 15 Octobre 2016, Analavory. « Projet de mise en œuvre mutuellement soutenue du Protocole*

ethnographique, les déclarations du facilitateur et des paysans par lesquelles ils se désolent que le PBC n'ait pas réussi à attirer de bioprospecteurs, tandis que les échanges roulent souvent sur les plantes candidates – l'*aloe vera* ou le *talapetraka* (*Centella asiatica (L)*)[54] – qui permettraient d'inverser le cours des choses.

**22.**— On a là sous les yeux le premier brouillage des objectifs du projet qui n'a cessé d'alimenter les tensions entre le facilitateur et le porteur du projet[55]. Le premier évoque un protocole développé « dans le vide, c'est-à-dire sans objectif », là où il aurait fallu « une opportunité vraiment concrète »[56]. Il promet d'en tirer des enseignements avec *Natural Justice*, à travers un « guide global sur les protocoles communautaires » dont l'objet principal sera la question de la chaîne d'aide et l'interface entre le financeur, le *broker* et la communauté[57]. Le second, qui, afin de maintenir l'« intéressement » du facilitateur, a consenti à rechercher des fonds complémentaires pour approfondir le travail du facilitateur sur le PBC d'Analavory, ne cache pas son scepticisme. La commune d'Analavory n'a guère que des RPGAA à offrir, ce qui est peu dans la perspective des échanges transnationaux de ressources, dans la mesure où Madagascar n'est pas un centre d'origine des plantes cultivées[58] :

*« You know where in communities where it's purely agricultural they're not…they're working on crops, from other centers of origin and… you know…. put a lot of effort in developing a protocol but… if there's no interest in getting stuff from them, you never get… you know… it's another thing »*[59].

**23.**— Le brouillage rejaillit ensuite sur le Ministère de l'Agriculture de l'Élevage et de la Pêche (MAEP) dont les agents dénoncent à l'occasion le flou qui entoure les objectifs du projet[60]. Mais l'indétermination du projet ouvre aussi un espace herméneutique qui est d'abord exploité à travers le choix du site. Présenté comme le résultat d'une décision de l'*Expert Guidance Group*, le choix de la commune d'Analavory a en réalité été

*de Nagoya « PN » et du Traité International sur les Ressources Phytogénétiques pour l'Alimentation et l'Agriculture 'TIRPAA' »*, Antananarivo, Repoblikan'i Madagasikara, 2016. V. aussi : MINISTERE AUPRES DE LA PRESIDENCE EN CHARGE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ELEVAGE, *Rapport d'atelier. Suivi de l'élaboration du registre communautaire et du protocole bioculturel communautaire à Analavory. Projet DARWIN. « Mise en oeuvre mutuellement soutenue du Protocole de Nagoya (PN) et du Traité International sur les Ressources Phytogénétiques pour l'Alimentation et l'Agriculture (TIRPAA) »*, Antananarivo, Repoblikan'i Madagasikara, 2017.

[54] Discussion avec les membres de la coopérative Fa.M.A., 21/10/2019, en malgache.

[55] Entretien, Natural Justice, Facilitateur, 05/05/2019, en français.

[56] Entretien, Natural Justice, Facilitateur, 20/02/2020, en français.

[57] Entretien, Natural Justice, Facilitateur, 05/05/2019, en français.

[58] Madagascar est assurément un pays mégadivers, mais il ne s'agit pas d'un centre principal de diversité des plantes cultivées. Pour les plantes de culture principales, le degré de dépendance de Madagascar à l'égard de ressources phytogénétiques provenant des régions primaires de biodiversité agricole végétale est très élevé (entre 94%-100%) : Ximena Flores PALACIOS, *Contribution to the estimation of countries' interdependence in the area of plant genetic resources*, Rome, FAO, 1998.

[59] Entretien, *Bioversity International*, porteur du projet, 23/05/2019.

[60] Communication personnelle avec un responsable auprès du MAEP, 08/07/2020.

influencé par les anciens responsables de l'Agence Nationale de Contrôle Officiel des Semences et Plants (devenu depuis le Service Officiel de Contrôle des Semences et Matériel Végétal – le SOC)[61]. C'est qu'Analavory présente au moins trois intérêts, dont les deux premiers sont importants pour convaincre le porteur du projet : la commune rurale est bien connue de *Darwin Initiative* et elle est riche en RPGAA. Pour *Bioversity International*, le site remplit ainsi une condition essentielle : il est marqué par une activité agricole et semencière soutenue, ce qui doit permettre de satisfaire l'objectif du projet autour des transferts de germoplasme. Mais ce qui est surtout décisif pour le MAEP, et qui lui permet de déployer une stratégie qui, pour n'être jamais totalement explicitée, n'en est pas moins lisible à travers ses multiples initiatives, c'est qu'Analavory offre plusieurs Groupements de Producteurs de Semences (GPS) dynamiques, jugés exemplaires pour le reste de l'île[62].

**24.**— L'intérêt porté à Analavory, et en particulier aux GPS Mitsinjo et Santatra, fait directement écho à des choix de politique semencière qui sont à la fois de plus en plus visibles dans la littérature officielle et surtout soutenus, comme on le verra, par des agences multilatérales et fondations[63]. Sous ce regard, ce que les deux GPS permettent d'abord, c'est soutenir les agriculteurs – certes encore minoritaires, mais d'un rôle crucial – qui sont « tournés vers le marché », en facilitant leur accès aux semences certifiées. Comme le note un document de stratégie nationale semencière, il est difficile à ces derniers « […] de trouver ces semences en raison de la production insuffisante des producteurs semenciers du pays »[64], ce qui est problématique dans la perspective d'une augmentation de la production destinée à réduire la pression sur les terres[65]. Ensuite, les GPS ont un rôle tout aussi important à l'égard des agriculteurs qui pratiquent encore l'autosubsistance : ils peuvent provoquer un changement de pratiques, tout à la fois en offrant un service de proximité et en développant des mesures incitatives comme l'échange de semences contre du grain ordinaire ou la vente à crédit[66].

---

[61] Communication personnelle avec un responsable auprès du MAEP, 09/04/2020.

[62] Les GPS sont des groupements de paysans, spécialisés dans la production de semences destinées à la commercialisation. Pour pouvoir multiplier et vendre des semences, les paysans doivent suivre des formations dispensées par la FOFIFA. Il existe une dizaine de Groupements de Producteurs de Semence (GPS) à l'échelle de la Commune Rurale : MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, MPAE, BIOVERSITY INTERNATIONAL, ABS INITIATIVE et DARWIN INITIATIVE, *Summary Field Report: Darwin Initiative's project on Mutually supportive implementation of ABS in Antavolobe and Analavory, Madagascar, 25th to 30th July, 2016*, Ministère de l'environnement, MPAE, Bioversity International, ABS Initiative, Darwin Initiative, 2016.

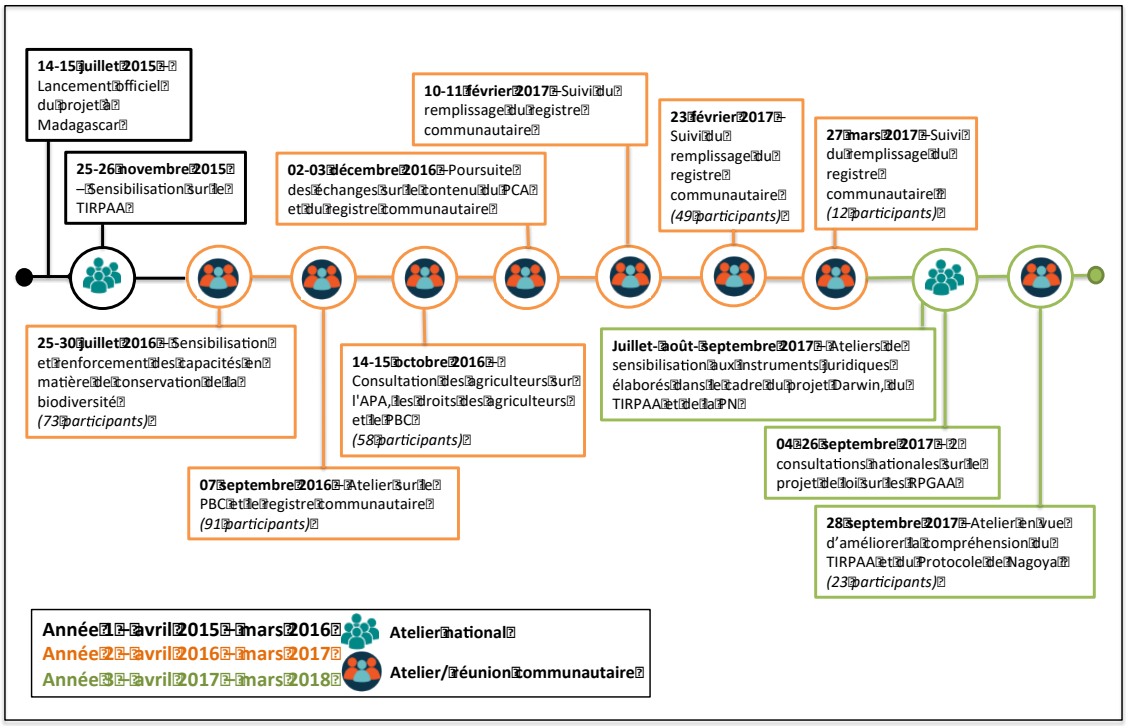
[63] **V. *infra*, n° 37.**

[64] MAEP, SECRETARIAT GENERAL, DIRECTION GENERALE DE L'AGRICULTURE, *Document de stratégie nationale semencière (DSNS)*, Programme national bassins versants et périmètres irrigués, octobre 2008.

[65] C'est ce qui apparaît bien dans la stratégie rizicole : MINISTERE AUPRES DE LA PRESIDENCE EN CHARGE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ELEVAGE, *Stratégie nationale de développement rizicole (SNDR) 2016-2020*, MPAE, 2017.

[66] MAEP, SECRETARIAT GENERAL, DIRECTION GENERALE DE L'AGRICULTURE, *Document de stratégie nationale semencière (DSNS)*, *op. cit*.

**25.**— Du côté des communautés, le brouillage des objectifs, amplifié encore par l'intervention stratégique du MAEP, ouvre un espace dont quelques paysans opportunistes se saisissent pour faire aboutir un projet de coopérative qu'ils paraissent avoir mûri de longue date. Le phénomène de « capture »[67] est quasiment imperceptible. Entre la première réunion à l'échelle communautaire qui réunit tous les *Fokontany* de la




commune d'Analavory, le 7 septembre 2016, et l'une des dernières, le 27 mars 2017, on voit surtout une diminution régulière et sensible du nombre de participants (**v. *infra*, Figure n° 1**).

**Figure n° 1** — Réunions et ateliers conduits par *Bioversity International* et *Natural Justice* dans le cadre du projet Darwin de 2015 à 2018 (Manohisoa Rakotondrabe)

**26.**— Le coût de renonciation que représente la participation aux ateliers explique sans doute en partie ce phénomène centrifuge de désengagement. Mais il faut surtout porter le regard vers le phénomène centripète d'investissement du processus par une sorte de petite élite locale réunie dans le « *kômity mpanorona* » ou comité de rédaction composé d'une vingtaine de paysans leaders que notre ethnographie a permis de porter à la lumière. Il est difficile de retracer l'origine de ce comité. Dans l'un des rapports d'ateliers, c'est un autre comité, bien plus représentatif, qui est mentionné sous le nom de « comité communautaire regroupant des représentants de chaque *Fokontany*

[67] Jean-Philippe PLATTEAU, « Monitoring Elite Capture in Community-Driven Development », *Development and Change*, 35-2, 2004, p. 223-246.

concerné »[68]. En tout cas, c'est ce *kômity mpanorona* qui, avec l'assentiment du facilitateur de *Natural Justice*[69], lequel a vu en lui un moyen commode de facilitation du processus de rédaction, a contribué de manière décisive au contenu du PBC. Or, la composition du *kômity mpanorona* est particulièrement problématique du point de vue de la dynamique communautaire : la majorité de ses membres proviennent, en effet, du même *Fokontany* de Mandrevo, l'endroit même où se trouve la banque de semences associée au projet, et ils sont soit parents proches, soit issus du même lignage. Le facilitateur reconnaît d'ailleurs une « erreur », à l'origine de tensions au sein de la communauté[70]. On retrouve la même ambiguïté avec cet autre embranchement inattendu du projet Darwin à Analavory : la coopérative Fa.M.A de production de semences, qui regroupe tout à la fois des GPS et de simples membres de la communauté intéressés par la production et la vente de semences (riz, maïs, arachides et sorgho). En plus de renforcer le soupçon de capture que fait naître le *kômity mpanorona* – puisque la liste des membres de la coopérative recoupe plus ou moins celle du *kômity mpanorona* – la Koperativa Fa.M.A donne surtout l'impression de s'être appropriée tous les résultats du travail de développement : le PBC, le registre de semences (c'est le président de la coopérative qui tient le registre) et la banque de semences communautaire qui est aussi le bâtiment de la coopérative (**v. Image n° 1**). C'est ce qu'il faut désormais expliquer en recourant à la notion de modèles de conservation.

[68] MINISTERE AUPRES DE LA PRESIDENCE EN CHARGE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ELEVAGE, *Rapport d'atelier sur le PBC 14 - 15 Octobre 2016 Analavory. « Projet de mise en oeuvre mutuellement soutenue du Protocole de Nagoya "PN" et du Traité International sur les Ressources Phytogénétiques pour l'Alimentation et l'Agriculture "TIRPAA" »*, *op. cit.*

[69] Analyse en groupe, récit évoqué par l'expert de Natural Justice, 28/10/2019, en malgache.

[70] Entretien, Natural Justice, facilitateur, 20/02/2020, en français.

**Image n° 1** — Banque de Semences Communautaire et siège de la Coopérative Fa.MA., *Fokontany* Mandrevo (Manohisoa Rakotondrabe)




## 2. LE DEVELOPPEMENT DES PBC ET LES MODELES DE CONSERVATION

**27.**— On comprend sans doute mieux à ce stade pourquoi le PBC des paysans d'Analavory ne parvient pas à se stabiliser autour d'un objectif précis et les paysans des différents *Fokontany* à « faire communauté » autour de la question des ressources génétiques et des savoirs traditionnels. Le résultat est un PBC singulier dont une partie particulièrement courte (3 pages seulement, sur les 31 pages que compte le document) porte sur les RPGAA et le Système multilatéral du TIRPAA, et dont presque tout le reste est consacré à fixer les règles en matière d'APA. En d'autres termes, et en dépit des intentions de *Bioversity International* et des réalités du site qui n'offrent malheureusement aucune ressource prometteuse pour créer une chaîne de valeur autour de la bioprospection, le PBC d'Analavory est largement inscrit dans le cadre du Protocole de Nagoya (et non du TIRPAA). À cette première difficulté s'ajoute l'immixtion de la coopérative Fa.M.A qui parvient à prendre le contrôle d'une partie du cadre de gouvernance mis en place par le PBC pour les RPGAA, exerçant ainsi ce qui a été décrit ailleurs comme une « *gate keeping function* » (situation de « *power over* »)[71] particulièrement problématique.

**28.**— Il faut maintenant expliquer pourquoi, par-delà les tensions qui le parcourt, le PBC d'Analavory n'aborde presque pas les questions de tradition, de coutume,

[71] Kelly BANNISTER, « Lessons for ABS: Academic Policies, Community Protocols and Community-level PIC », Cuernavaca, Mexico, 2004.

d'intendance de la nature, de droits fonciers. En d'autres termes, et même si l'on accepte qu'un PBC construit autour du Protocole de Nagoya était voué à l'échec, en l'occurrence, en l'absence de ressources susceptibles d'intéresser les bioprospecteurs, il reste encore à élucider pourquoi la question de la bioculturalité – *i.e.* les liens entre la conservation de la biodiversité et le patrimoine culturel, les droits fonciers, l'autonomie normative – n'apparaît guère que dans le titre du protocole d'Analavory.

**29.**— L'hypothèse que nous souhaitons explorer est que le PBC d'Analavory est pris entre deux modèles de conservation – qu'on appellera respectivement « l'acteur rationnel » et les communautés « prémodernes » – qui, pour être contradictoires (A), n'en parviennent pas moins à entrer en résonance (B), entravant ainsi le déploiement du modèle qui devrait être au cœur des PBC : celui de l'intendance de la nature.

### *A. ENTRE LE MODELE DE « L'ACTEUR RATIONNEL » ET LE MODELE DES COMMUNAUTES « PREMODERNES »*

**30.**— Le modèle de « l'acteur rationnel », dont une ébauche a déjà été offerte à travers l'évocation du « *Grand Bargain* », est évidemment étroitement associé à la CDB et à l'idée de « marchés de la biodiversité »[72]. David Mosse en a bien décrit les ressorts et soubassements théoriques dans le cadre des politiques de transfert de gestion des ressources naturelles, dont le modèle est omniprésent à Madagascar depuis la loi GELOSE de 1996[73] et qui irrigue aussi, tout spécialement dans le cas malgache, les projets de PBC[74]. Ce qui, selon Mosse, marque ce premier modèle c'est qu'il :

« [...] *draws on an institutional-economic analysis of local forms of co-operative action (successful and unsuccessful) to derive generalizable principles* [...]. [...] *Focusing on costs and benefits to individual actors, incentives and penalties, institutional analysis demonstrates the economic rationality of co-operation and the possibility of co-operative equilibrium outcomes from competitive games* »[75].

**31.**— Ces prémisses théoriques étaient visibles dans le projet de développement du PBC d'Analavory. *Bioversity International*, à partir d'un cadrage qui, on l'a dit, doit

[72] Valérie BOISVERT et Franck-Dominique VIVIEN, « Towards a political economy approach to the Convention on Biological Diversity », *Cambridge Journal of Economics*, 36-5, 2012, p. 1163-1179. **Et v. *supra*, n° 6.**

[73] L. n° 96-025 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables. Sur laquelle, v. Jacques POLLINI, Neal HOCKLEY, Frank D. MUTTENZER et Bruno S. RAMAMONJISOA, « The transfer of natural resource management rights to local communities », *in* Ivan R. SCALES (dir.), *Conservation and Environmental Management in Madagascar*, London, Routledge, 2014, p. 172-192 ; Jacques POLLINI et James P. LASSOIE, « Trapping Farmer Communities Within Global Environmental Regimes: The Case of the GELOSE Legislation in Madagascar », *Society & Natural Resources*, 24-8, 2011, p. 814-830.

[74] **V. cette question *infra*, n° 43-44.**

[75] David MOSSE, « The Symbolic Making of a Common Property Resource: History, Ecology and Locality in a Tank-irrigated Landscape in South India », *Development and Change*, 28-3, 1997, p. 467-504.

beaucoup à la théorie ostromienne des communs et à la *New Institutional Economics*[76], avait pour ambition de mettre les communautés locales (tant au Bénin qu'à Madagascar) en mesure de capter les externalités positives qu'elles produisent à d'autres échelles[77] et de maintenir leurs activités de conservation de la biodiversité. Le cadre théorique qui sous-tend le modèle fait des agriculteurs des agents dotés d'une forme de « rationalité limitée » (« *bounded rationality* »)[78] qui, à l'intérieur d'« arènes d'actions »[79], interagissent dans une situation particulière et produisent des résultats, des décisions ou des actions. Ces derniers affectent à leur tour les participants et « la situation d'action », ainsi que les variables exogènes que sont les conditions biophysiques, les attributs de la communauté (conditions sociales et culturelles) et les « règles » (*i.e.* les conditions institutionnelles)[80].

**32.**— Ce qui est déterminant dans ce cadre afin de maintenir la gestion de la biodiversité (cultivée) – *i.e.* l'usage continu et les échanges de semences, ainsi que les possibilités d'accès à un vaste pool de germoplasme[81] –, c'est outre les dispositifs incitatifs (par ex., il peut s'agir du partage des avantages découlant de l'utilisation des RPGAA à travers un contrat APA[82] ou via le SML du TIRPAA[83]), toute la gamme d'interventions institutionnelles destinées à renforcer la capacité d'action et de

[76] Le directeur du secteur de recherche « *Policies for crop and tree diversity management* », pour *Bioversity International*, qui a également participé au projet Darwin, est connu pour ses travaux inspirés des thèses d'Ostrom et de l'École de Bloomington : Michael HALEWOOD, « What kind of goods are plant genetic resources for food and agriculture? Towards the identification and development of a new global commons », *International Journal of the Commons*, 7-2, 2013, p. 278-312. V. aussi, plus récemment, sur le PBC d'Analavory, Michael HALEWOOD, Ana BEDMAR VILLANUEVA, Jazzy RASOLOJAONA, Michelle ANDRIAMAHAZO, Naritiana RAKOTONIAINA, Bienvenu BOSSOU, Toussaint MIKPON, Raymond VODOUHE, Lena FEY, Andreas DREWS, P. Lava KUMAR, Bernadette RASOANIRINA, Thérèse RASOAZAFINDRABE, Marcellin AIGBE, Blaise AGBAHOUNZO, Gloria OTIENO, Kathryn GARFORTH, Tobias KIENE et Kent NNADOZIE, « Enhancing farmers' agency in the global crop commons through use of biocultural community protocols », *Agriculture and Human Values*, 2021.

[77] C'est tout l'intérêt, dans ce cadre, du mécanisme d'APA au profit des communautés locales.

[78] Elinor OSTROM et Michael COX, « Moving beyond panaceas: a multi-tiered diagnostic approach for social-ecological analysis », *Environmental Conservation*, 37-4, 2010, p. 451-463. La rationalité est « limitée » car l'agent est faillible et dans une situation d'information incomplète.

[79] L'arène d'action est composée des « participants » et de la « situation d'action », laquelle est l'espace d'interaction sociale où les individus échangent des biens et des services et résolvent des problèmes, dans un contexte biophysique spécifique, sous les variables d'informations, de préférences et de stratégies : Elinor OSTROM, *Understanding Institutional Diversity*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2009, p. 14.

[80] *Ibid.*, p. 15.

[81] Pablo B. EYZAGUIRRE et Evan M. DENNIS, « The Impacts of Collective Action and Property Rights on Plant Genetic Resources », *World Development*, 35-9, 2007, p. 1489-1498.

[82] TIRPAA, art. 9.2, b) ; v. Claudio CHIAROLLA, Sélim LOUAFI et Marie SCHLOEN, « Chapter 3. An Analysis of the Relationship between the Nagoya Protocol and Instruments related to Genetic Resources for Food and Agriculture and Farmers' Rights », *in* Elisa MORGERA, Matthias BUCK et Elsa TSIOUMANI (dir.), *The 2010 Nagoya Protocol on Access and Benefit-sharing in Perspective*, Leiden, Boston, Brill | Nijhoff, 2013, p. 83-122, p. 113-114.

[83] TIRPAA, art. 13.3. V. aussi : Michael HALEWOOD, « What kind of goods are plant genetic resources for food and agriculture? », art. cit.

coordination des membres de la communauté[84]. Les problèmes auxquels une communauté est susceptible de faire face sont variables – qui vont de la faible disponibilité des ressources sur le site, au manque d'information sur les ressources et leur utilisation possible, en passant par la qualité insuffisante des ressources et les problèmes d'accès au marché –, mais la réponse reste le plus souvent institutionnel en ce sens que l'enjeu consiste *in fine* dans le renforcement l'action collective de la communauté (**v. *infra*, tableau n° 1**).

**Tableau n° 1** — Actions pouvant être entreprises pour renforcer l'action collective des paysans (Fabien Girard)[85]

| | |
|---|---|
| **Accroître la disponibilité des semences** | · Réintroduction du matériel des collections *ex situ*<br>· Réintroduction de matériels présents dans des environnements similaires<br>· Coopératives semencières pour la collecte, la distribution et la multiplication des semences<br>· Banques de semences communautaires<br>· Banques de gènes communautaires<br>· Pépinières communautaires<br>· Trousses de diversité (*diversity kit*)<br>· Foires de la diversité<br>· Coupons "semences"<br>· Partage des bonnes pratiques communautaires à l'occasion de visites organisées entre agriculteurs et communautés<br>· Microfinance ou microcrédit pour l'achat de semences locales |
| **Améliorer la qualité et la disponibilité de l'information** | · Création de carrés de diversité à la ferme (*on-farm diversity blocks*)<br>· Essais en champ ou en laboratoire comparant les variétés traditionnelles et modernes<br>· Registres communautaires de biodiversité<br>· Programmes d'alphabétisation pour les populations pauvres et vulnérables<br>· Bases de données sur les variétés dans un format adapté aux agriculteurs<br>· Mise en place de systèmes d'information et de connexions Internet pour permettre l'accès des agriculteurs à l'information<br>· Petites stations météorologiques connectables à Internet<br>· Programmes radiophoniques ruraux<br>· Représentations théâtrales, musicales et poétiques itinérantes ayant pour thème la biodiversité<br>· Concours artistiques récompensant les groupes d'agriculteurs qui dépeignent le mieux leurs idées sur la conservation et l'usage des variétés traditionnelles |
| **Améliorer les variétés locales et leur gestion** | · Amélioration participative des plantes<br>· Utilisation de la génomique pour améliorer les populations *in situ*<br>· Utilisation de mélanges variétaux pour réduire les parasites et les maladies<br>· Amélioration des infrastructures et des méthodes de stockage des semences<br>· Nettoyage / traitement des semences |
| **Faciliter l'accès au marché** | · Création de marchés pour les variétés traditionnelles ou des produits issus de ces variétés, dont des marchés de niche<br>· Education et soutien financier afin d'encourager les agriculteurs à développer des stratégies commerciales<br>· Institutions de microcrédit pour la mise en place de petites entreprises<br>· Campagnes promotionnelles visant à attirer l'attention des consommateurs et revendeurs sur l'importance de certains caractères (nutrition/adaptation)<br>· Livres de cuisine et de jardinage qui promeuvent les variétés traditionnelles<br>· Majoration de prix pour commerce équitable ou éco-étiquetage |

**33.**— À Analavory (et la même chose pourrait être dite à Ampangalantsary), le PBC a d'abord été conçu comme un outil d'ingénierie institutionnelle destiné à résoudre les « *social dilemmas associated with the production and management of those*

[84] Michael HALEWOOD, Ana BEDMAR VILLANUEVA, Jazzy RASOLOJAONA, Michelle ANDRIAMAHAZO, Naritiana RAKOTONIAINA, Bienvenu BOSSOU, Toussaint MIKPON, Raymond VODOUHE, Lena FEY, Andreas DREWS, P. Lava KUMAR, Bernadette RASOANIRINA, Thérèse RASOAZAFINDRABE, Marcellin AIGBE, Blaise AGBAHOUNZO, Gloria OTIENO, Kathryn GARFORTH, Tobias KIENE et Kent NNADOZIE, « Enhancing farmers' agency in the global crop commons through use of biocultural community protocols », art. cit.

[85] Source : à partir de Devra I. JARVIS, Toby HODGKIN, Bhuwon R. STHAPIT, Carlo FADDA et Isabel LOPEZ-NORIEGA, « An Heuristic Framework for Identifying Multiple Ways of Supporting the Conservation and Use of Traditional Crop Varieties within the Agricultural Production System », *Critical Reviews in Plant Sciences*, 30-1-2, 2011, p. 125-176.

*resources* [RPGAA] »[86] : en l'occurrence, faible connaissance de la richesse des variétés locales ; insuffisance des RPGAA locales et accès limité à du germoplasme étranger pour faire face au changement climatique ou limiter l'érosion des sols ; faible productivité des variétés locales qui conduisent à privilégier des activités économiquement rentables, mais qui compromettent à plus ou moins long terme la biodiversité, les sols, les habitats et les écosystèmes. Toutes les actions, qu'il s'agisse du PBC qui met en place un cadre de gouvernance et une procédure pour accéder à du germoplasme étranger (*via* notamment le SML), du registre communautaire de la biodiversité[87], ou de la sélection variétale participative, sont tournées vers le renforcement de l'action collective et du capital social.

**34.**— Le second modèle n'est pas directement visible dans le PBC, mais il se lit en creux dans toute la documentation technique produite durant la vie du projet Darwin, et il donne surtout à voir la manière dont le protocole parvient à être réarticulé à l'objectif officieux poursuivi par MAEP à Analavory. Sans doute est-il révolu le temps où représentations coloniales et néocoloniales associaient déforestation et érosion de la biodiversité aux pratiques culturelles et sociales des communautés locales et des paysans[88]. Si, toutefois, les communautés locales ne sont plus perçues, à Madagascar, comme « ennemies de la nature »[89], l'administration malgache fait encore très largement sien le modèle dit des « communautés prémodernes » (et pré-rationnelles) dont on peut faire remonter l'origine au « Consensus de Washington »[90].

**35.**— À première vue, la démarche du ministère n'est pas si éloignée de celle de *Bioversity International*. Il s'agit, en effet, lit-on dans l'un des documents sur les plans d'investissement, de « [d]oter les communautés locales d'outils de planification des activités pour développer une activité génératrice de revenus permettant d'éviter la déforestation »[91]. Mais, à l'examen, on comprend que l'intention n'est pas tant de renforcer l'action collective (les « outils de planification » !) que d'agir sur des modes de

[86] M. HALEWOOD, « What kind of goods are plant genetic resources for food and agriculture? », art. cit.
[87] BIOVERSITY INTERNATIONAL, *Darwin Initiative Application for Grant for Round 21: Stage 2, Mutually supportive implementation of the Nagoya Protocol and Plant Treaty*, *op. cit*, p. 14.
[88] Pour une remise en cause, *cf*. Ivan R. SCALES, « The drivers of deforestation and the complexity of land use in Madagascar », *in* Ivan R. SCALES (dir.), *Conservation and Environmental Management in Madagascar*, New York, London, 2014, p. 105-125 ; J. P. G. JONES, J. RATSIMBAZAFY, A. N. RATSIFANDRIHAMANANA, J. E. M. WATSON, H. T. ANDRIANANDRASANA, M. CABEZA, J. E. CINNER, S. M. GOODMAN, F. HAWKINS, R. A. MITTERMEIER, A. L. RABEARISOA, O. S. RAKOTONARIVO, J. H. RAZAFIMANAHAKA, A. R. RAZAFIMPAHANANA, L. WILMÉ et P. C. WRIGHT, « Last chance for Madagascar's biodiversity », art. cit.
[89] Amity A. DOOLITTLE, « Fortress conservation », *in Encyclopedia of Environment and Society*, Thousand Oaks, Londres, Sage, 2007, p. 704-705.
[90] Dans le cas malgache, v. l'analyse fine de Bruno SARRASIN et Haja RAMAHATRA, *Environnement et développement à Madagascar: du plan d'action environnemental à la mise en valeur touristique des ressources naturelles*, Paris, Karthala, 2013, p. 33.
[91] MAEP, SAGE et MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, *Document sur les plans d'investissement du site Antavolobe issu de l'atelier du 08 février 2017*, Darwin Initiative, CDB, ABS Initiative, Bioversity International, TIRPAA, 2017.

vie et des pratiques qui sont perçus comme appartenant au passé et qu'il faut donc *faire entrer dans la modernité* : la croissance démographique qui accroît la pression foncière et la pression anthropique sur les bassins versants, en particulier les *tanety* à pentes fortes qui entourent les périmètres irrigués ; le surpâturage et la déforestation à l'origine de lavakisation ; enfin, les « feux de brousse et les exploitations ***irrationnelles*** des montagnes » (nous soulignons) qui ont des « conséquences importantes sur l'environnement physique et les activités économiques de la Région Itasy », tandis que, malgré les « efforts déployés pour sensibiliser contre les feux de brousses, la superficie brûlée dans la région de l'Itasy tend à augmenter »[92]. C'est une rhétorique récurrente dans la littérature technique produite par beaucoup de développeurs et les ministères malgaches ; et même si en l'occurrence elle repose sur un diagnostic inexact[93], elle n'en sert pas moins à justifier des actions visant à inscrire les communautés rurales dans des pratiques agricoles modernes.

### *B. L'EMERGENCE IMPOSSIBLE DU MODELE DE L'INTENDANCE DE LA NATURE*

**36.**— On a désormais tous les éléments pour comprendre pourquoi la question de la bioculturalité et de l'intendance de la nature a eu tant de mal à s'exprimer dans le processus de développement du PBC d'Analavory. Ce qu'il y a de remarquable, c'est la manière dont les deux modèles pourtant opposés – dont l'un hypostasie l'activité rationnelle des communautés et l'autre enferme les agriculteurs dans une forme de pré-rationalité – parviennent à entrer en résonance.

**37.**— On le voit bien à travers l'une des actions proposées par MAEP pour sortir les agriculteurs de la pauvreté : accroître le rendement agricole et stimuler l'utilisation de semences améliorées en développant le système semencier formel. La stratégie n'a rien d'inédit : elle se trouve promue depuis des décennies par diverses institutions financières internationales et des agences de développement[94]. Et la justification théorique

[92] *Ibid.*

[93] La couverture forestière est faible dans la Région, recouverte de savanes (SAGE et MAEP, *Rapport d'études sur les enquêtes de base du projet. « Mise en oeuvre mutuellement soutenue du Protocole de Nagoya et de Traité international sur les ressources Phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture »*, MAEP, SAGE, 2016). Les *lavaka* sont anciens et ne sont pas dus à des perturbations anthropiques récentes. La pratique du *tavy* sur les flancs de colline n'est pas répandue (MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, MPAE, BIOVERSITY INTERNATIONAL, ABS INITIATIVE et DARWIN INITIATIVE, *Summary Field Report: Darwin Initiative's project on Mutually supportive implementation of ABS in Antavolobe and Analavory, Madagascar, 25th to 30th July, 2016*, Ministère de l'environnement, MPAE, Bioversity International, ABS Initiative, Darwin Initiative, 2016). Tout juste peut-on observer des feux de brousse isolés qui restent des actes politiques (Christian A. KULL, « Deforestation, Erosion, and Fire: Degradation Myths in the Environmental History of Madagascar », *Environment and History*, 6-4, 2000, p. 423-450).

[94] The WORLD BANK, *Agriculture investment sourcebook*, The World Bank, 2005. V. aussi la littérature citée *in* Oliver T. COOMES, Shawn J. MCGUIRE, Eric GARINE, Sophie CAILLON, Doyle MCKEY, Elise DEMEULENAERE, Devra JARVIS, Guntra AISTARA, Adeline BARNAUD, Pascal CLOUVEL, Laure EMPERAIRE, Sélim LOUAFI, Pierre MARTIN, François MASSOL, Marco PAUTASSO, Chloé VIOLON et Jean WENCÉLIUS, « Farmer seed networks

s'exprime facilement : il s'agit de conduire progressivement les agriculteurs à abandonner les réseaux semenciers informels (ou traditionnels) qui appartiennent au passé (ils sont « prémodernes ») et n'assurent qu'un approvisionnement limité et peu fiable en semences non certifiées (donc de qualité douteuse)[95]. Ce qui apparaît au moins comme l'ébauche d'une nouvelle politique semencière parvient à s'insérer dans le projet Darwin et le modèle de *Bioversity International*. L'un des volets du renforcement institutionnel consiste dans des tests variétaux sur des variétés de riz adaptées aux cultures en contre-saison et à la grande saison. Ces tests, que le PBC évoque et qui ont été menés selon la formule de la « sélection variétale participative »[96], sont surtout l'aboutissement d'une demande d'accès à des RPGAA réalisée selon la procédure fixée dans le PBC et avec l'assistance du MAEP (**v. Annexe, Figure n° 2**). Alors que, pour *Bioversity International*, le PBC, les ATM/ATTM et la sélection participative sont destinées à pourvoir les communautés de capacités et d'outils institutionnels pour améliorer l'action collective et répondre ainsi à des enjeux comme le changement climatique[97], il s'agit pour le MAEP de faire entrer les communautés locales dans l'agriculture moderne en introduisant, comme le révèle un rapport confidentiel, des « espèces à haute valeur marchande », et ouvrir de nouveaux « marchés pour les produits qui en sont dérivés » (SAGE – confidentiel)[98]. Dans les deux cas, et c'est en ce point que les modèles convergent, les agriculteurs sont propulsés dans la modernité : réseaux internationaux d'échange de germoplasme, réseaux semenciers formels, variétés élites et économie marchande constituent désormais l'horizon de leurs activités quotidiennes.

**38.**— Pris entre des modèles qui font soit des paysans des victimes de leurs pratiques prémodernes qui les condamnent à la pauvreté et à la destruction de l'environnement, soit des agents certes rationnels mais dont l'action collective mérite d'être renforcée, le PBC d'Analavory ne permet pas l'éclosion de ce que leurs promoteurs placent pourtant au cœur des protocoles[99] : le rôle de la tradition, des institutions « traditionnelles », des

---

make a limited contribution to agriculture? Four common misconceptions », *Food Policy*, 56, 2015, p. 41-50.

[95] C'est ce qui a conduit, un peu partout dans le Sud – et notamment en Afrique – à interdire et criminaliser les échanges de semences non certifiées entre agriculteurs : Sanne HERPERS, Raymond VODOUHE, Michael HALEWOOD et Bram DE JONGE, *The support for farmer-led seed systems in African seed laws*, ISSD Africa, Wageningen University, KIT, Future Agricultures, Tegemeo Institute of Agricultural Policy and Development, 2017.

[96] Sur laquelle, v. Salvatore CECCARELLI et Stefania GRANDO, « Participatory plant breeding: Who did it, who does it and where? », *Experimental Agriculture*, 56-1, 2020, p. 1-11.

[97] MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, MPAE, BIOVERSITY INTERNATIONAL, ABS INITIATIVE et DARWIN INITIATIVE, *Summary Field Report: Darwin Initiative's project on Mutually supportive implementation of ABS in Antavolobe and Analavory, Madagascar, 25th to 30th July, 2016*, *op. cit*, p. 18 ; MAEP, SAGE et MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, *Document sur les plans d'investissement du site Antavolobe issu de l'atelier du 08 février 2017*, *op. cit*.

[98] Le rapport évoque aussi la nécessité de développer des partenariats avec les intermédiaires (revendeurs de semences) – sociétés privées, comme AGRIVET et AGRIPRO – ou les ONG locales qui pourraient faire des appels d'offres de production de semences (ex. Agrisud).

[99] Kabir Sanjay BAVIKATTE et Tom BENNETT, « Community stewardship: the foundation of biocultural rights », *Journal of Human Rights and the Environment*, 6-1, 2015, p. 7-29, ici p. 21.

règles coutumières dans la gestion des ressources et le contrôle de la terre (le patrimoine « bioculturel »). « Tradition » dont Mosse a bien montré qu'elle constitue le second grand modèle qui soutient aussi les projets de transfert de gestion[100] – et qui sert à définir, depuis quelques décennies, dans le complexe de régime de la biodiversité, ce qu'on appelle les « intendants traditionnels » ou « *ecological native* »[101].

**39.**— Que la tradition ne soit pas parvenue à s'exprimer apparaît bien à travers deux problèmes particuliers que notre ethnographie a mis au jour. « '*Sakafo ve dia asiana contrat* ?' – Doit-on réellement faire un contrat pour de la nourriture ? ». L'association des deux termes : « *contrat* » et « *sakafo* », c'est-à-dire la nourriture – en l'occurrence les semences traditionnelles à vocation agricole –, est incongrue pour les paysans. On ne peut, dans la limite de cet article, expliquer ce qui, dans la cosmogonie malgache[102], s'oppose à ce que des « contrats » soient conclus pour effectuer des échanges de nourriture, mais le fait que le PBC d'Analavory prévoie bien l'inclusion de ressources phytogénétiques dans le SML ou des transferts internationaux de germoplasme, montre une tension possible entre le PBC et les règles coutumières et visions du monde. Un rapport d'atelier du MAEP[103] révèle aussi que les communautés avaient insisté pour que le « PBC [...] puisse couvrir l'ensemble des terres et des ressources sur lesquelles [elles] ont des droits, et celle dont [elles] n'ont pas de <*sic*> maîtrise mais qui peuvent entrer en relation directe ou indirecte avec leur vie quotidienne ». Sujet d'inquiétude particulier, une mine sur laquelle les paysans n'ont pas de droit, mais dont ils dénoncent le mode d'exploitation par explosifs. Durant l'été, en effet, l'usage des explosifs est contraire aux règles coutumières locales et perçu comme une atteinte aux systèmes agricoles locaux[104]. Là encore, l'occultation de la question foncière est potentiellement problématique et montre surtout le rejet de l'approche bioculturelle qui aurait dû au contraire conduire à traiter ensemble savoirs traditionnels, semences, patrimoine culturel et droits fonciers[105].

## CONCLUSION

**40.**— À l'heure où *Natural Justice* s'apprête à reprendre sur le terrain son travail avec les paysans d'Analavory dans l'espoir de régler les points de tension décrits au texte, dont les plus saillants se rapportent au rôle du territoire, de la culture et de la tradition, notre

[100] D. MOSSE, « The Symbolic Making of a Common Property Resource », art. cit.
[101] **V. *supra*, n° 9.**
[102] V. Antoine DELIEGE, *Pratique économique et transactions avec les ancêtres. Études des cérémonies dans un village malgache*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2012.
[103] MAEP, SAGE et MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, *Document sur les plans d'investissement du site Antavolobe issu de l'atelier du 08 février 2017*, *op. cit*.
[104] Pour les paysans, les explosifs attireraient la foudre.
[105] Surtout que le statut foncier peut déterminer l'accès aux ressources ou leur mode de circulation Fernanda ALMEIDA, *Legislative Pathways for Securing Community-Based Property Rights*, Washington, D.C., Rights and Resources Initiative, 2017, p. 9. V. aussi : Pablo EYZAGUIRRE, Monica Di GREGORIO et Ruth MEINZEN-DICK, « Introduction to the Special Issue on "Property Rights, Collective Action, and Local Conservation of Genetic Resources" », *World Development*, 35-9, 2007, p. 1481-1488, ici p. 1483.

article souligne la nécessité de prendre en compte trois difficultés qui sont toutes liées à la question de la bioculturalité.

**41.**— Tout d'abord, si la réflexion peut légitimement être menée à l'intérieur du cadre théorique des « communs » et des transferts de gestion, il faut être attentif à tout un courant qui souligne combien le « commun » est surtout, comme le dit l'anthropologue Stephen Gudeman, la « *base* » ou « *foundation* » – *i.e.* non pas une « ressource » isolée, mais « l'héritage ou le patrimoine d'une communauté et embrasse tout ce qui contribue à la subsistance et la continuité sociale d'une population <*people*> qui partage une identité : terre, bâtiments, stock de semences, savoirs et pratiques, réseau de transport, système éducatif ou rituels »[106]. À l'intérieur du « commun » ainsi défini, les « biens » (dont les semences et savoirs associés) ne sont pas gérés selon un modèle unique de rationalité (la rationalité « formelle » du modèle ostromien tournée vers l'efficience), mais d'après « […] *a context wherein relationships, motivations, and emotions that have very little to do with the management of resources [are] played out* »[107]. Cette observation est cruciale s'agissant des réseaux semenciers et la gestion des RPGAA par les communautés d'agriculteurs. C'est que, comme le remarquent Éric Garine et collègues, « […] *farmer seed systems are an emergent property of pre-existing social forms of organisation which define the role and status of individuals and which pre-exist seed transactions* »[108]. Les semences circulent toujours, en réalité, selon des règles variées qui relèvent du genre, de la parenté, de l'endogamie de la richesse, du statut social, de l'appartenance ethnique, du langage[109]. Au-delà, la semence a une valeur bioculturelle qui peut aussi déterminer les canaux de circulation (e.g., féculent, accompagnement, en-cas ; chose sacrée). En termes institutionnalistes, il faut sans doute parler de « *informal collective action* »[110], *i.e.* d'une gestion basée sur une institutionnalisation « diffuse » et partiellement non intentionnelle. Pour cette raison, il est crucial de préserver tout ce qui (statut foncier, règles culturelles, coutumes, etc.) soutient ce cadre institutionnel informel (qui est aussi un système moral), et de ne concevoir d'intervention qu'avec la plus grande prudence.

---

[106] Stephen F. GUDEMAN, *The anthropology of the economy: community, market, and culture*, Malden (Mass.), Blackwell, 2001, p. 27.

[107] Andrea J. NIGHTINGALE, « Beyond Design Principles: Subjectivity, Emotion, and the (Ir)Rational Commons », *Society & Natural Resources*, 24-2, 2011, p. 119-132, ici p. 120.

[108] Éric GARINE, Vanesse LABEYRIE, Chloé VIOLON, Jean WENCÉLIUS, Christian LECLERC et Raymond CHRISTINE, « Which scale to understand seed fluxes in small-scale farming societies? Snapshots of sorghum from Africa », *in* Fabien GIRARD et Christine FRISON (dir.), *The Commons, Plant Breeding and Agricultural Research: Challenges for Food Security and Agrobiodiversity*, 1re éd., Routledge, 2018, p. 159-172, p. 166.

[109] Devra I JARVIS, Toby HODGKIN, Anthony H. D BROWN, John D TUXILL, Isabel LÓPEZ NORIEGA, Melinda SMALE, Bhuwon STHAPIT et Cristián SAMPER, *Crop genetic diversity in the field and on the farm*, *op. cit*, p. 192-199.

[110] Pablo EYZAGUIRRE, Monica Di GREGORIO et Ruth MEINZEN-DICK, « Introduction to the Special Issue on "Property Rights, Collective Action, and Local Conservation of Genetic Resources" », art. cit, p. 1483.

**42.**— Ensuite, si l'accent doit être mis sur la tradition, l'économie morale, les institutions locales, il importe que, sous couvert de préserver ou raviver les pratiques traditionnelles, ne soient pas seulement préservées les pratiques qui correspondent à l'agenda de conservation des financeurs, des ONG et des agences de l'État. Il faut ainsi prendre garde de « réifier » les communautés[111] en cherchant à éliminer sans discussion une tradition qui non seulement peut avoir une importance capitale du point de vue des cosmovisions locales, de la subsistance et de l'intégrité culturelle de la communauté, mais qui est aussi possiblement le support – d'une manière qui échappe aux développeurs trop pressés – d'activités conservatrices[112].

**43.**— Enfin, et en lien direct avec le rôle de la « base » et de la « tradition », on ne saurait trop insister sur le rôle nodal des structures locales de gouvernance qui sont essentielles pour garantir la subsistance et la continuité culturelle du groupe en fixant « […] *who has the authority, responsibility, and accountability for key decisions related to land and natural resources* »[113]. Une littérature désormais abondante[114] documente les menaces que représentent les interventions qui modifient les institutions communautaires ou traditionnelles. Brosius et *alii* ont d'ailleurs bien montré que des transformations institutionnelles étaient souvent brutalement imposées dans le cadre des transferts de gestion en obligeant les communautés à « médiatiser » leurs relations avec l'État à travers des « formes étatiques ou dominantes <*elite*> de textualisation juridique »[115]. La « textualisation » – comme *mise en forme et uniformisation juridique* pour les besoins de la reconnaissance étatique – a beaucoup de sens à Madagascar, où elle s'est particulièrement manifestée au travers de la loi GELOSE qui noue l'organisation communautaire autour d'un *dina* – une convention locale « traditionnelle » – qui n'a pourtant rien à voir avec le *dina* coutumier ou le *dina* endogène, mais qui rappelle en revanche bien, par la surreprésentation de la sanction, le droit moderne dont les populations locales doivent comprendre et accepter la supériorité[116]. Le transfert de gestion impose notamment à la « communauté » gestionnaire de s'organiser en

[111] Jacques POLLINI, Neal HOCKLEY, Frank D. MUTTENZER et Bruno S. RAMAMONJISOA, « The transfer of natural resource management rights to local communities », art. cit, p. 181.

[112] À Madagascar, par exemple, dans le cadre du projet Makira, porté par l'ONG WCS, les communautés ont été conduites à développer la riziculture irriguée « de bas-fond », et ce au détriment de la riziculture pluviale, « sans prendre en compte le fait que la diversification entre les différents types de systèmes rizicoles était une stratégie de gestion du risque permettant de faire face aux événements cycloniques récurrents dans la sous-région » Laura Brimont, Maya Leroy, « Le mécanisme REDD+ et les projets pilotes à Madagascar : d'un idéal incitatif à la réalité des dispositifs de gestion », *Natures Sciences Sociétés*, 2018, Vol. 26(3), p. 308-319, p. 315.

[113] Fernanda ALMEIDA, *Legislative Pathways for Securing Community-Based Property Rights*, Rights and Resources Initiative, 2017, p. 9.

[114] V., en particulier, la littérature citée *in* Fernanda ALMEIDA, *Legislative Pathways for Securing Community-Based Property Rights*, *op. cit*.

[115] J. Peter BROSIUS, Anna Lowenhaupt TSING et Charles ZERNER, « Representing communities: Histories and politics of community-based natural resource management », *Society & Natural Resources*, 11-2, 1998, p. 157-168, ici p. 166.

[116] Marie-Hélène BÉRARD, « Légitimité des normes environnementales dans la gestion locale de la forêt à Madagascar », *Canadian Journal of Law & Society / La Revue Canadienne Droit et Société*, 26-1, 2011, p. 89-111.

« communauté de base » (Coba) ou VOI en malgache (*Vondron'Olona Ifotony*) – un « groupement volontaire d'individus unis par les mêmes intérêts et obéissant à des règles de vie commune » – **dont la clé de voûte est la reconnaissance de la « personnalité morale »**.

**44.**— Si les deux instruments restent différents, la GELOSE fixe l'horizon dans lequel s'inscrit le projet de l'État malgache en ce qui concerne le PBC. À Ampangalantsary, où a été développé le second PBC du projet Darwin de *Bioversity International*, la gestion locale de la forêt d'Iaroka Antavolobe a été transférée au VOI Firaisankina. Sans surprise – et le choix du site n'est pas un hasard – c'est la Coba qui est compétente pour accorder l'accès aux ressources génétiques de la forêt d'Iaroka Antavolobe. On voit d'ailleurs l'embarras actuel du gouvernement malagasy qui, à travers le décret n° 2017 – 066 du 31/01/2017, vise désormais les « Gestionnaires locaux des ressources naturelles », catégorie qui paraît englober les « groupements d'habitants qui gèrent légalement et/ou traditionnellement les ressources objet de demande d'accès », *i.e.* les VOI (« *légalement* »), mais aussi les communautés qui, comme à Analavory, ne sont pas organisées en personne morale (« *traditionnellement* »)[117]. Or, l'on sait que, dans le cadre de la discussion de l'avant-projet d'arrêté interministériel fixant modalités d'application du décret précité, le MEDD cherche à définir une échelle (*Fokontany*, Commune ?) aux contours précis et dotée de la personnalité juridique[118].

**45.**— Il y a donc encore, comme le reconnaît le facilitateur de *Natural Justice*, une « confrontation » entre « vision communautaire et droit positif »[119] ; confrontation qui rend immédiatement suspect le processus de développement d'un PBC et qui, comme à Analavory, ne peut se résoudre que par des jeux, des fuites et des « bricolages » institutionnels (la coopérative Fa.M.A. en est un exemple), qui témoignent, face au déploiement d'une insidieuse logique de contrôle[120], de la « méfiance hostile à l'égard du *Fanjakana ambony*, le "pouvoir d'en haut" »[121] et des stratégies de capture qui l'accompagnent[122]. C'est assurément une leçon à méditer.

---

[117] Cette interprétation est contredite par l'une des plumes du décret qui considère que l'adverbe « traditionnellement » renvoie aux « détenteurs de connaissances traditionnelles » et qu'il ne peut y avoir de partage des avantages sans une structure légale (par ex. une association) pour garantir la traçabilité des fonds (Entretien, Universitaire, 15/12/2020). Si la *ratio legis* renforce l'argument exposé au texte, il faut reconnaître que cette interprétation est problématique du point de vue de la rédaction du décret qui vise séparément les « gestionnaires locaux » et les « détenteurs de connaissances traditionnelles » (v., en particulier, art. 10 et 12 du décret).

[118] Communication personnelle, facilitateur *Natural Justice*, 05/03/2020.

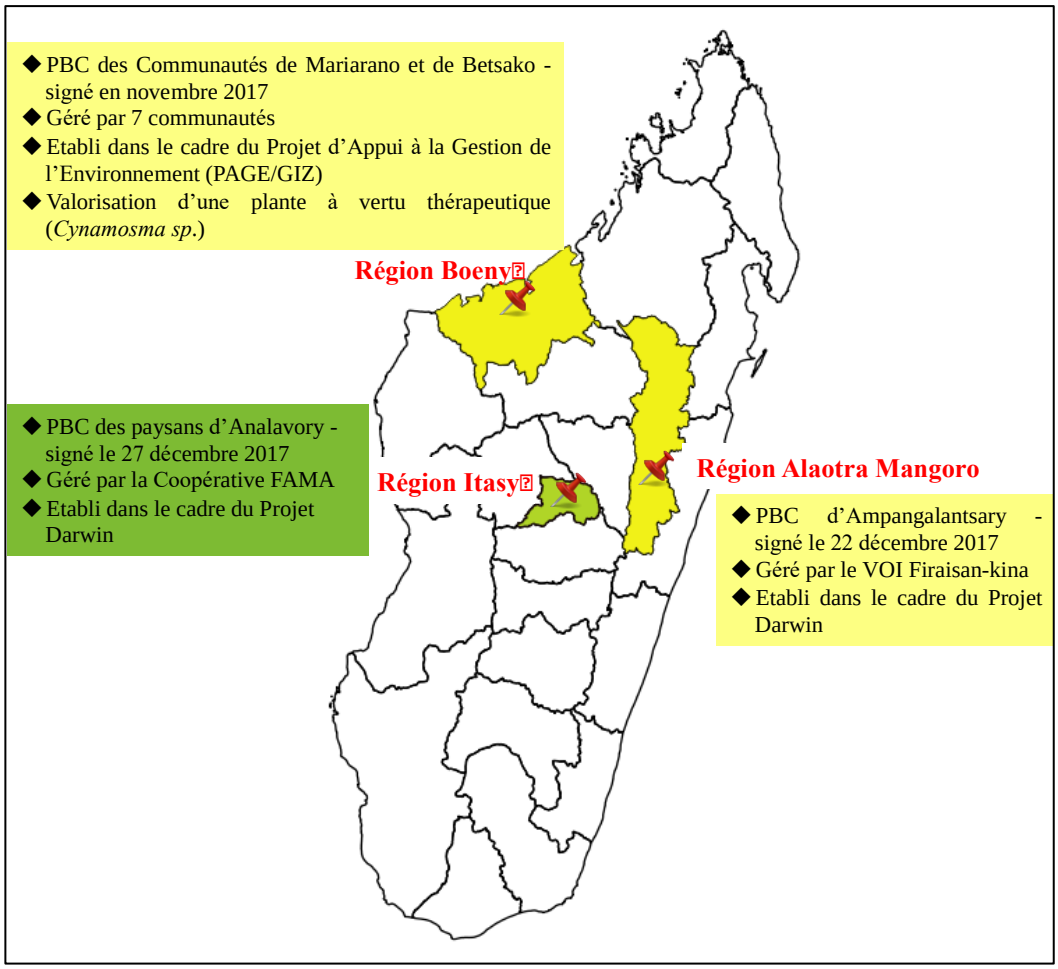
[119] Entretien, facilitateur *Natural Justice*, 20/02/2020.

[120] Arun AGRAWAL, « Community, Intimate Government, and the Making of Environmental Subjects in Kumaon, India: Community, Intimate Government, and the Making of Environmental Subjects in Kumaon, India », *Current Anthropology*, 46-2, 2005, p. 161-190.

[121] Jean FREMIGACCI, « Madagascar ou l'éternel retour de la crise », *Afrique contemporaine*, n° 251-3, 2014, p. 125-142.

[122] V. aussi Jacques POLLINI, Neal HOCKLEY, Frank D. MUTTENZER et Bruno S. RAMAMONJISOA, « The transfer of natural resource management rights to local communities », art. cit, p. 177.

# ANNEXE




**Carte n° 1 —** Localisation des trois PBC établis à Madagascar (Manohisoa Rakotondrabe)

**Figure n° 2 –** ATM et ATTM conclus dans le cadre du projet « Darwin » (Fabien Girard)

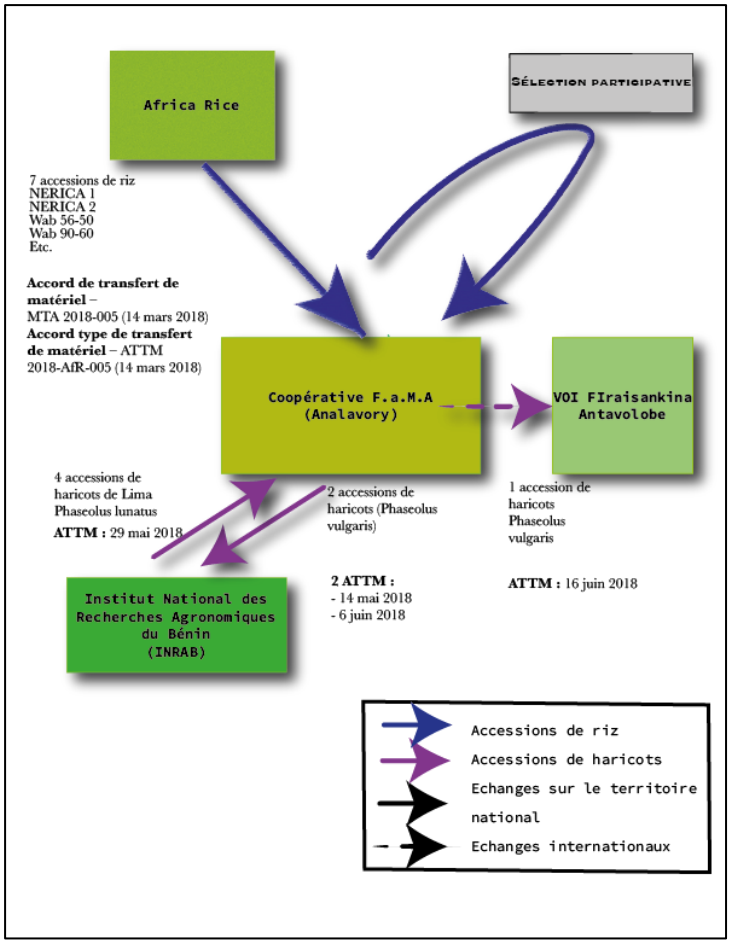


**Tableau n° 2 —** PBC étudiés dans le cadre du projet Bioculturalis (Fabien Girard)

| | |
|---|---|
| Afrique du Sud | Biocultural Protocol of the Kukula Traditional Health Practitioners Association |
| Bénin | Protocole communautaire bioculturel de la communauté des Degbe Aguinninnou |
| | Protocole communautaire bioculturel de la Communauté de Tori-Bossito |
| Kenya | Ogiek Bio-Cultural Community Protocol |
| | Lamu County Biocultural Community Protocol |
| Equateur | Protocolo Biocomunitario de la Nacionalidad Originaria Amazónica A'I Kofán del Ecuador |
| | Protocolo Biocomunitario de la Iniciativa de Palo Santo |
| Mexique | Protocolo Comunitario Biocultural de Capulálpam de Méndez, Oaxaca |
| | Protocolo Comunitario Biocultural de Ek Balam |
| Panama | Biocultural « Protección de los conocimientos indígenas asociados a los recursos genéticos » Comunidad El Piro, Comarca Ngäbe – Bugle, Panamá |