

Docteur MANALAHY Dieu Donné Omar, RAZAFIENDRINTSOA Dieudonné Gabriel

APPROCHE TERRITORIALE : UNE NOUVELLE MANIERE DE PENSER LE DEVELOPPEMENT A MADAGASCAR

Résumé

L'approche territoriale constitue aujourd'hui un cadre conceptuel central pour repenser les politiques de développement dans les pays émergents, notamment à Madagascar. En rupture avec les modèles centralisés traditionnels, elle propose une vision intégrée qui articule les dimensions économiques, sociales, environnementales et institutionnelles propres à chaque territoire. Fondée sur la valorisation des ressources endogènes, la participation des acteurs locaux et la gouvernance décentralisée, l'approche territoriale permet de concevoir des stratégies de développement adaptées aux spécificités régionales et aux besoins réels des populations. Cet article analyse les fondements théoriques de cette approche, examine ses applications concrètes à Madagascar à travers plusieurs programmes nationaux et projets territoriaux, et identifie les défis majeurs liés à sa mise en œuvre, notamment les limites institutionnelles, les contraintes sociales, les enjeux environnementaux et la faiblesse des capacités locales. Enfin, des recommandations opérationnelles sont proposées afin de renforcer l'efficacité de la gouvernance territoriale, d'améliorer la durabilité des interventions et d'assurer une meilleure cohérence entre politiques publiques, acteurs locaux et dynamiques territoriales.

Mots-clés : Approche territoriale, développement local, gouvernance, décentralisation, Madagascar, durabilité.

Abstract

The territorial approach has become a central conceptual framework for rethinking development policies in emerging countries, particularly in Madagascar. Breaking away from traditional centralized models, it promotes an integrated vision that connects the economic, social, environmental, and institutional dimensions specific to each territory. Based on the valorization of endogenous resources, local stakeholder participation, and decentralized governance, the territorial approach enables the design of development strategies that align with regional specificities and the real needs of local populations. This article analyzes the theoretical foundations of this approach, examines its practical applications in Madagascar through key national programs and territorial projects, and identifies major challenges to its implementation, including institutional limitations, social constraints, environmental risks, and the weakness of local capacities. Finally, the article proposes operational recommendations to strengthen territorial governance, improve the sustainability of interventions, and ensure better coherence between public policies, local actors, and territorial dynamics.

Keywords: Territorial approach, local development, governance, decentralization, Madagascar, sustainability.

INTRODUCTION

Le développement territorial constitue aujourd'hui un cadre analytique central pour appréhender les dynamiques de croissance économique, de cohésion sociale et de durabilité environnementale à l'échelle locale. En rupture avec les modèles de développement centralisés longtemps fondés sur des politiques uniformes conçues à l'échelle nationale, cette approche met en évidence les limites d'une planification déconnectée des réalités locales. De nombreuses études ont montré que ces modèles ont contribué à renforcer les inégalités spatiales, à réduire l'efficacité des politiques publiques et à marginaliser les acteurs locaux dans les processus décisionnels (Pecqueur, 2000).

À l'inverse, le développement territorial repose sur la valorisation des ressources spécifiques propres à chaque territoire, qu'elles soient matérielles ou immatérielles. Il privilégie une approche intégrée et multisectorielle qui articule les dimensions économique, sociale et environnementale du développement et qui s'appuie sur des dispositifs de gouvernance partenariale impliquant les collectivités territoriales, les services déconcentrés de l'État, le secteur privé, la société civile et les communautés locales. Le territoire est ainsi envisagé comme un construit social, résultant d'interactions entre acteurs, de dynamiques institutionnelles et de projets collectifs, dans lequel la coordination, l'apprentissage collectif et l'innovation jouent un rôle déterminant (Lardon & Piveteau, 2005 ; Camagni & Capello, 2013 ; Gumuchian & Pecqueur, 2007).

À Madagascar, l'approche territoriale apparaît particulièrement pertinente en raison de la forte hétérogénéité socio spatiale du pays. Les contrastes entre les régions côtières telles que Atsimo Andrefana, Menabe et Analanjirofo, les Hautes Terres centrales notamment Analamanga et Vakinankaratra, et les zones arides du Sud comme Androy et Anosy illustrent la diversité des contraintes et des potentialités territoriales. Dans les communes rurales du Sud, à l'exemple d'Ambovombe Androy ou de Tsihombe, les dynamiques de développement sont fortement conditionnées par la vulnérabilité climatique, l'insécurité alimentaire chronique et la faiblesse des infrastructures socio économiques. À l'inverse, certaines communes côtières, notamment dans les régions d'Atsimo Andrefana et de Menabe, disposent d'un potentiel économique important lié à la pêche artisanale, au tourisme local et à la valorisation des ressources marines, tout en demeurant confrontées à des enjeux de gouvernance, de durabilité des ressources et d'accès aux marchés.

Par ailleurs, les secteurs clés du développement local, en particulier l'agriculture familiale, la pêche artisanale, le tourisme communautaire et la gestion des ressources naturelles, constituent des leviers stratégiques pour la réduction de la pauvreté et le renforcement de la résilience territoriale.

Toutefois, leur performance demeure largement tributaire de la capacité des acteurs locaux à se coordonner, à accéder à l'information stratégique et à participer effectivement aux dispositifs de gouvernance territoriale.

La mise en œuvre de la décentralisation à Madagascar, amorcée dans le cadre des politiques publiques récentes, constitue une opportunité majeure pour l'application concrète de l'approche territoriale. En procédant au transfert progressif de compétences et de ressources vers les communes et les collectivités territoriales décentralisées, la décentralisation vise à rapprocher la prise de décision des populations locales, à renforcer la responsabilité des autorités de proximité et à promouvoir un développement plus équitable et durable (Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, 2020). Dans cette perspective, les territoires locaux sont appelés à jouer un rôle central dans l'identification des besoins, la planification des actions de développement et la mobilisation des ressources disponibles.

Cependant, malgré les avancées institutionnelles observées, les processus de décentralisation demeurent encore limités par de nombreuses contraintes d'ordre institutionnel, financier et technique. La faiblesse des capacités administratives locales, l'insuffisance des ressources budgétaires transférées et les difficultés de coordination entre les différents niveaux de gouvernance freinent l'opérationnalisation effective de l'approche territoriale. Ces limites soulignent la nécessité d'une démarche structurée, cohérente et bien coordonnée afin de maximiser les retombées du développement territorial et d'assurer une meilleure articulation entre politiques publiques nationales et dynamiques locales (Razanakoto, 2022).

Dans ce contexte, cet article se propose de poursuivre trois objectifs principaux. Il vise d'abord à définir le concept d'approche territoriale et à en préciser les fondements théoriques, dans le but de clarifier les principes qui structurent cette vision du développement. Il cherche ensuite à analyser les applications pratiques de l'approche territoriale à Madagascar à travers l'examen de programmes et de projets, afin de mettre en évidence leurs effets sur les territoires et sur les conditions de vie des populations locales. Enfin, il ambitionne d'identifier les principaux défis rencontrés dans la mise en œuvre de cette approche et de formuler des recommandations en faveur d'une gouvernance territoriale inclusive, en mettant l'accent sur la participation citoyenne, la durabilité environnementale et l'efficacité des politiques publiques.

En explorant ces différents axes d'analyse, cet article entend démontrer que l'approche territoriale constitue non seulement un outil stratégique pour le développement local, mais également une nécessité pour faire face aux défis complexes et multidimensionnels auxquels

Madagascar est confronté dans un contexte de vulnérabilité socioéconomique et environnementale croissante.

I. FONDEMENTS THEORIQUES DE L'APPROCHE TERRITORIALE

a) Définition et concepts clés

L'approche territoriale représente une manière contemporaine de concevoir le développement, fondée sur la reconnaissance de la spécificité de chaque territoire. Elle repose sur l'idée que les dynamiques sociales, économiques et environnementales varient en fonction des caractéristiques propres à chaque espace. Contrairement aux approches centralisées, qui considèrent souvent le pays comme un ensemble homogène soumis à une planification uniforme, l'approche territoriale place le territoire au centre de l'analyse, de la réflexion et de l'action (PNUD, 2024).

Selon le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), cette approche vise à aligner les interventions sur les priorités nationales et sur le cadre de coopération des Nations Unies, tout en renforçant la gouvernance, l'emploi productif et la durabilité environnementale. À Madagascar, elle constitue un levier stratégique pour promouvoir une croissance inclusive et résiliente (PNUD, 2024).

Trois concepts fondamentaux structurent cette approche : le territoire, le développement durable et la gouvernance territoriale.

Le territoire : Le territoire peut être défini comme une unité géographique dotée de ressources naturelles, d'une population et d'institutions locales, où se tissent des interactions complexes entre acteurs. Il ne se réduit pas à un simple espace physique, mais se conçoit comme un système d'interrelations sociales, économiques et culturelles qui influencent la dynamique du développement (Gumuchian & Pecqueur, 2007). À Madagascar, cette diversité territoriale est particulièrement manifeste. Les zones côtières favorisent les activités halieutiques et touristiques, tandis que les hauts plateaux et les régions arides du Sud sont davantage orientés vers l'agriculture de subsistance et l'élevage extensif (PNUD, 2021). Dans ce contexte, le PNUD soutient l'élaboration de Plans de Développement Local Intégrés et Inclusifs (PDLII), permettant aux communes de définir leur vision de développement et de planifier des actions adaptées à leurs potentialités et contraintes locales (PNUD, 2021).

Le développement durable : Le développement durable constitue le second pilier de l'approche territoriale. Il implique l'intégration simultanée des dimensions économique, sociale et environnementale dans toute stratégie de développement. L'objectif est de répondre aux besoins des générations présentes sans compromettre ceux des générations futures (Brundtland, 1987). Dans le contexte malgache, ce principe se traduit par des initiatives qui combinent l'amélioration des revenus, la préservation des écosystèmes et le renforcement de la résilience communautaire face aux chocs climatiques et économiques. Le PNUD soutient cette démarche en accompagnant la décentralisation et en transférant compétences et outils aux acteurs locaux, afin de promouvoir une gestion autonome et durable des ressources (PNUD, 2025).

La gouvernance territoriale : La gouvernance territoriale désigne la coordination entre les différents acteurs publics, privés et communautaires autour d'objectifs communs de développement local. Elle repose sur la participation active des populations dans la prise de décision, la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques. Ce mode de gouvernance favorise la cohérence entre les interventions locales et les orientations nationales tout en consolidant la légitimité et l'efficacité des institutions locales (Lardon & Piveteau, 2005).

À Madagascar, cette dynamique se manifeste à travers des projets tels que ceux soutenus par le PNUD et le programme Mikajy, qui encouragent l'implication conjointe de l'État, des collectivités locales et des communautés dans la planification et la gestion territoriale (PNUD, 2021).

b) Principes de l'approche territoriale

L'approche territoriale repose sur un ensemble de principes directeurs qui orientent la planification, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques et des programmes de développement. Ces principes garantissent la cohérence des interventions et leur adaptation aux réalités locales (PNUD, 2024).

Intégration multisectorielle : Le développement territorial exige une coordination entre les différents secteurs d'activité économiques, sociales, culturelles et environnementales. Il ne peut être envisagé de manière cloisonnée, mais doit mobiliser simultanément l'agriculture, la santé, l'éducation, les infrastructures et la gestion environnementale afin de générer des effets synergiques et durables (Camagni & Capello, 2013).

La planification territoriale requiert ainsi une approche systémique reliant les politiques sectorielles à un objectif global de cohésion territoriale. Par exemple, un projet agricole doit inclure des composantes relatives à l'accès à l'eau, à la formation technique, à la commercialisation et au transport afin d'assurer la rentabilité et la durabilité des activités locales (PNUD, 2021). Cette intégration multisectorielle permet d'éviter la fragmentation des initiatives et de renforcer l'efficacité globale des interventions.

Participation locale : La participation des populations constitue un pilier central du développement territorial. En impliquant les citoyens, les collectivités locales, les associations et les organisations communautaires dans le processus décisionnel, les projets gagnent en légitimité et en pertinence (Gumuchian & Pecqueur, 2007). Selon le PNUD, la participation favorise l'appropriation des projets par les bénéficiaires et renforce leur durabilité. À Madagascar, impliquer les communautés rurales dès la conception des programmes permet de mieux identifier les besoins prioritaires et de promouvoir une gouvernance plus inclusive (PNUD, 2025). Elle favorise également la responsabilisation des acteurs et l'émergence de nouvelles formes de leadership communautaire, essentielles à la réussite des stratégies de développement durable (Pecqueur, 2000).

Décentralisation : La décentralisation constitue un principe clé de l'approche territoriale. Elle vise à transférer compétences, ressources financières et responsabilités vers les communes, les régions et les collectivités locales afin d'adapter les politiques publiques aux spécificités territoriales et de garantir une plus grande réactivité face aux enjeux locaux (PNUD, 2024). Ce processus favorise également la transparence et la redevabilité dans la gestion des ressources publiques, en rapprochant la prise de décision des citoyens (Razanakoto, 2022). À Madagascar, la décentralisation reste toutefois freinée par des contraintes institutionnelles et budgétaires, soulignant la nécessité d'un accompagnement technique et d'un renforcement des capacités locales pour en assurer l'efficacité (PNUD, 2024).

Adaptation aux contextes locaux : Enfin, l'approche territoriale repose sur l'adaptation aux spécificités locales. Chaque territoire possède ses caractéristiques géographiques, économiques et culturelles qui nécessitent des stratégies différenciées. Les politiques de développement doivent être contextualisées en tenant compte des ressources disponibles, des infrastructures existantes et des pratiques traditionnelles (Pecqueur, 2000).

Par exemple, dans les zones arides du Sud de Madagascar, les programmes agricoles doivent intégrer des techniques de gestion rationnelle de l'eau, de reboisement et de résilience face à la sécheresse, tandis que les zones côtières privilégieront des initiatives de pêche durable et

d'écotourisme (PNUD, 2025). Cette flexibilité stratégique favorise une meilleure efficacité des interventions et une appropriation accrue par les populations locales.

c) Comparaison des approches centralisée et territoriale

Afin de mieux cerner la spécificité de l'approche territoriale, il est pertinent de la comparer à l'approche centralisée, qui a longtemps prévalu dans les politiques de développement à Madagascar et dans de nombreux pays en développement. L'approche centralisée repose principalement sur une planification uniforme, élaborée et imposée par les institutions étatiques à l'échelle nationale, sans réelle prise en compte des particularités locales. À l'inverse, l'approche territoriale met l'accent sur la participation des acteurs locaux, la valorisation des ressources du territoire et la coordination entre les niveaux de gouvernance (PNUD, 2024)¹.

Tableau : Comparaison des approches centralisée et territoriale

Critère	Approche centralisée	Approche territoriale
Décision	Gouvernement central	Acteurs locaux et partenaires territoriaux
Planification	Uniforme et standardisée	Adaptée aux spécificités du territoire
Participation	Limitée et descendante	Inclusive et participative
Durabilité	Faible en raison de la rigidité institutionnelle	Élevée grâce à l'intégration des dimensions locales et environnementales

Source : PNUD (2024), *Document de programme pays 2024–2028, Antananarivo*, p. 27.

Cette comparaison met en évidence les différences fondamentales entre les deux modèles. L'approche territoriale se distingue par sa souplesse, sa capacité d'adaptation aux contextes locaux et son caractère inclusif, qui favorise la participation des communautés à toutes les étapes du développement (Lardon & Piveteau, 2005 ; Gumuchian & Pecqueur, 2007).

Dans le cas de Madagascar, où la diversité géographique, économique et culturelle est particulièrement marquée, l'approche territoriale offre un cadre d'action plus pertinent et plus efficace. Elle permet d'optimiser l'utilisation des ressources locales, de réduire les inégalités

¹ PNUD, Programme Pays – Madagascar 2024–2028, 2024, p. 27

régionales et de renforcer la résilience des territoires face aux crises économiques et climatiques (Razanakoto, 2022 ; PNUD, 2025).

Ainsi, après avoir présenté les fondements conceptuels et les principes directeurs de l'approche territoriale, il convient désormais d'en examiner les applications concrètes à Madagascar, à travers l'analyse des politiques publiques et des projets territoriaux menés dans différentes régions. Cette démarche permettra de comprendre comment les principes de gouvernance, de participation et de durabilité sont traduits en actions opérationnelles sur le terrain.

II. APPLICATIONS DE L'APPROCHE TERRITORIALE A MADAGASCAR

L'application de l'approche territoriale à Madagascar se manifeste à travers plusieurs politiques publiques, programmes nationaux et projets visant à adapter le développement aux spécificités locales et à renforcer la participation des acteurs à la base. Cette section examine d'abord les programmes nationaux structurants, avant d'aborder les expériences pilotes et leurs impacts sur le développement territorial.

a) Politiques publiques et programmes nationaux :

➤ Programme Pays du PNUD Madagascar 2024-2028

Le **Programme Pays du PNUD pour Madagascar 2024-2028** constitue un cadre stratégique de référence pour la mise en œuvre d'un développement inclusif et durable, fondé sur une approche territoriale. Il repose sur trois axes principaux (PNUD, 2024) :

Renforcement de la gouvernance locale : Ce premier axe vise à consolider la capacité des collectivités territoriales décentralisées à planifier, exécuter et suivre efficacement les projets territoriaux. Les communes bénéficient d'un accompagnement en matière de gestion participative et de transparence financière.

Selon le rapport du PNUD (2024, p. 18), près de 1 200 agents locaux issus de 45 districts ont déjà reçu des formations en planification stratégique et en gouvernance territoriale. Ces formations visent à doter les acteurs locaux des compétences nécessaires pour gérer les ressources publiques de manière responsable et renforcer la redevabilité à l'égard des citoyens.

Promotion de l'emploi productif et du développement économique local : Le deuxième axe porte sur le soutien aux activités génératrices de revenus, notamment dans les domaines de l'agriculture, de l'élevage et de l'artisanat. Dans les régions ciblées telles que Atsimo Andrefana et Menabe, plus de 5 000 ménages ont bénéficié d'un appui technique pour améliorer leurs rendements agricoles, développer les filières locales et faciliter l'accès aux marchés régionaux (PNUD, 2024). Ce volet contribue à la

dynamisation de l'économie locale et à la création d'emplois durables, particulièrement pour les jeunes et les femmes.

Gestion durable de l'environnement et résilience climatique : Le troisième axe vise l'intégration de pratiques agro écologiques et la préservation des ressources naturelles à travers une planification territoriale durable. Le programme soutient la création de zones de protection et de reforestation, notamment dans les régions vulnérables comme Melaky, où l'objectif est de restaurer près de 3 500 hectares de forêts dégradées d'ici 2028 (PNUD, 2024). Cette démarche favorise une gestion écosystémique du territoire et contribue à l'adaptation des communautés locales aux changements climatiques.

Dans son ensemble, ce programme illustre la volonté du PNUD et de l'État malgache d'opérer une transition vers un modèle de développement plus décentralisé, participatif et ancré dans les réalités locales. L'approche territoriale permet ainsi d'articuler les politiques nationales avec les besoins spécifiques de chaque région, tout en renforçant la cohésion sociale et la durabilité des initiatives locales.

➤ **Programme National de Développement Économique (PNDE)**

Le Programme National de Développement Économique (PNDE) constitue l'un des instruments majeurs de la politique de décentralisation économique à Madagascar. Conçu par le Ministère de l'Économie et des Finances, il vise à territorialiser les politiques de développement en transférant progressivement des compétences et des ressources aux régions et aux communes, afin de rapprocher les décisions économiques des réalités locales (Ministère de l'Économie et des Finances, 2023).

L'approche du PNDE repose sur une logique de développement ascendant (*bottom-up*), où les collectivités locales identifient leurs besoins prioritaires et participent activement à la planification et à la mise en œuvre des investissements. Cette démarche permet d'assurer une meilleure appropriation des politiques publiques par les acteurs de terrain et de renforcer la cohérence entre les objectifs nationaux et les spécificités régionales.

Plus concrètement, le PNDE s'articule autour de trois orientations stratégiques principales :

Identification des priorités locales et adaptation des investissements: Chaque région est encouragée à établir sa propre stratégie économique, fondée sur ses potentialités et contraintes spécifiques. Les investissements publics notamment en infrastructures, services de base et appui aux filières productives sont planifiés en fonction de ces priorités locales.

Cette approche favorise la mise en valeur des ressources endogènes et contribue à la diversification économique territoriale.

Coordination multisectorielle et intégration des actions : Le programme promeut une concertation entre les ministères sectoriels, les collectivités décentralisées et les partenaires techniques et financiers. Cette coordination vise à éviter les chevauchements d'interventions et à optimiser les retombées économiques et sociales des projets. Par exemple, la planification conjointe entre les ministères de l'Agriculture, des Travaux publics et de l'Énergie permet d'assurer une cohérence entre la production agricole, la réhabilitation des routes rurales et l'électrification communautaire, conditions essentielles à la compétitivité des territoires.

Suivi-évaluation locale participative : Le PNDE introduit un dispositif de suivi-évaluation décentralisé, impliquant les acteurs communautaires dans la collecte, l'analyse et la validation des données. Cette méthode permet non seulement d'améliorer la fiabilité des informations économiques locales, mais aussi de renforcer la redevabilité et la transparence dans la gestion des fonds publics (Ministère de l'Économie et des Finances, 2023).

Par exemple, une mise en œuvre réussie du PNDE est observée dans la région de Menabe, où le programme a financé la réhabilitation de 120 km de routes rurales. Cette initiative a permis d'améliorer de manière significative l'accès aux marchés locaux pour plus de 8 000 producteurs agricoles, tout en réduisant les coûts de transport et les pertes post-récolte (Ministère de l'Économie et des Finances, 2023). Cet exemple illustre la capacité du PNDE à stimuler la croissance locale, à favoriser la circulation des produits agricoles et à renforcer la cohésion territoriale par une meilleure connectivité entre zones rurales et centres urbains.

b) Cas concrets de projets territoriaux

➤ Projet Mikajy

Le projet Mikajy avait pour objectif de concilier protection de la biodiversité et développement des communautés locales. Il visait notamment à relocaliser certaines communautés agricoles afin de préserver des aires protégées et de restaurer les écosystèmes forestiers (Ministère de l'Environnement et du Développement Durable [MEDD], 2023). Les principaux objectifs du projet étaient les suivants :

- Préserver les zones critiques de biodiversité, notamment les forêts de Menabe et de Melaky.

- ☛ Fournir aux communautés des alternatives économiques durables, telles que l'agriculture résiliente aux changements climatiques et l'élevage intégré (MEDD, 2023).

Cependant, le projet a rencontré plusieurs difficultés opérationnelles et sociales :

- ⇒ **Absence de mécanismes de compensation adéquats** pour les familles déplacées, entraînant une perte de revenus et de terres agricoles.
- ⇒ **Retrait du soutien international en 2025**, laissant les ménages sans accès aux semences, aux outils agricoles et aux programmes de formation (MEDD, 2023).

Selon les enquêtes locales, environ 1 000 familles ont été affectées, avec une augmentation de 35 % de la précarité alimentaire dans les zones de relocalisation. Ce cas illustre l'importance d'intégrer dès la conception des mécanismes durables de compensation et un suivi continu pour assurer la réussite des projets territoriaux (MEDD, 2023).

➤ **Construction de l'autoroute Antananarivo–Tamatave**

La construction de l'autoroute reliant Antananarivo à Tamatave (environ 260 km) représente un projet stratégique d'infrastructure nationale. Ses objectifs principaux étaient :

- ☐ Faciliter le transport des biens et services entre la capitale et la côte Est.
- ☐ Stimuler le développement économique régional en améliorant l'accès aux marchés (Ministère des Transports [MTP], 2025).

Néanmoins, ce projet a généré des impacts sociaux et environnementaux significatifs :

- ❖ **Expropriation de terres agricoles sans compensation suffisante**, entraînant une perte de revenus pour de nombreux agriculteurs.
- ❖ **Perturbation des écosystèmes locaux**, notamment dans les zones humides et les cours d'eau traversés par l'infrastructure (MTP, 2025).

Selon le rapport du Ministère des Transports, environ 450 hectares de terres agricoles ont été affectés, impactant plus de 2 500 familles. Cette expérience souligne la nécessité d'intégrer systématiquement la dimension sociale et environnementale dès la planification des projets territoriaux, afin de minimiser les risques pour les populations et les écosystèmes (MTP, 2025).

Ces deux exemples illustrent les opportunités et les limites de l'approche territoriale appliquée aux projets nationaux à Madagascar. Ils montrent que, pour être efficace et durable, le développement territorial doit combiner protection de l'environnement, participation des communautés locales et planification multisectorielle.

c) PERSPECTIVES ET VISUALISATION TERRITORIALE

Pour mieux comprendre la distribution géographique et l'impact des projets territoriaux à Madagascar, il est essentiel d'utiliser des outils cartographiques et des tableaux de suivi. Ces instruments permettent de visualiser l'étendue des interventions, d'identifier les régions prioritaires et d'évaluer les effets des projets sur les populations et les écosystèmes.

Tableau des Principaux projets territoriaux et leurs impacts

Projet	Région principale	Objectifs	Bénéficiaires	Impacts principaux
PNUD Madagascar 2024-2028	Atsimo Andrefana, Menabe	Gouvernance, emploi, environnement	5 000 ménages	Amélioration des revenus, reforestation
Mikajy	Menabe, Melaky	Relocalisation + protection des forêts	1 000 familles	Perte de terres, précarité alimentaire
Autoroute Antananarivo– Tamatave	Analamanga, Atsinanana	Infrastructure, transport	2 500 familles	Expropriation de terres, perturbation environnementale

Source : MEDD, 2023 ; MTP, 2025 ; PNUD, 2024.

Cette visualisation combinant carte et tableau facilite la lecture des données territoriales et permet d'identifier plusieurs enseignements clés :

Diversité des interventions : les projets couvrent différents domaines gouvernance, infrastructures, protection environnementale et ciblent des acteurs variés, allant des ménages agricoles aux communautés rurales et urbaines.

Répartition régionale : certaines régions, comme Menabe et Atsimo Andrefana, bénéficient de multiples projets, tandis que d'autres zones restent moins couvertes, soulignant la nécessité d'une planification territoriale équilibrée.

Impacts contrastés : si certains projets améliorent les revenus et favorisent la reforestation, d'autres entraînent des effets négatifs sur les populations (perte de terres, précarité alimentaire) ou l'environnement, montrant l'importance de la dimension sociale et écologique dans la conception et le suivi des projets.

Cette approche combinée de cartographie et d'analyses quantitatives constitue un outil essentiel pour la mise en œuvre efficace de l'approche territoriale, en permettant aux décideurs et

aux acteurs locaux de mieux coordonner les interventions, d'anticiper les impacts et d'ajuster les programmes selon les spécificités régionales.

III. DEFIS DE L'APPROCHE TERRITORIALE

La mise en œuvre de l'approche territoriale à Madagascar, bien qu'offrant de nombreuses opportunités pour un développement local intégré et durable, rencontre plusieurs obstacles majeurs. Ces défis concernent la gouvernance, les aspects sociaux, environnementaux et institutionnels, et nécessitent des solutions adaptées pour assurer la durabilité et l'efficacité des projets territoriaux (PNUD, 2024).

a) Gouvernance et capacités locales

L'un des principaux défis est la capacité limitée des communes et collectivités locales à gérer efficacement les projets territoriaux. En effet, de nombreuses communes font face à un manque de ressources humaines qualifiées, de budgets adéquats et d'outils de planification appropriés. Selon le rapport du PNUD (2024), près de 60 % des communes rurales disposent d'agents insuffisamment formés pour coordonner des projets multisectoriels complexes, notamment en matière de suivi et d'évaluation (PNUD, 2021).

Cette insuffisance entraîne plusieurs conséquences :

- **Retards dans l'exécution des projets**, compromettant la planification annuelle et la continuité des interventions.
- **Faible appropriation des initiatives par les populations locales**, limitant la durabilité des actions entreprises.
- **Allocation inefficace des ressources**, avec un risque de gaspillage ou de duplication des efforts.

Pour pallier ces lacunes, le renforcement des capacités locales apparaît comme un impératif stratégique. Les actions recommandées incluent :

- **Formation des agents communaux** en planification stratégique, gestion financière et suivi-évaluation des projets multisectoriels.
- **Développement d'outils de gestion participative et numérique**, permettant une meilleure coordination entre les acteurs publics, privés et communautaires.
- **Mise en place de mécanismes de mentorat et de coopération intercommunale**, afin de mutualiser les compétences et les ressources disponibles (PNUD, 2024).

Le renforcement de la gouvernance locale constitue donc une condition sine qua non pour assurer l'efficacité et la pérennité des initiatives territoriales, en garantissant que les projets répondent aux besoins spécifiques de chaque territoire et qu'ils soient gérés de manière transparente et responsable.

b) Défis sociaux et environnementaux

Les projets territoriaux à Madagascar rencontrent fréquemment des contraintes sociales et environnementales pouvant limiter leur succès et leur durabilité (Ministère des Transports [MTP], 2025, p. 15 ; Ministère de l'Environnement et du Développement Durable [MEDD], 2023, p. 18). Ces défis reflètent les complexités des contextes locaux, où les interactions entre populations, ressources et infrastructures doivent être soigneusement prises en compte.

Parmi les principaux obstacles, on peut citer :

Conflits liés à l'expropriation et à la perte de terres agricoles: Certains projets, comme la construction de l'autoroute Antananarivo–Tamatave, ont entraîné l'expropriation de terres sans compensation adéquate. Cette situation a provoqué des tensions sociales et une perte de revenus pour de nombreuses familles, réduisant l'acceptation locale des projets et compromettant leur durabilité (MTP, 2025).

Problèmes de compensation et de redistribution des bénéfices : L'absence de mécanismes clairs pour redistribuer les bénéfices des projets ou indemniser les populations affectées génère souvent une perception négative et une résistance au changement. Le projet Mikajy illustre ce phénomène, où le retrait du soutien international a laissé les ménages sans accès aux outils agricoles, aux semences et aux formations, aggravant la précarité (MEDD, 2023).

Vulnérabilité face aux catastrophes naturelles : Certaines régions, telles que le Sud (Atsimo Andrefana) et la côte Est, sont régulièrement exposées aux cyclones, sécheresses et inondations. Ces aléas climatiques accentuent la précarité des populations locales et soulignent la nécessité d'intégrer la résilience et l'adaptation climatique dans la planification des projets territoriaux (PNUD, 2024).

c) Défis institutionnels

Un autre défi majeur de l'approche territoriale à Madagascar concerne la coordination institutionnelle. La mise en œuvre de projets territoriaux implique l'action simultanée de multiples ministères, agences et collectivités locales. Cependant, dans la pratique :

- La coordination entre ministères et communes reste souvent insuffisante, entraînant des doublons, des inefficacités et une dispersion des ressources.
- Le suivi et l'évaluation des projets sont parfois faibles ou inadéquats, limitant la capacité à mesurer les impacts réels et à ajuster les interventions en temps réel.

Cette absence d'une gouvernance intégrée empêche la consolidation des acquis et compromet la durabilité des initiatives territoriales. Pour surmonter ces obstacles, il est nécessaire de mettre en place des mécanismes de coordination interinstitutionnelle clairs, des plateformes multisectorielles et des systèmes de suivi-évaluation harmonisés.

Tableau des Principaux défis et solutions pour l'approche territoriale à Madagascar

Défi	Conséquence	Solution proposée
Capacité limitée des communes	Projets inefficaces	Renforcement des capacités, formation et outils de gestion
Expropriation sans compensation	Pauvreté accrue, conflits sociaux	Mise en place de mécanismes de compensation et redistribution des bénéfices
Coordination interinstitutionnelle faible	Doublons et inefficacité	Gouvernance territoriale intégrée et plateformes de coordination multisectorielle
Vulnérabilité aux catastrophes naturelles	Perte de ressources et de revenus	Intégration de la résilience climatique et stratégies de prévention
Participation locale insuffisante	Faible appropriation des projets	Implication des communautés dans toutes les étapes de la planification et mise en œuvre

Source : Auteur, 2025

Après avoir identifié ces défis majeurs, il devient essentiel de proposer des recommandations et bonnes pratiques pour renforcer l'efficacité de l'approche territoriale à Madagascar. Ces mesures concernent principalement :

La gouvernance locale : mise en place de structures de coordination et de suivi adaptées.

La planification territoriale : adoption de stratégies multisectorielles, intégrant la résilience et l'adaptation aux réalités locales.

La participation des acteurs locaux : implication systématique des communautés dans toutes les phases des projets, afin de favoriser l'appropriation et la durabilité des initiatives.

IV. PERSPECTIVES ET RECOMMANDATIONS

Pour maximiser l'efficacité de l'approche territoriale à Madagascar et relever les défis identifiés précédemment, il est indispensable de mettre en place des stratégies intégrées, favorisant la gouvernance locale, la durabilité et la participation inclusive des acteurs territoriaux.

a) Renforcer la gouvernance locale

Le renforcement de la gouvernance locale constitue une priorité afin d'assurer la coordination et la cohérence des projets territoriaux. Il s'agit notamment de :

❑ **Impliquer toutes les parties prenantes** : l'État, les collectivités locales, les ONG, le secteur privé et les citoyens doivent participer activement à la planification et à l'exécution des projets. Cette approche multi-acteurs permet de tirer parti des expertises variées et d'assurer que les interventions répondent réellement aux besoins locaux. Par exemple, dans les projets PNUD et PNDE, la collaboration entre les communes et les communautés locales a permis de cibler les zones prioritaires pour l'agriculture et la reforestation, améliorant ainsi l'efficacité des interventions.

❑ **Développer des outils numériques pour la planification et le suivi** : l'utilisation de systèmes d'information géographique (SIG), de bases de données centralisées et d'applications mobiles pour le suivi des projets facilite la collecte de données en temps réel, la cartographie des interventions et la prise de décision éclairée. Ces outils contribuent également à la transparence et à la responsabilisation des acteurs locaux.

Le renforcement de la gouvernance locale passe donc par la formation des agents communaux, la mise en place de structures de coordination claires et l'utilisation de technologies adaptées pour améliorer la planification et le suivi des projets.

b) Promouvoir la durabilité

La durabilité constitue un pilier fondamental de l'approche territoriale. Pour ce faire :

- **Intégrer les Objectifs de Développement Durable (ODD)** dans toutes les initiatives territoriales. Chaque projet doit être aligné avec des objectifs tels que la réduction de la pauvreté (ODD 1), la sécurité alimentaire (ODD 2), l'éducation de qualité (ODD 4) et la protection des écosystèmes (ODD 15). Cette intégration permet d'assurer une cohérence entre les projets locaux et les engagements internationaux de Madagascar.

- **Favoriser des projets respectueux de l'environnement et adaptés aux contextes locaux** : il s'agit de privilégier des pratiques agricoles durables, l'agroforesterie, la gestion raisonnée de l'eau et la préservation de la biodiversité. Par exemple, les programmes de reforestation dans les régions de Melaky et Menabe utilisent des espèces endémiques adaptées au climat local, garantissant un impact écologique positif et une meilleure résilience face aux changements climatiques.

L'objectif est de combiner croissance économique et préservation des ressources naturelles, tout en tenant compte des besoins spécifiques de chaque territoire.

c) Participation et inclusion

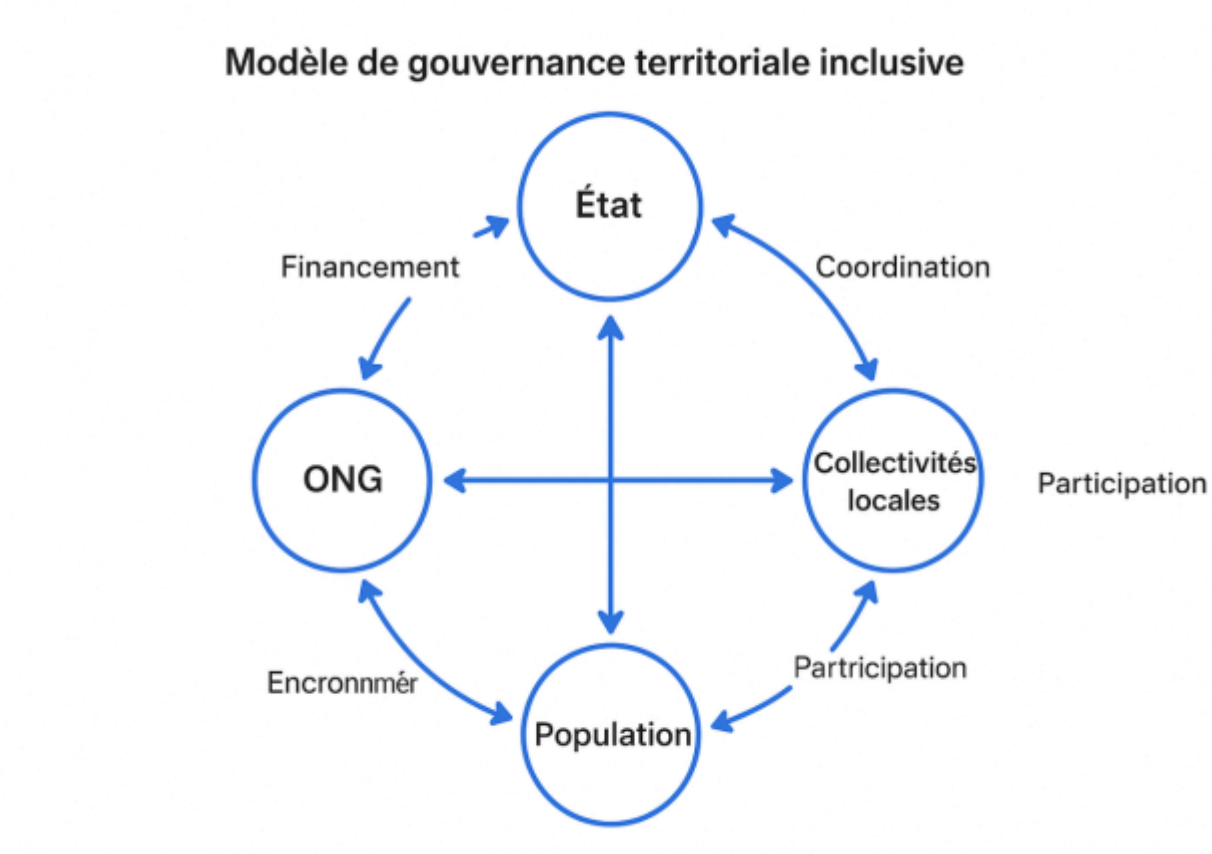
La participation des populations et des acteurs locaux est au cœur de la réussite de l'approche territoriale :

- **Encourager la participation citoyenne** dans la prise de décision, notamment à travers des conseils locaux, des comités consultatifs et des ateliers participatifs. Les citoyens doivent pouvoir exprimer leurs besoins et priorités pour que les projets soient réellement adaptés à la réalité du terrain.

- **Garantir la transparence dans l'allocation et l'utilisation des ressources** : la diffusion régulière des rapports d'activités, l'accès aux informations financières et la consultation des bénéficiaires permettent de renforcer la confiance entre les acteurs et de prévenir les conflits liés aux ressources.

La combinaison de la participation active et de la transparence crée un environnement favorable à l'appropriation des projets et à la durabilité des résultats.

Figure Modèle de gouvernance territoriale inclusive



Source : Auteur

Tableau récapitulatif des recommandations

Tableau 3 : Recommandations pour une gouvernance territoriale efficace à Madagascar

Axe stratégique	Actions concrètes	Résultats attendus
Gouvernance locale	Implication multi-acteurs, formation, outils numériques	Meilleure coordination et planification
Durabilité	Intégration ODD, projets adaptés au contexte et écologiques	Croissance durable et résilience locale
Participation et inclusion	Ateliers participatifs, transparence des ressources	Appropriation par les communautés, réduction des conflits

Suivi et évaluation	SIG, bases de données, suivi participatif	Ajustement rapide des projets, efficacité accrue
----------------------------	---	--

Source : Auteur, 2025

La mise en œuvre de ces recommandations permettrait de surmonter les obstacles identifiés, d’assurer une approche territoriale réellement inclusive et de maximiser les impacts socio-économiques et environnementaux des projets à Madagascar. En combinant gouvernance renforcée, durabilité et participation active, Madagascar peut progressivement transformer son développement territorial en un modèle adapté aux réalités locales et aux aspirations des populations.

CONCLUSION

L’approche territoriale représente une rupture majeure par rapport aux modèles centralisés traditionnels de développement à Madagascar. En plaçant le territoire au centre de la planification et en reconnaissant les spécificités locales, elle permet de mieux répondre aux besoins des populations tout en optimisant l’utilisation des ressources naturelles et humaines. Les expériences menées à travers des programmes tels que le PNUD 2024-2028, le PNDE, le projet Mikajy et la construction de l’autoroute Antananarivo–Tamatave illustrent la diversité des interventions et des enjeux associés à la territorialisation du développement. La réussite de cette approche dépend de plusieurs facteurs clés, parmi lesquels le renforcement des capacités locales, qui suppose que les communes et collectivités disposent de moyens humains, financiers et techniques pour planifier, exécuter et suivre les projets, la formation et l’accompagnement des agents territoriaux étant essentiels pour assurer la durabilité et l’efficacité des interventions. La coordination interinstitutionnelle constitue également un élément central, nécessitant une collaboration étroite entre l’État, les ministères sectoriels, les collectivités locales, les ONG et le secteur privé afin d’éviter les doublons, d’optimiser les ressources et de garantir une cohérence stratégique à l’échelle territoriale. La participation citoyenne et l’inclusion des communautés dans toutes les phases des projets — conception, mise en œuvre et suivi — favorisent l’appropriation locale, renforcent la légitimité des décisions et préviennent les conflits liés aux ressources ou à l’expropriation. Enfin, l’adaptation aux contextes locaux et la durabilité des interventions sont indispensables, chaque territoire présentant des contraintes et opportunités spécifiques, qu’il s’agisse de la disponibilité des terres, des ressources en eau, du climat ou des pratiques culturelles, les projets devant être conçus de manière à intégrer ces réalités et à respecter les objectifs de développement durable afin de garantir un impact positif à long terme. En résumé, l’approche territoriale à Madagascar constitue

une opportunité stratégique pour un développement équitable, inclusif et résilient, et les enseignements tirés des expériences passées montrent que sa réussite repose sur la transparence, la bonne gouvernance, l'intégration multisectorielle et la participation active des acteurs locaux, consolidant ainsi le potentiel de la planification territoriale comme levier puissant pour la croissance économique, la protection de l'environnement et l'amélioration des conditions de vie des populations.

REFERENCES

Camagni, R., & Capello, R. (2013). *Regional Competitiveness and Territorial Development: Concepts, Models, and Empirical Analysis*. Edward Elgar Publishing.

CIRAD. (2023). *L'approche territoriale pour un développement durable et inclusif*. <https://www.cirad.fr>

Courlet, C. (Dir.). (2007). *Territoire et développement économique au Maroc : Le cas des systèmes productifs localisés*. L'Harmattan.

El Kadiri, N. (2013). *Territoires, gouvernance et développement local au Maroc*. Rabat : Université Mohammed V.

Gumuchian, H., & Pecqueur, B. (2007). *La ressource territoriale*. Economica.

Lapeze, J. (2008). *Territoires et dynamiques de développement : Approches et enjeux*. Paris : L'Harmattan.

Lardon, S., & Piveteau, V. (2005). *Développement territorial : coordination et gouvernance*. Éditions de l'Aube.

Le Monde. (2025, juillet 22). *Dans l'ouest de Madagascar, un millier de paysans abandonnés après le retrait de l'aide américaine*. <https://www.lemonde.fr>

Le Monde. (2025, mars 31). *A Madagascar, le chantier de la première autoroute du pays au cœur de vives préoccupations sociales et environnementales*. <https://www.lemonde.fr>

Ministère de l'Économie et des Finances. *Programme National de Développement Économique : Rapport annuel*. 1^{re} édition, MEF, Antananarivo, 2023.

Ministère de l'Environnement et du Développement Durable. *Projet Mikajy : Rapport de suivi et évaluation*. 1^{re} édition, MEDD, Antananarivo, 2023.

Ministère des Transports. *Rapport sur les projets d'infrastructure nationale en cours*. 1^{re} édition, MTP, Antananarivo, 2025.

Pecqueur, B. (2000). *Le développement local : pour une économie des territoires*. Syros.

PNUD Madagascar. (2024). *Programme pays 2024-2028*. <https://www.undp.org/fr/madagascar>

PNUD. (2021). *Document de programme pays 2021–2023*. Antananarivo : Programme des Nations Unies pour le Développement.

PNUD. (2024). *Programme Pays – Madagascar 2024–2028*. Antananarivo : Programme des Nations Unies pour le Développement.

PNUD. (2025). *Renforcement de l'autonomie territoriale : levier pour une gouvernance locale durable*. Antananarivo : Programme des Nations Unies pour le Développement.

Programme des Nations Unies pour le Développement. *Programme Pays - Madagascar 2024-2028*. PNUD, Antananarivo, 2024.

Programme des Nations Unies pour le Développement. *Renforcement de l'autonomie territoriale : levier pour une gouvernance locale durable*. PNUD, Antananarivo, 2025.

Razanakoto, T. (2022). *Décentralisation et gouvernance locale à Madagascar : enjeux et perspectives*. Presses Universitaires d'Antananarivo.

World Bank. (2023). *Urban territorial planning in Madagascar*. <https://documents1.worldbank.org>