Quelle participation des parties prenantes dans la trajectoire des instruments de gouvernance de la filière du crabe de mangrove à Madagascar ?

Nina Razafimalala[1], Zo Hasina Rabemananjara[2], Jérôme Queste[3], Marc Léopold[4]

(1) École Doctorale – Gestion des Ressources Naturelles et Développement, Université d'Antananarivo, Madagascar.
(2) École Supérieure des Sciences Agronomiques, Mention Foresterie et Environnement, Université d'Antananarivo, Madagascar.
(3) UMR SENS, CIRAD, F-34398 Montpellier, France.
(4) UMR ENTROPIE c/o Institut Européen Universitaire de la Mer (IUEM), IRD, Technopôle Brest-Iroise, Rue Dumont D'urville 29280 Plouzané, France.
Auteur de correspondance : razafynina@gmail.com

Résumé

La participation des parties prenantes à la construction des politiques publiques s'est imposée comme une exigence pour la bonne gouvernance des ressources naturelles renouvelables. Dans cette recherche, nous choisissons une entrée pragmatique par les instruments d'action publique. A Madagascar, la filière de pêche du crabe de mangrove s'est progressivement équipée d'instruments d'action publique visant à réguler l'évolution de la ressource. Nous avons pu reconstituer les étapes de construction de ces instruments et la dimension participative de leur trajectoire depuis les années 1980. Les deux instruments principaux sont le contrôle de la taille minimale des crabes capturés et l'instauration de saisons de fermeture nationale de la pêche. Nous avons établi que ces instruments sont mis en place en réaction aux crises de développement de la filière et notamment par l'évolution du marché international du crabe de mangrove. En dépit de l'organisation d'ateliers participatifs régionaux et nationaux, la construction de ces instruments y est dominée par les acteurs internationaux et notamment les ONG internationales. L'émergence récente de structures de lobbying de la société civile est cependant susceptible de faire évoluer cette situation. Toutefois, si la forme des instruments dépend des acteurs internationaux, la décision d'implémenter ou non ces instruments reste dépendante de la volonté des décideurs politiques.

Mots-clés : filière halieutique, petite pêche, crabe de mangrove, participation, instruments d'action publique.

What stakeholders' participation in the trajectory of the governance instruments of mangroves crabs' industry in Madagascar?

Abstract: Stakeholders' participation in the construction of public policies has become a requirement for the good governance of renewable natural resources. In Madagascar, the mangrove crab fishing industry has progressively equipped itself with public action instruments aimed at regulating the evolution of the resource. We have been able to reconstruct the construction stages of these instruments and the participatory dimension of their trajectory since the 1980s. The two main instruments are the control of the minimum size of the crabs caught and the establishment of national fisheries closures. We have established that these instruments were put in place in response to crises in the development of the sector and in particular by the evolution of the international market for mangrove crab. In spite of the organization of regional and national participatory workshops, the construction of these instruments is dominated by international actors, particularly international NGOs. The recent emergence of civil society lobbying structures is likely to change this situation. However, if the form of the instruments depends on international actors, the decision to implement them or not remains dependent on the will of political decision-makers.

Keywords: fishing industry, small-scale fisheries, mud crab, participation, public policy instruments.

Introduction

La participation dans la gestion de l'environnement a été soutenue principalement par les organisations non gouvernementales (ONGs) dès les années 1950 et 1960 (Newig & Koontz, 2014). Cette notion est appliquée dans divers domaines à l'exemple de l'eau (Antunes et al., 2009; Romano, 2019), des aires protégées (Apostolopoulou et al., 2012), des pêcheries (Schwermer et al., 2020) . L'implication des acteurs non étatiques dans la construction des politiques publiques présente de nombreux avantages notamment sur la délégation de responsabilité et la décentralisation de la gestion des ressources naturelles (ibid.). La participation est utilisée dans différentes politiques environnementales à la suite du déclin des pratiques de gouvernance centralisée des ressources naturelles dans les années 1980 (Mustalahti & Agrawal, 2020). En application des principes du développement durable (Déclaration de Rio, 1992), à partir des années 1990, les idées sur les approches collaboratives et la participation croissante des parties prenantes sont progressivement intégrées dans la gouvernance environnementale et dans l'arène de la gestion des ressources naturelles. Les réformes sur la décentralisation de prise de décision et la promotion de la participation des populations locales, telles que la cogestion et la gestion communautaire, le transfert de gestion à la communauté locale sont ainsi promues, notamment dans les pays en développement (Berkes, 2010). La participation constitue désormais un élément clé de la « bonne gouvernance » (Euler & Heldt, 2018; Pita et al., 2010).

Les petites pêcheries n'ont pas échappé à cette évolution (Amelot, 2013; Béné, 2006; Berkes, 2010; Reed, 2008). Les lignes directrices sur les petites pêches de la FAO promeuvent la consultation et la participation des différents acteurs comme un principe (Chuenpagdee & Jentoft, 2018; FAO, 2015). Les ressources halieutiques présentent un exemple de ces ressources. La pêcherie englobe toutes les interactions des usagers avec ces ressources (Rey et al., 1997). Cependant, en termes de gouvernance, l'échelle de la pêcherie se révèle inadaptée. Un nombre important d'instruments se révèlent en effet prendre appui non pas sur les usagers des ressources mais sur l'aval de la filière, des mareyeurs aux consommateurs finaux en passant par les différents intermédiaires commerciaux. Pour appréhender les instruments visant à réguler la ressource halieutique (Boncoeur et al., 2006; Selig et al., 2017), nous nous proposons donc d'étudier non pas la pêcherie mais l'ensemble de la filière halieutique. Cette dernière forme un « système à gouverner » selon la théorie de la gouvernance interactive , alors que le système politique de régulation en constitue le système de gouvernance, pouvant intégrer la participation de tous les acteurs (Barclay et al., 2016; Bavinck et al., 2005). D'un côté, cette participation dans la gouvernance des filières halieutiques présenterait plusieurs avantages (Techera, 2020) . D'un autre côté, dans ce système, les instruments sont ainsi construits pour gouverner le comportement et les pratiques des acteurs (North, 1990) et pour atteindre les objectifs de gestion des ressources (Bavinck et al., 2005). »

Les instruments d'action publique constituent une entrée pragmatique permettant d'analyser à la fois la construction, la mise en œuvre pratique et les effets des politiques publiques. Par instruments d'action publique, nous entendons « *des dispositifs pour la concrétisation des actions publiques, à la fois techniques et sociales qui organisent des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur* (Lascoumes & Le Galès, 2004).

Dans ce contexte, la question qui se pose est de savoir quelle est la participation des parties prenantes dans la construction des instruments dans le cadre de gouvernance des filières halieutiques.

Nous avons traité cette question dans le cas du crabe de mangrove car ce dernier constitue une des principales espèces exportées par Madagascar. Comme les autres pays en Afrique subsaharienne, Madagascar a incorporé la participation dans la charte de l'environnement (Hanson, 2012). La loi GELOSE (1996) a donné plus d'importance à la participation de la communauté villageoise dans la gestion des ressources naturelles renouvelables dans leurs zones d'usages. La mise en œuvre de cette loi est matérialisé par la mise en place des contrats de transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables (TGRN) (Musavengane et al., 2019; Ramahatra, 2003).

Quels sont donc les parties prenantes associées à la construction des instruments de gouvernance dans notre cas d'étude ? Comment ces différentes parties prenantes ont-elles influencé le système de gouvernance de la filière du crabe de mangrove ? Pour cette recherche, l'objectif est de rendre compte de l'intensité de la participation et de l'étendue d'influence qu'ont pu avoir les acteurs de la filière dans la construction des deux instruments de gouvernance mentionnés ci-dessus, depuis l'essor de la filière dans les années 1980.

Méthodologie

Nous avons dans un premier temps procédé à un inventaire des instruments d'action publique visant à réguler la ressource en crabe. Ces derniers ont été identifiés via une analyse des lois, décrets, arrêtés ministériels relatifs à la mise en place des instruments de gouvernance de la filière. Nous avons ainsi pu identifier deux instruments principaux, le contrôle de la taille minimale des crabes commercialisés et l'instauration d'une période de fermeture nationale de la pêche et de la commercialisation des crabes de mangrove. Ces deux instruments sont applicables pour tous les acteurs de la filière sur le territoire malgache.

Dans un second temps, nous avons pu expliciter le contexte de la création de ces instruments de gouvernance en exploitant les rapports ou documents de travails des ONG internationales (e.g. World Wildlife Fund, Blue Ventures, Wildlife Conservation Society), de la société civile (e.g. réseau Mihari[1]), des bailleurs de fonds, qui s'impliquent dans la filière du crabe de mangrove. De plus, les informations fournies par la presse sont compilées pour retracer l'évolution des instruments de gouvernance depuis 1980. Une interprétation historique de l'évolution des instruments a été réalisée. Pour pouvoir comprendre l'évolution des instruments de gouvernance, les facteurs socioécologiques qui ont suscité la création ou le changement d'instruments sont explicités d'une période à une autre. Cette analyse a permis d'identifier cinq « temps forts collectifs » en 2006, 2012, 2014, 2018 et 2019 déterminants dans la construction des deux instruments précités.

Enfin, sur la base des feuilles de présence, il nous a été possible de retrouver treize individus ayant participé à l'un de ces trois évènements de 2006, 2014 et 2018. Les deux évènements de 2012 et 2019 n'ont pas été pris en compte car ils n'aboutissent pas à la création ou modification des instruments étudiés ici. Cet effectif faible s'explique par la dispersion des localités des acteurs ayant participé aux processus participatifs sur la gouvernance de la filière des crabes de mangrove au cours des 20 dernières années. Il est cependant équilibré par rapport aux différentes catégories de parties prenantes obtenues (Coffey, 2005; Ramamonjisoa, 2013) (cf. section 3.2.1.). Nous avons pu réaliser autant d'entretiens individuel à l'aide d'un guide comportant six parties, à savoir A. l'identité des répondants ; B. La participation à la construction des instruments ; C. Le déroulement de l'atelier de l'année considérée ; D. La motivation personnelle / organisationnelle ; E. La prise de décision ; F. Question de clôture.

[1] Le réseau MIHARI est un réseau national malagasy des Aires Marines Gérées Localement (AMGL ou Locally-Managed Marine Areas – LMMA). Il se fut créé à la suite du premier forum des LMMA en 2012. Mais l'année 2020 que le réseau a obtenu le statut d'une association nationale (https://mihari-network.org/)

Une analyse stratégique des jeux d'acteurs a permis, d'une part, d'interpréter et de déterminer l'étendue de l'influence de chaque type d'acteur dans les processus participatifs relatifs aux deux principaux instruments de gouvernance considérés. L'étendue d'influence pour chaque type d'acteur est obtenue à partir de l'interprétation des sources du pouvoir qu'il détient, à savoir : (i) l'autorité, (ii) la capacité financière, (iii) l'expertise technique et (iv) le leadership (Balane et al., 2020; Crozier & Friedberg, 1977; Reyhani & Grundmann, 2021). Sur cette base, nous avons construit une échelle de pouvoir comme suit :

- Si le type d'acteur a une source de pouvoir, son niveau d'influence est faible ;
- deux à trois sources de pouvoir, l'influence est modérée ;
- plus de trois sources de pouvoir, l'influence est forte (cf. Tableau 4).

D'autre part, l'intensité de la participation de chaque type d'acteur a été évaluée en utilisant les trois niveaux de participation (l'information, la consultation et la participation active) proposés par OCDE(OECD, 2001). La participation est passive si elle ne requiert que l'information ou la consultation, sinon, elle est active (Techera, 2020). Le tableau suivant récapitule l'interprétation du niveau de participation des parties prenantes selon leur implication :

Tableau 1 : Interprétation du niveau de la participation des parties prenantes

Information	Exprimer ses besoins	Besoins non pris en compte par les décideurs	
Consultation	Exprimer ses besoins	Donner des conseils, proposer des solutions	Non-prise en compte des conseils, solutions
Participation active	Exprimer ses besoins	Donner des conseils, solutions	Rechercher de compromis avec les décideurs

Source : d'après OCDE, 2001

Résultats et discussion

Évolution et facteurs de changement des instruments de gouvernance de la filière du crabe de mangrove à Madagascar depuis 1980 suivant trois phases

Phase 1 : Avant 1986, une filière alimentant principalement le marché local et national

La première étude biostatistique sur les crabes de mangrove à Madagascar a lieu vers la fin des années 1970 (Le Reste et al., 1976). En 1973 débute la transformation des crabes en produit congelé, puis un accroissement de production à partir de 1977 (Bautil & Ardill, 1991). Les captures avoisinent alors 200 tonnes par an (Le Reste et al., 1976) et sont réservées principalement au marché domestique et à l'autoconsommation.

Par ailleurs, le potentiel de crabe de mangrove est estimé à 2,5 t/km2 à 3,4 t/km2 selon les zones étudiées, soit 5000 tonnes/an à l'échelle nationale. Les crabes et leurs habitats sont très peu exploités et en bon état écologique. Il n'existe alors aucun instrument spécifique de gouvernance de la filière.

Phase 2 : 1987 à 2011, planification et lent développement de la filière à l'export

Vers la fin des années 1980, à la suite de l'échec de la période d'autarcie du président Ratsiraka, Madagascar adopte un tournant libéral et des politiques d'accroissement des recettes d'exportation (Razafindrakoto et al., 2017). Un dispositif législatif et fiscal est mis en place pour inciter les investissements directs étrangers. La pêche constitue alors un des secteurs où les investisseurs étrangers affluent. Ainsi, une société s'installe à Mahajanga, au nord-ouest du pays, avec une capacité d'absorption de 1 000 tonnes de crabes par an. En 1990, un premier atelier

national sur l'aménagement de la pêcherie des crabes a lieu dans le cadre du projet régional pour le développement et l'Aménagement des Pêches dans l'Océan Indien Sud-Occidental. Comme l'effort de pêche est très inférieur à la production minimale équilibrée estimée, il est considéré que les crabes sont sous-exploités et ses habitats intacts (Bautil & Ardill, 1991). Aucune mesure d'aménagement de la pêcherie de crabe ne semble alors nécessaire (Bautil & Ardill, 1991). Cependant, les sociétés exportatrices de crabes refusent les crabes ayant une largeur de carapace inférieure à 9 cm. Cet instrument « privé » ne vise pas à préserver la ressource mais à améliorer le rendement industriel de l'extraction de chair.

En 2004, le plan directeur de la pêche (2004-2007) est rédigé pour accroître les recettes d'exportation et assurer la durabilité des ressources. Les résultats des études en 2005 et début 2006 sur la taille à la première maturité des crabes de mangroves (Kasprzyk et al., 2006) conduisent à la mise en place du plan d'aménagement de la pêcherie de crabe à Madagascar en 2006. L'arrêté n° 16365/2006 du Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche du 22 septembre 2006 instaure le premier instrument de gouvernance de la filière crabe, la fixation d'une taille minimale officielle de 100 millimètres.

La filière du crabe de mangrove se dégrade du fait de la crise politique subie par le pays depuis 2009. Le plan directeur et le plan d'aménagement de la pêche de 2006 ne sont pas mis à jour jusqu'en 2012. Madagascar perd des parts de marché du crabe de mangrove dans certains pays européens en 2010. Conscient de cet état de la filière, les autorités malgaches demandent en 2011[2] l'appui du programme Smartfish pour l'élaboration d'une stratégie nationale de gouvernance des pêches maritimes.

Phase 3 : De 2012 à 2020 - Essor brutal et fébrilité institutionnelle de la filière

A la suite des évènements dans les années passées avant 2012, deux grands ateliers nationaux sont tenus à Madagascar. Le premier visant à mener des réflexions pour le développement durable de la filière du crabe se tient en mars 2012 à Antananarivo, appuyé par Smartfish. Le second est organisé à Antsirabe en avril 2012 par Smartfish et la Commision de l'Océan Indien. Ce second atelier porte sur la bonne gouvernance des ressources halieutiques, dont les crabes de mangrove. La stratégie nationale de bonne gouvernance des pêches maritimes est promulguée la même année.

A partir de 2013, de nouveaux investisseurs étrangers, principalement des sociétés chinoises révolutionnent la filière en développant des exportations par avion de crabe vivants vers le marché asiatique du crabe vivant au détriment de la filière en place d'exportation de produits congelés vers les marchés européens. Dans son ensemble, la filière du crabe de mangrove devient très dynamique. L'effectif des collecteurs et des pêcheurs, la quantité et la valeur des crabes exportés explosent. Dans ce contexte, un atelier national est organisé à Mahajanga en 2014 par le projet Smartfish. Deux nouveaux instruments sont proposés, une saison annuelle de fermeture et un quota national d'exploitation de crabes, mais ne seront pas appliqués immédiatement.

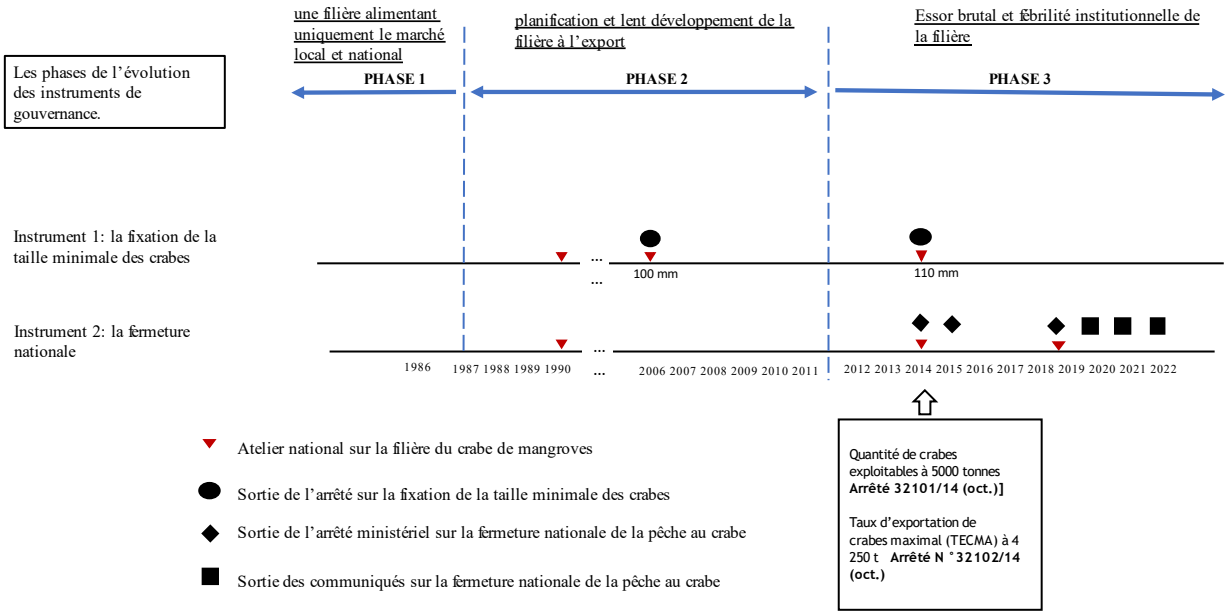
En 2015 est créé le groupement des exportateurs de crabes (GEC) suivant la recommandation des participants à l'atelier en 2014. Ce groupement obtient notamment l'application effective d'une saison de fermeture en 2016[3]. Mais cette mesure est suspendue en 2017 et 2018. En réaction, deux ateliers régionaux suivis d'un atelier national ont eu lieu à Antananarivo en 2018 avec comme thème la gestion durable des ressources en crabe. À la suite de la

[2] Dans le cadre de l'atelier sous-régional de programmation du programme Smartfish de la COI/UE, organisé à Maurice, le 27 au 30 septembre 2011.

[3] Arrêté N° 14096 /2016 du 1er juillet 2016 portant modification de certaines dispositions de l'arrêté 37.206/14 du 19/12/2014 « portant modification de certaines dispositions de l'arrêté 32.101 du 24 octobre 2014 portant réglementation de l'exploitation des crabes de mangrove (Scylla serrata) de Madagascar »

demande des participants, la saison de fermeture de la filière des crabes est rétablie pour l'année 2019 par un arrêté ministériel[4] (10 août au 31 octobre 2019) et puis pour l'année 2020[5].

Figure 1 : Trajectoire des instruments relatifs à la taille minimale et la fermeture nationale de la filière du crabe de mangrove à Madagascar, depuis 1980



Source : par l'auteur, 2022.

En conclusion, la seconde phase de la trajectoire des instruments allant de 1987 à 2011 est marquée par la mise en place de l'instrument de contrôle de la taille minimale des crabes. Ce dernier ne connait qu'une seule révision en 2014, où la taille légale des crabes passe de 10 cm à 11 cm. Ce seuil se base sur une considération biologique, habituelle dans la gestion halieutique. L'instrument relatif à la saison de fermeture de la pêche apparait dans la troisième phase de l'évolution de la filière. Deux saisons de fermeture sont d'abord programmées, la première phase allant du 1er février 2015 au 31 mars 2015 et la seconde phase allant du 1er septembre 2015 au 31 octobre 2015. Mais ce nombre est réduit à une seule période de quatre mois en une intervalle d'un mois et demi[6].

Ce premier résultat montre que les ateliers nationaux jouent un rôle dans le passage à la suggestion et à la construction des instruments de gouvernance. Cependant, cette construction participative est principalement en réaction au évènements impulsés par le marché international et le développement de la filière à Madagascar, avec ses moments de stagnation, d'essor et de crise. L'accroissement de la demande de crabe sur ce marché constitue une menace pour la durabilité des crabes de mangrove à Madagascar (Long et al., 2017) en entraînant des surexploitations dans les zones les plus accessibles (Gardner et al., 2017). C'est cette pression sur la filière qui est l'élément déclencheur du processus participatif.

[4] Arrêté n° 14 274/2019 du Ministre de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, en date du 18 juillet 2019
[5] Arrêté n° 22 529/2020 du 14 octobre 2020 modifiant certaines dispositions de l'arrêté 14 274/2019
[6] Le premier Arrêté ministériel n°32101/14 du 24 octobre 2014 a fixé 2 périodes de fermeture nationale. Ce premier arrêté est modifié par l'arrêté 37206 du 19 décembre 2014 avec une période de fermeture : 01 juillet 2015 au 31 octobre 2015.

Analyse de la participation et de l'influence des acteurs de la filière du crabe de mangrove

Les catégories d'acteur et leur source de pouvoir

Six catégories d'acteurs sont présentes dans les ateliers nationaux :

- les acteurs locaux sont des acteurs directs de l'amont de la filière situés dans des villages (pêcheurs et mareyeurs) ;
- les opérateurs économiques désignent les sociétés de collecte, les sociétés d'exportation, et les groupements d'exportateurs exerçant leur activité en aval de la filière au niveau régional et national ;
- le personnel administratif désigne les représentants de l'État au niveau des ministères, des services territoriaux déconcentrés, et des collectivités territoriales décentralisées.
- les chercheurs regroupent les agents académiques issus des universités et des centres de recherche nationaux et internationaux ;
- la société civile agrège les ONGs et associations nationales malagasy ayant pour objet de représenter la volonté des acteurs locaux tels que les pêcheurs via des actions de plaidoyer ;
- les acteurs internationaux regroupent les bailleurs de fond et les grandes ONGs internationales de conservation à l'exemple de World Wildlife Fund, Wildlife Conservation Society, Conservation International et Blue Ventures. Ces acteurs portent un agenda politique et mettent en œuvre des moyens financiers conséquents permettant sa mise en œuvre au niveau local et régional mais n'ont pas de pouvoir législatif. Les consultants et experts internationaux appartiennent à ce type d'acteur étant donné qu'ils agissent dans notre cas pour le compte des bailleurs étrangers.

Le tableau ci-dessous récapitule les pouvoirs détenus par chaque type d'acteur de la filière du crabe.

Tableau 2 : Résumé des pouvoirs tenus par chaque type d'acteurs impliqués dans les processus participatifs, selon les réponses obtenues lors des entretiens

Acteurs	2006	2014	2018
A1. Acteurs locaux	-	-	- détenir des connaissances traditionnelles - obtenir des appuis venant des ONG internationales
A2. Opérateurs économiques	- produire des devises	- rentrer des devises étrangères - détenir des données statistiques	- rentrer des devises étrangères - détenir des données statistiques
A3. Personnel administratif	- faciliter les échanges	- Faciliter les échanges	- faciliter les échanges - faire appliquer les lois en vigueur
A4. Chercheurs	- produire des données scientifiques	- produire des données scientifiques	- produire des données scientifiques
A5. Société civile	-	-	- porter la parole des acteurs locaux, - faciliter les échanges ; - mettre en réseau les acteurs de la filière
A6. Acteurs internationaux (projets, ONG internationales)	- détenir les financements ; - imposer des solutions en avance suivant les résultats à atteindre	-détenir les financements ; -produire des données scientifiques ; -imposer des solutions en avance suivant les résultats à atteindre	-détenir les financements ; -faciliter des échanges ; -produire des données scientifiques ;

	- produire des données scientifiques	-asseoir l'idée du développement durable	-imposer des solutions en avance suivant les résultats à atteindre - asseoir l'idée du développement durable - appuyer les acteurs locaux via les organisations de la sociétés civiles

En observant ce tableau, nous constatons que les acteurs internationaux détiennent plus de pouvoirs que les autres acteurs.

Participation inégale des types d'acteurs dans la construction des instruments de gouvernance de la filière du crabe de mangrove

Comme nous montre le tableau ci-dessous, les acteurs ont un niveau de participation inégal.

Tableau 3 : Niveau de participation selon les types d'acteurs lors des ateliers nationaux sur la filière du crabe de mangrove.

Types d'acteurs	2006	2014	2018
A1. Acteurs locaux	consultation	consultation	information
A2. Opérateurs économiques	consultation	participation active	consultation
A3. Personnel administratif	information	information	information
A4. Chercheurs	participation active	participation active	participation active
A5. Société civile	-	-	participation active
A6. Acteurs internationaux	participation active	participation active	participation active

Pour l'atelier national en 2006, les témoignages indiquent que le plan d'aménagement national est entièrement rédigé par des consultants financés par des bailleurs internationaux.

> « *Étant donné que la version finale du plan validé par l'atelier national est presque identique avec la proposition du plan exposée au cours de l'atelier national, il s'avérait inopportun de présenter deux fois le même texte dans le présent rapport* »[7]. (KASPERZYK Zbigniew, 2006)

Les discussions entre les participants lors de l'atelier national n'aboutissent pas à une modification de la proposition des consultants. Seuls ces derniers ont une participation de type « participation active ».

Pour 2014, trois types d'acteurs participent activement lors de l'atelier national. Un mareyeur venant du nord de Madagascar a évoqué dans son propos que :

> *« Il y avait une présentation des résultats d'étude réalisés par des experts. La taille des crabes à 11 cm a été proposée. S'en sont suivi des discussions. Mais finalement, la taille minimale à 11 cm a été retenue ».*

Par contre, le personnel administratif a faiblement participé. Selon un ancien employé du ministère précise sa posture neutre :

[7] Extrait du texte dans « Évaluation de stock de crabes de mangrove Scylla serrata exploité par la pêche traditionnelle de Madagascar, Déroulement des ateliers et plan de gestion et d'aménagement de la pêcherie aux crabes de mangrove (Scylla serrata) à Madagascar », 2006 par l'Ocean Consultant.

« Le débat sur les deux propositions d'instruments de gouvernance de la filière est partagé entre les chercheurs, les consultants, les opérateurs économiques et les pêcheurs ».

Etendue d'influence des acteurs de la filière

Le tableau ci-après nous montre le croisement du niveau de participation et de l'étendue d'influence des acteurs pour les ateliers nationaux considérés.

Tableau 4 : Niveau de participation et étendue d'influence des acteurs présents aux processus participatifs en 2006, 2014 et 2018

Niveau de participation	**Influence faible** (une source de pouvoir)	**Influence modérée** (deux sources de pouvoirs)	**Influence forte** (> 3 sources de pouvoir)
Participation active	Chercheurs (2006, 2014, 2018)	Opérateurs économiques (2014)	Acteurs internationaux (2006, 2014, 2018) Organisation de la société civile au niveau national (2018)
Consultation	Acteurs locaux (2006, 2014) Opérateurs économiques (2006)	Opérateurs économiques (2018)	
Information	Personnel administratif (2006-2014)	Personnel administratif (2018)	

Les acteurs internationaux se positionnent au premier rang. Ils sont considérablement impliqués dans la construction des instruments de gouvernance de la filière du crabe de mangrove à Madagascar. Les bailleurs de fonds internationaux[8] financent différents projets qui mettent la participation publique comme priorité (Blanc-Pamard & Fauroux, 2004) , assoient l'idée du développement durable. Ils mettent en œuvre des instruments de gouvernance normatifs relevant du Code de bonne conduite et des pêches responsables et des Directives volontaires de la FAO[9] sur les petites pêches par l'appui de la société civile (exemple du réseau Mihari) (Gardner et al., 2017). Ce résultat est confirmé par Méral (2013) sur la gouvernance environnementale à Madagascar selon lequel les acteurs internationaux sont très présents dans l'émergence de la politique environnementale et la mise en place des instruments de gouvernance de la nature. Les conclusions prises lors des processus participatifs sont fortement influencées par les bailleurs et les partenaires extérieurs internationaux (Etiegni et al., 2020). Paradoxalement, les fonctionnaires malgaches adoptent une posture de neutralité, s'investissant peu lors des débats en dépit de leur rôle important dans la décision publique et la mise en œuvre des instruments.

Les opérateurs économiques ont une influence modérée dans la construction des instruments, ce qui est surprenant compte tenu de leur pouvoir considérable sur l'organisation de la filière. Un responsable au sein d'une société d'exportation a évoqué que, « *jusqu'aux années 2015, les grandes sociétés sont les plus écoutées, car elles seules sont capables de transformer les produits bruts en produits finis, et de créer de valeur ajoutée pour l'économie* ».

Somme toute, des efforts sont menés sur la gouvernance de la filière du crabe de mangrove. Toutefois, le niveau de participation entre les acteurs reste inégal. Pour les acteurs locaux, notre résultat est confirmé par Puley et Charles que les pêcheurs ont une faible implication dans la formulation des politiques sur la pêche (Puley & Charles, 2022). Ces acteurs ont une influence au niveau local mais sont peu audibles au niveau national. L'émergence d'une structure de plaidoyer national en 2018 pourrait faire résultat.

[8] À l'exemple de l'Union européenne, la banque mondiale, le JICA (Agence Japonaise de Coopération Internationale).
[9] Les lignes mises en place par les acteurs internationaux : gestion responsable, exploitation durable, approche participative, inclusion de toutes les parties prenantes dans le processus décisionnel.

Ces résultats sont à resituer dans le processus de construction des politiques publiques. Nous avons établi dans un premier temps que les instruments sont construits en réaction à l'évolution de la filière. La phase de construction des instruments met en scène une démarche participative dominée par les acteurs internationaux. L'approche participative s'arrête à la seconde phase de construction et aboutit à des *propositions* d'instruments de gouvernance, particulièrement en ce qui concerne la saison de fermeture nationale de la pêche au crabe à Madagascar et la modification de la taille minimale des crabes. La phase suivante est la décision par le pouvoir politique de mettre en œuvre ou non les instruments co-construits. Nos résultats montrent que cette décision reste dans les mains du gouvernement malgache. Le niveau participation des parties prenantes à la décision publique se limite donc à une concertation sans partage de pouvoir.

Ces interprétations tendent à suggérer que la gouvernance de la filière du crabe à Madagascar évolue vers un mode plus participatif (Chuenpagdee & Jentoft, 2018) mais seulement pour certaines catégories d'acteurs (Cornwall, 2008) et uniquement pour la phase de construction de propositions d'instruments. Les décisions finales sont prises en dehors de ces temps forts collectifs (Blanc-Pamard & Fauroux, 2004). Certains opérateurs économiques et les ministres sont rarement présents lors de ces ateliers nationaux. L'autorité publique à Madagascar garde donc sa prérogative en matière de politique publique environnementale et/ou halieutique à l'exemple de la gouvernance forestière (Ramamonjisoa, 2013). Pour remédier ces déséquilibres de pouvoir, la restructuration des relations sociales est nécessaire à travers l'action collective soutenue par la société civile ou l'Etat (Jentoft et al., 2018). En dehors des deux principaux instruments étudiés ici, depuis 2014, plusieurs acteurs concourent dans la construction de la Stratégie Nationale de Gestion des mangroves à Madagascar[10]. Cette collaboration explique la mise en œuvre de l'approche écosystémique des pêches dans le cas des crabes et assure l'avenir pour la durabilité des crabes tout en conservant leurs habitats naturels.

Conclusion

Cette étude met en évidence la trajectoire des instruments de gouvernance de la filière du crabe de mangrove à Madagascar. Nos résultats montrent que la nature des instruments étudiés ici s'adapte au développement de la filière du crabe de mangrove, en particulier par l'évolution du marché international. Les acteurs internationaux sont très présents dans les divers processus participatifs. Notre hypothèse de départ est confirmée selon laquelle les acteurs internationaux constituent les principaux porteurs de changement d'instrument de gouvernance de la filière du crabe à Madagascar. Toutefois, la prise de décision définitive sur les instruments reste dépendante du contexte et de la volonté des gouvernants.

Cette étude permet d'avoir des éléments de réflexion par rapport à l'approche participative menée dans le cadre de la gouvernance de la filière du crabe de mangrove à Madagascar. Mais compte tenu de ces changements d'instrument dans cette filière, ainsi que les efforts déployés sur la participation des différents types d'acteurs, la non-conformité des pratiques des acteurs directs de la filière à ces instruments persiste encore sur le terrain, non seulement sur la saison de fermeture, mais aussi sur la capture des crabes de petite taille. Une recherche sur les pratiques de ces acteurs complétera la présente recherche.

[10] Cette stratégie nationale et les autres documents afférents sont élaborés par trois ministères, à savoir le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique, le Ministère de l'Environnement et du Développement Durable et le Ministère de la Pêche et de l'Economie Bleue.

Déclarations

Financement : L'étude a été financée par le programme de coopération européen Interreg-V Océan Indien, administré par la Région Réunion (projet CORECRABE), avec l'appui de l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD) et le Centre de coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD).

Conflit d'intérêt : Les auteurs n'ont aucun intérêt financier ou non financier à divulguer.

Contribution des auteurs : Tous les auteurs ont contribué à la conception et au design de l'étude. La préparation du matériel, la collecte et l'analyse des données ont été effectuées par Razafimalala Nina, Rabemananjara Zo Hasina, Queste Jérôme et Léopold Marc. La première version du manuscrit a été rédigée par Razafimalala Nina et tous les auteurs ont commenté les versions précédentes du manuscrit. Tous les auteurs ont lu et approuvé le manuscrit final.

Bibliographie

Amelot, X. (2013). Cartographie participative pour le développement local et la gestion de l'environnement à Madagascar : Empowerment, impérialisme numérique ou illusion participative ? *L'Information geographique, Vol. 77*(4), 47-67. https://www.cairn.info/revue-l-information-geographique-2013-4-page-47.htm

Antunes, P., Kallis, G., Videira, N., & Santos, R. (2009). Participation and evaluation for sustainable river basin governance. *Ecological Economics, 68*(4), 931-939. https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2008.12.004

Apostolopoulou, E., Drakou, E. G., & Pediaditi, K. (2012). Participation in the management of Greek Natura 2000 sites : Evidence from a cross-level analysis. *Journal of Environmental Management, 113*, 308-318. https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2012.09.006

Balane, M. A., Palafox, B., Palileo-Villanueva, L. M., McKee, M., & Balabanova, D. (2020). Enhancing the use of stakeholder analysis for policy implementation research : Towards a novel framing and operationalised measures. *BMJ Global Health, 5*(11), e002661. https://doi.org/10.1136/bmjgh-2020-002661

Barclay, K., Kinch, J., Fabinyi, M., NSW, E., Waddell, S., Smith, G., Sharma, S., Kichawen, P., Foale, S., & Hamilton, R. (2016). *Interactive Governance of the Beche-de-Mer « Fish Chain » from Papua New Guinea to Asian Markets*. https://doi.org/10.13140/RG.2.2.10787.66083

Bautil, B. R. R., & Ardill, J. R. (1991). *Actes du séminaire sur l'aménagement de la pêcherie de crabes des mangroves (Scylla serrata) du Nord-ouest de Madagascar, Antananarivo le 10 octobre 1990*. PNUD/FAO. http://www.fao.org/fishery/docs/CDrom/aquaculture/a0845t/volume2/docrep/field/368829.htm

Bavinck, M., Chuenpagdee, R., Diallo, M., van der Heijden, P., Kooiman, J., Mahon, R., & Williams, S. (2005). Interactive Fisheries Governance : A Guide to Better Practice. *Information Systems - IS*.

Béné, C. (2006). *Small-scale fisheries : Assessing their contribution to rural livelihoods in developing countries*. https://scholar.google.com/scholar_lookup?title=Small-scale+fisheries%3A+assessing+their+contribution+to+rural+livelihoods+in+developing+countries&author=C.+B%C3%A9n%C3%A9&publication_year=2006

Berkes, F. (2010). Linkages and multilevel systems for matching governance and ecology : Lessons from roving bandits. *Bulletin of Marine Science, 86*(2), 235-250.

Blanc-Pamard, C., & Fauroux, E. (2004). L'illusion participative : Exemples ouest-malgaches. *Autrepart, 31*(3), 3. https://doi.org/10.3917/autr.031.0003

Boncoeur, J., Guyader, O., & Thebaud, O. (2006). A typology of fisheries management tools. *Série Documents de Travail Amure / Working Papers Series Amure*, *D-16-2006*, 1-11. https://archimer.ifremer.fr/doc/00243/35400/

Chuenpagdee, R., & Jentoft, S. (2018). Transforming the governance of small-scale fisheries. *Maritime Studies*, *17*(1), 101-115. https://doi.org/10.1007/s40152-018-0087-7

Coffey, C. (2005). What Role for Public Participation in Fisheries Governance? In T. S. Gray (Éd.), *Participation in Fisheries Governance* (p. 27-44). Springer Netherlands. https://doi.org/10.1007/1-4020-3778-3_2

Cornwall, A. (2008). Unpacking « Participation » Models, meanings and practices. *Community Dev J*, *43*. https://doi.org/10.1093/cdj/bsn010

Crozier, M., & Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système : Les contraintes de l'action collective*. Ed. du Seuil.

Etiegni, C., Irvine, K., & Kooy, M. (2020). Participatory governance in Lake Victoria (Kenya) fisheries : Whose voices are heard? *Maritime Studies*, *19*. https://doi.org/10.1007/s40152-020-00195-x

Euler, J., & Heldt, S. (2018). From information to participation and self-organization : Visions for European river basin management. *Science of The Total Environment*, *621*, 905-914. https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2017.11.072

FAO. (2015). *Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries | Food and Agriculture Organization of the United Nations*. http://www.fao.org/voluntary-guidelines-small-scale-fisheries/en/

Gardner, C., Rocliffe, S., Gough, C., Levrel, A., Singleton, R., Vincke, X., & Harris, A. (2017). Value Chain Challenges in Two Community-Managed Fisheries in Western Madagascar : Insights for the Small-Scale Fisheries Guidelines. In *The Small-Scale fisheries guidelines* (p. 335-354). https://doi.org/10.1007/978-3-319-55074-9_16

Hanson, P. (2012). Toward a more transformative participation in the conservation of Madagascar's natural resources. *Geoforum*, *43*, 1182-1193. https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2012.03.005

Jentoft, S., Bavinck, M., Alonso Población, E., Child, A., Diegues, A., Kalikoski, D., Kurien, J., McConney, P., Onyango, P., Siar, S., & Rivera, V. (2018). Working together in small-scale fisheries : Harnessing collective action for poverty eradication. *Maritime Studies*, *17*. https://doi.org/10.1007/s40152-018-0094-8

Kasprzyk, Z., Rafalimanana, T., Ranaivoson, E., Randriamiarana, H., & Razafindrainibe, H. (2006). *Evaluation de stock de crabe de mangrove Scylla serrata exploité par la pêche traditionnelle de Madagascar* (1,2,3; 4 et 5). MAEP/ JICA/Océan Consultant.

Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2004). *Gouverner par les instruments* (Presses de Sciences Po).

Le Reste, L., Feno, L., & Rameloson, A. (1976). *Etat de nos connaissances sur le crabe de vase Scylla serrata Forskal à Madagascar*. O.R.S.T.O.M.

Long, S., Jones, P. J. S., Randriana, Z., & Hadj-Hammou, J. (2017). Governance analysis of a community managed small-scale crab fishery in Madagascar : Novel use of an empirical framework. *Marine Policy*, 102974. https://doi.org/10.1016/j.marpol.2017.11.022

Méral, P. (2013). Chapitre 2. Économie politique internationale et conservation. In C. Blanc-Pamard, F. Pinton, & H. Rakoto Ramiarantsoa (Éds.), *Géopolitique et environnement : Les leçons de l'expérience malgache* (p. 73-98). IRD Éditions. http://books.openedition.org/irdeditions/3533

Musavengane, R., Tantoh, H. B., & Simatele, D. (2019). A Comparative Analysis of Collaborative Environmental Management of Natural Resources in Sub-Saharan Africa : A Study of Cameroon and South Africa. *Journal of Asian and African Studies*, *54*(4). https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0021909618825276

Mustalahti, I., & Agrawal, A. (2020). Research trends : Responsibilization in natural resource governance. *Forest Policy and Economics*, *121*, 102308. https://doi.org/10.1016/j.forpol.2020.102308

Newig, J., & Koontz, T. M. (2014). Multi-level governance, policy implementation and participation : The EU's mandated participatory planning approach to implementing environmental policy. *Journal of European Public Policy*, *21*(2), 248-267. https://doi.org/10.1080/13501763.2013.834070

North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change, and economic performance*. Cambridge University Press.

OECD. (2001). *Citizens as Partners Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making : Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*. OECD Publishing.

Pita, C., Pierce, G. J., & Theodossiou, I. (2010). Stakeholders' participation in the fisheries management decision-making process : Fishers' perceptions of participation. *Marine Policy*, *34*(5), 1093-1102. https://doi.org/10.1016/j.marpol.2010.03.009

Puley, M., & Charles, A. (2022). Dissecting co-management : Fisher participation across management components and implications for governance. *Fish and Fisheries*, *n/a*(n/a). https://doi.org/10.1111/faf.12645

Ramahatra, R. (2003). *Gouvernance et participation pour la conservation de la biodiversité*. Stocktaking USAID.

Ramamonjisoa, B. S. (2013). Chapitre 6. Gouvernance et politique de la nature. In C. Blanc-Pamard, F. Pinton, & H. Rakoto Ramiarantsoa (Éds.), *Géopolitique et environnement : Les leçons de l'expérience malgache* (p. 187-205). IRD Éditions. http://books.openedition.org/irdeditions/3544

Razafindrakoto, M., Roubaud, F., & Wachsberger, J.-M. (2017). *L'énigme et le paradoxe : Économie politique de Madagascar*.

Reed, M. S. (2008). Stakeholder participation for environmental management : A literature review. *Biological Conservation*, *141*(10), 2417-2431. https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0006320708002693

Rey, H., Catanzano, J., Mesnil, B., & Biais, G. (1997). *Système halieutique : Un regard différent sur les pêches*. Institut Océanographique / Ifremer.

Reyhani, M. N., & Grundmann, P. (2021). Who influences whom and how in river-basin governance?A participatory stakeholder and social network analysis in Zayandeh-Rud basin, Iran. *Environmental Development*, *40*, 100677. https://doi.org/10.1016/j.envdev.2021.100677

Romano, S. T. (2019). Transforming participation in water governance : The multisectoral alliances of rural water committees and NGOs in Nicaragua. *International Journal of Water Resources Development*, *35*(3), 430-445. https://doi.org/10.1080/07900627.2017.1363722

Schwermer, H., Barz, F., & Zablotski, Y. (2020). A Literature Review on Stakeholder Participation in Coastal and Marine Fisheries. In S. Jungblut, V. Liebich, & M. Bode-Dalby (Éds.), *YOUMARES 9—The Oceans : Our Research, Our Future : Proceedings of the 2018 conference for YOUng MArine RESearcher in Oldenburg, Germany* (p. 21-43). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-20389-4_2

Selig, E. R., Kleisner, K. M., Ahoobim, O., Arocha, F., Cruz-Trinidad, A., Fujita, R., Hara, M., Katz, L., Mcconney, P., Ratner, B. D., Saavedra-Díaz, L. M., Schwarz, A. M., Thiao, D., Torell, E., Troëng, S., & Villasante, S. (2017). A typology of fisheries management tools : Using experience to catalyse greater success. *Fish and Fisheries*, *18*(3), Art. 3. https://doi.org/10.1111/faf.12192

Techera, E. (2020). Indian Ocean fisheries regulation : Exploring participatory approaches to support small-scale fisheries in six States. *Journal of the Indian Ocean Region*, *16*(1), 27-46. https://doi.org/10.1080/19480881.2020.1704979