

Introduction à la troisième partie

Quelle(s) gouvernance(s) du développement durable face à la mondialisation ?

Le cas de Madagascar

Florence GALLETTI

*Institut de recherche pour le développement (IRD),
Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines,
C3ED UMR IRD-UVSQ n° 063, France*

La diffusion du concept de développement durable, et l'exercice de définition uniformisée dont il a fait l'objet, du moins dans les sciences humaines, a précédé, historiquement, le débat sur la gouvernance, plus récent. Plusieurs disciplines, dont le droit et l'économie, s'accordent désormais sur les trois éléments constitutifs du développement durable suivants : la protection et la conservation des ressources naturelles, l'augmentation de la croissance et des productivités ainsi qu'une meilleure répartition des richesses entre les bénéficiaires du développement, et enfin, la réduction de la pauvreté. Le consensus s'est fait autour de la convergence de ces trois notions intermédiaires de « protection », de « croissance » et de « répartition » (Galletti, 2000, 2002). Toutefois, au-delà du consensus sur la nécessité de la promotion d'un développement durable, l'exercice généralisé de traduction de ce concept dans des formes concrètes d'intervention de l'État vers la société, et réciproquement, ne fait que commencer¹. Cette question croise alors, en s'ajoutant à elle, la problématique actuelle de la « gouvernance ».

Il faut prioritairement faire rappel ici de l'évolution de la doctrine du développement, pour y inscrire cette notion de gouvernance, d'autant

¹ Notons que si des axes de conduites (de durabilité) plutôt précis ont été fixés pour le volet protection et gestion des ressources naturelles renouvelables et épuisables, volet souvent le plus affiché dans le discours sur le développement et l'entreprise de coopération, les deux autres volets du développement durable sont moins commentés et fournis en solutions.

plus mal maîtrisée qu'elle est envisagée dans le cadre de pays en recherche de développement.

La doctrine du développement connaissait déjà le mouvement d'internationalisation qui a commencé à unifier les valeurs, les référents, l'économie, et le droit dans certains aspects. Il est finalement un peu ancien. Mais il n'est pas suffisant pour rendre compte de la réalité plus récente à laquelle les États en recherche de développement sont exposés. Depuis une dizaine d'années, un autre mouvement, ou plutôt un phénomène, celui de la mondialisation, succède à cette internationalisation et poursuit la transformation des économies et des ordres juridiques économiques étatistes². Si la mondialisation est le plus souvent traitée sous l'angle de l'économie, via de multiples définitions et déclinaisons, elle n'est plus hermétique au droit. De même n'est-elle plus hermétique à des questionnements transversaux, tel celui de la « gouvernance nationale » à construire ou à réformer, et tel celui, plus prospectif encore, « des » gouvernances à construire et à harmoniser au sein du même État. Pour l'État en recherche de développement, la question qui se pose est davantage celle de la nouvelle place de l'État, de l'économie publique et du droit de l'interventionnisme public, dans la mondialisation, que celle de la description problématique et conceptuelle de la « mondialisation ».

Face à ces directions (im)posées que sont le libéralisme économique et le libéralisme démocratique, piliers constitutifs d'un nouveau modèle hybride d'État, à la fois libéral et en développement³, c'est donc la question de la gouvernance qui couvre les autres questions, surtout quand est en jeu la mise en œuvre de politiques publiques destinées à matérialiser les objectifs, aujourd'hui exhaustifs ou presque, d'un développement durable dans les pays en recherche de développement, en général, et à Madagascar, en particulier.

Alors, quelle(s) gouvernance(s) possibles, pour l'État, dans un contexte mondialisé ? La notion de « gouvernance », située à l'articulation de la rhétorique nationale et des prescriptions internationales a souffert d'être listée parmi ces référents multidimensionnels, « État de droit », « gouvernance », « démocratie », « participation », etc., souvent mal définis et objets d'acceptions contradictoires anglo-saxonne et franco-phonie⁴. Ainsi, par exemple, la question de savoir si la gouvernance ne

² La véritable réforme de l'Économie est la réforme du cadre juridique de l'Économie selon Allais (1945).

³ Sur cette construction, voir Galletti (2004).

⁴ Par exemple, à l'occasion de la recherche de meilleures formes de gouvernance administrative, le terme de « décentralisation » anglo-saxon est souvent interprété différemment ; la *decentralization* serait presque synonyme de localisation ou de supériorité de l'échelon local sur l'échelon national, tandis que la « décentralisation à la

constitue pas un doublon du concept de démocratie, ou la question de savoir si la gouvernance est un des aspects de la démocratie ou si elle englobe la démocratie, ou enfin s'il n'est de démocratie à rechercher que la démocratie économique, etc. Peut-être la gouvernance est-elle mieux appréhendée depuis le rapprochement entre les termes, intervenu ces dernières années, en vertu duquel on évoque désormais la « gouvernance démocratique » ou la « bonne gouvernance »⁵, ou encore « l'État de droit ».

Gouvernance démocratique : ainsi mariés, et formant « un nouveau tout », les termes concurrents auraient été réconciliés. À défaut, ici encore, de vrai exercice conceptuel de définition de cette expression de gouvernance démocratique, on doit reconnaître qu'il existe un accord quant aux « critères » de la gouvernance démocratique ou de la bonne gestion des affaires publiques. Cinq dimensions sont convoquées : l'efficacité de la gestion publique, la légitimité du pouvoir et l'acceptation par l'ensemble de la société, la responsabilité de l'ensemble des acteurs, la transparence, le pluralisme politique, enfin la question du pluralisme juridique et de son organisation dans l'État ; cette dernière ambition – du pluralisme juridique – se trouve largement en friche⁶ dans les pays en recherche de développement, elle est toutefois porteuse de nouveautés et de syncrétisme que n'hébergent pas les autres dimensions.

Le point essentiel ici est que la « gouvernance », comme d'autres notions, telle la « décentralisation », est d'abord un phénomène administratif, reposant sur davantage d'efficacité de l'appareil d'administration et sur la démocratie des pratiques administratives usitées dans l'État⁷. La nouvelle gouvernance, ou gouvernance réformée, renvoie donc très concrètement à ces nouvelles formes d'administration et de gouvernement vers lesquelles l'État en développement est amené, par les bailleurs de fonds des grandes institutions financières, et par quelques aspects du droit international qu'il peut chercher à réceptionner quand il n'est pas déjà dans l'obligation de le faire.

Le contexte dans lequel s'est réalisé le renchérissement autour de la gouvernance n'est pas si différent à Madagascar que dans d'autres États voisins. Il est composé d'une entreprise de contestation de la puissance publique et du phénomène bureaucratique, dans sa nature, comme au

française » est un concept précis, historiquement daté : c'est une forme particulière et rigoureuse d'organisation administrative insérée dans l'organisation centralisée et déconcentrée, organisation administrative qui se décentralise pour ce qui est de certaines parts de l'activité des pouvoirs publics.

⁵ Traduction littérale de la *good governance* anglo-saxonne.

⁶ Voir aussi, Gbotogbia (2002).

⁷ Sur cette conception, voir Féral (2000).

travers de ses interventions. Cet interventionnisme économique étatique de nature administrative et politique est remis en cause, et les prescriptions du droit public paraissent comme les complices de la déroute économique-financière. Dans une première phase, les États sous ajustements ont dû, parfois auraient dû, organiser leur propre « retrait » de la sphère économique, retrait imposé par les bailleurs de fonds. Ce mouvement de retrait est à l'opposé des options et des procédés par lesquels les États se sont affirmés comme moteurs du développement depuis les années 1960. Toutefois, les exhortations au retrait se sont muées en « réduction », tandis que depuis quelques années, plutôt que de parler de « réduction », c'est plutôt à une « transformation de l'interventionnisme de l'État puissance-publique » que l'on assiste.

Les transformations à engager sont d'abord celles des modes d'interventions de l'État dans l'économie. Elles supposent des aspects de refondation de l'appareil d'État, donc de ses administrations, et des nouveaux usages du pouvoir réglementaire et du droit administratif de l'économie dans une majorité de secteurs. Certains sont de véritables illustrations : ainsi, il est curieux de constater que si le droit international relatif aux forêts et aux activités sur le domaine forestier est marqué par l'immobilisme, les droits nationaux, eux, ont fait évoluer leurs législations et tentent de modifier leurs pratiques avec un certain dynamisme.

Les transformations à engager sont ensuite celles des relations entre l'État et la (les) société(s) civile(s). On explicitera plus avant ce pluriel possible des sociétés civiles. La transformation, dans l'État, des relations entre gouvernants et gouvernés, est un cadre qui dépasse de beaucoup le seul cadre du nouveau droit économique. En effet, il ne s'agit plus seulement de modifier les relations entre l'État et les personnes morales du secteur privé économique, comme les entreprises par exemple, ou même de reprendre les cadres juridiques de l'économie, mais plutôt d'avancer sur les relations de droit entre l'État et les individus-citoyens. L'organisation formelle rénovée des relations « juridiques » entre les gouvernés/administrés et les gouvernants se fonde ici sur la négociation et non sur l'autoritarisme et l'unilatéralisme généralisés. Elle se fonde également sur la transparence et l'information relative à l'activité des pouvoirs publics et l'orientation du droit, sur l'existence et le respect des droits de l'homme et du citoyen dans l'espace étatique, sur l'organisation de la participation des citoyens à la vie publique politique, voire à la production du droit public⁸ national, etc. La liste n'est pas exhaustive.

⁸ De manière générale, le droit public a pour objet l'organisation des pouvoirs publics (politiques, administratifs et judiciaires), et la mise en œuvre de l'action publique définie par les gouvernants et appliqués par leurs administrateurs.

Retenons donc que la gouvernance se diffuse eu égard à un mouvement d'internationalisation mais qu'elle s'applique dans un contexte d'Étatisation.

S'interroger sur la « nouvelle » gouvernance, c'est alors nécessairement s'interroger sur la capacité de l'État à absorber des réformes dans leur principe, et à les mettre en œuvre aux moyens de divers instruments, dont la Législation *lato sensu*, l'intervention publique, et les politiques publiques. On le voit, le débat a glissé de la question de la gouvernance vers la recherche des conditions d'application d'une meilleure gouvernance. Nul doute que la diffusion du développement durable (exigences théoriques et modalités concrétisées), qui croise la question gouvernance, n'ait été un accélérateur de ce glissement.

Désormais, les conditions d'efficacité des systèmes bureaucratiques centralisés d'administration publique d'un pays en recherche de développement représentent le questionnement récurrent, quasi transdisciplinaire, en économie, droit et science administrative, science politique. Or, on remarque que les évaluations de ces interventions publiques pour le développement⁹ et les réorientations suggérées à ces occasions, s'appuient d'abord sur des postulats, dont la validité sera à « évaluer » *a posteriori*.

Parmi ces postulats/solutions, devenus en dix ans des référents de l'action de l'État dans ses relations dialectiques avec sa société civile, citons :

- Le désengagement progressif de l'État en terme de secteurs d'intervention (retrait, déréglementation) ou en terme de méthodes d'interventions (moyens privés utilisés par l'État public, faire faire plutôt que réaliser lui-même, assouplissement des règles rigides de l'intervention publique au profit des modes contractuels publics et privés, etc.) ;
- Le redéploiement de l'État sur certaines fonctions jadis ignorées (la construction d'un cadre pour l'écotourisme par exemple), empêchées ou mal exercées (la construction d'une réforme du secteur substantiel et commercial des activités forestières, l'épineux problème de la sécurisation foncière dans ses aspects agraires par exemple, le développement d'une régulation de secteurs oubliés mais devenus stratégiques) ;
- Et surtout ce postulat auquel de plus en plus d'États en développement ont entrepris d'offrir une réalité matérielle : le transfert

⁹ Les interventions sont ici qualifiées de publiques au sens où leur origine formelle, officielle et visible est celle des grandes administrations ou établissements publics de l'État.

des compétences juridiques, économiques, et de responsabilités institutionnelles à des institutions régionales ou communales décentralisées, ou à des institutions locales non inscrites dans le schéma décentralisé *stricto sensu* mais qui constituent également des éléments de ce « répondant local » multiforme dont les bailleurs de fonds sont friands.

Ces solutions limitativement proposées par les théoriciens du développement restent du domaine de la prospective, de plus en plus agrémentée, il est vrai, d'éléments de comparaison tirés d'expériences entreprises par des États voisins ; voisins, c'est-à-dire partageant la même condition d'État « en recherche de développement », ou comportant une similarité de configuration géographique (existence d'un potentiel touristique, biodiversité particulière, etc.) et partageant une même série de difficultés sur un secteur (halieutique, forestier, etc.) de l'économie nationale.

Reste que ce qui n'est qu'un ensemble de solutions conceptualisées et prospectives se mue en obligations pour les administrations destinataires. Ces obligations sont peu négociables pour les décideurs politiques publics de l'État concerné. Elles sont en toute hypothèse des obligations expérimentales, tout autant que les résultats et conséquences auxquels elles aboutiront. Mais il importe d'engager les réformes en matière d'administration, d'économie par secteur, de fiscalité décentralisée, de politique touristique, de redéfinition de la protection des ressources naturelles, dès lors que des financements les supportent. On entend ici les financements extérieurs, ou intérieurs, nés de ce mouvement d'ingérence dans les modes d'actions publics et privés de l'État interventionniste. C'est là une constante à laquelle le raz-de-marée de la mondialisation – dans ses aspects institutionnels – commence à nous habituer.

La mise sur agenda politique est alors sur-déterminée par le caractère « financé » ou « à financer » de la réforme envisagée au plus haut niveau de l'État ; les réformes sont simultanément ou successivement confortées au sein d'agences ou autres grandes institutions d'appui, publiques ou privées, liées statutairement ou financièrement à l'État et aux ministères concernés. Au niveau de la décision publique politique portant sur les actions à entreprendre pour le développement de tel ou tel secteur, c'est-à-dire au cœur de ce que l'on croit être l'action volontariste et régalienne à l'initiative des pouvoirs publics, le caractère « financé » prime dans les faits celui de la « nécessité » ou de « l'urgence » d'entreprendre une réforme ; cette dernière même criante est alors reportée faute de supports financiers.

La règle n'est pas absolue, parfois nécessité urgente croisera financements directs ou indirects rendant possible l'initiative publique et la revêtant du sceau de l'opportunité. Parfois, dans le contexte de mondialisation des relations, des économies, des opportunités, le désintérêt de grands partenaires de l'État-nation en développement amène celui-ci à repousser des interventions publiques à la périphérie ; très concrètement, on voit s'arrêter des interventions publiques sous la forme de projets en friche ou de propositions abouties, qui pourtant avaient été conçues dans les alcôves ministérielles de manière endogène, opportune, voire même suite à une demande ou une participation d'éléments de la société civile nationale.

En définitive, la mondialisation dans ses applications à des systèmes étatisés porte en elle ce double aspect, d'une part, une dynamique à laquelle rien ni personne ne semble pouvoir résister et, d'autre part, une capacité de blocage d'initiatives (sélection des initiatives) ou d'actions sur temps courts (soutien à court terme) qui sont sans précédent dans l'histoire de la pensée du développement.

Parmi ces « coups de boutoirs institutionnels » que porte, aux hautes administrations et aux logiques économiques par secteurs, la mondialisation dans ses aspects de promotion de politiques publiques, de rénovation de législations et de mutations réclamées des pratiques, les contributions qui suivent se sont arrêtées sur le cas de Madagascar à travers trois analyses monographiques. Frank Mutenzer s'interroge sur les caractéristiques de l'activité de « l'État forestier » à Madagascar et sur sa capacité à se transformer. Jean-Patrick Ranjatson, sur la question agraire, rurale et forestière et sur quelques-uns de ses particularismes. Enfin, Djohary Andrianambinina et Géraldine Froger explorent le modèle de l'écotourisme confronté au contexte malgache. Ces monographies relatives au traitement public et privé d'une ou de plusieurs ressources naturelles sont riches en enseignements. On retiendra liminairement ceux-ci.

Si ce sont des secteurs d'intervention plus anciens, tel le domaine forestier ou agraire, qui illustrent le mieux les difficultés dans lesquelles l'État interventionniste est plongé, entre pressions allochtones et autochtones, ce sont les secteurs non couverts par une politique publique au sens strict du terme – tel l'écotourisme qui ne fonde pas à lui seul une politique publique autonome et n'est que faiblement intégré à une politique publique environnementale – qui ouvrent des champs d'actions nouveaux pour l'État malgache (cf. ce redéploiement de l'État sur certaines fonctions ignorées telle la construction d'un cadre pour l'écotourisme par exemple, la réorientation d'une filière classique comme le tourisme ordinaire vers une filière écotourisme, etc.).

Concernant les secteurs plus anciens ou traditionnels d'intervention de l'État, les secteurs « à politiques publiques », l'administration paraît, aux auteurs, prise en étau entre des données fixes de l'action publique administrative du secteur public forestier et le mouvement rampant, puis général, de réformes du secteur forestier. La réforme, pour fermement suggérée, l'est contradictoirement, à la fois par l'urgence d'un couvert forestier qui se dégrade de manière alarmante, par les nouvelles harmonisations du commerce international à organiser, par la précarisation de la situation de survie économique des producteurs en amont tels les petits commerçants et charbonniers, par les résistances de grands exploitants, par celles de corps de fonctionnaires de ce secteur professionnel, par les incitations de grandes institutions de développement économique s'intéressant aux activités forestières comme catalyseur de développement, etc.

Face à un secteur d'activité essentiel, le secteur forestier, et face à une ressource naturelle vitale, le couvert forestier, ne faisant pas ou faisant insuffisamment « l'objet d'investissements pour l'entretien et la régénération qu'implique une gestion durable » (Ramamonjisoa, 2001, pp. 31-33, cité par Muttenzer, *infra*), les (dés)équilibres à arbitrer, entre étatismes historique et libéralisation en cours, devront l'être au quotidien en fonction des éléments suivants :

- D'abord, l'existence d'un fond de données institutionnelles pérennes difficilement négociables, et dont l'origine précède la mondialisation économique de ces quinze dernières années. Ce fond est ainsi composé : l'encadrement de l'activité forestière par le régime juridique du domaine forestier, puis l'existence de monopoles publics visant l'exploitation de la ressource et l'attribution de droits de coupe et gestion, la perception de devises publiques, le contrôle et la répression des infractions à la réglementation, puis la présence d'une culture professionnelle du service public forestier – contestée par certains, du moins son uniformité n'est-elle pas démontrée –, enfin le constat de l'usage d'un droit des autorisations ancien et immobile, parfois obsolète, parfois même usité alors qu'il a été abrogé.
- Ensuite, au delà de l'organisation institutionnelle formelle de l'exploitation des filières bois-énergie, et bois-tropical dans une moindre mesure, c'est une connaissance du fonctionnement du secteur qu'il importe de comprendre, en s'attachant particulièrement à la logique légale, et para légale, en tous cas toujours économique, qui détermine les comportements des acteurs publics et privés du secteur forestier.

- Enfin, dans ce contexte, l'État malgache moderne et mondialisé recherche tout instrument de gestion forestière, la réglementation traditionnelle évidemment, mais aussi les instruments fiscaux, ou les suggestions que lui offre le processus de décentralisation récemment engagé, pour « réussir l'essai » en terme d'uniformisation, de nouvelles régulations de filières, de transfert officiel de compétences à des autorités décentralisées pour les fonctions de prélèvements, de gestion, de réallocations, etc. À côté des compléments apportés à la législation forestière, un projet de réforme de la fiscalité et de décentralisation fiscale en matière forestière – sous forme de décret – n'est-il pas conçu, suite à plusieurs projets-pilotes expérimentaux ?

Mais peut-être le point central de ces contributions est-il de montrer combien les administrations étatiques, aux prises avec l'obsession de l'uniformité des régimes, législations et pratiques, sont en permanence et très concrètement destinataires, ou plus rarement créatrices, d'ajustements, de réajustements, de l'application des règles. Des procédés de régulations naissent, dans un cadre légal, ou parallèle, ou informel, dont l'explication, pour d'aucuns la justification, est de rendre la vie économique et juridique possible dans un contexte de pauvreté (Frank Muttenzer). D'ajustements, il en est de tous types : certains permettant de faire face à l'absence de contrôle sur des secteurs d'activités en leur substituant d'autres formes de contrôles parallèles ; certains permettant au contraire de saper l'autorité de la réglementation et de la répression officielle sans substitution ; certains à discrétion des agents de l'État, d'autres subis par ces mêmes agents, etc. Le tout produisant un ensemble de (contre) régulations, non anarchique, mais néanmoins opaque, qui tente *de facto* de « concilier la fiction importée du domaine forestier avec les réalités économiques du monde rural » (Frank Muttenzer) par exemple, ou qui pose, à nouveau, la question du pluralisme juridique tel qu'il peut être admis par un État : quels éléments l'État reconnaît-il comme dignes de composer, à côté de sa législation et réglementation, un contenu juridique acceptable, fut-il mixte quant à son origine ? (Jean-Patrick Ranjatson).

On voit ici que le contexte d'Étatisation ne va pas systématiquement de pair avec une gouvernance *pro forma*, une gouvernance uniformisée que l'on retrouverait dans tous les États¹⁰. Le contexte d'Étatisation et

¹⁰ Naturellement il est des fonctions régaliennes essentielles qui appartiennent à l'État, et que l'on retrouve partout dans les États du Sud, comme la fonction de sécurisation foncière, l'assainissement, la décentralisation, etc. qui composent un fond commun des rôles étatiques non transférables auxquels la gouvernance (formes d'administration et de gouvernement) doit donner corps.

les sociétés civiles à Madagascar opposent, à cette gouvernance pré-pensée, des résistances, lui imposent des syncrétismes, ou offrent à cette gouvernance devenue nationale une nouvelle physionomie, c'est selon. On signifie ici qu'on ferait une erreur à analyser l'inspiration libérale des transformations interpénétrées de l'économie et du droit comme une inspiration exclusivement exogène. Internationalisation et mondialisation exogènes ne sont pas la seule source de libéralisation, ni son seul repère. Le contexte actuel de renouvellement du droit et de l'action publique dans l'État n'est pas une simple réactivation des phénomènes de mimétisme vis-à-vis de l'international ou des États de l'occident ; phénomènes de mimétisme juridique et politique par lesquels certains voudraient tout expliquer dès lors qu'il s'agit de rendre compte des modes d'action des États au Sud¹¹.

Toutefois le renouvellement endogène de la gouvernance est un aspect extrêmement récent. Il implique, d'abord, la question du glissement de l'usage du singulier, « la » gouvernance, vers la reconnaissance du pluriel, l'existence de « gouvernances » distinctes, à Madagascar.

Ces gouvernances, si pluralité de gouvernances il y a, avant de les étudier, il convient d'en identifier les acteurs. On sait bien que si l'État reste formellement le maître du droit national formel, il n'apparaît plus aussi solidement ancré dans sa position de producteur privilégié des normes juridiques et institutionnelles : en plus des partenaires internationaux, acteurs concurrents, ou au moins acteurs intégrés à la production des règles en matière économique, il y a d'autres acteurs endogènes qui coexistent avec (ou s'excluent de) cet État matrice de politiques publiques et de normes, et détiennent, en fait, sinon en droit, la capacité de produire et de mettre en œuvre un certain nombre de règles. Ces dernières sont parfois contradictoires entre elles, ou témoins de lutte entre intérêts catégoriels concurrents au sein d'un même secteur d'activités ou de secteurs d'activités distincts.

Effectivement, la mondialisation n'a pas encore produit de société civile uniforme, même si cette mondialisation contribue à diffuser un fond commun minimum. Ce fond est d'ailleurs plus juridique que social, il est relatif au respect, par l'État, de quelques droits de la personne et est finalement limité. Les sociétés civiles sont donc particulières à l'État considéré. Elles sont au moins de deux types et elles offrent ici à l'État malgache une nouvelle fonction de régulation, qui lui est originale. S'il choisit de reconnaître ces sociétés civiles et d'accepter divers aspects des gouvernances qu'elles utilisent, alors il doit trouver les moyens

¹¹ L'idée du droit et de l'économie importés, comme clef d'explication, est à présent désuète, du moins doit-elle être très sérieusement nuancée.

d'harmoniser ces formes de gouvernances avec la gouvernance étatique, éventuellement il les englobe dans cette dernière. Le chantier est alors immense. Il serait, pour d'aucuns, une condition de réalisation du développement durable.

Quelle harmonisation de gouvernances entre elles alors ? Et pour quoi faire, si ce n'est réaliser des réussites en terme de durabilité ? Entre deux écueils que l'État cherche à éviter, celui de l'autoritarisme et celui du risque de dilution de l'autorité publique, l'État peut-il devenir un État régulateur ? État régulateur, celui dans lequel on ne vise plus le mode de création des législations et réglementations économiques par une minorité gouvernante et une minorité d'institutions et de pouvoirs publics, mais où l'on vise expressément l'intervention de la société civile reconnue dans le champ d'élaboration du droit et de l'activité économique, champ dont elle a été exclue. État régulateur, celui dans lequel la construction d'un droit public n'est plus autoritaire, unilatérale, coercitive et ineffective, mais édictée et usitée en relation avec la société civile formelle (groupes et institutions juridiquement nommés, reconnus comme compétents, et titulaires de droits et d'obligations), ou même la société civile informelle (existante et dynamique mais non enregistrée par le droit officiel formel).

Dans l'absolu, la société civile pourrait réintégrer la construction de la gouvernance nationale, par la participation à la mise en œuvre de mesures de politiques publiques sectorielles et appliquées, par la participation à l'élaboration du droit formel, etc. Elle peut le faire, soit en apportant à l'édifice de la gouvernance nationale des éléments de droit formalisés dans la société civile enregistrée, soit en présentant des aspects de droit informel usités par une société civile non connue mais éventuellement acceptables par l'État producteur de normes, s'ils sont susceptibles de répondre aux exigences actuelles d'efficacité et de juridicité, exigences qui dépassent aujourd'hui l'État seul ou l'État isolé par ses sociétés civiles. Ceci explique que des spécificités endogènes, propres à l'État en développement, tels que la richesse du droit de l'informel, les processus de régulation des comportements et des infractions, les règlements non juridictionnels, conçus par la société, retrouvent aujourd'hui une respectabilité, dès lors que ces spécificités s'accroissent des exigences libérales modernes, et dès lors qu'elles se présentent comme une des modalités d'application de celles-ci. Les procédés informels de participation et d'implication des individus ou des communautés commencent ainsi à être « travaillés » pour favoriser la participation, élément constitutif de la démocratie libérale, élément problématique également en Europe, et que les États en développement sculptent et re-sculptent d'années en années avec les plus grandes difficultés.

Au titre des secteurs non anciens, mais à l'avant-garde cette fois, la question du tourisme durable et plus précisément celle de « l'écotourisme », retient la dernière contribution. L'écotourisme pourrait devenir un témoin de l'extension du champ d'intervention environnemental des pouvoirs publics ; deux raisons y conduisent, l'écotourisme apparaît, d'une part, comme un nouvel instrument non érodé de conservation des ressources naturelles et des milieux, et, d'autre part, comme un instrument de développement économique national et surtout localisé, dont on escompte qu'il réduise les niveaux de pauvreté, voire élève les niveaux de vie économique des populations riveraines des zones concernées par une activité touristique particulière et encadrée comme telle.

Madagascar recherche une matérialisation empirique du concept de développement durable, sous la forme de politiques publiques, de législation au sens large¹², de financements. L'État malgache entreprend une rénovation de ses dispositifs institutionnels environnementaux, et à l'intérieur de cette programmation, le tourisme durable, puis l'écotourisme gagnent une place. L'écotourisme renvoie naturellement à une activité limitée, toutefois la notion d'écotourisme est complexe. Au-delà de la maturation internationale du terme, cette notion n'est ni simple, ni simplifiée en terme de définitions, de postulats et de réalisations. Le mérite de Djohary Andrianambinina et de Géraldine Froger est de confronter ces définitions et implications multiples et de les mettre en perspective avec des situations déjà existantes. On cerne mieux alors le type d'activités que l'écotourisme abrite, le type d'acteurs qui s'y adonnent ou y contribuent, les chances et tares de cet instrument que d'aucuns présentent comme une alternative possible aux échecs d'instruments plus classiques¹³ utilisés par les pouvoirs publics, ou détournés par des initiatives privées sans résultats positifs significatifs sur la conservation et l'amélioration des niveaux de vie. Jusqu'alors en friche, et peu traité, l'écotourisme commence à être débroussaillé, les auteurs abordent alors la question des impacts de l'écotourisme, puis celle des conditions par lesquelles l'écotourisme peut devenir un facteur de développement durable. Cette problématique centrale est abordée de manière théorique,

¹² Sur la question des incarnations juridiques du développement durable, dans son aspect de protection, conservation et gestion des ressources naturelles, voir Galletti (2002).

¹³ Tels le zonage et la constitution d'aires protégées soumises à des régimes stricts de police administrative sans tolérance d'activités de prélèvement ou de circulation, ou la constitution de filières touristiques ordinaires supposées induire en elles-mêmes une protection de la nature environnante pour ne pas compromettre la fréquentation future de la zone touristique, ou encore la fixation et le contrôle minimal par les institutions d'État de normes sanitaires et environnementales relatives aux infrastructures touristiques ordinaires, etc.

en s'appuyant sur les travaux de Chaboud *et al.* (2004) relatifs au « cercle vertueux de l'écotourisme », puis confrontée à quelques réalités relevées sur les sites des sept lacs et du parc de Ranomafana.

Par ce dernier article consacré au thème de la gouvernance du développement durable à Madagascar, deux grandes pistes d'intérêts sont ouvertes : la question nettement économique du financement de l'activité écotouristique et du partage équitable des ressources économiques retirées, d'abord, et celle du rôle des pouvoirs publics dans la construction d'une filière économique, législative et réglementaire (encadrement, normalisation sanitaire, mesures incitatives, contrôle, etc.) d'écotourisme, ensuite.

En définitive, il importait que quelques éléments d'analyse, extraits d'une expérience dans un État du Sud, apparaissent et soient explicités : d'une part, parce qu'ils apportent des éléments de réponse à l'ambitieuse question d'ouverture « quelle(s) gouvernance(s) du développement durable face à la mondialisation ? », d'autre part, parce qu'ils sont autant de contraintes et de potentialités croisées qui participent, à Madagascar, d'une volonté de gérer plus durablement les ressources naturelles.

Références

- ALLAIS M. (1945), *À la recherche d'une discipline économique*, Paris, Sirey.
- CHABOUD C., MÉRAL Ph., ANDRIANAMBININA D. (2004), « Le modèle vertueux de l'écotourisme : mythe ou réalité ? L'exemple d'Anakao et Ifaty-Mangily à Madagascar », *Mondes en développement*, vol. 32-2004/1, n° 125, pp. 11-32.
- FÉRAL F. (2000), *Approche dialectique du droit de l'organisation administrative. L'appareil d'État face à la société civile*, Paris, L'harmattan, collection Logiques juridiques.
- GALLETTI F. (2000), « Le développement durable dans les stratégies évolutives de coopération. Contribution à l'étude d'un concept en droit international du développement », *Revue Némésis*, n° 1, pp. 77-101.
- GALLETTI F. (2002), « Le droit de l'environnement, un ensemble de normes juridiques pour le développement durable ? », *Revue Némésis*, n° 4, pp. 239-275.
- GALLETTI F. (2004), *Les transformations du droit public africain francophone. Entre Étatisme et Libéralisation*, Bruxelles, Éd. Bruylant.
- GBOTOGBIA M.B. (2002), « La problématique de l'exercice des droits et des devoirs par les États africains au regard des principes de bonne gouvernance », Thèse de droit, Faculté de Nice.

Galletti Florence.

Introduction à la troisième partie : quelle(s) gouvernance(s) du développement durable face à la mondialisation ? : le cas de Madagascar, 6.

In Froger G. (dir.). La mondialisation contre le développement durable ?

Bruxelles (BEL) : Presses Interuniversitaires Européennes-Peter Lang, 2006, p. 221-233. (EcoPolis (BEL)), 6. ISBN 90-5201-326-8;