



**HAL**  
open science

# Circulation d'une norme internationale d'action publique et recomposition de l'État : analyse comparée des “ services écosystémiques ” à Madagascar et en France

Marie Hrabanski, Cécile Bidaud

## ► To cite this version:

Marie Hrabanski, Cécile Bidaud. Circulation d'une norme internationale d'action publique et recomposition de l'État : analyse comparée des “ services écosystémiques ” à Madagascar et en France. *Revue internationale de politique comparée*, 2014, 21 (3), pp.87-109. 10.3917/ripc.213.0087 . hal-02958752

**HAL Id: hal-02958752**

**<https://hal.umontpellier.fr/hal-02958752>**

Submitted on 3 Nov 2020

**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.

## ***Circulation d'une norme internationale d'action publique et recomposition de l'Etat : analyse comparée des « services écosystémiques » à Madagascar et en France<sup>1</sup>***

**Marie HRABANSKI**

**Cécile BIDAUD**

### *Résumé*

*Née dans l'arène scientifique anglo-saxonne puis mise à l'agenda politique international via, notamment, l'exercice d'expertise internationale du Millennium Ecosystem Assessment, la notion de service écosystémique est depuis devenue une référence de politique publique dans les politiques internationales et nationales de conservation. La communication se propose de comparer la réception du concept de services écosystémiques et des instruments qui s'en réclament dans un pays développé, souvent présenté comme un Etat particulièrement interventionniste, la France, et un pays en développement, dont le PIB par habitant est un des plus bas au monde, Madagascar. En mobilisant l'analyse par les policy transfer studies (PTS), la communication interroge le rôle des Etats dans les transferts de politiques publiques internationales. La circulation des normes internationales questionne la souveraineté des Etats et leurs capacités à concevoir et mettre en œuvre leurs politiques environnementales. Les transferts sont plus ou moins volontaires, ce qui par conséquent fait de l'environnement une question particulièrement politisée. La communication s'intéresse également aux différents acteurs qui interviennent dans la réception d'une norme internationale de politique publique dans un pays en développement et un pays développé et analyse ainsi les dynamiques de politisation différenciées de ces acteurs.*

### *Summary*

*The circulation of an international norm and the restructuring of the State: compared analysis of "ecosystem services" in Madagascar and in France*

*The notion of "ecosystem services" has been developed since the 1970s in Anglo Saxon scientific arenas and has been popularized with the Millennium Ecosystem Assessment-MA. Since the MA, the topic of ecosystem services has become the main reference for international and national conservation policies. The paper aims to compare the reception of the concept of ecosystem*

---

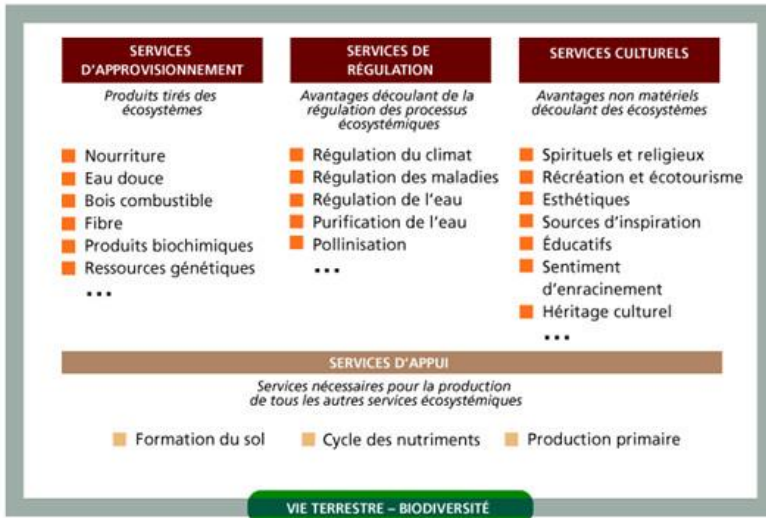
<sup>1</sup> Cette recherche a été financée par l'ERA-Net BiodivERSA, avec le bailleur national ANR (Convention n°2011-EBID-003-03), faisant partie de l'appel à proposition de recherche 2011 BiodivERSA.

*services and his tools in France, a developed country which is known to be an interventionist state, and in Madagascar, a developing countries, whose GDP per capita is one of the lowest in the world. Using policy transfer studies (PTS), the paper examines the role of states in international public policy transfers. The international transfer of norms questioned the sovereignty of States and their capacity to design and implement their environmental policies. Transfers are more or less voluntary and thus environment is a particularly politicized issue. The analysis also deals with the different actors involved in the reception of an international policy norms and instruments in a developing country and in a developed country, and analyzing the dynamics of these different actors politicization.*

Née dans l'arène scientifique anglo-saxonne (Costanza et al., 1997, Daily, 1997) puis mise à l'agenda politique international via, notamment, l'exercice d'expertise internationale du Millennium Ecosystem Assessment (MEA<sup>2</sup>) (2005), la notion de « Service écosystémique » (SE) est depuis devenue une référence de politique publique (Pesche et al., 2013). Les services écosystémiques sont définis comme les bénéfiques que les humains obtiennent des écosystèmes. Le MEA a listé quatre principaux types de services (services d'approvisionnement, services de régulation, service culturel et services d'appui).

---

<sup>2</sup> Le Millennium ecosystem assesement est un exercice d'évaluation internationale de la biodiversité qui s'est déroulé de 2001 à 2005. Près de 1360 experts ont été impliqués et ont produit un rapport à l'intention des décideurs politiques afin de les alerter sur l'érosion de la biodiversité. Les principaux contributeurs du MEA sont par ordre d'importance le GEF (7 M. USD), la Fondation des Nations Unies (4,2), la Fondation David et Lucile Packard (2,4), la Banque Mondiale (1,5) et le PNUE (0,8).



### Types de services écosystémiques (source MEA 2005)

Les services écosystémiques représentent aujourd'hui une nouvelle référence de politique publique qui a renouvelé la façon de penser les politiques de conservation de la nature à l'échelle globale. La notion s'est ainsi peu à peu imposée en tant que norme dans les discours internationaux et contribue à (re)légitimer des instruments d'action publique déjà existants tels que les « paiements pour services environnementaux » (Wunder, 2005), qui se sont développés aussi bien au Nord et au Sud. Les fondations théoriques des SE permettent de justifier la mise en place de paiements tandis qu'à l'inverse ces derniers prouvent le potentiel extensible d'application de la notion de SE. Celle-ci facilite dès lors la mise en place de mécanismes tels que le REDD+, qui repose sur le paiement par des entreprises polluantes de crédits carbone à des Etats ou des ONG, et correspond dans cette perspective à un paiement pour un service de régulation (la réduction de la déforestation). La notion de SE encourage également la rétribution de services de régulation plus locaux, et notamment lorsque des utilisateurs d'eau payent des populations riveraines de forêt en amont pour protéger la forêt (Bidaud et al., 2013).

Depuis la publication du MEA, un pan entier de recherche en sciences sociales, notamment au sein du courant de

l'Ecological Economics, s'est récemment développé pour discuter du lien entre SE et marchandisation. Pour de nombreux auteurs, l'évaluation monétaire ne signifie pas pour autant mise sur le marché, la valeur étant distincte du prix. Ces évaluations peuvent être incorporées à des outils de prises de décision telles que l'analyse coût-avantage par exemple, ou faciliter l'évaluation de certains dommages environnementaux. Pour d'autres au contraire, la marchandisation est implicite dans l'évaluation monétaire, la notion de service écosystémique ouvrirait de fait la voie à la marchandisation de la nature (Maris et al., 2010, Walker et al., 2009, Robertson, 2004). Le succès de la notion de SE et des paiements pour services environnementaux, et leur mise en débat, ont été exacerbés par l'initiative TEEB (The Economics of Ecosystems and Biodiversity) à partir de 2008 selon laquelle « we don't protect what we don't value ». En outre, des controverses sont également alimentées par l'essor, depuis le milieu des années 2000, des mécanismes de compensation de la biodiversité, et notamment des banques de compensation qui s'inspirent directement de la rhétorique des SE. Si ces mécanismes de compensation ne sont pas de nouveaux instruments, ils connaissent toutefois un regain d'intérêt et fleurissent dans les pays du Nord et du Sud, sous diverses formes, inspirées plus ou moins directement de mécanismes dits de marché (Froger and Hrabanski, 2014).

La notion de SE qui renvoie à une rhétorique particulière, est porteuse d'une certaine vision du monde. En effet, si pour certains observateurs, il ne s'agit ni plus ni moins que d'un effet de mode, un buzzword pour reprendre l'expression anglaise consacrée, exacerbée par des techniques de communication nouvelles créant de véritables toiles de résonance, pour d'autres au contraire, ce terme est porteur d'un changement de paradigme impactant, chose rare, tout autant les sciences dites dures (écologie, pédologie...) que sociales (sociologie, économie, géographie). La notion de SE est en effet avancée pour présenter d'une manière nouvelle la dépendance des activités humaines vis-à-vis des écosystèmes mais aussi des bénéfices retirés. Cette

vision anthropocentrée et utilitariste des relations nature – société est exacerbée par le recours à l'évaluation monétaire.

Au-delà de ce type de débats, la notion questionne également la capacité des Etats à concevoir leurs politiques environnementales dans la mesure où cette référence a été mise en politique dans les arènes internationales de la biodiversité et se diffuse, en interaction avec les arènes internationales, dans de multiples espaces nationaux. Pour instruire cette épineuse question, l'article propose de comparer la circulation de la notion de service écosystémique et des instruments qui s'en réclament dans un pays développé, souvent présenté comme un Etat particulièrement interventionniste, la France, doté de pouvoirs décisionnels et d'importantes capacités organisationnelles et dans un pays en développement, Madagascar, dont le PIB par habitant est un des plus bas au monde et dont les capacités de l'Etat à gouverner sont *a contrario* extrêmement limitées.

La comparaison entre les deux pays permettra de proposer une réflexion sur les recompositions des Etats dans un contexte d'internationalisation des politiques publiques. Cette question fait l'objet d'une abondante littérature. Une partie de cette littérature souligne le dépérissement et/ou le retrait prochain de l'Etat dans les pays développés (Porter, 2011, Drucker, 1993, Strange, 1996) et dans les pays en développement (Zartman, 1995, Kaplan, 1994). D'autres travaux mettent en évidence non pas l'immobilisme ni le retrait de l'État, mais sa privatisation (Hibou, 1998) et plus largement de profondes transformations, difficiles à mesurer, interpréter ou évaluer, et regroupées sous le vocable de « recomposition de l'État » (King and Le Galès, 2011).

L'objectif de l'article est de participer à l'analyse de l'Etat en recomposition en s'intéressant à deux Etats non pas en termes de fonction et de formation, mais davantage en termes d'actions, d'interactions et d'activités en estimant notamment, dans la lignée de King et Le Galès, que « les sources de changement de transformation des Etats se trouvent non pas du côté des institutions et des caractéristiques classiques de l'Etat mais du côté des politiques publiques » (King and Le Galès,

2011). En entrant par les « polices » et l'Etat en action, le parti pris de l'article est de tenter de rapprocher deux pans de littérature : d'une part les évolutions des Etats des pays développés et la riche littérature produite à ce sujet à partir des pays de l'OCDE, et d'autre part, la sociologie de l'Etat dans les pays en développement (Darbon, 2009, Bayart, 1996, Olivier de Sardan and Blundo, 2007, Olivier de Sardan, 2004). Il s'agit de dépasser le clivage longtemps prégnant entre ces deux sociologies.

En comparant la circulation de la notion de SE et de ses instruments, dans un pays développé et dans un pays en développement, il s'agira d'analyser les modalités d'influence différenciées des politiques environnementales internationales sur les politiques domestiques (*domestic policies*). L'introduction de la notion de SE dans les politiques environnementales domestiques renforce, selon nos hypothèses, la logique de partage de l'autorité étatique, déjà présente dans les deux Etats à des degrés distincts, en encourageant les actes diversifiés et spécialisés d'acteurs privés (ONG, firmes). Le renforcement du partage de l'autorité étatique des Etats ne plaide toutefois pas de façon mécanique en faveur d'un affaiblissement de l'Etat, mais peut toucher son autonomie.

L'article s'appuie sur une cinquantaine d'entretiens réalisés en France et à Madagascar entre 2009 et 2012 et menés auprès des représentants des Ministères, des ONG environnementales, des experts scientifiques, des représentants du secteur privé et des organisations internationales qui ont joué dans chacun des deux pays des rôles clés dans la circulation de la notion de service écosystémique. La période sur laquelle porte l'analyse de la circulation de la notion de SE est comparable puisqu'elle s'étale du début des années 2000 jusqu'à leur fin, ce qui permet de neutraliser les effets liés à l'évolution de l'agenda international de la biodiversité et de l'environnement. Toutefois comme l'écrit Gally, en se concentrant sur ce qui circule, les spécialistes des *policies diffusion* tendent parfois à délaisser la comparaison proprement dite, c'est-à-dire la mise en évidence de facteurs explicatifs des similitudes et des différences entre les cas

considérés (Gally, 2012). Afin d'éviter ce type d'aporie on développera les trois interrogations servant de cadre à toute recherche comparative : « pourquoi comparer ? Qu'est-ce qui est comparable ? Comment comparer ? » (Sartori, 1994) tout en articulant ces trois questions à l'analyse de la diffusion des SE en France et à Madagascar.

La réponse à la première question « pourquoi comparer » repose sur l'idée suivante : on compare la diffusion d'une même notion pour analyser la façon dont elle circule dans deux pays distincts. En comparant deux pays différents, l'analyse va permettre de mettre à jour les logiques de diffusion de la notion, de souligner les similitudes et les différences des dynamiques de diffusion et de nourrir la réflexion sur la recomposition des Etats dans un contexte d'internationalisation des politiques publiques.

Pour analyser la diffusion de la notion de SE dans les deux pays, on mobilisera une analyse de type *policy diffusion*, tout en réfutant deux idées. D'une part dans notre article, nous soutenons qu'il n'existe pas de transfert univoque du régime international de la biodiversité, si tant est qu'il existe, vers les deux pays étudiés : la circulation des normes et des discours d'une échelle à l'autre est au contraire le fruit d'une interaction permanente entre le niveau national et le niveau international (Busch et al., 2005). Or, une littérature foisonnante tend à isoler le niveau international, et à voir les autres niveaux comme n'occupant qu'une position « sub » (global, national) et de penser les « modèles » comme se diffusant et s'imposant depuis le haut. On peut y recenser les travaux des années 1990-2000 qui s'intéressent aux « transferts » de politiques publiques (Dolowitz and Marsh, 2000). D'autre part, nous réfutons également l'idée d'une convergence des modèles de politiques dans les différents pays. Les travaux de Jakobi sur le « *model of global policy development* » (Jakobi, 2009), ou encore ceux de Bush et Jorgens qui proposent trois mécanismes de convergence (*harmonization, imposition and diffusion*) (Busch and Jörgens, 2005), tendent à assimiler la diffusion globale de normes, de discours et de standards à une convergence des arrangements institutionnels



adoptés nationalement et même localement, alors qu'il convient pourtant de distinguer clairement la diffusion de la convergence (Knill, 2005).

La deuxième question « qu'est ce qui est comparable ? » se pose particulièrement dans notre article, puisqu'il s'agit de comparer un pays de l'OCDE et un autre, connu pour être l'un des plus pauvres du monde et dont les capacités d'intervention sont limitées depuis sa création (1960), au moment de la décolonisation. Détienne a défendu le principe de recherches qui visent à « comparer l'incomparable » (Detienne, 2000). Selon lui, la maximisation des différences permet de dégager des logiques sociales pour partie similaires (ou du moins reposant sur les mêmes ressorts), pour partie différenciées. En prenant deux pays aux capacités décisionnelles, organisationnelles et politiques si distinctes, la comparaison permettra avant tout de dégager des régularités sociales, tout en faisant émerger la singularité des cas étudiés (de Verdalle et al., 2012).

Enfin, la troisième question « comment comparer la diffusion des SE dans les deux pays » nécessite de mobiliser un cadre théorique spécifique. L'analyse de la circulation ne peut se limiter aux dimensions réglementaires, mais doit tenir compte de l'ensemble des modalités d'influence des politiques internationales sur les processus politiques domestiques, comme y invitent Bernstein et Cashore (Bernstein and Cashore, 2012). Ces derniers identifient au moins quatre modalités (*pathways*) d'influence : les règles internationales (sur lesquelles se focalise la littérature sur les régimes), les normes et discours internationaux, la création ou l'intervention sur les marchés et l'accès direct au processus politique domestique. Pour les auteurs, l'influence sur les processus politiques domestiques résulte d'une combinaison de ces quatre modalités plutôt que de l'effectivité (ou non) des règles internationales dans les espaces domestiques. L'analyse des modalités d'influence sur les processus politiques français et malgaches nécessitera aussi de s'intéresser aux différents acteurs qui participent à la circulation des règles, des normes et/ou instruments dans les politiques

domestiques qu'ils soient impliqués dans la prise de décision ou dans la mise en œuvre de la diffusion. C'est donc en combinant l'analyse par les quatre modalités de Cashore et Bernstein à une étude des types d'acteurs impliqués dans la circulation inspirée des *policy transfer studies* dans les deux pays, qu'on proposera une réflexion sur les recompositions des Etats dans un contexte d'internationalisation des politiques publiques environnementales.

Grâce à ces réflexions théoriques et méthodologiques sur la pertinence de la comparaison, l'article souligne qu'il n'existe pas de différence de nature entre les pays développés et les pays en développement et ce pour deux raisons. D'une part, les politiques environnementales des deux pays sont plus ou moins directement structurées par les évolutions de l'agenda international de l'environnement (1). D'autre part, l'Etat français comme l'Etat malgache partagent leur autorité publique avec d'autres acteurs, même si de façon différente et pour des raisons et une historicité profondément distinctes (2). Nous comparerons toutefois les modalités d'influence différenciées de la notion de service écosystémique sur les processus politiques domestiques en France et à Madagascar (3) pour conclure sur la capacité des SE à renouveler le financement de la conservation dans ces deux espaces nationaux (4).

### **Les SE dans l'évolution des agendas internationaux de l'environnement**

La Conférence internationale de Stockholm en 1972 a placé pour la première fois les questions environnementales au rang des préoccupations internationales. Des scientifiques et des ONG environnementales ont orienté fortement les débats de cette première conférence. Le sommet a donné naissance au Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE). Au même moment, le Club de Rome a publié un rapport intitulé « Halte à la croissance ? ». À cette époque, les dirigeants mondiaux se sont engagés à se rencontrer tous les dix ans pour faire le point sur l'état de la Terre. A posteriori, cette conférence

a parfois été qualifiée de Sommet de la Terre. C'est également à cette même période au début des années 1970, que l'environnement s'est institutionnalisé aussi à un niveau national dans les pays de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économique), notamment grâce à la création des ministères nationaux en charge des politiques environnementales (Meyer, 1997). Ainsi, à l'inverse de beaucoup de secteur, l'internationalisation a en quelque sorte précédé, ou au moins été relativement simultanée, de la construction des agendas nationaux.

Toutefois, si les questions environnementales parviennent au début des années 1970 à se structurer au sein d'un agenda international de l'environnement, des militants de la conservation de la nature estiment que celui-ci n'accorde pas suffisamment d'importance au déclin de la diversité biologique. Ainsi, dès la fin des années 1970, des scientifiques de renom attirent l'attention sur le nouveau tour pris par l'extinction des espèces. Il faut toutefois attendre le milieu des années 1980 pour que la « crise de la biodiversité » soit plus visible auprès des médias, des responsables et du grand public via notamment l'émergence du néologisme de « biodiversité » (contraction de diversité biologique) et sa diffusion (Takacs, 1996).

Au début des années 1990, les questions environnementales occupent une place croissante dans l'agenda international. La Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (CNUED), appelée également Conférence de Rio (1992) marque à ce titre un tournant dans la prise en compte des questions environnementales. Suite au rapport Brundtland en 1987, le Sommet de Rio met en avant la notion de développement durable. Le concept fait avancer l'idée que les objectifs environnementaux ne peuvent être atteints s'ils ne rencontrent pas, de façon primordiale, les besoins économiques des nations et des populations (Rodary et al., 2003). En outre, le sommet de Rio se traduit par la mise en place de deux conventions-cadres en 1992, une première sur le climat (Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques - CCNUCC), et une seconde sur la biodiversité (Convention sur la Diversité

Biologique - CDB). Une troisième Convention de lutte contre la désertification sera ensuite adoptée en 1994. La CDB marque une première reconnaissance internationale des questions liées à la diversité biologique mais la biodiversité peine à acquérir une visibilité similaire aux questions du changement climatique et demeure fragmentée entre plusieurs conventions.

Si la CDB était pensée pour offrir un cadre englobant sur les questions de biodiversité, elle s'est toutefois surtout consacrée aux questions de régulation de l'accès aux ressources génétiques, notamment en mettant en place en 2000 un accord complémentaire sur la biosécurité (protocole de Carthagène puis protocole de Nagoya en 2010). Les questions de gestion des ressources génétiques ont ainsi pris le pas sur les questions de conservation des habitats et des espèces naturels.

C'est dans ce contexte que le Millennium Ecosystem Assessment (MEA), via la notion de service écosystémique, va tenter de dépasser ces approches sectorielles et/ou régionales et proposer une réflexion globale incluant les questions de la biodiversité dans une perspective plus large de la contribution des écosystèmes au bien-être humain. Entre 2001 et 2005, quelques 1360 experts mobilisés dans le MEA ont fourni, à partir d'une évaluation scientifique, un rapport destiné aux décideurs politiques qui met en exergue la notion de SE. Cette évaluation globale constitue une étape importante dans le processus d'articulation des accords multilatéraux ayant trait à la biodiversité en particulier sous l'angle du dialogue entre science et politique, qui aboutira en 2010 avec la création de l'IPBES (International Platform for Biodiversity and Ecosystem Services). Equivalent du GIEC pour la convention climatique, l'IPBES est une plateforme d'experts qui renseigne sur l'état de la biodiversité et des services écosystémiques. La notion de SE, suite à sa mise en politique au moment du MEA, va se diffuser dans de multiples espaces nationaux, y compris au sein des deux espaces nationaux étudiés, la France et Madagascar.

Afin de comprendre la diffusion de cette norme dans des contextes nationaux distincts, la France et Madagascar, nous allons commencer par comparer l'historicité des secteurs environnementaux de ces deux pays avant de développer les

modalités d'influence différenciées des SE sur les processus politiques domestiques.

### **L'historicité des politiques environnementales françaises et malgaches: un partage de l'autorité étatique**

En France comme ailleurs en Europe, le secteur de l'environnement s'est structuré à la fin des années 1960 (Charvolin, 2003) et le Ministère de l'Environnement est créé en 1971. Charvolin souligne qu'au moment de la création du Ministère, les structures cognitives des « inventeurs de l'environnement » étaient façonnées par une représentation essentiellement technicienne de l'environnement, favorisant l'implication des groupes environnementaux qui étaient en mesure de proposer des expertises techniques dans l'élaboration des politiques environnementales (Berny, 2009, Lascoumes, 1993, Spanou, 1991). Plus précisément, en ce qui concerne la politique de protection de la Nature, les principaux outils de protection des espaces naturels ont précédé la création du Ministère de l'environnement et s'inscrivaient dans un paradigme qualifié de protectionniste, dans la mesure où la logique consistait à isoler et sanctuariser des territoires avec des statuts de parcs nationaux ou de réserves naturelles nationales ou volontaires.

Les années 1980 marquent une nouvelle étape dans les politiques de conservation de la Nature en France. Le terme de « biodiversité » s'est imposé et a remplacé celui de « nature » ou encore de « patrimoine naturel », marquant ainsi le passage d'une politique « protectionniste » de la nature au paradigme de la « conservation intégrée » (Rodary, 2008, Rodary et al., 2003), entendue ici « non pas comme un processus d'appropriation de l'espace mais comme un mouvement d'imbrication entre la conservation sectorielle et les autres formes d'exploitation des ressources naturelles » (Ibid.). Ce qui est recherché est un dépassement de l'opposition spatiale entre les pratiques de mise en valeur (agriculture, exploitation forestière, etc.) et la préservation des ressources sauvages, alors que, dans le modèle du parc, cette opposition impliquait que les modes d'usage de l'une s'inscrivent de manière interstitielle et conflictuelle dans

l'espace de l'autre (Rodary et al., 2003, p35-36). Les concepts qui s'y rapportent sont nombreux: développement durable, socio-écosystèmes, Integrated Conservation-Development Project, Community-Based Management, approches contractuelles, etc. Ces évolutions conceptuelles traduites au travers d'engagements internationaux et européens poussent l'État français à davantage favoriser les approches décentralisées et participatives pour la mise en œuvre des politiques publiques en général (Duran and Thoenig, 1996, Blondiaux and Sintomer, 2002) et plus particulièrement pour celles de conservation de la biodiversité (Therville et al., 2012).

L'évolution conceptuelle des politiques de conservation en France et en Europe va se doter de nouveaux outils et s'exprimer également à travers un renforcement du droit communautaire. Ainsi près de 85 % du droit de l'environnement français a une origine communautaire, et de nouveaux outils vont directement découler des initiatives de l'UE, et notamment les mesures agro-environnementales (MAE) et le réseau européen Natura 2000 en 1992 (Lepart and Marty, 2006). Les MAE, malgré leurs limites et le faible volume des enjeux financiers, ont contribué au renforcement du dialogue entre agriculteurs et militants de la conservation. De même, le réseau Natura 2000, fondé sur deux directives européennes (Directive Oiseaux 79/409/CEE et Habitats 92/43/CEE), vise à établir des espaces gérés pour les habitats et les espèces d'intérêt communautaire, dans tous les pays membres de l'Union (Dubois and Maljean-Dubois, 2005)<sup>3</sup>.

Depuis les premières politiques de conservation de la Nature, l'UE a étendu ses prérogatives et l'Etat français partage ainsi largement ses capacités décisionnelles avec les institutions communautaires en matière de politique de biodiversité. En outre, le passage d'une configuration simple – gérer des espaces de nature isolés – à une configuration complexe – contribuer à la conservation de la diversité dans des espaces mis en valeur par

---

<sup>3</sup> Initialement, la France avait proposé de classer près de 13 % du territoire en sites Natura 2000, mais après une levée de boucliers la proportion a été quasiment divisée par deux et la voie contractuelle privilégiée (plutôt que l'approche réglementaire).

les sociétés humaines – repose sur une connaissance et une évaluation de la diversité beaucoup plus fine et implique de nouvelles formes d'action et de production d'expertise.

Comme le montrent Granjou et Mauz, « le développement d'un modèle de gestion de la biodiversité, qui rompt avec les logiques traditionnelles de protection comme avec les logiques d'exploitation, est ainsi porté par de nouveaux experts gestionnaires qui s'adosent souvent sur une discipline en plein développement, l'écologie de la restauration » (Grandjou and Mauz, 2007). En effet, « l'écologie de la restauration apparaît comme une sous-discipline en croissance rapide dans le champ de la biologie de la conservation : il s'agit de réhabiliter ou de rétablir des espèces, des populations et des systèmes dégradés ou condamnés par les usages sociaux multiples des ressources naturelles accumulées à travers l'histoire » (Fabiani, 2000, Fabiani, 1995). Les objets que traite cette sous-discipline se situent à l'intersection de préoccupations économiques et sociales et de préoccupations biologiques. L'impératif de conservation n'est donc jamais la traduction pure et simple de normes biologiques : il s'agit inévitablement du produit d'une négociation sur la place à accorder aux valeurs « environnementales » dans les sociétés contemporaines. L'écologie de la restauration apparaît donc comme un domaine largement ouvert aux controverses et qui va donner lieu à des prises de position différentes de la part des acteurs locaux concernés (scientifiques, militants de la conservation, usagers, collectivités locales...).

Plus largement, les lois de démocratie de proximité et des affaires rurales de 2002, et la réforme des parcs nationaux de 2006 contribueront à poursuivre la décentralisation amorcée dans les années 1980, en associant davantage les collectivités locales à la gestion des sites protégés. Désormais de nombreux outils de protection des espaces naturels existent qui ne sont pas seulement d'ordre réglementaire mais aussi contractuel, et qui accordent une place importante aux collectivités territoriales et aux associations environnementales en général et de conservation de la nature en particulier. Cette logique renforce également le partage de l'autorité de l'Etat français avec des

associations environnementales et des grandes ONG de conservation en tant que producteurs de savoirs et d'expertise. Toutefois, même si la FNE (France Nature Environnement), la FNH (Fondation Nicolas Hulot) et les grandes ONG transnationales de conservation WWF (World Wildlife Fund) et l'UICN (Union Internationale pour la Conservation de la Nature) ont un accès routinier au Ministère de l'environnement, la faiblesse de celui-ci (Charvolin, 2003) et les logiques décentralisatrices et participatives des politiques de conservation n'autorisent pas ces acteurs nationaux et transnationaux à dicter la politique environnementale de la France. Les récents travaux de Boy sur le « Grenelle de l'environnement » de 2007, montre en effet que cette structure originale n'a pas fait émerger de nouveautés radicales (Boy, 2010) dans la mesure où l'Etat et le ministère conservent, quelle que soit la question, leurs pouvoirs décisionnels. Les instruments privilégiés de la politique environnementale sont en France encore principalement fondés sur la fiscalité budgétaire, qui accorde une place prépondérante aux services de l'Etat (Sainteny, 2010)<sup>4</sup>, et ainsi, un partage de l'autorité décisionnelle entre l'UE et l'Etat français.

Madagascar, ancienne colonie française, a obtenu son indépendance en 1960, et connu depuis différentes périodes politiques interrompues par des crises ou révolutions, dont les dernières en 2002 et 2009 ont fortement impacté le secteur environnemental (Randriamalala et al., 2012). De cette instabilité politique résulte des changements institutionnels fréquents, une

---

<sup>4</sup> Sainteny distingue la vocation environnementale ou budgétaire de la fiscalité de l'environnement. Cette distinction est majeure car elle détermine en grande partie les taux, les assiettes, voire les exonérations. Cherche-t-on à accroître les ressources budgétaires ou à diminuer les atteintes à l'environnement ? A partir d'une étude basée sur le montant des taux et des exonérations de la politique environnementale en France, l'auteur montre que l'option politique choisie par la France en matière de fiscalité environnementale n'est pas suffisamment incitative pour diminuer réellement les atteintes à l'environnement. Référence bibliographique de Sainteny ici présentée



redistribution des richesses et du pouvoir au sein de l'élite nationale, et une certaine inertie dans le développement du pays.

Pays à forte biodiversité et à faible PIB, Madagascar intéresse les acteurs de la conservation et du développement. La politique environnementale nationale débutée à la fin des années 1980 en lien avec les politiques d'ajustement structurel de la Banque Mondiale constitue le premier plan national d'action environnemental africain (Falloux and Talbot, 1992). Il est dirigé par un consortium de donateurs qui décide des orientations stratégiques et de soutien à l'administration nationale. L'engagement des administrateurs et fonctionnaires est relativement faible et affaibli par de fréquents changements institutionnels et de fonctions des administrateurs (Andriamahefazafy et al., 2007).

Dans ce contexte, les acteurs internationaux, notamment les ONG de conservation, ont une place prépondérante et contribuent fortement au développement de politiques environnementales (Andriamahefazafy et al., 2007, Duffy, 2006). Le WWF, 5ème plus gros contributeur de la première phase du plan d'action environnemental, a notamment établi la base scientifique du plan environnemental grâce à son premier diagnostic sur l'état de la biodiversité (Nicoll and Lagrand, 1989). L'expérience et l'ancrage de terrain des ONG de conservation leur confèrent une légitimité et une influence certaine auprès des décideurs nationaux et internationaux. Elles obtiennent à partir de 2004 la gestion des aires protégées, et ainsi délégation du rôle étatique local de l'initiative de création et de délimitation des aires protégées et des zones adjacentes de transfert de gestion aux communautés locales, ainsi que la responsabilité des actions de conservation au niveau régional. Elles peuvent même obtenir délégation pour la gestion des fonds de crédit carbone (Bidaud, 2012b).

Enfin au niveau international, les ONG sont impliquées dans les délégations nationales pour représenter Madagascar dans les grandes conférences (notamment biodiversité et climat). Ainsi, du local à l'international, de nombreux acteurs sont parties

prenantes des politiques environnementales du pays, afin de pallier une faiblesse étatique due à un contexte historique et politique particulier.

Même si l'historicité des politiques environnementales est profondément différente dans les deux pays étudiés, on identifie malgré tout un certain partage de l'autorité étatique avec d'autres institutions. Les raisons qui poussent l'Etat français à partager ses prérogatives avec l'UE et avec des ONG environnementales transnationales et nationales diffèrent profondément du cas malgache. Toutefois, comme à Madagascar, l'Etat français ne détient pas le monopole de l'activité étatique et partage ses compétences décisionnelles et organisationnelles avec des acteurs internationaux, transnationaux et nationaux. Il n'y aurait pas, dans cette optique, de différence de nature entre le partage de l'autorité étatique en France et à Madagascar, mais une différence de degré dans la mesure où si l'Etat français et ses services demeurent les acteurs centraux de la politique environnementale, à Madagascar, l'Etat n'est pas central. Il ne s'agira pas ici de savoir si ce partage est plus ou moins volontaire ou imposé puisque la relation de dépendance qui existe entre l'Etat malgache et la Banque Mondiale n'est pas comparable à la relation qui unit l'Etat français à l'Union européenne, mais de souligner la similarité des situations et ce, uniquement en termes de partage de l'autorité étatique. En outre, les politiques environnementales domestiques, quel que soit le pays concerné, sont de plus en plus dépendantes d'un processus d'internationalisation des politiques environnementales via la structuration des agendas internationaux de l'environnement en général et de la biodiversité en particulier.

### **Les modalités d'influence différenciées de la notion de service écosystémique sur les processus politiques domestiques en France et à Madagascar**

Après avoir nuancé, à un premier niveau, l'opposition entre les deux pays en se servant des enjeux communs comme d'une trame pour la démonstration, le cas échéant le partage de

l'autorité publique par l'Etat dans les deux pays et l'influence croissante de la gouvernance globale de la biodiversité sur les politiques domestiques, l'écriture de la comparaison (Courtin and Al., 2012) doit également permettre de souligner les contrastes persistants entre les deux cas, concernant notamment les modalités d'influence. A l'échelle française comme à l'échelle européenne, la notion de service écosystémique semble exclusivement influencer les politiques environnementales en devenant une norme ou au moins une référence incontournable de politique. A Madagascar, la notion de service écosystémique s'avère moins mobilisée dans les discours mais en revanche influence les politiques environnementales malgaches via des formes d'intervention directe sur les marchés et par l'accès direct aux processus politiques.

*L'influence par les normes de politique publique : le cas français*

Pour Bernstein et Cashore (Bernstein and Cashore, 2012), la première modalité d'influence des politiques internationales sur les politiques domestiques concerne les règles internationales et renvoie à des accords spécifiques ou des prescriptions véhiculées par des institutions souvent puissantes (Banque Mondiale par exemple), quel que soit le mode de réception de ces règles : harmonisation, convergence, coercition (Shipan and Volden, 2008). Dans cette modalité, les règles et leur reconnaissance créent une pression pour la conformité et parfois des obligations légales. Elles peuvent être le fait aussi d'accords entre des entités non étatiques. Dans cette modalité, des coalitions d'acteurs peuvent être actives pour faire en sorte que les Etats appliquent réellement les règles internationales. La seconde modalité concerne les normes et discours internationaux et renvoie plutôt à des logiques d'appropriation : la différence avec la première modalité est plus de degré que de nature sur les caractéristiques du mécanisme d'influence. Les acteurs transnationaux sont actifs dans ce domaine comme l'ont montré Keck et Sikkink en étudiant les effets de boomerang (Keck and Sikkink, 1998). Dans cette logique d'appropriation, l'attention est portée aux acteurs locaux qui jouent un rôle dans l'appropriation, ou encore dans l'importation (Dezalay and

Garth, 2002) des normes. L'appartenance à des réseaux transnationaux est souvent déterminante pour cela (les auteurs parlent de *learning networks*).

D'après notre enquête, la circulation de la notion de SE dans les arènes politiques françaises s'est d'abord exprimée par cette deuxième modalité. En effet, en France, la notion de service écosystémique est apparue tardivement. Après la parution du Millennium Ecosystem Assessment et l'engouement international autour des services écosystémiques, les ministères français tentent de rattraper la dynamique internationale. A l'échelle française, plusieurs types d'acteurs se mobilisent en faveur des SE. Quelques économistes et des écologues vont mettre en place une dynamique de recherche scientifique en faveur des services écosystémiques. Du côté des ONG environnementales, les représentants français de l'UICN se sont emparés de la notion de SE d'abord en lançant un état des lieux des écosystèmes français, qui pourrait alimenter un MEA à la française. Des ONG environnementales se sont également mobilisées auprès du Ministère de l'Environnement et du Ministère de l'Agriculture, et vont proposer à la fois une lecture nouvelle des services environnementaux rendus par l'agriculture, et plus largement un renouvellement des rapports entre nature et société. De même, quelques entreprises privées, directement concernées par la gestion des ressources s'emparent de la question des SE pour essayer en partenariat avec la branche française du World business council on sustainable development (WBCSD), l'EPE (Entreprise pour l'environnement), d'évaluer leur dépendances aux services écosystémiques et de développer des outils de comptabilité écologique. La notion de SE va donc renouveler la lecture des politiques de biodiversité.

Face à une instance décisionnelle en demande d'expertises et de savoirs, puisque en retard sur la thématique des SE, l'ensemble de ces acteurs nationaux et transnationaux (ONG et entreprises) vont dans ce contexte conforter leur rôle de partenaire dans la définition des politiques publiques environnementales. Le Ministère va peu à peu être à même

d'intégrer la notion de SE dans les politiques environnementales hexagonales et va à ce titre produire plusieurs publications sur ce thème et même l'intégrer dans la loi. Ainsi la notion de service rendu apparait pour la première fois dans la partie introductive du chapitre consacrée à la conservation de la biodiversité du projet de loi Grenelle I. Elle est ensuite explicitement introduite dans la nouvelle stratégie nationale de la biodiversité adoptée en 2011 et figure dans le projet de décret de la loi Grenelle II relatif à la trame verte et bleue et portant sur l'adoption des orientations nationales pour la préservation et la remise en état des continuités écologiques (Valette et al., 2012). Au-delà de sa traduction législative, du Grenelle de l'environnement découlent plusieurs dispositifs, rapports et évènements qui ont favorisé l'émergence de la notion de service écosystémique : de façon non exhaustive, les Assises de l'Agriculture (2007-2008) et de la Forêt (2007), les plans Ecophyto 2018 et Agrobio 2012, ou encore le rapport Chevassus-au-Louis pour le Centre d'Analyse Stratégique (CAS) (2009) cité par de nombreux acteurs en entretien (Chevassus-au-Louis, 2009) et ceux d'autres institutions françaises (Centre d'Analyse Stratégique, 2009, CREDOC, 2009, SEEIDD and CGDD, 2010). Le nombre croissant de publications, de séminaires et de conférences organisées par le Ministère de l'Écologie et dans une moindre mesure par le ministère de l'Agriculture marque ainsi la reconnaissance de la rhétorique des SE et le renouvellement du paradigme des politiques de biodiversité.

L'Union européenne a également joué un rôle moteur dans l'intégration de la notion de services environnementaux en France. Ainsi, et de façon non-exhaustive, l'étude conduite entre 2007 et 2010 au niveau européen sur le coût global de la dégradation de l'environnement (The Economics of Ecosystems and Biodiversity-TEEB)<sup>5</sup> et initiée à l'issue d'une rencontre des

---

<sup>5</sup> « En s'inspirant des idées développées dans l'Évaluation des écosystèmes pour le millénaire (EM), [l']initiative, intitulée l'Économie des écosystèmes et de la biodiversité (EEB), vise à promouvoir une meilleure compréhension de la véritable valeur économique des services fournis par les écosystèmes, ainsi qu'à offrir

ministres de l'Environnement du G8+5 à Postdam en mai 2007 participe à la promotion de la notion de SE (TEEB, 2008, TEEB, 2010). De même, dans le cadre des controverses liées à la réforme de la PAC à l'horizon 2013 sur la rémunération des biens publics, la notion de service écosystémique tend également à renouveler les lectures des politiques agro-environnementales.

La notion de SE est ainsi devenue une norme ou au moins une référence incontournable des politiques de conservation en France et à l'échelle européenne. Toutefois en France, la notion de SE n'aboutit pas à la multiplication des mécanismes de paiements pour services environnementaux et à la mise en place d'un marché des services écosystémiques. Seul un « nouvel » instrument d'action publique a émergé dans la foulée du MEA : la banque d'actifs naturels CDC-B (Caisse des dépôts et consignations – biodiversité) créée en 2008 en vue de mettre en place « un dispositif d'offre de compensation » en proposant à des aménageurs d'acheter des actifs afin de compenser les destructions engendrées par leur projet (autoroutes, zone commerciale...). Si ce mécanisme a semble-t-il bénéficié de l'intérêt porté à l'évaluation économique et monétaire des services écosystémiques et plus largement d'un engouement international pour la compensation, c'est pour l'instant l'unique mécanisme nouveau créé en France qui puisse être lié plus ou moins directement aux travaux du MEA et à la notion de SE.

### *L'influence par les formes d'intervention directe sur les marchés et l'accès direct aux processus politiques : le cas malgache*

La première modalité identifiée par Bernstein et Cashore concerne les règles internationales et la deuxième concerne les discours (Bernstein and Cashore, 2012). Les deux modalités suivantes concernent les formes d'interventions directes ou indirectes sur les marchés comme les campagnes de boycott, les dynamiques de certification, et l'accès direct aux processus

---

des outils économiques tenant dûment compte de cette valeur. » (TEEB, 2008 ; p.9)

politiques domestiques (*domestic policy-making process*) et s'appliquent bien au cas malgache.

La notion de service écosystémique a surtout été mobilisée afin de légitimer de nouveaux instruments de politique publique, via notamment la mise en place des paiements pour services environnementaux. Cela nous permet de souligner les capacités différentes des Etats à adapter les normes et les références qui circulent à l'échelle internationale.

Les ressources financières et politiques de l'Etat malgache et sa capacité à concevoir et à mettre en œuvre des politiques environnementales sont extrêmement limitées. De fait, les grandes ONG environnementales internationales telles que Conservation internationale (CI) et le WWF ont une influence considérable sur les politiques de conservation (Andriamahefazafy et al., 2007, Duffy, 2006) et ont participé à la diffusion et la mise en œuvre de la notion de SE et des « market based instruments » à Madagascar. Ainsi, si au départ les interlocuteurs locaux étaient plutôt réticents à l'idée de rémunérer les services écosystémiques, sous la pression des ONG environnementales et des difficultés de financement des politiques de conservation, les agences nationales et l'Etat ont finalement accepté de développer des instruments de marché de la biodiversité notamment dans le secteur de l'eau lié aux ressources forestières, et plus récemment le secteur minier à travers les compensations écologiques.

L'influence des grandes ONG environnementales s'inscrit dans une longue tradition de collaborations avec les universités étrangères (européennes et nord-américaines), le département Environnement de la Banque Mondiale et l'USAID (Dumoulin, 2003, Dumoulin and Rodary, 2005). C'est ainsi qu'au début des années 2000, une série de dix études d'évaluation des biens et services écosystémiques est entreprise par des consultants sous financement de l'USAID, d'une part pour montrer de nouvelles opportunités de financement et d'autre part pour développer de nouveaux raisonnements comme le consentement à payer pour service rendu et à être payé pour des changements de pratiques.

A la même époque, des missions d'administrateurs malgaches sont effectuées en Amérique latine où la notion de SE est déjà bien implantée et permet de dégager certains revenus pour la conservation des forêts. Ces administrateurs, chargés de planifier la pérennisation financière du plan d'actions environnementales se nourrissent ainsi d'exemples d'autres pays, et incluent dans leurs objectifs la mise en place de « paiement pour services écologiques/environnementaux » (Andriamahefazafy et al., 2012).

L'influence directe sur les processus politiques se retrouve enfin dans la littérature des grands bailleurs qui oriente les décisions politiques. Par exemple, l'étude de Carret et Loyer (Carret and Loyer, 2003) est à l'origine de l'annonce du triplement de la surface des aires protégées faite par le président de la République malgache lors du congrès international de l'IUCN à Durban en 2003 (Goedefroit, 2006). Dans cette étude, les auteurs soulignent la rentabilité de la création d'aires protégées, qui produiraient des revenus grâce au tourisme, aux intérêts des fondations pour les aires protégées et la biodiversité, et aux opportunités liées à la mise en place des mécanismes de rémunération des services de l'eau fournis par la forêt aux usagers. D'après cette même étude, les services hydrologiques étaient estimés pouvoir couvrir un tiers des besoins monétaires de la gestion des aires protégées. Convaincue par ces arguments économiques, l'administration malgache et les ONG vont consacrer les années suivant cette déclaration à la création de nombreuses aires protégées qui représentent aujourd'hui plus de 10% du territoire national.

Pourtant, la mise en place d'aires protégées est loin d'être lucrative pour l'Etat malgache. Aujourd'hui encore, leur gestion est financée à 90% par les grands bailleurs de fonds via les circuits classiques de l'aide au développement. Mais la dernière étude de la Banque mondiale (Carret et al., 2010) a servi de base à l'argumentation de l'octroi d'un nouveau prêt additionnel du plan environnemental 3 (World Bank, 2011) et réitère la démonstration de la rentabilité des aires protégées via les mêmes arguments : le tourisme, la fondation, en ajoutant cette fois, le carbone qui permettrait de fournir un tiers des besoins de



financement des gestionnaires de parcs. Le service de stockage du carbone a donc remplacé les services hydrologiques, ce qui suit l'évolution de l'agenda international et l'importance prise par le mécanisme REDD+ dans les négociations climatiques ces dernières années ainsi que l'émergence du marché du carbone (même si celui-ci est aujourd'hui remis en question).

C'est ainsi que l'élite malgache s'est dernièrement fortement investie dans le développement d'un cadre national pour la mise en place du mécanisme REDD+, celui-ci étant présenté comme une éventuelle nouvelle manne financière, d'une part à travers l'aide des grands bailleurs de fonds comme la Banque mondiale pour le développement du projet de loi national, d'autre part par les potentialités de vente de crédit carbone à des privés (Bidaud, 2012a).

A travers ces exemples, on voit, d'une part le poids des bailleurs de fonds dans les orientations politiques à Madagascar, d'autre part, l'importance prise par les services écosystémiques dans ces orientations politiques, et ce dans le but de renouveler le financements des politiques de conservation.

La quatrième modalité (accès direct aux processus politiques domestiques) qui peut se faire à travers des financements, des formations, de l'assistance technique, voire de la co-gouvernance dans le cadre de partenariats, se retrouve ici. Ces formes d'intervention posent la question de la souveraineté, ce qui peut amener les acteurs extérieurs à agir par l'intermédiaire d'acteurs domestiques comme nous l'avons montré dans le cas malgache, avec des missions d'administrateurs malgaches dans des pays étrangers, des études réalisées conjointement avec des experts malgaches et américains, et plus récemment une forte implication de l'élite malgache dans le développement national du mécanisme REDD+.

### **Conclusion. Une raison commune de la diffusion des SE : le renouvellement des financements de la conservation**

Notre analyse repose sur la comparaison des modalités de diffusion de la notion de SE en France et à Madagascar. Malgré

l'historicité différente des politiques de conservation en France et à Madagascar, la notion de service écosystémique fait aujourd'hui partie intégrante des politiques domestiques de chacun des deux pays.

Cinq critères ont été mobilisés pour analyser les modalités de diffusion. Le premier a trait aux capacités décisionnelles et organisationnelles des deux Etats. Les capacités de l'Etat français à élaborer et mettre en œuvre des politiques publiques sont étendues tandis qu'elles sont plus limitées pour l'Etat malgache. Le deuxième critère concerne le degré de partage de l'autorité étatique. Nous avons montré que si les relations de dépendance qu'entretient l'Etat malgache avec la Banque Mondiale ne peuvent être comparées aux relations qui unissent la France à l'Union européenne, les deux Etats partagent toutefois leur autorité étatique avec une institution supranationale. Le troisième critère renvoie aux acteurs qui participent à l'élaboration et la mise en place des politiques publiques dans les deux Etats. Le rôle qui est accordé aux acteurs de la conservation et au secteur privé diffère en France et à Madagascar (Hrabanski et al., 2013), mais on distingue une similarité des acteurs parties prenantes du processus. Les modalités d'influence constituent le quatrième critère : nous avons montré que l'influence des politiques internationales sur les politiques domestiques était différente puisqu'elle passait principalement en France par l'intégration de la notion de SE dans les discours, celle-ci devenant une référence incontournable des politiques environnementales, tandis qu'à Madagascar, la notion de SE se développe via un accès direct au marché et un accès direct au processus politique domestique. Enfin le dernier critère a trait aux motivations à l'origine de l'intérêt pour les SE. Les raisons qui poussent à la diffusion et l'adoption d'une nouvelle référence de politique sont multiples et complexes, l'analyse via ce dernier critère est donc largement incomplète. Nous avons toutefois souhaité souligner les opportunités qu'offrait la notion de SE dans les deux Etats, notamment en termes de renouvellement du financement des politiques de conservation.

En France, l'appropriation de la notion de SE semble à la fois répondre à des objectifs de *benchmarking* international et au renouvellement du financement des politiques de conservation. La notion de SE va en effet renforcer l'implication du secteur privé dans les politiques de conservation et favoriser l'évaluation économique et monétaire des SE, offrant ainsi de nouvelles opportunités au financement des politiques de conservation. En développant des outils de type comptabilité écologique, en soulignant la dépendance des entreprises aux services écosystémiques, ou encore en faisant émerger de nouveaux outils tels que des banques d'actifs naturels, sorte de banque de compensation à la française via l'initiative CDC-Biodiversité, de nouvelles opportunités de financement de la biodiversité émergent. Ces initiatives, en plus de renouveler les possibilités de financement de la biodiversité, renforcent le poids des ONG de conservation. En effet, l'évaluation des services écosystémiques consolide le poids de l'écologie de la restauration, visant à évaluer et à maîtriser les impacts des activités humaines sur les diverses composantes de leur environnement naturel, et accorde à ce titre une place centrale à l'expertise que les ONG de conservation et des bureaux d'études sont à même de fournir. L'introduction des SE renforce ainsi la logique de territorialisation des politiques de biodiversité et de fait la logique de partage de l'autorité étatique de l'Etat français avec des acteurs privés (firmes et ONG), accentuant l'affaiblissement de son autonomie.

A Madagascar, le partage de l'autorité étatique de l'Etat malgache avec d'autres acteurs, notamment transnationaux et internationaux est plus prononcé qu'en France. L'introduction des SE et des instruments qui s'en réclament (PSE et compensations écologiques) renforce également le poids des ONG et des firmes, notamment des firmes minières. L'Etat malgache délègue aux ONG la gestion de certaines aires protégées depuis le nouveau code des aires protégées de 2005. Ces ONG sont libres d'y développer des projets REDD+ et de vendre le carbone stocké par les forêts nationales à la place de l'Etat. De même, les projets de compensation écologique des activités minières sont initiés et gérés par les entreprises

extractives accompagnées ou non d'ONG, mais sans que l'Etat malgache n'y participe.

Si les modalités d'influence des politiques internationales à Madagascar sont différentes des logiques de diffusion en France, l'appropriation de la notion de SE et surtout la mise en œuvre des objectifs qui s'en réclament semblent relever des mêmes objectifs, et notamment vise à renouveler le financement des politiques de conservation et à répondre aux injonctions internationales concernant la biodiversité. L'approche par les SE semble également renforcer la logique existante concernant le partage de l'autorité étatique à Madagascar comme en France. Notre étude montre certes qu'il existe une différence de degré (et non de nature) dans le partage de l'autorité étatique des deux pays et aussi qu'on observe une différence quant au degré d'imposition des normes internationales au sein des politiques domestiques. L'Etat malgache est à ce titre plus dépendant des acteurs privés que l'Etat français. Dans les deux situations toutefois, les deux Etats peuvent satisfaire, avec l'aide de ces acteurs privés nationaux ou/et transnationaux, des demandes auxquelles ils ne pourraient répondre seuls.

Pays	France	Madagascar
Capacités décisionnelles et organisationnelles de l'Etat	fortes	faibles
Autorité étatique	partagée	partagée
Acteurs partie prenante des politiques	ONG nationales et transnationales, secteur privé, OI (UE)	ONG transnationales, secteur privé, OI (BM...)

Modalités d'influence	Discours (modalités n°2)	Accès direct au marché (n°3) et accès direct aux politiques domestiques (n°4)
Raisons de l'intérêt pour les SE	renouvellement du financement des politiques de conservation- <i>benchmarking</i> international	renouvellement du financement des politiques de conservation

Tableau 1 : Synthèse des cinq critères mobilisés pour analyser les modalités de diffusion des SE en France et à Madagascar (source : les auteures)

Plus largement, la construction des marchés pour les actifs naturels et la mobilisation de la notion de SE dans les deux pays questionnent la place du marché dans la régulation des questions environnementales. Les instruments de marché sont aujourd'hui largement mis en avant par les organisations internationales. Ils sont présentés comme des outils plus flexibles et plus efficaces à la différence des approches de type « command and control », jugées trop rigides. Cette opposition, dans les faits, semble assez peu pertinente puisque la grande majorité des instruments de marché existants sont liés à des cadres législatifs (Pirard, 2012). Toutefois, si l'Etat français est à même de développer -ou au moins de tester- la mise en place d'un marché des actifs naturels et de l'encadrer via des textes réglementaires et contraignants, l'Etat malgache en semble incapable. Enfin, à travers ces politiques d'environnement, c'est bien la question de l'accès aux ressources naturelles, de leur marchandisation et des problématiques que cette dernière soulève qui se jouent.

### **Bibliographie**

ANDRIAMAHEFAZAFY F., BIDAUD C., MERAL P., SERPANTIE G., and TOILLIER A., « L'introduction de

la notion de service écosystémique et environnemental à Madagascar », *Vertigo*, 12(3), 2012.

ANDRIAMAHEFAZAFY F., MERAL P. and RAKOTOARIJONA J. R., « La planification environnementale : un outil pour le développement durable ? », In CHABOUD C., FROGER G., MERAL P. and DEBERRE J.C., in *Madagascar face aux enjeux du développement durable : des politiques environnementales à l'action collective locale*, Paris, Karthala, 2007, p.23-49.

BAYART J.-F., *La greffe de l'Etat*, Paris, Karthala, 1996.

BERNSTEIN S. and CASHORE B., «Complex global governance and domestic policies : Four pathways of influence», *International Affairs*, 88(3), 2012, p.585-604.

BERNY N., «Mastering National Contextual Challenges: The Institutionalisation of LPO and Greenpeace France Compared» *Environmental Politics*, 18(3), 2009, p.371-390.

BIDAUD C., *Le carbone qui cache la forêt. La construction scientifique et la mise en politique du service de stockage du carbone des forêts malgaches*. Doctorat, Institut de Hautes Etudes Internationales et du Développement, Genève, 2012a.

BIDAUD C., « REDD+ un mécanisme novateur ? Etude de cas de la forêt de Makira à Madagascar. » *Revue Tiers Monde*, 212, 2012b, p111-130.

BIDAUD C., MERAL P., ANDRIAMAHEFAZAFY F., SERPANTIE G., CAHEN-FOUROT L., & TOILLIER A., « Institutional and Historical Analysis of PES in Madagascar » In MURADIAN R. and RIVAL L., Springer, *Governing the provision of ecosystem services*, London, Springer, 2013.

BLONDIAUX L. and SINTOMER Y., « L'impératif délibératif » *Politix*, 15(57), 2002, p.17-35.

BOY D., « Le Grenelle de l'environnement: une novation politique? » *Revue française d'administration publique*, 132(2), 2010, p.313-324.

- BUSCH P.O. and JORGENS, « The international sources of policy convergence: explaining the spread of environmental policy innovations » *Journal of European Public Policy*, 12(5), 2005, p.860-884.
- BUSCH P.O., JORGENS H., TEWS K., « The Global Diffusion of Regulatory Instruments: The Making of a New International Environmental Regime» *Annals of the American Academy of Political and Social Science (The Rise of Regulatory Capitalism: The Global Diffusion of a New Order)* 598, 2005, p.146-167.
- CARRET J.C. and LOYER D., « Comment financer le réseau d'aires protégées terrestres à Madagascar? » *Document de travail préparé dans le cadre de la conférence de l'UICN sur les parcs naturels à Durban*: World Bank -Agence française pour le développement, 2003.
- CARRET J.-C., RAJAONSON B., FENO P. J. and BRAND J. L'environnement à Madagascar: un atout à préserver, des enjeux à maîtriser. In M. P. Notes (Ed.). Washington: Banque Mondiale, 2010.
- CENTRE D'ANALYSE STRATEGIQUE, *L'approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes: rapports et documents* CAS, 2009.
- CHARVOLIN F., *L'invention de l'environnement*, Paris, La Découverte, 2003.
- CHEVASSUS-AU-LOUIS B., *Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes: contribution à la décision publique*, Paris, Rapport du Centre d'analyse stratégique, 2009, p.376.
- COSTANZA R., D'HARGE R., DE GROOT R., FARBER S., GRASSO M., HANNON B., . . . VAN DEN BELT M., « The value of the world's ecosystem services and natural capital» *Nature*, 387, 1997, p.253-260.
- COURTIN E., et al. « Démêler les fils du récit comparatif » *Revue internationale de politique comparée*, 19(1), 2012, p.7-17.
- CREDOC B., ASCONIT CONSULTANTS, PARETO, *Étude exploratoire pour une évaluation des services rendus par les écosystèmes en France, application du Millennium*

*Ecosystem Assessment a la France: étude conduite à la demande du Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat (MEEDDM), 2009.*

DAILY G., *Nature's Services. Societal Dependence on Natural Ecosystems*, Washington, Island Press, 1997.

DARBON D., « Modèles et transferts institutionnels vus des Afriques: Les nouveaux villages Potemkine de la modernité? » In D. DARBON, *La politique des modèles en Afrique: Simulation, dépolitisation et appropriation*, Paris, Karthala/MSHA, 2009.

DE VERDALLE L., VIGOUR C., LE BIANIC T., « S'inscrire dans une démarche comparative » *Terrains & travaux*, 2(21), 2012, p.5-21.

DETIENNE M., *Comparer l'incomparable*, Paris, Seuil, 2000.

DEZALAY Y. and GARTH B., *La mondialisation des guerres de palais*, Paris, Seuil, 2002.

DOLOWITZ D. and MARSH D., « Learning from Abroad : the Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making. » *Governance*, 13(1), 2000, p.5-24.

DRUCKER P., *Au-delà du capitalisme*, Paris, Dunod, 1993.

DUBOIS J. and MALIJEAN-DUBOIS S., « Natura 2000: de l'injonction européenne aux négociations locales » *La documentation française*, 2005.

DUFFY R., « Non-governmental organisations and governance states: The impact of transnational environmental management networks in Madagascar » *Environmental Politics*, 15(5), 2006, p. 731-749.

DUMOULIN D., « Les savoirs locaux dans le filet des réseaux transnationaux d'ong : perspectives mexicaines. » *Revue internationale des sciences sociales*, 4(178), 2003, p.655-666.

DUMOULIN D., and RODARY E., « Les ONG, au centre du secteur mondial de la conservation de la biodiversité » In C. Aubertin (Ed.), *Représenter la nature? ONG et biodiversité*, Paris, IRD, 2005.



- DURAN P. and THOENIG J.-C. « L'État et la gestion publique territoriale » *Revue française de science politique*, 46(4), 1996, p.580-623.
- FABIANI J.-L., « Les créateurs de la nature. Enjeu et justification d'une pratique paradoxale » *Natures sciences sociétés*, 3(hors série), 1995.
- FABIANI J.-L., « Éthique et politiques de la techno-nature. À propos de la biologie de la conservation » *Revue européenne des sciences sociales*, XXXVIII(118 ), 2000.
- FALLOUX F. and TALBOT L., *Crise et Opportunité. Environnement et développement en Afrique. L'expérience des plans nationaux d'action pour l'environnement*, Paris, Maisonneuve & Larose, 1992.
- FROGER G. and HRABANSKI M., «Biodiversity Offsets as MBIs? From discourses to practice» *Ecosystem services*, Forthcoming.
- GALLY N., « Écrire le contraste au-delà des typologies : l'apport de l'histoire croisée à la comparaison internationale » *Revue internationale de politique comparée*, 19(1), 2012, p.19-38.
- GOEDFROIT S., « La restitution du droit à la parole » *Etudes rurales*, 178, 2006, p. 39-64.
- GRANDJOU C. and MAUZ I., « Un « impératif scientifique » pour l'action publique ? Analyse d'une compétition pour l'expertise environnementale. » *Socio-logos. Revue de l'association française de sociologie*, 2007.
- HIBOU B., « Retrait ou redéploiement de l'Etat? » *Critique internationale*, 1, 1998, p.151-168.
- HRABANSKI M., BIDAUD C., LE COQ J.-F. and MERAL P. « Environmental NGOs, policy entrepreneurs of market-based instruments for ecosystem services? A comparison of Costa Rica, Madagascar and France» *Forest Policy and Economics*, 37, 2013, p.124-132.
- JAKOBI A. P., *International Organizations and Lifelong learning. From global agendas to policy diffusion*, Palgrave Mac Millan, 2009.
- KAPLAN R. D., KAPLAN, R. D. 1994. The coming anarchy» *Atlantic monthly*, 273, 44-76.

- The coming anarchy. *Atlantic monthly*, 273, 1994, p.44-76.
- KECK M.E. and SIKKINK K., *Activists beyond Borders. Advocacy Networks in International politics*, Ithaca, Cornell University Press, 2008.
- KING D. and LE GALES P., « Sociologie de l'État en recomposition » *Revue française de sociologie*, 52(3), 2011, p.453-480.
- KNILL C., « Introduction: Cross-national Policy Convergence: Concepts, Approaches and Explanatory Factors » *Journal of European Public Policy*, 12(5), 2005, p.1-11.
- LASCOURMES P., *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte, 1993.
- LEPART J. and MARTY P., « Des réserves naturelles aux territoires de la biodiversité: l'exemple de la France » *Annales de géographie*, 5(651), 2006, p.485-507.
- MARIS V., MATHEVET R., and BECHET A., « Figures de style sur la destruction de la biodiversité » *Espaces Naturels*, 29, 2010.
- MEYER C. A., « The political economy of NGOs and information sharing » *World Development*, 25(7), 1997, p.1127-1140.
- NICOLL M. and LAGRANDE O., *Madagascar : Revue de la conservation et des aires protégées*, Gland, WWF, 1989.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P., « Etat, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone : un diagnostic empirique, une perspective historique » *Politique Africaine*, 2004, (96)p. , 96, 2004, p.139-162.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P. and BLUNDO G., *Etat et corruption en Afrique - Une anthropologie comparative des relations entre fonctionnaires et usagers (Bénin, Niger, Sénégal)*, Paris, Karthala, 2007.
- PESCHE D., MERAL P., HRABANSKI M. and BONNIN M., « Ecosystem services and payments for environmental services: two sides for the same coin? » In R. Muradian & L. Rival (Eds.), *Governing the provision of ecosystem services*, Springer, 2013.

- PIRARD R., « Market-based instruments for biodiversity and ecosystem services: A lexicon », *Environmental Science and Policy*, 19-20, 2012, p.59-68.
- PORTER M. E., *Competitive advantage of nations: creating and sustaining superior performance*, Simon and Schuster, 2011.
- RANDRIAMALALA H., WAEVER P.O., and WILME L., « Les cyber-verts contre le trafic de bois de rose » In RANDRIANJA S., *Madagascar, le coup d'Etat de mars 2009*, Paris, Karthala, 2012.
- ROBERTSON M.M., « The Neoliberalization of ecosystem services: Wetland mitigation banking and problems in environmental governance » *Geoforum*, 35, 2004, p.361-373.
- RODARY E., « Développer la conservation ou conserver le développement ? » *Mondes en développement*, 2(141), 2008, p.81-92.
- RODARY E., CASTELLANET C. and ROSSY G., *Conservation de la nature et développement: l'intégration impossible?*, Paris, Karathala et Gret, 2003.
- SAINTENY G., « L'écofiscalité comme outil de politique publique » *Revue française d'administration publique*, 134(2), 2010, p.351-372.
- SARTORI G. « Bien comparer, mal comparer » *Revue Internationale de Politique Comparée*, 1(1), 1994, p.19-36.
- SEEIDD, & CGDD, « Évaluation économique des services rendus par les zones humides » *Études & documents*, 23, 2010.
- SHIPAN C.R. and VOLDEN C., « The mechanisms of policy diffusion », *American Journal of political sciences*, 2008.
- SPANOU C., *Fonctionnaires et militants. L'administration des nouveaux mouvements sociaux*, Paris, l'Harmattan, 1991.
- STRANGE S., *The retreat of the state: The diffusion of power in the world economy*, Cambridge university press, 1996.
- TAKACS D., *The Idea of Biodiversity: Philosophies of Paradise*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996.

- TEEB, *The economics of ecosystems and biodiversity* - Interim Report, 2008.
- TEEB, *The Economics of Ecosystems and Biodiversity*, 2010
- THERVILLE C., MATHEVET R. and BIORET F. « Des clichés protectionnistes aux discours intégrateurs : l'institutionnalisation de réserves naturelles de France » *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement [En ligne]*, 12(3), 2012.
- VALETTE E., AZNAR O., HRABANSKI M., MAURY C. CARON A., DECAMPS M., « Emergence de la notion de service environnemental dans les politiques agricoles en France : l'ébauche d'un changement de paradigme ? » *VertigO. La revue en sciences de l'environnement*, 12(3), 2012.
- WALKER S., BROWER A.L., STEPHENS R.T.T. and LEE W.G., « Why bartering biodiversity fails» *Conservation Letters*, 2(4), 2009, p.149-157.
- WORLD BANK, *Project Paper on a proposed additional IDA credit in the amount of SDR26 million (US\$42 million equivalent) and a proposed additional grant from the Global Environment Facility Trust Fund in the amount of US\$10.0 Million to the Republic of Madagascar for the Third Environmental Program Support Project (EP3) 61964-MG*, 2011.
- WUNDER S., *Payment for environmental services: some nuts and bolts*, Bogor (Indonesia), CIFOR, 2005.
- ZARTMAN I. W., *Collapsed states: the disintegration and restoration of legitimate authority*, Lynne Rienner Publishers, 1995.