

Institutionnalisation et expérimentation juridiques du développement durable forestier et environnemental à Madagascar

Florence Galletti

Engagés dans « l'exercice généralisé de traduction du concept de développement durable dans des formes concrètes d'intervention de l'État vers la société et réciproquement » (Galletti, 2006 : 221), les États organisent diversement des réformes ou des réajustements de plusieurs secteurs de développement économique sur le territoire national. Or tous les secteurs d'activités ne sont pas équivalents en termes d'historicité, de profondeur des réformes, et de pertinence de l'exemple. Certains, tels le secteur forestier, ancien, ou le secteur environnemental, plus récemment apparu dans les politiques et législations des états en développement, seraient davantage perméables aux trois éléments constitutifs du développement durable qui sont la protection et conservation de la ressource naturelle, l'augmentation de la croissance économique avec une meilleure répartition des richesses entre bénéficiaires du développement et la réduction de la pauvreté. L'hypothèse doit être confrontée à chaque État, Madagascar entre tous. Et s'il s'agit, dans une contribution limitée, d'aborder l'immense question du développement durable par le droit et les institutions à Madagascar, on choisit de centrer le commentaire sur deux secteurs d'activité, les secteurs environnemental et forestier malgaches. Ceux-ci, distingués par l'histoire, aujourd'hui s'interpénètrent, voire se confrontent, pour des raisons fonctionnelles (réformes des administrations et des fonctions régaliennes sur les ressources ligneuses et biologiques, intégration horizontale de la dimension environnementale) et écologiques (l'unité écologique des territoires forestiers ne pouvant plus s'accommoder de la superposition de multiples statuts juridiques de territoires et de leurs oppositions).

C'est donc l'ensemble formé d'activités environnementales et forestières malgaches qui a retenu notre attention. Il révèle les cheminements tâtonnants vers une énigmatique gestion « durable » des ressources et des territoires forestiers, entre « institutionnalisation » (première partie) et « expérimentation » (seconde partie) ; il est une vraie illustration de la diversité des acteurs, des actions, et des conflits dans le temps depuis une cinquantaine d'années. Cette illustration s'intègre à l'entreprise comparatiste tentée par les coauteurs de cet ouvrage dédié à l'analyse du cadre des politiques environnementales et forestières dans les États du Mexique, de l'Argentine, du Mali et de Madagascar, à leurs évolutions, et aux conflits de temporalités qu'elles suscitent.

1. L'institutionnalisation du développement durable en matière environnementale et forestière : les acteurs et les temps

1.1. La création institutionnelle : de l'unicité à la diversité des acteurs dans le temps à Madagascar

L'histoire de la construction institutionnelle dans le domaine forestier et environnemental malgache (Sarrasin, 2002), aujourd'hui affichée en faveur d'une gestion plus durable des ressources forestières, est sans doute celle du glissement de l'unicité d'institution qu'ont incarné le ministère des Eaux et Forêts et le corps des fonctionnaires de l'administration forestière (dans sa philosophie, ses méthodes et ses démembrements) vers une diversité d'institutions mobilisées. Sur le terme d'institution, quelques précisions : on utilise le terme d'institutions lorsque l'on fait prévaloir la structure (caractère organique) sur l'activité (pour laquelle on emploie bien vaguement le terme d'acteurs). Existente alors des institutions publiques et des institutions privées. Le qualificatif de « publiques » ou de « privées » est fonction du statut juridique de l'institution, ou de son appartenance à la sphère de l'action publique, ici étatiste (c'est-à-dire l'État central et ses rouages jusque dans les décentralisations), ou de son appartenance à la sphère non publique, sphère des intérêts particuliers et privés porté par un individu ou un groupe.

Le passage, dans le temps, de l'unicité institutionnelle, vers une diversité institutionnelle d'abord publique stricto sensu¹, puis semi-publique², voire totalement privée ou souhaitée telle à brève échéance, s'est traduit par deux mouvements.

Le premier est la réorganisation incessante du ministère chargé du traitement des ressources forestières avec adjonction rhizomique d'autres fonctions. Ainsi, l'historique ministère des Eaux et Forêts, légitimé dans sa fonction par l'antériorité de son administration, héritière de l'administration coloniale des eaux et forêts, a connu deux évolutions : d'abord, son unification, sous les termes de ministère de l'Environnement et des Eaux et Forêts (MINENVEF³), avec le ministère de l'Environnement plus récemment créé⁴ ; ensuite, en 2008, l'adjonction au MINENVEF, du volet « Tourisme » objet jusqu'en 2007 d'un ministère propre, avec une recombinaison désormais tripartite d'un nouveau grand ministère : le ministère de l'Environnement, des Forêts et du Tourisme (MINENFET) en 2008. Précisons incidemment que les « Eaux », entre-temps, ont été déplacées pour relever d'un autre ministère. Dans cette recombinaison, l'ex. département des (Eaux et) Forêts n'a pas perdu son caractère hiérarchique et reste organisé de manière pyramidale. Relèvent désormais de la Direction générale de l'environnement et des eaux et forêts (DGEEF), une série de directions ou services – dont les 22 Directions régionales de l'environnement et des eaux et forêts (DREEF) ; le Service forestier (SF) ; les 107 Services régionaux de l'environnement, des eaux et forêts (SREEF) implantés au niveau des districts, les Cantonnements environnementaux et des eaux et forêts avec 1 500 CEEF et les Triages environnementaux et forestiers (TRIEEF) comme niveaux opérationnels auprès des communes et des *fokontany*⁵.

¹ Faite entre entités publiques, selon des méthodes et instruments de droit public.

² Statut privé, financements privés mais missions de service public ou de gestion du domaine public par exemple.

³ Décret n° 2005-334, 31 mai 2005, fixant les attributions du ministre de l'Environnement, des Eaux et Forêts ainsi que l'organisation générale de son ministère, remplacé par le Décret n° 2007-86, 12 février 2007, du même intitulé, remplacé par un Décret de 2008 fixant les attributions du ministre de l'Environnement, des Forêts et du Tourisme (MINENFET) et l'organisation de son ministère.

⁴ Unification suivie d'un contexte de course concurrentielle aux liens avec les organismes de financement de projets, bailleurs publics ou privés, aux contrats d'expertise, voire aux organismes de recherche, pour une administration forestière qui semblait moins susceptible d'attirer que l'administration de l'environnement.

⁵ La plus petite unité administrative à Madagascar.

Au sein du ministère, des effets de chevauchement ou de doublon sont toujours possibles avec des directions comme celles, en 2007, de la Planification et de la préservation de la biodiversité [DPPB – qui abritait le Service des reboisements, de l’enrichissement des forêts (SREF) et du Domaine forestier national (DF) et le Service des études et du suivi de plan d’aménagement forestier (SESPAF), de la pérennisation des actions environnementales (DPAE), de la valorisation et du développement (DVD) qui abritait le service des transferts de gestion des forêts par exemple, ou de la législation, de l’éducation et des conventions internationales (DLECI)]. Dans la jonction environnement-eaux et forêts, les répartitions et les frontières de compétences sont devenues difficiles, tandis que hors du ministère, d’autres ministères comme la Décentralisation et l’Aménagement du territoire⁶ auraient intérêt à participer à certaines décisions relevant de la gestion durable des ressources et du développement durable des régions, communes et *fokontany*. D’autres ministères sont aussi indirectement concernés, comme celui des mines par exemple.

Le second mouvement est celui du bourgeonnement institutionnel parapublic ou privé – devenant quasiment chargé de mission pour agir sur le domaine forestier et environnemental – à la place du ministère en titre. On renvoie aux multiples établissements publics, parapublics, privés impliqués fortement directement ou indirectement dans la gestion des territoires recelant des ressources forestières. Sur une majorité d’institutions et de programmes le ministère a gardé la tutelle⁷, mais avec d’autres, totalement indépendantes, voire étrangères, telles les succursales de grandes associations ou fondations environnementales ou les programmes relevant directement de bailleurs de fonds, le ministère n’a

⁶ Décret n° 2007-183, en date du 27 février 2007, fixant les attributions du ministre, auprès de la Présidence de la République, chargé de la Décentralisation et de l’Aménagement du territoire ainsi que l’organisation générale de son ministère, remplacé par deux Décrets de 2008 qui ont créé, d’une part, le ministère de la Réforme foncière, des Domaines et de l’Aménagement du territoire, et d’autre part, le ministère de l’Intérieur et de la Décentralisation auprès de la Présidence de la République.

⁷ Tutelle technique sur des institutions telles l’Association nationale pour la gestion des aires protégées (ANGAP), l’Association nationale pour les actions environnementales (ANAE), l’Office national de l’environnement (ONE), les organismes œuvrant dans le domaine de l’environnement et du secteur forestier, ou des programmes ou projets sous tutelle ou rattachés au ministère telle la Cellule de coordination du programme environnemental 3 (CELCO), le Service d’appui à la gestion de l’environnement (SAGE), le programme Protection et gestion durable des ressources naturelles, etc.

pas de lien statutaire, organique ou financier, donc aucun ou peu de moyens de pression ou d'inflexion.

En définitive, participeraient actuellement de l'institutionnalisation du développement durable en matière forestière et environnementale :

- au titre des institutions publiques pures, les principales personnes publiques comme l'État ministériel, législatif et judiciaire, les établissements publics, les collectivités territoriales de type régions, provinces, communes, et leurs représentants sur le territoire ;
- au titre des institutions parapubliques, des institutions sui generis créées en vue d'une mission particulière et directement reliées aux institutions publiques, soit par le procédé de nomination de ses membres (voir les procédés de nomination à l'ANGAP), soit par l'existence d'une délégation de service public et l'exercice de missions de service public ou de gestion du domaine public par exemple, sans toutefois posséder la totalité des critères habituellement utilisés pour caractériser l'existence d'une personne morale publique, soit dans le cadre de Partenariat public privé (PPP) etc. ;
- au titre des institutions privées (reconnues par le droit), les personnes morales de droit privé, ou groupements privés, déclarés formellement sur la base de statuts enregistrés tels que l'entreprise ou les multiples formes de la société commerciale, les fondations [comme la Fondation malgache des aires protégées et de la biodiversité (FAPB) créée en 2005), l'Organisation non gouvernementale (ONG), ou plus étroitement l'association nationale sous diverses formes, y compris celle de l'association reconnue d'utilité publique etc. (exemple encore de l'ANGAP) ; l'association reconnue d'utilité publique faisant l'objet de particularismes en matière d'instruction et de reconnaissance de l'utilité publique avec une appréciation de la nature du but poursuivi (but d'intérêt général), de sa taille etc., des formes de constitution, de fonctionnement, et de contrôle notamment par l'administration, des possibilités de recevoir fonds et legs...

On remarque néanmoins à Madagascar la difficulté de caractérisation rigoureuse de l'appartenance des institutions à la sphère publique ou privée ; le statut par exemple peut être privé, les financements aussi, mais les activités, la mission, voire certaines prérogatives, tout à fait publiques. Le cas de l'ANGAP en est ici le parfait exemple. Le « mélange des genres » juridiques et des critères d'identifications est désormais courant dans les volontés de réformes, du fait de l'influence du système juridique anglophone sur un socle juridique

qui est resté francophone et du fait, dans une mesure moindre, de la volonté de juridiciser dans des formes actuelles des parts de droit malgache endogène. Ce mélange des genres, marqué selon les années⁸, est de plus, non achevé et peu prévisible, débouchant sur des tentatives de rédaction de textes nouveaux proposant de nouvelles institutions aux fonctions voulues opérationnelles mais parfois peu conformes à l'orthodoxie juridique francophone. Mais ces propositions, issues d'expertises diverses, locales, comparatistes ou internationales, rapides, ne débouchent pas nécessairement sur l'accord de la Présidence et de ses services, encore moins celui du Parlement, ni non plus sur la promulgation de textes...

Plus intéressantes que la caractérisation des institutions, les explications possibles du bourgeonnement institutionnel. On retrouve les difficultés de l'organisation bureaucratique de l'appareil d'État, la vision très appuyée par les bailleurs des « commodités » de la gestion privée de l'appareil d'État, à savoir, selon les travaux de Féral (2000), « les collaborateurs privés de l'appareil d'État », « la gestion privée de l'État propriétaire pour ses activités non administratives », « l'administration d'État par délégation contractuelle » par exemple, ainsi que certaines tentatives de contrôle et d'utilisation des personnes associatives par l'appareil d'État et les bailleurs, on pense ici aux phénomènes « d'association déclarée, sherpa de l'appareil d'État » et de « l'intégration ou l'utilisation administrative » ou opérationnelle des associations. Ces derniers phénomènes marquent dans un autre contexte une « colonisation de l'administration de la société civile par l'appareil d'État » (*Ibid.* : 290-339), mais à Madagascar ils doivent être considérés avec prudence. La récupération de la société civile étant très largement le fait de bailleurs de fonds pourvoyeurs d'emplois à la vacation et de fonds, d'une part, la société civile pouvant également tenir l'État par des stratégies proactives de résistances, de contournements, d'autre part, [voir notamment les travaux de Muttenger (2006a, 2006b, 2006c, 2006d)].

⁸ Voir par exemple, en 2004, Loi n° 2004-015 du 19 août 2004 modifiant et complétant certaines dispositions de l'annexe à la Loi n° 90-033 du 21 décembre 1990 portant Charte de l'environnement malgache et de la Loi n° 97-012 du 6 juin 1997 instituant les offices/agences ci-après en tant qu'institutions environnementales du programme environnemental 3 (PEIII) : Agence nationale pour la gestion des forêts (ANGEF), ONE, SAGE, ANAE. Toutefois, pour l'ANGEF, l'ex. MINENVEF « a développé une stratégie interne de réforme de l'administration forestière (DGEF) qui remplace l'option de créer une nouvelle agence parapublique (ANGEF) », (*in* Document officiel : « Troisième programme environnemental de Madagascar – Troisième mission de supervision (11 septembre-16 octobre 2006) – Draft Aide-mémoire », p. 7, version aimablement fournie par Belvaux E. en 2007. Voir aussi Belvaux *et al.* (2006a).

1.2. La création législative et son application : l'évolution de la règle dans le temps à Madagascar

1.2.1. Temps et règles juridiques : une question d'effectivité de droits revendiqués plutôt que de temporalités divergentes entre législations

Dans un pays pétri de cultures malgaches, très diverses, ne serait-ce que par le nombre des ethnies représentées, mais qui partagent un attachement fondamental aux aspects « passés » du temps (cultures de l'antériorité et antériorités comme modes d'explications du présent), on pourrait s'attendre à ce que l'évolution des législations dans le temps (rythme de modifications des législations, ruptures imposées dans leur contenu, utilisation de la législation comme accélérateur du changement social, etc.) suscite des interrogations et réactions fortes de la part des administrés, des professionnels de l'administration et des secteurs forestier et environnemental. Or, pour avoir provoqué un peu cette question auprès d'interlocuteurs divers, membres de l'administration ou du secteur de l'expertise sur projets en foresterie ou en environnement, on constate que les transformations de la législation, par exemple forestière, entre 1997 et 2005⁹, ou sur le Code des aires protégées¹⁰ en 2003-2005, sont connues dans leurs grandes lignes, que les quelques textes politiques marquant l'apparition d'une législation embryonnaire pour l'environnement également¹¹, mais que le rapport du temps au droit n'est que très rarement posé. En tout cas, il n'est pas posé de manière uniforme : c'est un peu une habitude de la discipline juridique en général et le cas malgache ne déroge pas à la règle ; chaque matière juridique se

⁹ Loi n° 97-017 du 8 août 1997 portant révision de la législation forestière (J.O. n° 2449 du 25.08.94, p. 1717), Décret n° 97-1200 du 2 octobre 1997 portant adoption de la politique forestière malgache (J.O. n° 2467 du 01.12.97, p. 2324), Décret n° 2005-849 du 13 décembre 2005 portant refonte des conditions générales d'application de la loi 97-017 du 8 août 1997 portant révision de la législation forestière. (J.O. n° 3024 du 17 avril 2006, p. 2009).

¹⁰ Loi n° 2001-005 du 11 février 2003 portant Code de gestion des aires protégées, Décret n° 2005-013 du 11 janvier 2005 organisant l'application de la loi n° 2001-005 du 11 février 2003 portant Code de gestion des aires protégées (J.O. 956 du 21 février 2005, p. 2568), Décret n° 2005-848 du 13 décembre 2005 appliquant les articles 2 alinéa 2, 4, 17, 20 et 28 de la loi n° 2001.005 portant Code de gestion des aires protégées.

¹¹ Notamment Loi n° 90-033 du 21 décembre 1990 relative à la Charte de l'environnement malgache modifiée par la Loi n° 97-012 du 6 juin 1997 et la Loi n° 2004-015 du 19 août 2004 (J.O. n° 2036 du 21.12.90, p. 2540) (J.O. n° 2436 du 09.06.97, p. 1171) (J.O. n° 2925 du 06.09.04, p. 3107).

réappropriée, on le sait, la question du temps et la question des effets que le juriste fait produire à ce temps qui passe : le droit international et le temps, le rôle du temps en droit civil, l'extinction ou prescription des délits en droit pénal, le raccourcissement dans le temps des procédures de droit administratif, etc., offrent ainsi des raisonnements et des conséquences différentes selon la matière juridique dans laquelle on se situe. Mais finalement toutes les branches du droit ont un lien avec le temps, temps qui détermine certains caractères des droits dont les individus citoyens, les États, ou certaines institutions publiques ou privées se prévalent. Ainsi, par le fait du temps, des « titulaires » de droits ou des « individus qui prétendent jouir de droits » sur les territoires, les ressources naturelles ou les produits, se les verront reconnaître ou confirmés¹². D'autres fois, au contraire, ils seront déchus de ces droits du fait du temps qui s'est écoulé, ou parce qu'ils n'ont pas agi de telle ou telle façon dans le délai (de temps) imparti. Le(s) droit(s) régissant l'activité sur les ressources forestières et les territoires qui les hébergent n'échappe(nt) pas à la règle, le temps faisant ou défaisant des situations que l'on croyait acquises légalement. Ainsi, si l'on croise l'élément droit et l'élément temps, c'est d'abord vers une interrogation sur le renforcement/affaiblissement d'une prérogative juridique dont un acteur (individu ou institution) se prévaut que l'on est amené. C'est l'exemple de la concession malgache de 99 ans à des étrangers, qui confère droit d'usufruit et d'usage d'une zone pendant cette durée, sans jamais transférer de propriété, la terre ne pouvant être vendue à des non Malgaches, et qui s'éteint ensuite, contrairement, par comparaison, à la prescription trentenaire française qui octroie la propriété d'un bien après 30 ans de possession même sans titre.

Dans ces situations aux conséquences économiques non négligeables pour le lésé ou le conforté, il est question, entre deux parties qui s'opposeraient, d'un conflit de possession ou de propriété sur un droit dont l'effectivité est atrophiée ou hypertrophiée par l'écoulement du temps, et il n'est pas question de conflit de temporalités. Le temps s'est écoulé de la même façon pour les deux parties, celui qui bénéficie de la concession par exemple et celui qui l'octroie.

¹² En droit français par exemple, le possesseur trentenaire d'un bien peut en devenir propriétaire.

Il faut bien comprendre cet état de choses et distinguer ce conflit entre acteurs de la question, plus rare, du conflit de temporalités stricto sensu qui met en présence un droit¹³ ou une politique publique¹⁴ X dont les temps se heurtent avec d'autres droit ou politique publique Y, et dont les acteurs/bénéficiaires/ou administrés se plaignent car ceci leur crée un préjudice. Ici on voit une partie qui oppose un temps (par exemple le temps d'un projet d'aménagement pilote de plantations financé par un bailleur) à l'autre partie qui en défend un autre, (par exemple le temps du plan national forestier qui couvre le même territoire). Ce cas se trouve souvent quand une même partie est engagée dans les deux activités (le projet plantation, et le plan national forestier), ou qu'elle doit subir des évaluations de performances de résultats qui conditionnent la suite du soutien, ou qu'elle s'attend à recevoir des subsides économiques à l'issue d'un temps écoulé (voir par exemple les conflits liés à l'attente du reversement des 50 % de droits d'entrée dans les Parcs ANGAP aux riverains chanceux, c'est-à-dire ceux dont les petits projets d'activités présentés aux administrations et retenus par elles ont « séduit » comme projets environnementaux de développement éligibles au reversement du pourcentage sur les entrées en parcs).

Dans l'absolu, au moins en matière de Législation, c'est-à-dire en considérant les lois et règlements entre eux, il ne devrait pas y avoir de conflits de temporalités : la Législation évolue et se transforme selon des formes préétablies, avec une certaine rationalité et avec un traitement réservé aux dispositions juridiques devenues obsolètes¹⁵. Ceci devant prévenir le conflit (de temps) entre deux législations adoptées à des périodes différentes et qui se trouveraient sinon en opposition l'une avec l'autre. En réalité, à Madagascar, ce point est suffisamment problématique pour qu'ait été engagé en 2007, sous le contrôle de la Direction générale du MINENVEF, un début d'analyse sur l'harmonisation et la mise en cohérence des textes juridiques et de procédures dans une dizaine de grands domaines¹⁶ de l'activité publique et privée, dont les secteurs « environnement » et « eaux et forêts » qui n'échappent pas aux doublons, désuétudes, incohérences textuelles, absence de décrets d'applications, contradictions de procédures, à l'intérieur du secteur, ou face à des secteurs qui traitent d'un même

¹³ Une législation par exemple.

¹⁴ Diligentée par une administration centrale – émanation du pouvoir Exécutif – avec, ou sans, renfort du Parlement/Assemblée – émanation du pouvoir Législatif.

¹⁵ Abrogation, désuétude, modifications dans le texte initial, information publique sur la modification de législation, etc.

¹⁶ La cohérence devant s'apprécier à l'intérieur du secteur dans un premier temps mais aussi au regard des autres secteurs.

territoire ou d'une même question sous un autre angle (voir l'importance du service des domaines et du foncier par exemple quand se posent des questions relevant de l'environnement).

1.2.2. L'évolution des règles et des attitudes institutionnelles

En matière d'action publique ou privée de foresterie, et plus largement, portant sur les domaines forestiers et les ressources forestières, alors que le droit international relatif aux forêts et aux activités économiques greffées a été marqué par un certain immobilisme jusqu'à ces dernières années, les droits nationaux ont fait évoluer leur Législation (lois, décrets, arrêtés, conventions du secteur) et tenté de modifier les pratiques (Galletti, 2006). En sus de l'apparition de nouvelles lois¹⁷ ou de réglementations¹⁸ visant les domaines publics et privés forestiers de l'État, ou ceux de particuliers, on perçoit aussi des aspects de refondation de l'appareil d'État par le biais de ses administrations chargées des départements « eaux et forêts » ou « environnement ». On a de nouvelles terminologies, de nouveaux organigrammes institutionnels de ces administrations, de nouveaux usages du pouvoir réglementaire (par décrets, arrêtés, directives, notes de services, etc.) et du droit administratif ou pénal, de nouvelles pratiques et références inculquées aux agents de l'État affectés à ces départements spécialisés.

Toutefois, l'organisation rénovée – ou voulue telle – des comportements des fonctionnaires, des nouvelles hiérarchies et nouveaux recoupements au sein du ministère, et de la révision du cadre de l'économie forestière, se heurte à des caractéristiques anciennes et ancrées du système juridique régissant le secteur « eaux et forêts » : celles de la prégnance de l'État sur cette ressource¹⁹, l'impuissance de ses agents sur un tel territoire, la délicate mutation des relations gouvernés/administrés/usagers/exploitants vers la citoyenneté active, participative et revendicatrice de droits sur la ressource forestière²⁰. Le glissement ne peut qu'être difficile, de l'autoritarisme des services administratifs et de l'unilatéralisme des instruments juridiques utilisés, vers plus de transparence et d'informations sur l'activité des pouvoirs publics « forestiers » ou des pouvoirs publics concernés un temps par le

¹⁷ Voir par exemple, Loi malgache n° 97/017 du 8 août 1997 portant révision de la législation forestière.

¹⁸ Décret n° 2005-849 du 13 décembre 2005 portant refonte des conditions générales d'application de la Loi n° 97-017 du 8 août 1997 portant révision de la législation forestière.

¹⁹ Au point que certains utilisent l'expression d'« État forestier ».

²⁰ Droits d'accès, de gestion, d'exploitation, de brevets, de partage des bénéfices...

secteur ou le territoire forestiers (voir ici le ministère de la Décentralisation, ou celui de la Réforme foncière, des Domaines et de l'Aménagement du territoire, ou même l'ancien ministère du Tourisme). Par ailleurs, la physionomie des entreprises du secteur privé économique vivant de la filière forestière n'évolue pas véritablement, avec un « ascenseur social » qui ne joue pas ou peu pour des communautés locales ou les individus qui n'accèdent pas facilement au statut d'exploitant ou de membre de coopératives d'exploitants par exemple. Si les textes législatifs/réglementaires et les procédures d'encadrement du secteur forestier et environnemental évoluent et se superposent dans le temps, l'interventionnisme économique étatique tente de se maintenir, dans ses formes traditionnelles, ou avec des inventions ou récupérations ; quitte ici à transformer un peu son rôle et à s'orienter vers des solutions alternatives comme ce qu'a été l'engouement pour le procédé dit du « transfert de gestion des ressources naturelles » et ses applications de 1996 à 2006. Les dispositions juridiques en faveur d'une énigmatique gestion durable des ressources forestières traduisent ces tendances.

1.3. Transformations accélérées de l'interventionnisme, temps court des réformes juridiques et conflits de temporalités à Madagascar

La déforestation est une préoccupation depuis les années 1960²¹ et ses conséquences socio-économiques depuis environ une quinzaine d'années à Madagascar, avec des initiatives de recherches anciennes, multipliées depuis 1996 [voir, par exemple, Banque mondiale (1993), Aubert (1999), Razanaka *et al.* (2001), Fanokoa (2007), etc.], date de réalisation d'un inventaire forestier auquel nombre d'auteurs ont pris l'habitude de se référer. Cette situation est conforme avec l'apparition de nouvelles politiques forestières en Afrique, marquées par des transitions (moins de répression, plus de participation) qui viennent se greffer sur le socle des administrations forestières aux principes de fonctionnement, d'action et de législation héritées des périodes coloniales (Bertrand *et al.*, 2006). Ces transitions théoriques, ou moins souvent, opérationnelles, ont été possibles suite à l'affaiblissement structurel, fonctionnel, puis chronique, des administrations soumises aux processus d'ajustement structurel et aux plans de stabilisation financière imposés par les institutions financières aux États en développement dans les années 1990 (Galletti, 2000).

²¹ Voir les grandes ordonnances malgaches de 1960, 1961, 1962 par exemple.

Le droit public d'un État en développement, dont l'objet est l'organisation des pouvoirs publics politiques, administratifs et judiciaires et la mise en œuvre de l'action publique définie par les gouvernants et appliquée par leurs administrateurs, est une construction continue (Galletti, 2004). Or depuis la décennie 1990, ce droit public doit modifier ses fondamentaux le plus rapidement possible. Les bases que sont la domanialité publique, le service public, la puissance publique, la responsabilité de l'État, la centralisation, sont remises en cause et repensées, dans un temps court, alors qu'elles ont essaimé et pris racine au long du XXe siècle. La modification doit se faire au profit de nouvelles méthodes (les procédés d'« agenciation » plutôt que l'administration classique wébérienne), de nouveaux acteurs (le chantier de la transformation des législations et droits matériels plus favorables et plus attractifs pour les acteurs privés) et d'une nouvelle conception du rôle de l'État (régulation du jeu des acteurs privés supposé plus efficace, ainsi en matière de gestion/conservation de certaines ressources naturelles où les services de l'État ont été stigmatisés comme défaillants ou trop coûteux). Incontestablement, le mouvement récent de libéralisation prend la forme de nouveaux modes d'interventions publiques dans deux directions : celle du droit économique lié au secteur environnemental et à la gestion des ressources forestières de l'État malgache biologiquement doté, et celle des rapports juridiques de l'État avec la société civile ou une part de celle-ci (Galletti, 2007).

Ceci imprime un rythme aux institutions qu'elles n'auraient pas suivi d'elles-mêmes et qu'elles ont toutes les difficultés à suivre. De là, naissent des conflits de temporalités entre institutions publiques, ou avec des institutions privées, dont il est utile d'essayer d'identifier la présence et les formes. En particulier, la mise en exergue de la société civile malgache redonne la parole à certains acteurs qu'on a crus silencieux et on voit paraître des conflits de temporalités entre acteurs et entre institutions. Des acteurs locaux s'accrochent à des modes plus anciens de gestion et de régulation et refusent de recevoir un droit de l'État officiel et vindicatif, d'autant que ce droit étatiste – autrefois autoritaire – vacille désormais sous les impulsions libérales souvent contradictoires des multiples bailleurs présents sur le territoire national. Le développement d'une société civile plus dense, juridiquement formalisée (syndicats, associations, entrepreneurs) favorise également l'apparition de conflits de temporalités au sens où les acteurs réclament une transformation extrêmement rapide d'éléments de législation, ou la création de certains pans de législation, ou l'abrogation pure et simple de carcans administratifs (règlements, procédures) dans des temps courts, tels les temps qui existent dans les transactions commerciales privées ou les arrangements, temps courts auquel l'administration nationale

interventionniste ne peut se résoudre sous peine d'implosion (les récriminations permanentes sur le délai de reversement des parts de droits perçues par l'ANGAP, à certaines communes, ou projets communautaires en sont un exemple).

Ce n'est pas frontalement que la question temps et droit gagne à être abordée (voir *infra*), mais c'est au travers de la transformation accélérée de l'État (structures, méthodes d'actions, et types de politiques publiques) imposée par des pressions internationales et exogènes qui en font une condition du soutien, que le temps réapparaît d'une manière plus éclairante. C'est dans ce contexte spécial de l'institutionnalisation du développement durable à Madagascar que des expérimentations sont essayées en matière environnementale et forestière.

2. L'expérimentation du développement durable en matière environnementale et forestière : conflits d'acteurs et de temps

2.1. L'expérimentation juridique : le droit expérimental contre les invariants du droit à Madagascar ?

L'expérimentation juridique renvoie ici aux sollicitations adressées actuellement au droit pour réguler des conflits sur l'accès à la ressource forestière ou empêcher des atteintes aux ressources ou territoires menacés. Par pragmatisme, parfois opportun et parfois de manière fantaisiste, l'invention et l'application d'un droit expérimental sont demandées. Or, ce droit expérimental (contenu, prescriptions) n'est pas forcément compatible avec les invariants, ou fondamentaux, du droit, qui ont fondé l'ordre juridique interne de l'État.

2.1.1. Les fondamentaux du droit comme invariants ? Une question cruciale à Madagascar

Composé de différentes matières, à principes et à autonomie marqués, le droit, comme discipline juridique, se divise en deux ensembles dans la tradition francophone : le droit privé (droit civil, commercial, pénal, etc.) et le droit public (droit administratif, constitutionnel, de l'environnement, international...). Schématiquement, le droit public est destiné à gérer les activités administratives et les relations des personnes publiques administratives entre elles et avec les particuliers, tandis que le droit privé concerne normalement les relations entre particuliers, et les relations juridiques se formant autour des intérêts privés particuliers à un individu, ou un regroupement de biens.

Or, dans le monde francophone auquel Madagascar s'est référé, au moins à une période, le rapport du droit privé et du droit public au temps a longtemps été différent. La perception qu'en ont les agents du pouvoir politique et administratif, également. En effet, le droit apparaît prioritairement comme une tradition conservatrice statique en droit privé, et comme un instrument de pérennisation de l'action publique étatiste en droit public.

En droit privé, tel qu'hérité de la philosophie napoléonienne (inspiration du Code civil français de 1804 par exemple), le temps est censé jouer un rôle de sécurisation juridique des droits acquis. La sécurisation, par un droit stable, des droits matériels, est chère au droit privé ; les droits des individus ou des sociétés ne doivent pas pouvoir être aisément remis en cause, ni même transformés rapidement ; d'où une certaine lourdeur, solennité, et parfois le coût de certaines procédures déclaratoires de droit ou destinées à enregistrer des droits. C'est le sens du formalisme et de l'officialité. Un droit fait pour durer et ne pouvant pas facilement être remis en cause.

En droit public, ce qui est en cause, ce sont les instruments juridiques de l'interventionnisme de l'État puissance publique (l'acte juridique unilatéral, les régimes de droit public dérogatoires au droit ordinaire et qui permettent une action forte de l'État, les contrats publics, les politiques publiques diligentées à partir des ministères...). Ici, le temps a longtemps servi comme appui à la construction de modes monolithiques de gouvernance et d'intervention publique dans le domaine forestier. On s'est habitué à ces fonctions traditionnelles du droit public, à la fois normative, organisatrice, conservatrice, véritable cadre de pensée et d'action dans lequel s'est engouffré l'État malgache post-indépendant, à l'instar, pour partie, des vieux États européens, à l'exception de l'Angleterre peu concernée par la discipline du droit public²².

Pour le droit public ou le droit privé donc, le temps a paru comme un allié nécessaire à l'établissement de droits forts, ou supposés tels, au profit de l'État et de ses structures d'abord, au profit de certains privés titulaires de droits à opposer à d'autres privés qui n'en bénéficient pas, ensuite. Le temps est ici censé jouer pour le droit et la sécurisation juridique et le conflit de temporalités n'était pas même envisageable. Le Législateur, le gouvernement et les fonctionnaires des administrations supposent et défendent que le « rouleau compresseur » juridique va s'appliquer uniformément sur un territoire national forestier et va convaincre le plus grand nombre au besoin par la coercition. Ce point est important car à Madagascar, ni la relativité du postulat du droit privé

²² Système anglophone de *Common Law*.

obligatoire, ni l'incertitude sur la pérennité des droits octroyés aux privés (individus, entreprises, associations), ni les difficultés de mise en œuvre du droit public par les administrateurs et les agents sur le terrain, n'ont modifié le discours, voire la croyance, en un droit « pilier », fondamental, appuyé sur de grands principes inébranlables : typologie du domaine public forestier ou protégé, règles juridiques d'accès aux ressources, instruments d'aménagement du territoire, physionomie de l'administration, par exemple.

2.1.2. La remise en question des invariants du droit ? Une issue incertaine à Madagascar

C'est à l'orée des années 1990-2000 que la philosophie du droit privé d'une part, et du droit et de l'action publiques, d'autre part, s'infléchit, entraînée dans les Pays en voie de développement, par les purges économiques et les transformations du droit économique. Au plan du droit privé, c'est l'idée de l'effort vers plus de sécurisation juridique des droits accordés aux privés, pour soutenir les investissements privés, qui se développe. Elle a seulement abouti à simplifier certaines procédures administratives, et à faciliter l'accès et l'information à ces procédures²³. Au plan du droit public, la philosophie cinquantenaire de l'action publique et de l'usage des dispositions juridiques (voir *supra*) commence à être perçue différemment. Les causes de ce changement de perception sont attribuables aux effets de la mondialisation sur les droits nationaux, et au passage du droit de l'organisation à un droit de la dérégulation, non anarchique mais plus flexible, sous l'arbitrage d'un État qui se doit d'être plus régulateur qu'interventionniste. La part de suggestion des bailleurs de fonds et des créanciers de l'État en faveur d'un droit expérimental, ad hoc, provisoire si besoin, mais rapide et reproductible à des situations similaires, est ici essentielle. Il a comme première vertu d'être mobilisable, et même réquisitionné, très rapidement, au contraire du droit en vigueur accusé d'être trop long à mobiliser ou à modifier.

2.1.3. Le droit expérimental comme remède aux conflits de temporalités ? Miracles et dangers à Madagascar

Par retournement de situation, le droit parfois pointé du doigt comme la cause d'un conflit de temporalités devient aussi le remède, sous condition d'endosser le caractère flexible, expérimental, etc. On voit ici que le droit public classique, face à un conflit, dont par certains aspects il

²³ Voir la mise en place du « Guichet unique » pour les entreprises par exemple.

est la cause, pourrait être requis pour organiser des solutions inattendues, difficiles, telles que l'articulation du droit formel et du droit de l'informel, la remise en cause de l'administration centralisée, le soutien à un droit jurisprudentiel, la construction d'une régulation étatique dans des secteurs d'activités où il n'avait pas institué de contrôle complexe... Faute d'y parvenir dans un délai raisonnable, la tentation n'est-elle pas – et elle est connue des diverses branches du droit – de recourir aux arrangements (juridiques) provisoires. La procédure est utilisée entre États en droit international par exemple, et elle trouve(r)ait des occasions de se développer à un échelon national sous la forme d'un droit public ou privé expérimental : un mode de comportements provisoires des parties en conflit sur la zone forestière visée, ou quelques mesures provisoires de gestion, le temps qu'une résolution définitive d'une ou de plusieurs questions intervienne, par voie législative ou réglementaire, par décision d'arbitrage, par jurisprudence, ou même par voie d'accord... Ces formes provisoires de droit qui viendraient éteindre justement un conflit de temporalités appellent une remarque. Elles ont les avantages du droit rapide, flexible, empirique et expérimental. Elles en ont aussi les limites et les dangers dans des situations concrètes où les intérêts économiques sont exacerbés et où le risque de se perdre dans une nébuleuse d'acteurs aux intérêts difficilement identifiables est permanent. Elles sont enfin, dans le contenu de leurs prescriptions (souvent d'inspiration anglo-saxonne), parfois totalement incompatibles avec les règles juridiques en vigueur (d'inspiration francophone). D'où des hiatus juridiques importants dont nul ne peut prédire l'issue, tandis que les responsabilités de ceux qui les proposent sont évanescences.

2.2. L'expérimentation planifiée : les plans et objectifs et leurs temporalités à Madagascar

Par expérimentation planifiée, on renvoie à la succession dans le temps des plans et objectifs politiques et à leurs évaluations, quand elles se font, mais aussi à la conception/exécution de multiples projets de bailleurs de fonds appliqués au domaine environnemental ou forestier à Madagascar. L'expérimentation est continue comme le montrent les changements multiples de dénomination des cadrages publics ou des projets privés. Elle se veut aussi organisée : avec les trois grands plans environnementaux malgaches et leurs suites (Froger et Méral ; Andriamahefazafy et Rakotovao, cet ouvrage). L'État malgache recherchant une concrétisation du concept de développement durable et entreprenant, à l'intérieur de cette programmation politique, financière et opérationnelle, une rénovation de ses dispositifs institutionnels et environnementaux. Est en cause ici la maîtrise de l'agenda politique dans

le domaine environnemental et forestier, finalement très convoité, à la fois par les hommes qui animent les institutions d'État – ce qui est normal en définitive –, par les responsables au sein des institutions d'aide ou d'investissements, et par des individus défendant des intérêts catégoriels professionnels privés et corporatistes. La vision de la « Révolution verte », celle de « Madagascar naturellement », ou récemment le document cadre « *Madagascar Action Plan (MAP)* » valant plan quinquennal pour le pays (2007-2011) ont témoigné de la volonté de conserver la main sur un panel de domaines d'intervention. Le ministère de l'Environnement des Eaux et Forêts et du Tourisme est notamment concerné par la mise en œuvre du 7^{ème} engagement du MAP et de la politique forestière. Au-delà du volontarisme politique que traduit l'exercice de planification(s) successive(s) et les enchaînements de programmations de ce que devraient être l'interventionnisme public et les actions privées, on peut s'interroger sur ces focalisations sur des priorités toujours renouvelées, à un rythme cadencé, sans que les précédentes aient jamais été totalement atteintes. Le temps des cabinets ministériels est fondu avec celui des conseillers de grandes institutions de conservation et de soutien, ou d'investissements, désireux d'expertises et de changements à réaliser dans des délais très courts (par exemple de 1 mois à 3 mois, rarement jusqu'à 9 mois, octroyés pour des expertises sur des sujets juridiques pourtant très complexes, de 6 mois à 1 an posés pour la traduction, en textes, des conclusions des expertises, ce qui comprend rédaction du nouveau texte, acceptation par les services de la primature, promulgation...) dans un contexte déjà très difficile d'exercice par les administrations malgaches de leurs missions essentielles. On peut retenir, entre autres, une récente étude/expertise de 2006-2007 visant à modifier les textes et surtout les fondements profonds des règles de la domanialité publique d'inspiration francophone pour permettre l'instauration d'un régime de concession de terres protégées très ouvert, voire même la possibilité de transférer la propriété publique de ces terres à des individus privés ; à cette occasion, des questions – telles les relations juridiques et politiques entre l'association qu'est l'ANGAP et le ministère de tutelle MINENVEF, l'étendue des pouvoirs de l'ANGAP, le sens de la délégation de missions octroyées, l'extension ou la limitation de celles-ci au-delà d'une simple gestion et dans quels intervalles de temps – ont été envisagées ; à notre connaissance, cette expertise MCI/BAMEX sur ce sujet n'a pas débouché sur une modification frontale de législation, ni sur l'apparition de nouveaux instruments juridiques transférant à des investisseurs privés des droits sur les territoires classés protégés couverts par des statuts protecteurs.

2.3. *L'expérimentation institutionnelle : la recherche de nouvelles structures et de nouveaux acteurs à Madagascar*

À Madagascar, structures et acteurs associés aux secteurs forestier et environnemental ne manquent pas ; évoquons par exemple tous ces partenaires administratifs, techniques et financiers du Plan environnemental 3 (PEIII) concernés à un titre ou à un autre par les secteurs forestier et environnemental ; les membres du ministère de l'Environnement, des Eaux, et Forêts, de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche ; la Direction générale des domaines ; le ministère de la Justice ; le Bureau indépendant anti-corruption (BIANCO) ; le ministère de la Fonction publique, de l'Aménagement, de la Décentralisation, des Finances et du Budget, des Mines et de l'Énergie ; les agences d'exécution (AGEX) ; les cadres déconcentrés aux niveaux régionaux et les partenaires stratégiques et financiers du PEIII ; le secrétariat multibailleurs ; les institutions de coopération ; les programmes, tel le Programme national foncier... Par ailleurs, l'expérimentation et l'élargissement du cercle ne font pas peur. Récemment analysée en matière de gestion locale avec des illustrations diverses²⁴, il importe aussi d'aborder l'expérimentation institutionnelle à un niveau étatique : ce à quoi elle renvoie, ce qu'elle poursuit.

L'expérimentation sert là à tester une nouvelle gouvernance étatique, dans un secteur donné, ou sur un ensemble d'objectifs. Mais l'Institution étatique a-t-elle la capacité d'absorber ces réformes de gouvernance dans leur principe, de les mettre en œuvre par la législation, l'intervention publique, et l'établissement d'un réseau d'acteurs sur qui elle peut compter et s'appuyer ? Au profit de quels successeurs se désengager d'un secteur forestier ancien et d'un secteur environnemental manne financière, et surtout comment se désengager si ce n'est par un retrait physique administratif du territoire et par de la dérégulation ? Or ces deux attitudes ne sont pas sans risque. De plus, il est mal aisé, face à des fonctions longtemps mal exercées par les services centraux ou contestées (comme l'organisation administrative et commerciale du secteur des activités forestières), de s'engager dans le changement de mesures, même si des « solutions » pragmatiques d'inspiration anglo-saxonne sont largement proposées. En définitive, le faire faire plutôt que réaliser soi-même, le recours à des fonds privés, aboutissent pour l'État ministériel à se trouver face à de multiples structures et acteurs le dépossédant de la gestion opérationnelle d'un secteur clef. Le risque est de passer de la situation où des instruments étaient utilisés par des

²⁴ Voir Froger et Méral ; Andrianambinina et Andriamahefazafy ; Rabaovololona et Ralalaoherivony in Chaboud *et al.* (2007).

pouvoirs publics (mal ou bien) à une situation où ils pourraient être détournés de leur fonction par des initiatives privées sans résultats positifs, sans responsabilité, et sans légitimité. C'est sans doute pour cette raison que l'État s'est engagé dans des expériences de gestion communautaire localisée des ressources forestières, et de décentralisation des pouvoirs et compétences sur les ressources naturelles transférées, ou à transférer, aux collectivités locales. Il y a ici recherche de structures et de nouveaux acteurs mais sans disparition étatique centralisée ou déconcentrée et qui, au contraire, s'y ajoutent.

Pour éviter toute confusion, précisons qu'à Madagascar, les expériences de « gestion communautaire » pastorale et de la forêt – qui sont stricto sensu des expériences de gestion de la ressource forestière de type plus localisée (par rapport à une gestion centralisée, déconcentrée et technocratique ou technique) et de type responsabilisante (par rapport à une gestion dont la décision est ôtée aux populations riveraines) – existent depuis 1996 [voir par exemple, RESOLVE-PCP-IRD Consortium (2005)]. Elles portent également sur les ressources du littoral, ces dernières générant des questions différentes à Madagascar aussi bien en termes de droit, d'économie ou d'anthropologie (Chaboud, 2007, 2006 ; Chaboud et Goedefroit, 2002 ; Goedefroit, 2006) que l'on n'aborde pas ici. Ces expériences ont historiquement précédé de quelques années le processus politique et administratif débutant de « décentralisation des compétences et des pouvoirs » du pouvoir central vers les collectivités locales. On ne confondra pas les expériences de gestions communautaires des forêts ou d'autres ressources, très commentées à l'occasion de l'évaluation commandée de ces expériences, avec le phénomène distinct de « décentralisation » actuellement embryonnaire et peu perceptible qui est, lui, un processus tout à fait juridique, administratif et politique, recommencé avec des avancées tangibles depuis trois années à peine à Madagascar²⁵, sous divers aspects.

²⁵ La décentralisation était déjà au programme du Président de la République malgache Didier Ratsiraka, en 1999. Elle a été stoppée lors de sa chute en 2001, puis a été remise à l'ordre des priorités et actions sous le régime du Président Marc Ravalomanana entre 2002 et le 17 mars 2009, date à laquelle les pouvoirs présidentiels ont commencé d'être transférés à l'issue des procédures suivantes : - Ordonnance n° 2009-001 du 17 mars 2009 du Président Ravalomanana conférant les pleins pouvoirs (présidentiels et du Premier Ministre) à un Directoire militaire et Décret n° 2009/239 du 17 mars 2009 portant dissolution du Gouvernement, puis signature par le Président du Directoire militaire de l'Ordonnance n° 2009-002 du 17 mars 2009 portant transfert des pleins pouvoirs à M. Andry Rajoelina, puis nouvelle organisation des pouvoirs formalisée par M. Rajoelina par Ordonnance n° 2009-003 du 19 mars 2009 instituant le régime de transition vers la IV^{ème} République. L'actuel Président de la République est

Parmi eux, il y a, entre autres, la question d'une décentralisation des compétences, pouvoirs, finances, responsabilités, en matière de ressources naturelles, vers des collectivités locales à statut restrictivement et légalement défini (communes, provinces, régions), d'une manière précisément orchestrée. La décentralisation de la gestion des ressources naturelles, forestières ou non, est donc un des aspects de la décentralisation en marche à Madagascar. Ce faisant, elle succède aux expériences de gestions communautaires, sans les remplacer à ce jour, et sans que l'on sache si elle va, ou peut, les englober. Il y a là une vraie situation de concurrence, voire de conflits, entre ce qui n'est finalement qu'une tentative expérimentale décennale de faire gérer des ressources par ceux qui les exploitent et qui vivent au plus près d'elles dans un pays immense ; ceci s'apparente à une véritable mutation de toute la philosophie et la pratique des affaires publiques et politiques qui serait de transférer le pouvoir politique et administratif à des collectivités locales, liées par de nouvelles règles hiérarchiques, et investies du pouvoir de gérer les affaires locales, sans, ou avec moindre, contrôle du pouvoir central, de ses représentants et de ses institutions. Autour de la mise en place, possible ou dirimante, de la décentralisation, il y a des implications et changements d'échelles dépassant très largement le fait de savoir si les (simples) transferts de gestion des ressources forestières par contrats, ou si les contrats juridiques de Gestion contractuelle des forêts (GCF) doivent ou non se proroger dans l'avenir. Ces dernières questions, certes utiles, peuvent trouver réponses dans des rapports d'évaluation visant l'état des ressources forestières qui ont été gérées par les populations et le niveau de développement économique de ces populations ayant participé à ces expériences ; mais ces points ne peuvent pas se substituer aux gestions décentralisées au sens juridique du terme, ni dissimuler « La » question de l'évolution vers la décentralisation malgache avec tous les renoncements qu'elle impliquerait pour un État central encore réticent. Des exemples concrets, cités dans un article de Belvaux (2007) et inscrits dans des résultats de projets (Belvaux *et al.*, 2006) visent le cœur du problème de la décentralisation malgache des ressources naturelles et l'éclairent comme processus, comme objectif et comme leurre parfois.

Enfin, au-delà de toute rhétorique sur l'organisation administrative et politique décentralisée, il n'est pas inutile de rappeler que ses représentants sur le territoire, tout en constituant l'institution

Andry Rajoelina. Sur ce processus constitutionnel, voir Bolle : « Changement de légalité à Madagascar », site juridique <http://www.la-constitution-en-afrique.org/> ; la place accordée aux décentralisations devra être réanalysée à la lumière de ces changements.

décentralisée sont en même temps des acteurs de cette institution, donc des acteurs publics même si certains agissent parfois en contrariété avec leur fonction et leur statut comme des pouvoirs privés ; c'est un écueil toujours affleurant.

Reste que concernant la situation actuelle, en matière de conflits d'accès, le recours aux pouvoirs administratifs ou aux tribunaux est très rare. En cas de conflits entre acteurs, le déséquilibre est net entre les pouvoirs de représentants de l'État vis-à-vis de la communauté locale et les pouvoirs des institutions locales pures vis-à-vis de la communauté locale. Il existe des capacités de la population – par le biais de ces institutions locales – à dégager des processus de prises de décisions plus collectives qu'individuelles ou unilatérales ; ainsi d'aucuns relèvent « les capacités à la gestion et à la gouvernance de leur communauté » (Buck, 1997). Par ailleurs, les réglementations internes aux communautés, anciennes ou renouvelées persistent ; elles tendent à être fatalement modifiées par des contraintes réglementaires externes que sont les textes officiels. Une part des réglementations internes fait l'objet d'une formalisation et deviennent des *Dina* reconnues par le pouvoir central, d'autres continuent d'exister sans avoir été recouvertes du sceau de la légalité « moderne » et il est difficile de dire si leur efficacité en est ou non amoindrie ; leur connaissance en est beaucoup plus limitée fatalement. Dans tous les cas, des autorités sociales, de type *Mpanjaka* ou comité des vieux, etc. veillent à l'application des réglementations locales d'autant plus fortes que l'éloignement géographique des pouvoirs administratifs centralisés ou déconcentrés existe (*Ibid.*). Enfin, on note la tendance à faire passer en *Dina* des prescriptions de droit formel et contemporain, en espérant ici faire entrer le droit « par le goulot » des réglementations localisées²⁶. C'est une tendance de tous les ateliers de restitution de projets visant la gestion durable des ressources à Madagascar ; ils prescrivent systématiquement une série de présentations des résultats dans les provinces ainsi que des efforts d'appropriation par les communautés des prescriptions et recommandations. Il s'agit d'ailleurs ici davantage d'un procédé de transfert et d'insertions dans les structures sociales que de véritable appropriation, par celles-ci, des discours et des prescriptions sur la « durabilité » de la gestion ou des ressources en cause.

²⁶ Voir sur cette question des *Dina*, plus largement, Bérard (2009).

Conclusion

En général, le conflit entre acteurs titulaires de droits ou les revendiquant, dans le cadre du secteur forestier ou environnemental, porte sur des aspects comme le territoire, l'accès, l'exploitation, la valorisation de la ressource, les confrontations dans le temps – de droits acquis ou réclamés, ou – de projets de développement, par exemple. Les conflits de temporalités (définis *supra*) ne sont donc qu'une petite partie des conflits entre acteurs. D'ailleurs, au plan du droit, l'abord du conflit par la notion de « temps » ne va pas de lui-même. L'abord n'est ni immédiat, ni évident. On l'a appliqué à des terrains malgaches, au niveau national (voir cet article) et au niveau de deux localités (Andriamahefazafy et Rakotovo, cet ouvrage). On le propose sous l'angle de la gouvernance dont les caractères évoluent²⁷, gouvernance que l'on croise avec la question de la gestion des ressources naturelles du secteur forestier, environnemental, mais aussi, par extension, du secteur touristique ; du moins pour une part de celui-ci qui s'implante à l'orée des territoires forestiers protégés ou remarquables, qui en vit et est à l'évidence affecté par ce qui se décide ou ne se décide pas en terme de politiques et de législations forestières et environnementales protectrices²⁸. La gouvernance naît originellement dans le cadre de politiques de l'État centralisé et se trouve en refondation avec le concept de développement durable et les tentatives d'applications juridiques pour la durabilité : modalités de gestion rationnelle et responsable des ressources forestières floristiques et faunistiques et de leurs produits, irruption de la décentralisation comme mode de gestion de la richesse naturelle, recherche de formes sociétales d'usage collectif et de conservation des biens environnementaux.

Ce faisant, l'intérêt n'est plus de recenser exhaustivement les conflits de temporalités stricto sensu qui se laisseraient appréhender, tâche impossible et finalement vaine, tant les pas de temps internationaux²⁹, nationaux ou locaux ont d'occasions de se heurter, mais

²⁷ Ce qui implique de considérer la caractérisation et la critique de l'appareil d'État hérité des années 1960, l'évolution des doctrines du développement, l'apparition de la « bonne gouvernance » et sur critères institutionnels et juridiques de cette nouvelle gouvernance en cours d'implantation.

²⁸ C'est ici le sens, au moins l'un des sens du récent regroupement du tourisme avec le ministère.

²⁹ Ceux de conventions internationales par exemple, *via* les conférences des parties, dites COP, qui, le plus souvent suggèrent des délais aux États partie pour adopter des mesures, ou entreprendre des actions, ou conditionnent, de fait, le

il est de montrer que, dans un État, les transformations des règles juridiques au long de l'histoire et dans un secteur ne sont pas (que) le résultat du hasard, du chaos juridique, du mimétisme manqué ou du caprice des dirigeants, ou des acteurs, ou des bailleurs. En effet, le droit ne se transforme pas (vraiment) parce qu'il est issu de la société qui « joue des coudes » pour faire prévaloir tels ou tels conceptions ou intérêts, mais aussi parce qu'il est le fait et le produit d'un État qui évolue perpétuellement et fait varier les priorités de son ordre public interne. Ceci, évidemment, est beaucoup plus difficile à mettre en lumière mais peut aussi être une raison d'espérer en des présents plus vivables et des futurs plus durables pour des sociétés très éprouvées.

Bibliographie

- Aubert S., 1999, Gestion patrimoniale et viabilité des politiques forestières à Madagascar, Thèse de Doctorat de Droit, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, France.
- Andriamahefazafy F., Rakotoarijaona J.R., Meral Ph., 2007, «La planification environnementale: un outil pour le développement durable à Madagascar? », in Chaboud C., Froger G., Méral Ph. (dir.), *Madagascar face aux enjeux du développement durable. Des politiques environnementales à l'action collective locale*, Paris : Karthala, pp. 20-49.
- Banque mondiale, 1993, Politiques opérationnelles, Manuel opérationnel de la Banque mondiale, PO 4.36, Foresterie.
- Bérard M.-H., 2009, Légitimité des normes environnementales et complexité du droit : l'exemple de l'utilisation des Dina dans la gestion de la forêt à Madagascar (1996-2006), Thèse de Doctorat de Droit, Université de Laval, Canada.
- Belvaux E., 2007, « La mise en œuvre d'une politique décentralisée de gestion des ressources naturelles à Madagascar ; un exercice délicat, in Chaboud C., Froger G., Méral Ph. (dir.), *Madagascar face aux enjeux du développement durable. Des politiques environnementales à l'action collective locale*, Paris : Karthala, pp. 51-79.
- Belvaux E. et al., 2006a, Assistance technique à la DGE dans le cadre de la réforme du secteur Environnement. Institutions et Développement, Projet Fond de solidarité prioritaire (FSP), Projet Gestion décentralisée des ressources naturelles, Coopération

décassement de fonds d'aide à la réalisation des objectifs conventionnels dans des délais non impératifs mais fortement conseillés.

franco-malgache et MINENVEF, Cd-rom, (Aimablement fourni par Belvaux E.).

Belvaux E. *et al*, 2006b, Document Atelier de travail 10-11 mars 2005 à Mantasoa, Madagascar, DGEF, projet JARIALA, Groupe de travail pour la Réforme GTR « Reform Working Group » et al. « Note de synthèse de l'atelier GTR », « Aide mémoire GTR » à propos de la réforme de la DGEF et secteur forestier, Cd-rom (Aimablement fournis par Belvaux E.).

Bertrand A., Montagne P., Karsenty A. (dir.), 2006, L'État et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar, Paris : L'Harmattan.

Buck L.E., Rakotoson Lalaina N., Ramamonjisoa B., Rakotoarison J., Razafindrabe M, Herimandimby V., Ratefiarivelo O., 1997, Vers la gestion et la gouvernance communautaire des ressources forestières dans le contexte de la politique de Décentralisation appliquée à Madagascar: cas des Parcs nationaux de Ranomafana et Masoala, Rapport de recherche-action, Draft, Université d'Antananarivo, Ecole supérieure des sciences agronomiques, Université de Fianarantsoa, Faculté de Droit, Protected and Peripheral Area Management Systems (PAPAMS).

Chaboud C., 2007, «L'exploitation durable des ressources marines et côtières », in Chaboud C., Froger G., Méral Ph. (dir.), *Madagascar face aux enjeux du développement durable. Des politiques environnementales à l'action collective locale*, Paris : Karthala, pp. 230-257.

Chaboud C., 2006, « Gérer et valoriser les ressources marines pour lutter contre la pauvreté », *Etudes rurales*, 178, pp.197-212.

Chaboud C., Goedefroit S., 2002, *La ruée vers l'or rose. Regards sur la pêche crevette à Madagascar*, Paris : IRD Éditions, Coll. Latitudes 23.

Chaboud C., Froger G., Méral Ph., 2007 (dir.), *Madagascar face aux enjeux du développement durable. Des politiques environnementales à l'action collective locale*, Paris : Karthala.

Fanokoa P.S., 2007, Dynamique des pratiques paysannes face à la déforestation dans l'extrême sud de Madagascar, Thèse de Doctorat en Economie, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines.

Feral F., 2000, *Approche dialectique du droit de l'organisation administrative. L'appareil d'Etat face à la société civile*, Paris : L'Harmattan, Coll. Logiques juridiques.

- Froger G., Andriamahefazafy F., 2003, « Les stratégies environnementales des organisations internationales dans les pays en développement : continuité ou ruptures ? », *Mondes en développement*, 124, pp. 49-76.
- Galletti F., 2007, « La gestion juridique de la biodiversité dans un pays en développement », in Chaboud C., Froger G., Méral Ph. (dir.), *Madagascar face aux enjeux du développement durable. Des politiques environnementales à l'action collective locale*, Paris : Karthala, pp. 81-105.
- Galletti F., 2006, « Quelle(s) gouvernance(s) pour le développement durable face à la mondialisation. Le cas de Madagascar », in Froger G. (dir.), *La mondialisation contre le développement durable ?*, Bruxelles : PIE Peter Lang, Coll. Ecopolis, pp.218-233.
- Galletti F., 2004, *Les transformations du droit public africain francophone. Entre Étatisme et libéralisation*, Bruxelles : Bruylant.
- Galletti F., 2000, *La politique de coopération de l'Union européenne pour un développement durable en Afrique de l'Ouest. Problématique de l'appui aux politiques publiques d'environnement*, Perpignan : Publication CAP/C.E.R.J.E.M.A.F. (Centre d'études et de recherches juridiques sur les espaces méditerranéens et africains francophones) et Presses universitaires de Perpignan (P.U.P), Coll. Études.
- Goedefroit S., 2006, « La restitution de la parole », in *Études rurales*, Spécial Madagascar (178), pp.38-63.
- MCI (Madagascar Conseil International), 2006, Politique de mise en concession dans le domaine forestier national incluant le Système des aires protégées malgaches, Programme *Business And Marketing Expansion* (BAMEX), USAID, Madagascar.
- Montagne P., Ramamonjisoa B., 2006, « Politiques forestières à Madagascar : entre répression et autonomie des acteurs », *Economie rurale*, 294-295, pp. 9-26.
- Muttenzer F., 2006 a, « Fiscalité, corruption et culture de l'Etat forestier à Madagascar », in Froger G. (dir.), *La mondialisation contre le développement durable ?*, Bruxelles : PIE Peter Lang, Coll. Ecopolis, pp. 235-256.
- Muttenzer F., 2006b, « L'exception malgache: communautarisme politique et gouvernance en Afrique postcoloniale », in Hufty M., Dormeier Freire, A., Plagnat, P., Neumann V. (dir.), *Jeux de gouvernance : regards et réflexions sur un concept*, Paris/Genève : Karthala/IUED, Coll. Développement, pp. 213-229.
- Muttenzer F., 2006c, « Le 'droit en action' dans la politique malgache relative aux paysages forestiers: une ineffectivité légitime de

- l'action publique? », in Le Roy E. (dir.), *Le droit en action*, Cahiers d'Anthropologie du Droit, 5, Paris: Karthala.
- Muttenzer F., 2006d, Déforestation et droit coutumier à Madagascar: l'historicité d'une politique foncière, Thèse Doctorat en études du développement, Institut universitaire d'études du développement, Genève.
- Muttenzer F., 2001, La mise en œuvre de l'aménagement forestier négocié, ou l'introuvable gouvernance de la biodiversité à Madagascar, Bulletin de liaison du LAJP, 26, pp.91-129. [Repris in Le Roy E. (dir), 2002, *Retour au Foncier*, Cahiers d'Anthropologie du Droit, 1, Paris : Karthala].
- Razanaka S., Razafindrandimby J., Ranaivo J., 2001, « Un problème environnemental: la déforestation » in Razanaka *et al.*(dir.), *Sociétés paysannes, transitions agraires et dynamiques écologiques dans le sud ouest de Madagascar*, Antananarivo : CNRE/IRD, pp. 25-34.
- Resolve-PCP-IRD (Consortium), 2005, Évaluation et perspectives des transferts de gestion des ressources naturelles dans le cadre du programme environnemental 3, Rapport final de synthèse, Antananarivo.
- Sarrasin B., 2002, L'élaboration et la mise en œuvre du Plan national d'action environnementale à Madagascar (1987-2001): construction et problèmes d'une politique publique, Thèse de Doctorat en Science politique, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne. ·

Galletti Florence (2009) Institutionnalisation et expérimentation juridiques du développement durable forestier et environnemental à Madagascar

In : Froger G. (dir.), Géronimi V. (dir.), Méral Philippe (dir.), Schembri P. (dir.). *Diversité des politiques de développement durable : temporalités et durabilités en conflit à Madagascar, au Mali et au Mexique*

Paris (FRA) ; Paris : Karthala ; GEMDEV, p. 69-94.
(Economie et Développement)

ISBN 978-2-8111-0268-5