

Réflexions sur les enjeux d'équité dans la gouvernance des ressources naturelles à Madagascar

Lynda Hubert Ta

Volume 29, numéro 2, 2016

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1046515ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1046515ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (imprimé)

2561-6994 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Hubert Ta, L. (2016). Réflexions sur les enjeux d'équité dans la gouvernance des ressources naturelles à Madagascar. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 29(2), 253–276. <https://doi.org/10.7202/1046515ar>

Résumé de l'article

La notion d'équité en droit international de l'environnement a été consacrée par le Sommet de la Terre qui s'est tenu à Rio de Janeiro (Brésil) en 1992 et elle se trouve aujourd'hui au coeur de la plupart des instruments en droit de l'environnement. Face à un contexte international changeant, cet article explore les effets sur l'équité de l'évolution de la gouvernance de l'environnement et des ressources naturelles vers des approches à la fois normatives et de plus en plus marchandes. L'analyse s'appuie plus particulièrement sur l'expérience malgache en matière de gouvernance des ressources naturelles. Le sens de la notion d'équité en droit de l'environnement, son importance, notamment lorsqu'il s'agit de ressources non renouvelables, est d'abord précisé. Ensuite, suivant une perspective évolutive, le concept de gouvernance environnementale est défini spécifiquement en lien avec les questions d'environnement et de ressources naturelles, puis certaines approches en la matière pouvant être retrouvées à Madagascar sont déclinées. Enfin, les enjeux de ces approches en termes d'équité sont questionnés à travers l'exemple de deux cas concrets et permettent de mettre de l'avant des faiblesses en termes de participation, d'accès et d'utilisation, de partage des coûts et des bénéfices, mais aussi en termes de pouvoir, de capacité et de responsabilité.

RÉFLEXIONS SUR LES ENJEUX D'ÉQUITÉ DANS LA GOUVERNANCE DES RESSOURCES NATURELLES À MADAGASCAR

*Lynda Hubert Ta**

La notion d'équité en droit international de l'environnement a été consacrée par le Sommet de la Terre qui s'est tenu à Rio de Janeiro (Brésil) en 1992 et elle se trouve aujourd'hui au cœur de la plupart des instruments en droit de l'environnement. Face à un contexte international changeant, cet article explore les effets sur l'équité de l'évolution de la gouvernance de l'environnement et des ressources naturelles vers des approches à la fois normatives et de plus en plus marchandes. L'analyse s'appuie plus particulièrement sur l'expérience malgache en matière de gouvernance des ressources naturelles. Le sens de la notion d'équité en droit de l'environnement, son importance, notamment lorsqu'il s'agit de ressources non renouvelables, est d'abord précisé. Ensuite, suivant une perspective évolutive, le concept de gouvernance environnementale est défini spécifiquement en lien avec les questions d'environnement et de ressources naturelles, puis certaines approches en la matière pouvant être retrouvées à Madagascar sont déclinées. Enfin, les enjeux de ces approches en termes d'équité sont questionnés à travers l'exemple de deux cas concrets et permettent de mettre de l'avant des faiblesses en termes de participation, d'accès et d'utilisation, de partage des coûts et des bénéfices, mais aussi en termes de pouvoir, de capacité et de responsabilité.

The notion of equity in international environmental law was consecrated by the Earth Summit held in Rio de Janeiro in 1992 and is at the heart of most environmental law instruments. In a changing international context, this article explores the effects on equity of changes in the governance of the environment and natural resources towards normative and increasingly market-oriented approaches. The analysis particularly focuses on the Malagasy experience in the governance of natural resources. The meaning of the concept of equity in environmental law and its importance, particularly when it comes to non-renewable resources, is first clarified. Then, from an evolutionary perspective, the concept of governance is defined specifically in relation to environmental and natural resources issues and some approaches in this area, applied in Madagascar, are declined. Finally, equity issues are defined using two concrete cases to highlight weaknesses in terms of participation, access and use, costs and benefits sharing, but also in terms of power, capacity and responsibility.

La noción de equidad en la ley internacional ambiental fue consagrada la Cumbre sobre la Tierra sostenida en Río de Janeiro en 1992 y está en el corazón de la mayoría de los instrumentos ambientales de la ley. En un contexto internacional cambiante, este artículo explora los efectos sobre la equidad de los cambios de la gobernanza del medio ambiente y de los recursos naturales hacia enfoques normativos cada vez más orientados por mercado. El análisis en particular enfoca en la experiencia de Madagascar en la gobernanza de recursos naturales. El significado del concepto de equidad en la ley ambiental y su importancia, en particular cuando se trata de recursos no renovables, es clarificado primero. Luego, desde una perspectiva evolutiva, el concepto de gobernanza es definido expresamente en relación con cuestiones de ambientales y de los recursos naturales y luego ciertos enfoques en la materia que puede ser encontrados en el Madagascar son declinados. Finalmente, los retos de estos enfoques en términos de equidad son interrogados a través del ejemplo de dos casos concretos y permiten poner adelante las debilidades en términos de participación, de acceso y de utilización, de división de los costes y de los beneficios, pero también en términos de poder, de capacidad y de responsabilidad.

* Doctorante, Faculté de droit, Université Laval, Québec.

Face à un contexte international changeant, cet article explore les effets sur l'équité de l'évolution de la gouvernance de l'environnement et des ressources naturelles vers des approches à la fois normatives et de plus en plus marchandes. Nous avançons que cette évolution pourrait avoir entraîné des points de rupture avec la notion d'équité. L'analyse s'appuie plus particulièrement sur l'expérience malgache en matière de gouvernance des ressources naturelles et s'articule autour d'une question principale : les approches de gouvernance des ressources naturelles observées à Madagascar sont-elles conformes au concept d'équité ? Une telle question nécessite d'abord de cerner la signification du concept d'équité en droit international de l'environnement (I) et de comprendre son importance et ses implications dans la mise en valeur des ressources naturelles (II). Les enjeux d'équité soulevés par le concept de gouvernance environnementale seront ensuite analysés afin de comprendre les liens et les ruptures entre les deux concepts (III). Cette analyse sera illustrée par les approches à la fois normative et intégrée de la gouvernance des ressources naturelles à Madagascar (IV) et sera enrichie par deux exemples concrets puisés dans l'expérience malgache en la matière (V).

I. L'origine et la signification du concept d'équité en droit international de l'environnement

Il est important de noter que le concept d'équité en lui-même a fait couler beaucoup d'encre dans bien des disciplines¹, y compris en droit. Étant donné l'étendue de la matière, les contraintes en termes d'espace, et compte tenu de notre domaine de formation et de recherche, c'est sa signification en droit international de l'environnement et des ressources naturelles qui nous intéresse plus spécifiquement et qui servira de référence dans le cadre de cet article.

Dans ce domaine spécifique du droit, le concept d'équité n'est pas nouveau².

¹ De nombreux auteurs issus de disciplines autres que le droit se sont penchés sur certains aspects du concept d'équité. On peut citer, entre autres, les travaux des économistes John Hartwick et Robert Solow sur l'équité intergénérationnelle (John Hartwick, « Intergenerational Equity and the Investing of Rents from Exhaustible Ressources » (1977) 67:5 *The American Economic Review* 972; Robert Solow, « On the Intergenerational Allocation of Natural Resources » (1986) 88:1 *The Scandinavian Journal of Economics* 141). On peut citer également les études menées selon une perspective d'éthique et de philosophie politique sur la justice intergénérationnelle par John Rawls, Axel Grosser et Joerg Chet Tremmel (John Rawls, *A theory of justice*, éd. révisée, Massachusetts, Harvard University Press, 1999; Axel Grosser et Lukas Meyer, *Intergenerational justice*, Oxford, Oxford University Press, 2009; Joerg Chet Tremmel (éd.), *Handbook of Intergenerational justice*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2006).

² Dès le 2 décembre 1946, le préambule de la *Convention pour la réglementation de la chasse à la baleine* a reconnu que : « les nations du monde ont intérêt à sauvegarder, au profit des générations futures, les grandes ressources naturelles représentées par l'espèce baleinière » (*Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine*, 2 décembre 1946, 161 RTNU 73 au préambule [*Convention de la chasse à la baleine*]). Dans son préambule, la *Convention africaine pour la conservation de la nature et des ressources naturelles* parle aussi de la conservation, de l'utilisation et du développement du capital naturel « pour le bien-être présent et futur de l'humanité » (*Convention africaine pour la conservation de la nature et des ressources naturelles* (avec, en annexe, la liste des espèces protégées), 15 septembre 1968, 1001 RTNU 3 au préambule). Par la suite, le préambule de la

Il a toutefois reçu une attention plus marquée de la part de la communauté internationale à partir des années 1970, lorsque la *Déclaration de Stockholm* a rappelé que : « [l]'homme [...] a le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures³ ». Par la suite, le *Rapport Brundtland* en a fait un des piliers du développement durable en affirmant que « le développement durable présuppose un souci d'équité sociale entre les générations, souci qui doit s'étendre, en toute logique, à l'intérieur d'une même génération⁴ ».

La Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement, qui s'est tenu à Rio de Janeiro (Brésil) du 3 au 14 juin 1992, finira de consacrer la reconnaissance du concept à travers son inscription dans les instruments, à caractère obligatoire ou non, issus de la conférence⁵. La *Déclaration de Rio* souligne

Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction affirme que : « la faune et la flore sauvages constituent de par leur beauté et leur variété un élément irremplaçable des systèmes naturels, qui doit être protégé par les générations présentes et futures » (*Convention sur le commerce international des espèces de la faune et de flore sauvages menacées d'extinction* (avec annexes et Acte final du 2 mars 1973), 3 mars 1973, 993 RTNU 243 au préambule). Plus tard, la *Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est* affirme également dans son préambule l'importance de la gestion durable du milieu marin pour permettre la satisfaction des besoins des générations présentes et futures (*Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est* (avec annexes, appendices et déclaration finale), 22 septembre 1992, 2354 RTNU 67 au préambule).

³ Conférence des Nations unies sur l'environnement humain, *Déclaration de la Conférence des Nations-Unies sur l'environnement humain (Déclaration de Stockholm)*, 5-16 juin 1972, Doc off NU, A/CONF.48/14/Rev.1 principe 1 [*Déclaration de Stockholm*].

⁴ Commission mondiale sur l'environnement et le développement (1987), *Notre avenir à tous*, Montréal, Éditions du Fleuve, 1989 à la p 51. Le caractère transversal du concept d'équité par rapport à celui de développement durable a aussi été largement souligné dans la littérature. Par exemple, Alexandre Kiss et Jean-Pierre Beurrier notent que l'apparition du concept de développement durable trouve sa raison d'être dans la volonté de préserver les ressources dans l'intérêt des populations d'aujourd'hui et de demain (Alexandre Charles Kiss et Jean-Pierre Beurrier, *Droit international de l'environnement*, 4^e éd, Paris, Éditions A. Pedone, 2010 à la p 144). Également, selon Philippe Sands, parmi les quatre concepts qui traduisent de façon récurrente les éléments constitutifs du développement durable dans les conventions internationales se trouvent « *the need to preserve natural resources for the benefit of future generations (the principle of intergenerational equity); [...] the 'equitable' use of natural resources [...] (the principle of equitable use, or intergenerational equity)* » (Philippe Sands, *Principles of International Environmental Law*, 2^e éd, Cambridge, Cambridge University Press, 2003 à la p 253. [Philippe Sands]). Patricia Birnie et Alan Boyle affirment que l'équité compte parmi les principes substantifs du développement durable dont l'un des principaux objectifs du vise à réduire les écarts de richesse (Patricia Birnie et Alan Boyle, *International Law and the Environment*, 2^e éd, Oxford, Oxford University Press, 2009 aux pp 86, 91 [Bernie et Boyle]).

⁵ Le concept est notamment mentionné par le préambule de la *Convention sur la diversité biologique* (*Convention sur la diversité biologique* (avec annexes), 5 juin 1992, 1760 RTNU 79 au préambule [*Convention sur la diversité biologique*]), l'article 3 (principe 1) de la *Convention sur les changements climatiques* (*Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques* (avec annexes), 9 mai 1992, 1771 RTNU 107 art 3 (principe 1) [*Convention sur les changements climatiques*]), le principe 2(b) des *Principes sur les forêts* (Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement*, 3 au 14 juin 1992, Doc off AG NU, A/CONF.151/26 (vol III) principe 2(b)), le paragraphe 8.7 du programme *Action 21* (Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement*, 3 au 14 juin 1992, Doc off AG NU, A/CONF.151/26 (vol I), Annexe II (Agenda 21 (Chapitre 1 à 8)), paragraphe

l'importante à la fois économique, sociale, et environnementale revêtu par le concept en rappelant que « [l]e droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures⁶ ».

L'équité a maintes fois été évoquée lors de conférences internationales et constitue le fondement d'un nombre croissant de décisions et d'instruments internationaux portant sur l'environnement et les ressources naturelles⁷.

Selon Jean-Guy Vaillancourt :

L'équité [...] peut être de trois types : intergénérationnelle, c'est-à-dire entre les jeunes et les vieux et entre les générations actuelles et futures ; internationale, c'est-à-dire entre le Nord et le Sud et entre les pays riches et les pays pauvres du globe ; et intragénérationnelle et intranationale, c'est-à-dire l'équité sociale entre les hommes et les femmes, les catégories et les classes sociales riches et pauvres, puissantes et faibles, prestigieuses et méprisées, et les groupes ethniques et religieux différents⁸.

8.7) et un peu plus tard par le préambule de la *Convention sur la désertification (Convention sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique)* (avec annexes), 14 octobre 1994, 1954 RTNU 3 au préambule).

⁶ Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement*, 3 au 14 juin 1992, Doc off AG NU, A/CONF.151/26 (vol I), *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*, principe 3 [*Déclaration de Rio*].

⁷ Voir par exemple l'affaire *Hongrie c Slovaquie* : « l'environnement n'est pas une abstraction, mais bien l'espace où vivent les êtres humains et dont dépendent la qualité de leur vie et leur santé, y compris pour les générations à venir » (*Affaire du projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie c Slovaquie)*, [1997] CIJ Rec 7 aux para 53 et 112, reproduite dans *l'affaire licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, Avis consultatif, [1996] CIJ Rec 226 aux pp 241-42 au para 29). Voir également le préambule de la *Convention de la chasse à la baleine*, supra note 2; *Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel*, 16 novembre 1972, 11 ILM 1358, art 4 (entrée en vigueur : 17 décembre 1975); ainsi que la *Déclaration sur les responsabilités des générations présentes envers les générations futures* reconnaissant les besoins de ces générations et désirant qu'elles puissent avoir une liberté de choix (*Déclaration sur les responsabilités des générations présentes envers les générations futures*, Rés CG, Doc off CG UNESCO, 29e sess., 21 octobre au 12 novembre 1997). L'importante utilisation du concept dans les instruments relatifs aux droits humains est aussi à noter, notamment lors de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme : « [l]e droit au développement devrait se réaliser de manière à satisfaire équitablement les besoins des générations actuelles et futures en matière de développement et d'environnement. [...] le déversement illicite de substances et de déchets toxiques et nocifs peut constituer une grave menace pour les droits de chacun à la vie et à la santé » (Conférence mondiale sur les droits de l'homme, *Déclaration et programme d'action de Vienne*, 14-25 juin 1993, Doc off NU, A/CON.157/23, art 11); ou encore dans la *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples* : « [t]ous les peuples ont droit à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement » (*Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, 27 juin 1981, 18e Conférence de l'Organisation de l'Unité Africaine, Nairobi, art 24).

⁸ Jean-Guy Vaillancourt, « Penser et concrétiser le développement durable » (1995) 15 *Ecocodecision* 24 aux pp 28-29.

Ainsi, il s'agit d'un concept à la fois moral⁹ et profondément anthropocentriste qui place les humains au cœur des préoccupations environnementales, avec pour finalité des conditions de vie égales au sein d'une même génération (entre les membres d'une communauté au niveau local, entre les différents groupes de la société au niveau national et entre les pays au niveau international) et le maintien (sinon l'amélioration) de ces conditions de vie pour les générations futures¹⁰. En d'autres termes, la notion d'équité renvoie essentiellement à la recherche sur le long terme de la justice sociale et de la viabilité environnementale, à travers l'élimination des inégalités socioéconomiques entre les générations présentes, inégalités pouvant entraîner la détérioration des ressources, affectant ainsi les choix d'utilisations futures¹¹. Elle réfère donc aux modalités d'accès et d'utilisation des ressources naturelles, lesquelles se doivent d'être équitables, tout comme la répartition des coûts et avantages découlant de leur exploitation, entre des sociétés aux besoins et aux capacités différents¹².

II. L'importance de l'équité en lien avec la mise en valeur des ressources naturelles

Lorsqu'il s'agit des mesures portant sur les ressources naturelles, le concept d'équité est important puisqu'il pose les principes de base devant orienter ces mesures. Tout d'abord, il pose à l'égard des États une responsabilité de conservation et de transmission du patrimoine naturel¹³ devant être réalisée à travers ce que la *Déclaration de Stockholm* décrit comme «une planification ou une gestion attentive¹⁴». On peut alors considérer que les États assument une fonction d'administrateur des ressources, qu'ils sont chargés d'assurer leur utilisation rationnelle et durable. Ils seraient aussi les garants de la répartition équitable des bénéfices qu'elles rapportent, mais ne peuvent pas les aliéner et doivent s'efforcer de

⁹ Dans l'arrêt *Cie pétrolière Impériale ltée c Québec*, la Cour suprême du Canada parle de «solidarité entre les générations et d'une dette environnementale envers l'humanité et le monde de demain» (*Cie pétrolière Impériale ltée c. Québec (Ministre de l'Environnement)*, 2003 CSC 58 au para 19, [2003] 2 RCS 624); voir aussi la Cour d'appel de Terre-Neuve-et-Labrador (*Labrador Inuit Association v Newfoundland (Minister of Environment and Labour)*, 1997 CanLII 14612 (NL CA) aux para 11–12).

¹⁰ Birnie et Boyle, *supra* note 4 aux pp 253–258.

¹¹ *Ibid* aux pp 89 et 91.

¹² Philippe Sands, *supra* note 4 aux pp 261–263. Voir également Édith Brown-Weiss pour qui la conservation du droit d'accès figure parmi les principes fondamentaux de l'équité, à savoir assurer des droits d'accès équitables aux membres de la génération présente et conserver ces droits pour les générations futures (Édith Brown-Weiss, *Justice pour les générations futures: Droit international, patrimoine commun et équité intergénérationnelles*, Paris, UNU Press, 1993 aux pp 37–41, en ligne : UNESCO <<http://unesdoc.unesco.org/Ulisis/cgi-bin/ulis.pl?catno=235078&gp=0&lin=1&ll=s>> [Édith Brown-Weiss]).

¹³ La *Charte des droits et devoirs économiques des États* stipule que « [l]a protection, la préservation et la valorisation de l'environnement pour les générations présentes et futures sont la responsabilité de tous les États » (*Charte des droits et devoirs économiques des États*, Doc off AG NU, A/RES/29/3281 (1974) art 30).

¹⁴ *Déclaration de Stockholm*, *supra* note 3 principe 2.

les remettre en état pour les générations (propriétaires) suivantes¹⁵. Chaque État, au nom de chaque génération, a donc une responsabilité de « fiduciaire » ou de « gardien » en plus d'être usager des ressources¹⁶. S'agissant des ressources non renouvelables, limitées, difficilement transmissibles aux générations futures et sur lesquelles les activités d'exploitation peuvent avoir des impacts sociaux et environnementaux à long terme, le rôle joué par les États, garants de l'intérêt public, dans la détermination de politiques et de normes, tant au niveau de l'organisation, de l'accès aux ressources, de leur mise en valeur et de la redistribution des coûts et bénéfices qui en découlent revêt une importance toute particulière.

Le concept d'équité suppose que certains principes doivent être observés dans les processus décisionnels et le choix des mesures s'appliquant aux ressources naturelles. Entre autres, le respect des principes de précaution et de prévention peut améliorer la mise en œuvre du concept d'équité. Le principe de précaution part de l'idée selon laquelle, par mesure de prudence, toute incertitude scientifique quant à l'ampleur des effets pouvant être produits par une activité, par exemple, doit donner lieu à la prise de mesures visant à encadrer adéquatement cette activité, afin de protéger les populations d'aujourd'hui et de demain et sauvegarder leur milieu de vie¹⁷. En vertu du principe de prévention, les États doivent aussi prendre les mesures environnementales nécessaires, mais cette fois pour éviter la réalisation de risques bien connus¹⁸. Les normes et les politiques de gestion des ressources naturelles doivent également intégrer des principes opérationnels permettant la mise en œuvre de l'équité à tous les niveaux. À titre d'exemple, le principe du pollueur-payeur¹⁹

¹⁵ Klaus Bosselmann, *The Principle of Sustainability: Transforming Law and Governance*, Burlington, Ashgate Publishing, 2008 aux pp 169–173.

¹⁶ Voir la théorie de l'équité intergénérationnelle selon Édith Brown-Weiss, *supra* note 12 à la p 2.

¹⁷ *Déclaration de Rio*, *supra* note 6 principe 15. Cette idée transparaît dans de nombreuses conventions et accords internationaux dans lesquels le principe de précaution est intégré, comme dans le préambule du *Protocole de Montréal (Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone)*, 16 septembre 1987, 1522 RTNU 3, RT Can 1989 no 42 (entrée en vigueur : 1^{er} janvier 1989)), la *Convention d'Helsinki (Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux)*, 17 mars 1992, 1936 RTNU 269 art 2 alinéa 5 b) (entrée en vigueur : 6 octobre 1996)), y compris les conventions issues de Rio 1992 (*Convention sur les changements climatiques*, *supra* note 5 art 3(3); *Convention sur la diversité biologique*, *supra* note 5 au préambule). Cependant, la nature du principe de précaution, sa portée juridique et donc son caractère contraignant restent vagues et font l'objet de controverses, comme dans l'affaire du bœuf aux hormones (*Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (hormones)*, (1998), OMC Doc WT/DS48/AB/R/CAN (Rapport de l'Organe d'appel)) où le Conseil des Communautés européennes le reconnaît comme « une règle coutumière générale du droit international ou du moins un principe de droit général » prévalant sur les exigences spécifiques de l'*Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires* (SPS), tandis que les États-Unis et le Canada n'y voient qu'une « approche » qui ne peut conduire à de tels effets (Jean-Maurice Arbour et Sophie Lavallée, *Droit international de l'environnement*, Cowansville, Yvon Blais, 2006 à la p 59 [Arbour et Lavallée]).

¹⁸ *Déclaration de Rio*, *supra* note 6 au principe 2; *Déclaration de Stockholm*, *supra* note 3 au principe 21. Le principe de prévention aurait acquis depuis longtemps sa place au titre de principe de droit international coutumier (Arbour et Lavallée, *ibid.* à la p 43).

¹⁹ Voir la *Déclaration de Rio*, *ibid.*, au principe 16. Selon ce principe, il revient à celui qui pollue de payer pour la mise en œuvre de mesures de protection de l'environnement. Le principe du pollueur-payeur a, lui aussi, une portée variable en droit international (Voir Arbour et Lavallée, *ibid.*, à la p 80-81). Certains instruments et décisions reconnaissent son importance comme un principe de développement

permet d'équilibrer la répartition des coûts liés à la dégradation et à la protection des ressources naturelles entre les acteurs concernés et selon les responsabilités et les capacités de chacun, en ayant recours à des instruments économiques tels que la fiscalité. Par ailleurs, le principe de participation aux processus décisionnels suggère que tous les acteurs à tous les niveaux (communautés locales, minorités visibles, groupes vulnérables, etc.) soient équitablement et activement impliqués, représentés et informés lors de la prise de décisions touchant aux ressources naturelles, notamment dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des normes, politiques et stratégies pertinentes. La participation doit s'étendre à l'accès à des recours et des actions en réparation pour l'ensemble de ces acteurs²⁰.

Dans la pratique, l'équité peut cependant s'avérer bien plus complexe à réaliser. Édith Brown Weiss²¹, l'une des premières à jeter les bases d'une théorie de l'équité entre les générations en droit de l'environnement, affirme qu'à l'origine des problèmes d'équité se trouvent des difficultés liées à la gouvernance des ressources naturelles, notamment la gestion et la réglementation de leur exploitation et de leur mise en valeur qui peuvent contribuer à limiter l'accès à l'utilisation et aux bénéfices des ressources héritées des générations précédentes et favoriser la transmission aux générations futures des inégalités actuelles. Ces problèmes de gouvernance trouvent leur origine, selon elle, dans les actions de certains acteurs qui peuvent empêcher d'autres acteurs de jouir et de bénéficier équitablement de la ressource.

durable (*Vellore Citizens Welfare Forum c Union of India*, [1996] Supreme Court All India Reports 2715 (Inde)) pouvant, comme en Europe, fonder un régime de responsabilité (CE, *Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux*, [2004] JO, L 143/56). Cependant, hors du cadre de ces instruments, le caractère contraignant du principe du pollueur-payeur a été mis en doute à plusieurs reprises (*Affaire concernant les comptes entre le Royaume des Pays-Bas et la République française en application du Protocole du 25 septembre 1991 additionnel à la Convention relative à la protection du Rhin contre la pollution par les chlorures du 3 décembre 1976*, [2004] 15 Recueil des sentences arbitrales des Nations Unies 267 aux para 102–103).

²⁰ *Déclaration de Rio*, supra note 6 au principe 10; *Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement*, 25 juin 1998, 38 ILM 51 (entrée en vigueur : 30 octobre 2001). Dans la pratique, l'application du concept de l'équité intergénérationnelle soulève plusieurs questions, dont la détermination du représentant des générations futures, à qui on devrait reconnaître l'intérêt et le droit d'agir en leur nom. Les tribunaux philippins ont apporté un éclairage à cet égard, en désignant des enfants mineurs comme titulaires de ce droit et en les autorisant à demander l'annulation de permis d'exploitation forestière lesquels, selon eux, contribuent à aggraver la déforestation dans le pays (*Decision in Minors Oposa v Sec of DENR*, 30 juillet 1993, 33 ILM 173 (1994) à la p 185). Maurice Arbour et Sophie Lavallée suggèrent d'étendre cette compétence pour agir à tout État et toute personne qui estime que les droits des générations futures ont été bafoués, en vertu d'une « *actio popularis* ». Ils proposent aussi de désigner un ombudsman dédié aux générations futures au niveau national ou d'un « Commissaire aux générations futures » au niveau international (Arbour et Lavallée, supra note 17 à la p 29). Quant à Édith Brown-Weiss, elle envisage l'État comme une entité permanente pouvant représenter à la fois les générations passées, présentes et futures (Édith Brown-Weiss, supra note 12 à la p 44).

²¹ Voir Édith Brown-Weiss, *ibid*, aux pp 11–12. Édith Brown-Weiss est la professeure Francis Cabell Brown de droit international à la faculté de droit de l'Université de Georgetown.

Or, dans un contexte mondialisé, marqué par la montée du pluralisme juridique et du concept de gouvernance²², la recherche de l'équité peut se heurter à l'émergence de nouveaux acteurs aux intérêts différents, certains plus puissants que d'autres, et soulever plusieurs enjeux au niveau de la production de normes et de la régulation en matière de ressources naturelles.

III. La gouvernance de l'environnement et des ressources naturelles : évolution, conceptualisation et enjeux

Étymologiquement, le mot « gouvernance » est dérivé du grec *kubernân* signifiant « piloter » ou « conduire²³ ». Depuis les années 1980, dans un monde en pleine mutation et de plus en plus complexe, dont la gouvernabilité est questionnée²⁴, le mot a été conceptualisé pour désigner une nouvelle manière de mener les affaires publiques, qui implique les acteurs non étatiques dans la prise de décision, afin d'améliorer l'efficacité et la mise en œuvre des politiques²⁵. Malgré les nuances dans les nombreuses interprétations existantes du concept dans la littérature²⁶, il y a un consensus qui émerge, renvoyant la gouvernance à un processus qui déborde des limites du gouvernement et qui met l'accent sur l'importance des différents acteurs (publics, privés, société civile, locaux, nationaux, transnationaux) dans la production et la mise en œuvre des politiques et des normes²⁷.

Cela pose la question du rôle et de la place des États dans cette gouvernance moderne où ils sont « perçu[s] comme un frein à la pleine réalisation du nouvel

²² François Ost, *De la pyramide au réseau : un nouveau paradigme pour la science du droit?*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2002 à la p 175 [François Ost, De la pyramide au réseau].

²³ Anne Mette Kjaer, *Governance*, Malden, Polity Press, 2004 à la p 3. Les mots « piloter » ou « conduire » réfèrent aux termes anglais « *to pilot or steer* ».

²⁴ Jan Kooiman, *Governing as Governance*, Londres, Sage Publications Ltd, 2003 aux pp 197-199.

²⁵ Renate Mayntz, « Governing Failures and the Problem of Governability: some Comments on a Theoretical Paradigm » dans Jan Kooiman, dir, *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Londres, Sage Publications Ltd, 1993 à la p 11.

²⁶ Gerry Stoker en donne près de cinq définitions différentes (Gerry Stoker, « Governance as theory: five propositions » (1998) 50:155 *International Social Science Journal* 17). Pour Philippe Moreau-Defarges, le concept de « gouvernance » correspond à un processus de distribution horizontale du pouvoir qui « implique des négociations permanentes, sur un pied d'égalité, entre les grands acteurs du système : États, organisations, entreprises [...]. Le pouvoir ou l'autorité – au lieu de dicter d'en haut ses priorités – se contente de réguler, d'arbitrer » (Philippe Moreau-Defarges, *La gouvernance*, Paris, Presses universitaires de France, 2003 à la p 96 [Philippe Moreau]). Selon la Commission sur la gouvernance globale, « [g]overnance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action may be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest » (Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood*, New York, Nations unies, 1994 au chapitre 1).

²⁷ Lester Salamon et Odus Elliott, *The Tools of Government: A guide to the New Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2002 à la p 8; Guy Peters et John Pierre, « Governance without Government? Rethinking Public Administration » (1998) 8:2 *Journal of Public Administration Research and Theory* 223 aux pp 232-233.

universalisme libéral²⁸ ». Pour certains auteurs²⁹, le rôle des États s'en trouve diminué, les autres acteurs étant devenus suffisamment puissants pour s'auto-organiser et échapper à leur contrôle. De plus, les États ne sont plus les seuls détenteurs de l'autorité politique sur la scène internationale, cette dernière étant désormais investie par toute sorte d'acteurs (ONG, entreprises, associations, etc.) plus ou moins influents³⁰. Pour d'autres auteurs, malgré la réduction de ses pouvoirs, l'État est toujours dominant à travers le contrôle de ressources critiques comme le monopole de l'usage de la force et la légitimation démocratique³¹.

Selon Marie Mazalto, il y a lieu de faire la distinction entre la conception de la gouvernance comme cadre conceptuel et la conception normative de la gouvernance. En tant que cadre conceptuel, la gouvernance permet d'apprécier le jeu des acteurs, leurs relations entre eux et leur importance lorsqu'il s'agit de faire émerger une politique ou une norme. Suivant l'approche normative, la gouvernance est réduite à un instrument technique servant à répondre à des problèmes de gestion. La bonne gouvernance reviendrait alors à prescrire des changements institutionnels et normatifs pour régler ces problèmes³².

La prise de conscience sur le caractère global des problèmes liés à l'environnement, notamment l'épuisement des ressources naturelles, a contribué à en faire un secteur privilégié pour l'application des principes de la gouvernance, qui vont se traduire par des changements dans l'appréhension et la gestion de ces problèmes. En effet, on parle aujourd'hui d'une gouvernance « internationale » de l'environnement, fondée non seulement sur une coopération accrue entre les États, mais aussi sur une participation sans précédent des acteurs non étatiques à la production, la mise en œuvre et au suivi des politiques environnementales³³. Ensuite, étant donné le nombre et la diversité des acteurs impliqués, il faut adopter une approche non hiérarchisée pour plus d'efficacité³⁴. Par ailleurs, l'incertitude qui est

²⁸ Marie Mazalto, *Gouvernance du secteur minier et enjeux de développement en République démocratique du Congo*, thèse de doctorat en sociologie, Université du Québec à Montréal, 2010 à la p 17 [non publiée] [Mazalto, Gouvernance].

²⁹ L'utilisation du genre masculin a été adoptée afin de faciliter la lecture et n'a aucune intention discriminatoire.

³⁰ Roderick A. W. Rhodes, « The New Governance: Governing without Government » (1996) 54 *Political Studies* 652 à la p 659.

³¹ Erik-Hans Klijn et Joop F. M. Koppenjan, « Public Management and policy networks: Foundation of a network approach to governance » (2000) 2:2 *Public Management* 135 à la p 151.

³² Mazalto, *Gouvernance*, *supra* note 28 aux pp 11–12.

³³ « [L]a gouvernance [environnementale] ne se limite pas à un ensemble d'actes administratifs mais sous-tend un acte politique au sens d'une conduite collective éclairée, intégrant de multiples territoires (du local au global), ressources (eau, air, sol) et temporalité (d'hier à demain) » (Christiane Gagnon et Marie-José Fortin, « La gouvernance environnementale locale : où est le timonier ? » (1999) 30:2 *Économie et Solidarités* 94 à la p 95). La gouvernance environnementale a donné lieu à la création de politiques et à l'élaboration d'instruments juridiques internationaux ouverts à l'implication active d'acteurs qui, jusque-là, étaient très peu représentés. Voir le principe 10 de la *Déclaration de Rio* qui recommande l'approche participative comme fondement de tout processus visant à rechercher et établir des réponses collectives à des problèmes environnementaux considérés comme communs (*Déclaration de Rio*, *supra* note 6 au principe 10).

³⁴ Cette approche hiérarchisée recourt à des processus comme la négociation, le partenariat et la médiation, à des instruments consensuels comme les accords internationaux et les contrats, aux mécanismes du marché et bien d'autres.

associée au long terme est aussi un aspect important du concept de gouvernance environnementale³⁵, qui impose aux acteurs d'intégrer la notion de temps dans leurs logiques et dans leurs décisions. Pour Christophe Beaurain³⁶, la gouvernance environnementale doit redonner « sa place au débat public sur des questions qui engagent à la fois la vie présente et future des habitants de la planète³⁷ ».

Toutefois, Jacques Theys³⁸ met en garde contre les imperfections du processus démocratique de cette gouvernance et les enjeux qu'elles soulèvent :

[C]ette redistribution des cartes dans le jeu démocratique s'est, en même temps, accompagnée [d'un autre déplacement] tout aussi important, qui est celui des enjeux politiques de la négociation sur l'environnement. [...] [L]e passage à [...] « la modernisation politique réflexive » s'est en effet traduit par un recentrage du débat institutionnel et de la problématique écologique autour de nouvelles questions, désormais « dominantes », comme l'intégration dans le marché, les enjeux commerciaux, l'articulation « global » - « local », et, dans un autre registre, la gestion de la précaution et des rapports à la science. Or il n'est pas aujourd'hui évident que ce « recadrage » soit nécessairement favorable à l'implication démocratique du plus grand nombre - ou qu'il débouche sur une prise en compte plus responsable des générations futures. Il pose, en tout cas, un problème majeur qui est celui de l'articulation entre les nouvelles formes de participation de la société civile et les structures de la démocratie représentative - dont la légitimité est simultanément ébranlée. [...] On peut croire [...] à l'activisme de cette « société civile mondiale ». Mais faut-il, pour autant, surestimer son influence et sous-estimer, inversement, celle [...] des intérêts économiques ? C'est la question que se posent ceux pour qui la « bonne gouvernance » est au moins autant, aujourd'hui, le problème que la solution face aux risques écologiques locaux ou globaux³⁹.

En effet, malgré l'ouverture des processus décisionnels à la participation de divers acteurs, il reste que la possibilité de s'asseoir à la table des négociations n'est pas toujours reconnue à tous ceux qui sont ou se sentent concernés, notamment lorsque certains acteurs sont plus influents que d'autres. De plus, dans ce processus de « marchandage » et « d'adaptation mutuelle », les parties prenantes tendent alors à adopter un même langage, en l'occurrence le langage économique⁴⁰ qui peut correspondre aux valeurs privilégiées par les acteurs les plus puissants.

³⁵ Selon Christophe Beaurain, « Gouvernance environnementale locale et comportements économiques », *Développement durable et territoires*, en ligne : Dossier 2 | 2002, mis en ligne le 01 novembre 2002, consulté le 13 décembre 2016 <<http://developpementdurable.revues.org/1110>> : « [L]es contraintes posées par le respect de l'environnement apparaissent à la fois comme des problèmes à résoudre à court terme tout en engageant le temps long de l'intergénérationnel » [Christophe Beaurain].

³⁶ Christophe Beaurain est professeur de géographie à l'Université de Limoges en France.

³⁷ Christophe Beaurain, *supra* note 35.

³⁸ Jacques Theys est enseignant à l'École des hautes Études en sciences sociales à Paris.

³⁹ Jacques Theys, « La Gouvernance, entre innovation et impuissance », *Développement durable et territoires*, aux para 41 et 46, en ligne : Dossier 2 | 2002, mis en ligne le 01 novembre 2002, consulté le 13 décembre 2016 <<http://developpementdurable.revues.org/1523>> [Jacques Theys].

⁴⁰ *Ibid* au para 40.

Autre enjeu de la dimension spatiale de la gouvernance de l'environnement et des ressources naturelles : les tensions issues de la transposition au niveau local de normes et d'orientations globales, indifféremment des spécificités des contextes locaux. À ce propos, Beaurain explique que

[...] l'interdépendance entre le local et le global [...] se concrétise par des interactions croissantes entre plusieurs territoires, rendant par exemple difficile l'identification de l'origine des dommages causés à l'environnement [...] [et posant] également la question de l'équité inter-territoriale⁴¹.

De même, au niveau national, la gouvernance de l'environnement et des ressources naturelles encourage la rupture avec l'approche traditionnelle du « *top-down* », par la décentralisation des pouvoirs de décision et de gestion de l'État vers les collectivités territoriales⁴². Or, cette mesure a donné peu de résultats, en partie parce que l'implication des communautés échoue à prendre en compte leurs réalités sociales et culturelles, et à leur octroyer spécifiquement des avantages économiques. Pour Jacques Theys,

[...] on est [...] le plus souvent dans une logique d'organisation de service où il s'agit de faire participer les usagers à des formes de partenariat public-privé. Et la question de la responsabilité (« *accountability* ») de ces "communautés d'usagers" ou de ces "co-gestionnaires de biens communs" par rapport au système démocratique légalement élu reste posée⁴³.

L'étude de cas concrets et spécifiques pourrait permettre une meilleure compréhension de ces enjeux en lien avec l'équité et l'expérience développée à Madagascar en matière de gouvernance des ressources naturelles serait intéressante à plusieurs titres. D'abord, la richesse de l'île en ressources naturelles a favorisé la mise en place d'une multitude de normes et de stratégies à l'initiative de divers acteurs poursuivant des objectifs tout aussi divers, tandis que le contexte d'extrême pauvreté impose un défi particulier en matière d'équité. Ensuite, l'expérience malgache en matière de gouvernance des ressources naturelles a suivi une trajectoire similaire à celle empruntée par plusieurs autres pays d'Afrique depuis les années 1980. Cette direction permettrait, à un niveau plus large, de mieux comprendre les origines et les effets en termes d'équité des approches de gouvernance des ressources naturelles qui ont été mises en œuvre sur le continent.

⁴¹ Christophe Beaurain, *supra* note 35 au para 19.

⁴² Pour Jacques Theys, il s'agit de passer : « de l'injonction à la participation; de la centralisation à la décentralisation; de l'orientation par l'État à une orientation par le marché; de l'excès de réglementation à une action essentiellement incitative, créant les conditions favorables à un changement dans les comportements des producteurs ou des consommateurs [...] » (Jacques Theys, *supra* note 39 au para 35).

⁴³ *Ibid* au para 40.

IV. La gouvernance des ressources naturelles à Madagascar : quelques repères historiques, principaux acteurs et approches

La gouvernance contemporaine des ressources naturelles à Madagascar s'est construite selon une approche à la fois normative et intégrée, répondant aux orientations de la gouvernance globale de l'environnement et aux attentes d'acteurs internationaux tels que les institutions financières internationales et les organismes de conservation.

A. L'approche normative : entre libéralisation et déréglementation

La Banque mondiale (BM) a joué un rôle important dans la mise en relation entre le concept de bonne gouvernance et la gestion des ressources naturelles. En Afrique subsaharienne, Bruno Sarrasin⁴⁴ démontre que les problèmes environnementaux et les stratégies pour y répondre sont conceptualisés par la BM suivant une approche normative correspondant à la logique de l'économie néoclassique. Il appelle cela le « diagnostic de Washington sur les ressources naturelles⁴⁵ ». À partir des années 1970, la Banque mondiale a largement diffusé la vision normative du développement qui postule que le niveau de développement est étroitement lié à la croissance économique. La situation précaire des pays en développement trouve son origine dans ce qu'elle appellera la « mauvaise gouvernance⁴⁶ », qui se manifeste à travers la corruption, la mauvaise répartition des richesses, la lourdeur de l'appareil étatique ou encore la faiblesse généralisée des institutions⁴⁷.

Pour y remédier, la BM a préconisé la mise en place de *Programmes d'ajustement structurel* (PAS) dans les pays africains dans les années 1980, avec pour objectif d'encourager la croissance à travers la libéralisation du système économique, c'est-à-dire la privatisation progressive des entreprises publiques et le désengagement étatique de la planification et la réglementation économiques⁴⁸. Cependant, ces PAS ont été pointés du doigt pour leurs impacts sociaux et environnementaux, de sorte que pour faire face à la critique, l'institution a adapté son approche en y intégrant une importante dimension environnementale⁴⁹.

⁴⁴ Bruno Sarrasin est professeur au département d'études urbaines et touristiques de l'Université du Québec à Montréal.

⁴⁵ Le diagnostic de Washington fait référence à l'institution basée à Washington. Bruno Sarrasin, « La construction des problèmes environnementaux en Afrique subsaharienne: la mise en place d'un "diagnostic de Washington sur les ressources naturelles" » (2005) 26:4 *Revue canadienne d'études du développement* 799 [Sarrasin, « Diagnostic »].

⁴⁶ Banque mondiale, *From crisis to sustainable growth - sub Saharan Africa: a long-term perspective study*, Document technique no 8209, Washington DC, Rapport de la Banque mondiale, 1989 aux pp 60–61.

⁴⁷ Sarrasin, « Diagnostic », *supra* note 45 à la p 803.

⁴⁸ *Ibid* à la p 803.

⁴⁹ *Ibid* à la p 805.

Pour ce faire, elle s'est inspirée, entre autres, d'une analyse effectuée par le *World Resources Institute* (WRI) en 1985, qui affirme que les populations rurales majoritairement pauvres, leurs coutumes et l'utilisation non rationnelle qu'elles font des ressources naturelles sont principalement à l'origine de la déforestation dans le monde⁵⁰. Dès lors, une continuité avec cette vision normative des causes de la dégradation des ressources naturelles va transparaître dans les discours, les programmes et les stratégies promus par la BM, lorsqu'il s'agira de problématiser les questions d'environnement en Afrique subsaharienne et de proposer des solutions pour y répondre.

Ainsi, la BM va affirmer que c'est la croissance démographique des pays pauvres, liée à plusieurs facteurs comme l'ignorance des femmes rurales lesquelles ne font pas de planification familiale et un secteur agricole vétuste incapable de soutenir la croissance démographique, qui vont faire en sorte que la production agricole n'augmente pas et ne peut donc propulser la croissance, tandis que les ressources naturelles se dégradent de plus en plus⁵¹. Pour régler la situation, elle prescrit qu'il faut régler la crise de gouvernance et assainir la gestion des affaires publiques avec plus de libéralisation et de dérèglementation, car le libre accès aux marchés par les producteurs locaux devrait stimuler l'investissement et la production, et donc permettre à la croissance de s'enclencher⁵².

Les détracteurs de ce raisonnement reprochent à la BM de traduire la problématique environnementale en termes économiques seulement, alors que les politiques basées sur la croissance économique qu'elle promeut dans les pays d'Afrique subsaharienne seraient, selon eux, les premiers à blâmer pour la dégradation de l'environnement dans ces pays⁵³. Pour eux, l'implication des populations concernées dans la conceptualisation des causes et des conséquences de la dégradation de l'environnement est la seule voie vers la mise en œuvre de solutions efficaces⁵⁴. La BM intègre ces critiques en continuant toutefois à les réinterpréter suivant la logique économique, dans ses publications sur les conditions de la bonne gouvernance, contribuant ainsi à diffuser et promouvoir l'approche normative en matière de gouvernance environnementale⁵⁵.

⁵⁰ *Ibid* à la p 805. Sur les causes et les solutions de la dégradation des ressources naturelles en Afrique subsaharienne; voir aussi l'étude effectuée par la Banque mondiale (Kevin M. Cleaver et Gotz A. Schreiber, *Inverser la spirale : les interactions entre la population, l'agriculture et l'environnement en Afrique subsaharienne*, Document technique no WTP372, Série de la région Afrique, Washington D.C., Banque mondiale, 1998).

⁵¹ Bruno Sarrasin, « Diagnostic », *supra* note 45 aux pp 805, 811–812.

⁵² Voir le rapport *Stratégie pour le secteur minier en Afrique* dans laquelle la Banque énumère des prescriptions de réformes normatives et institutionnelles en vue d'une meilleure gestion des ressources minières en Afrique (Banque mondiale, *Stratégie pour le secteur minier en Afrique*, Document technique no WTP181, Série du département technique Afrique, Washington D.C., Rapport de la Banque mondiale, 1993).

⁵³ Bruno Sarrasin, « Diagnostic », *supra* note 45 à la p 806.

⁵⁴ *Ibid* à la p 813.

⁵⁵ *Ibid* aux pp 809–810.

La vision véhiculée par la BM rencontre celle d'autres acteurs globaux qui font la promotion d'une gouvernance intégrée des ressources naturelles à Madagascar, entre conservation et développement.

B. L'approche intégrée de conservation et de développement : une vision de plus en plus marchande de la nature

Depuis les années 1990, on assiste à l'écologisation des politiques nationales et internationales, faisant de la conservation de la nature « un principe légitime de « bien commun » et un référentiel d'action collective et de gestion publique⁵⁶ ». Par ailleurs, la globalisation de la problématique environnementale s'accompagne d'une influence croissante des acteurs internationaux de la conservation et des politiques environnementales élaborées au niveau international sur les niveaux national et local. Or, le milieu de la conservation s'imprègne peu à peu des préceptes de l'économie de marché. À l'image de l'instrumentalisation des concepts économiques aux conférences de Rio en 1992 et 2012⁵⁷ (économie verte, pollueur-payeur, compensation, marché du carbone, etc.), Hervé Ramiarantsoa et al.⁵⁸ avancent que « la domination des représentations issues de l'économie néo-classique comme étalon majeur des problèmes environnementaux laisse entrevoir la fabrication d'un marché financier mondial [...] d'actifs naturels⁵⁹ », qui peut être perçue par les pays comme une manne financière que l'on ne peut refuser. S'installent alors des politiques parfois répressives en matière de ressources naturelles, qui ne correspondent pas toujours aux représentations du monde rural auquel elles s'appliquent. À Madagascar, Hervé Ramiarantsoa et al. parlent de « ruralité sacrifiée » à l'exceptionnelle richesse de la biodiversité malgache, véritable emblème de conservation. Ici encore, les activités des communautés paysannes, principales utilisatrices des ressources naturelles, sont désignées comme responsables de la dégradation des ressources. Ainsi, « l'écologisation de l'espace rural et des forêts progresse au détriment des populations locales et de leur territoire. [...] Le point de vue sur la nature devient un point de vue légitime sur le territoire qui supplante progressivement celui de l'agriculture⁶⁰ ».

Il apparaît donc que l'approche intégrée soulève plusieurs enjeux. En premier lieu, avec la globalisation, la conservation de l'environnement est de plus en plus

⁵⁶ Hervé Rakoto Ramiarantsoa, Chantal Blanc-Pamard et Florence Pinton, *L'internationalisation de l'environnement : Madagascar, un cas d'école*, dans Hervé Rakoto Ramiarantsoa, Chantal Blanc-Pamard et Florence Pinton, dir., *Géopolitique et environnement : Les leçons de l'expérience malgache*, Marseille, IRD Éditions, 2012 à la p 14 [Hervé, *L'internationalisation de l'environnement*].

⁵⁷ *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement*, Doc off AG NU, 47^e sess, supp n° 79, Doc NU A/RES/47/190 (1992); *L'avenir que nous voulons*, Rés AG, Doc off AG NU, 66^e sess, supp n°19, Doc NU A/RES/66/288 (2012).

⁵⁸ Hervé Rakoto Ramiarantsoa est géographe et professeur à l'Université de Bordeaux. Chantal Blanc-Pamard est géographe et directrice de recherche au Centre national de la recherche scientifique et membre titulaires du Centre d'études africaines. Florence Pinton est sociologue et professeure à AgroParisTech.

⁵⁹ Hervé, *L'internationalisation de l'environnement*, supra note 56 à la p 17.

⁶⁰ *Ibid* à la p 18.

associée à la valorisation par le marché⁶¹. Ses discours et ses pratiques s'insèrent dans un processus de néolibéralisation, de sorte qu'on peut désormais parler d'« accaparement vert » ou accaparement des terres pour des fins « environnementales » payantes⁶² comme c'est le cas, par exemple, des terres agricoles absorbées par les aires protégées ou encore des forêts communautaires transformées en exploitations forestières.

Dan Brockington et Rosaleen Duffy⁶³ dénoncent ce qu'ils considèrent être une alliance entre le capitalisme et la conservation des ressources naturelles, qui permet à des acteurs comme les entreprises de revêtir une image « verte » à travers le financement d'ONGs de conservation. En retour, ces organisations se sont appropriées les discours capitalistes sur le marché, déviant selon les auteurs de leur mission première qui est de protéger l'environnement des retombées négatives de l'économie capitaliste. Cette forme de conservation, que les auteurs qualifient de « néolibérale⁶⁴ », favorise l'expansion du capital global. Elle serait, le nouveau visage du capitalisme. Les véritables problèmes de la protection environnementale s'en trouvent occultés, déplorent-ils. De plus, la légitimité et l'efficacité des activités des organisations de la conservation en sont altérées, car elles sont désormais soumises à l'orientation et au contrôle des pourvoyeurs de fonds. Brockington et Duffy insistent aussi sur l'exclusion du politique des stratégies environnementales, à travers cette alliance d'intérêts entre le capitalisme et la conservation :

there is a common tendency to seek out apparently apolitical conservation fields where the complex politics and social relations can be ignored⁶⁵», « and in new hybrid governance arrangements of “privatised sovereignty” [...] [c]onservation strategies can hinge on the deregulation and reregulation of nature based industries and environmental services⁶⁶.

En second lieu, cette forme de gouvernance des ressources naturelles présente des enjeux particuliers en termes de participation et d'appropriation par les communautés locales. D'abord, selon Georges Barrett et al., les nouveaux paradigmes au niveau de la conservation reflètent une certaine continuité avec les anciennes pratiques coloniales en Afrique⁶⁷. En effet, les communautés locales sont bien souvent dépossédées et exclues de leurs droits sur leurs terres au nom d'impératifs

⁶¹ Georges Barrett et al, « Starting the conversation: land issues and critical conservation studies in post-colonial Africa » (2013) 31:3 Journal of Contemporary African Studies 336 aux pp 337-338 [Georges Barrett].

⁶² *Ibid* à la p 339.

⁶³ Dan Brockington est le directeur de *Sheffield Institute for International Development* à l'Université de Sheffield. Rosaleen Duffy est professeure à l'Université de Sheffield où elle enseigne le cours *The Political Economy of Global Environmental Change*. Voir Dan Brockington et Rosaleen Duffy, « Capitalism and Conservation: The Production and Reproduction of Biodiversity Conservation » (2010) 42:3 Antipode 469 à la p 470 [Brockington et Duffy].

⁶⁴ Le mot « néolibérale » est notre traduction du mot anglais « *neoliberal* ».

⁶⁵ Brockington et Duffy, *supra* note 63 aux pp 476-477.

⁶⁶ *Ibid* à la p 479.

⁶⁷ Georges Barrett, *supra* note 61 à la p 338.

économiques dictés par des acteurs extérieurs comme les ONG, les bailleurs de fonds, lesquels redéfinissent les règles et conditions d'accès et d'utilisation. Les politiques actuelles en matière de conservation de l'environnement et des ressources naturelles contribuent ainsi à leur insécurité et à la perte de leur identité.

Ensuite, Barrett et al.⁶⁸ soulignent que ces politiques prétendent se baser sur la participation des communautés, mais en réalité elles prennent très peu souvent en compte leurs besoins et leurs spécificités sociales, culturelles et historiques. De telles politiques tendent à redéfinir et homogénéiser les identités de groupes bien distincts, par exemple en les fusionnant pour construire une « communauté locale » telle que conçue par les acteurs extérieurs. Elles peuvent ainsi contraindre des groupes culturellement opposés à se côtoyer et à coexister dans un même espace, créant ainsi des tensions pouvant mener à des situations de crise. En outre, selon les auteurs, l'approche de la conservation fait peser sur les populations locales des obligations et des charges parfois excessives, ce qui soulève un sentiment d'injustice et conduit à un manque de légitimité auprès des populations. Les auteurs appellent cela des « *hidden contestation* ».

Steven Brechin⁶⁹ et al. font un bon résumé des enjeux que nous venons d'évoquer :

As mechanisms of resource control, conservation programs tie up natural areas that are highly sought after by resource-dependent agrarian communities. A number of other groups also have interests at stake in these areas, including drug cartels, guerrilla factions, pharmaceutical companies, international development banks, the military, tourism agencies, and oil and mining companies, to name just a few. Conservation programs are embedded by default in highly complex social and political settings, and thus practitioners must openly deal with these conditions in order to operate effectively. In order for conservation interventions to successfully handle this degree of complexity, we contend that the process by which nature protection is carried out must be ecologically sound, socially and politically feasible, and morally just. If not, we predict that interventions will most likely generate increasing levels of resistance and conflict at all geographic scales, thus derailing attempts at protection⁷⁰.

En d'autres termes, ils recommandent que soient intégrés les enjeux sociaux et politiques dans la construction des stratégies sur les ressources naturelles. Or, pour repenser ces stratégies comme un processus politique et social, il faut reconnaître la participation égale des différents acteurs à tous les niveaux, leur droit d'autonomie, d'autoreprésentation et d'autodétermination. Il faut aussi instaurer un véritable dialogue lors de la prise de décision et jusqu'à leur mise en œuvre. Par exemple, afin d'améliorer la légitimité des activités, projets ou décisions auprès des populations

⁶⁸ *Ibid* à la p 340.

⁶⁹ Steven Brechin est professeur et directeur des études supérieures de sociologie à l'Université du Michigan.

⁷⁰ Steven R. Brechin et al, « Beyond the Square Wheel: Toward a More Comprehensive Understanding of Biodiversity Conservation as Social and Political Process » (2002) 15:1 *Society and Natural Resources* 41 à la p 44 [Steven, Beyond the Square Wheel].

locales et ainsi en assurer la viabilité à long terme, il est préférable selon eux d'arriver à un véritable consensus avec tous les acteurs, plutôt que d'user de prescriptions et faire face ensuite à des conflits. Selon eux, l'idéal serait un mode de gouvernance basé sur le partage juste et équitable du pouvoir, et comprenant des mécanismes pour évaluer la performance des décisions et garantir l'imputabilité des décideurs, ce qui correspond aux objectifs du concept d'équité que nous avons pu décortiquer plus haut. Cela implique, entre autres, de définir des indicateurs appropriés à la complexité des contextes, de rendre disponibles les données et les connaissances permettant d'analyser les rapports de pouvoir existants, ceci pour mieux équilibrer les négociations et ajuster la prise de décisions⁷¹.

V. Les enjeux d'équité dans la gouvernance des ressources naturelles à Madagascar

A. L'exemple de l'exploitation du saphir à Ilakaka

L'approche normative de la gouvernance environnementale n'est pas sans affecter la recherche de l'équité dans la gestion des ressources naturelles à Madagascar. Par exemple, la déréglementation et la libéralisation instituées par le *Plan d'action environnemental*⁷², mis en place sous la houlette des institutions financières internationales dans les années 1980 avec pour objectif de ralentir la dégradation environnementale, a eu des répercussions sur l'accès et l'utilisation des ressources naturelles par les populations les plus pauvres, fortement dépendantes de ces ressources. En décrétant le retrait de l'État de la régulation de ses propres ressources naturelles, la libéralisation a eu pour effet de favoriser et d'entretenir des rapports de pouvoir déséquilibrés et des inégalités sociales⁷³, avec le risque qu'ils se perpétuent jusqu'aux générations ultérieures.

Le cas de l'exploitation illicite de ressources minérales à Ilakaka, dont le saphir, illustre bien cette situation. Ilakaka⁷⁴ est un petit village qui a connu une véritable ruée vers l'or et une explosion démographique sans précédent suite à la découverte en 1998 d'un important gisement de saphir. Dans cette localité se manifeste une interconnexion entre le global et le local dans le contrôle de la ressource minérale, entre les acteurs internationaux (*dealers* et acheteurs étrangers) et l'élite politico-économique du pays. Il se crée alors un marché parallèle échappant à au contrôle du gouvernement central, d'autant plus que celui-ci est déjà considérablement affaibli par la déréglementation, quant à ses moyens et ses pouvoirs de surveillance et de contrôle. Les politiques environnementales libérales adoptées par

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Banque mondiale, *Madagascar : Plan d'action environnemental : Document de synthèse générale et propositions d'orientations*, Document technique no E0021, vol 1, version préliminaire, juillet 1988.

⁷³ Bruno Sarrasin, « Économie politique du développement minier à Madagascar : l'analyse du projet QMM à Tolagnaro (Fort-Dauphin) », en ligne : (novembre 2006) 7:2 Vertigo La revue électronique en sciences de l'environnement <<https://vertigo.revues.org/2401>> [Sarrasin, « QMM »].

⁷⁴ Ilakaka est un petit village de la région de l'Ihorombe dans le sud-ouest de Madagascar, situé en bordure de la route nationale 7 reliant les villes de Fianarantsoa et Tuléar.

les États ont ainsi contribué à l'apparition et au maintien de l'exploitation illicite locale et accentué le pillage et la destruction de la ressource :

[T]he Mineral Resources Governance Project (MRGP) [...] is a five-year project which runs from 2003 to 2008 and is funded primarily by the World Bank [...]. According to the World Bank the main objective of the project is to assist the government of Madagascar in implementing its strategy to accelerate sustainable development and reduce poverty in Madagascar, through the strengthening of governance and transparency in the management of mineral resources [...]. However, given that the MRGP provides the framework under which a newly installed network of elites can gain control over revenues from a potentially lucrative gem sector, it remains to be seen whether government control over the gem sector leads to genuine investment in national economic development, or if it will merely be used to provide resources to secure support from a specific and narrow set of patronage networks⁷⁵.

D'un point de vue social, les inégalités locales se sont creusées et les problèmes d'insécurité exacerbés. Selon Duffy, lorsque l'État « formel » ou « légal » a été invité à se retirer de la gestion de ses ressources, cela a favorisé la mise en place de « stratégies d'extraversion⁷⁶ » (développement des réseaux avec les acteurs extérieurs) par certains de ses représentants et des élites du pays, pour s'emparer du contrôle perdu par l'État. Ces puissantes élites vont alors favoriser l'existence du marché informel et en retirer d'immenses profits au détriment des petits exploitants locaux, qui sont exclus et marginalisés. C'est le cas, explique Duffy, de la famille de l'ancien Président malgache Didier Ratsiraka⁷⁷, laquelle aurait organisé le trafic des pierres précieuses d'Ilakaka et en a accaparé les profits, tandis que les petits exploitants n'ont pas leur mot à dire dans les décisions (ex. : la fixation des prix) qui régissent le système, et sont contraints de lui vendre leur production pour une bouchée de pain⁷⁸. De plus, la structuration et la sécurisation de cette économie non réglementée sont assurées par des milices privées, provoquant la montée en force de la violence à Ilakaka. L'accroissement de la prostitution et avec elle des maladies sexuellement transmissibles aurait également causé beaucoup de dommages à l'ordre social préexistant⁷⁹.

Enfin, sur le plan environnemental, l'absence de régulation de l'activité constitue une menace pour les aires protégées à proximité, qui deviennent le théâtre de ruées anarchiques des prospecteurs, détruisant sur leur passage des écosystèmes fragiles. La qualité de l'eau potable est aussi affectée par les produits chimiques utilisés par les prospecteurs pour nettoyer leurs pierres, de sorte que les habitants

⁷⁵ Rosaleen Duffy, « Gemstone mining in Madagascar: transnational networks, criminalisation and global integration » (2007) 45 *The Journal of Modern African Studies* 185 à la p 191 [Rosaleen Duffy, Gemstone mining].

⁷⁶ *Ibid* aux pp 187-188.

⁷⁷ L'ancien président malgache, Didier Ratsiraka, a exécuté trois mandats présidentiels entre les années 1975 et 1993 et un dernier mandat présidentiel entre les années 1997 et 2002.

⁷⁸ Rosaleen Duffy, Gemstone mining, *supra* note 75 à la p 193.

⁷⁹ *Ibid* à la p 199.

d'Iakaka doivent désormais acheter de l'eau auprès du village voisin. Également, l'activité accélère l'ensablement des cours d'eau utilisés pour l'irrigation des rizières, causant une diminution de la production et contraignant les habitants à importer du riz⁸⁰. En bref, ce sont les plus pauvres qui supportent les coûts sociaux et environnementaux de l'activité non réglementée, coûts qui risquent de peser sur plusieurs générations.

B. L'exemple de la gestion locale sécurisée (GELOSE)

En termes de participation des communautés et de légitimité, l'efficacité de l'approche intégrée de la gestion des ressources naturelles à Madagascar est tout aussi mitigée. À titre d'illustration, la *Loi 96-025 du 10 septembre 1996 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables*⁸¹ plus connue sous le nom de « Loi GELOSE » a instauré dans tout le pays une politique visant à accroître la « responsabilisation » des communautés locales dans la gestion des ressources naturelles et de l'environnement, partant de l'idée que l'implication de ces communautés constitue le meilleur moyen pour les sensibiliser à la fois à la conservation et à la valorisation des ressources. La politique fut mise en œuvre à travers la signature de contrats de transferts de gestion des ressources naturelles entre l'État et les communautés locales demanderesse, qui confèrent à celles-ci des droits exclusifs pour gérer la ressource, la mettre en valeur, en percevoir les bénéfices, et par conséquent, le droit d'en exclure les autres utilisateurs.

Cependant, des problèmes sont apparus dans le processus participatif. D'abord, au niveau de la reconnaissance de la communauté bénéficiaire, la Loi GELOSE homogénéise les différents groupes pouvant prétendre à un contrat de gestion. Les collectivités, comme un village ou un hameau, peuvent être considérées comme les représentants exclusifs de la légitimité traditionnelle sur l'ensemble du territoire où se trouve la ressource. Or, des groupes différents aux intérêts différents peuvent occuper simultanément un même territoire, en faire des usages tout aussi divers, ou encore avoir un lien autre que physique avec ce territoire (ex. : lieu de culte, présence de tombeaux). Les rapports sociaux existants sont souvent complexes alors que la loi n'octroie qu'un contrat par ressource, à une communauté locale de base définie comme un « groupement volontaire d'individus unis par les mêmes intérêts et obéissant à des règles de vie commune⁸² ».

Par conséquent, la négociation des contrats prend rarement en compte les points de vue de tous les acteurs concernés, en dehors de la communauté demanderesse. Par exemple, les intérêts des « tiers absents » comme les utilisateurs saisonniers et les communes voisines sont occultés de la décision de transfert, alors

⁸⁰ *Ibid* aux pp 199–200.

⁸¹ *Loi n° 96-025 du 10 septembre 1996 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables*, (Madagascar) n° 96-025 du 14 octobre 1996 [*Loi 96-025*].

⁸² *Ibid*, art 3.

que celle-ci aura des impacts sur leur accès et leur utilisation de la ressource⁸³. Ce ne sont donc pas toutes les parties prenantes qui sont impliquées dans la gestion des ressources, ce qui peut créer des situations conflictuelles pouvant aboutir à la destruction de la ressource elle-même. D'ailleurs, on peut se demander si les communautés demanderesse ne participent pas par nécessité, c'est-à-dire dans le but d'éviter que d'autres communautés ne les devancent et puissent les exclure de leurs droits traditionnels sur la ressource.

Il est aussi intéressant de noter que les membres de ces communautés ne sont consultés que tard dans le processus, lors d'une enquête en Assemblée communale, une formule de participation inopportune à l'expression d'opinions individuelles, éventuellement opposées au projet⁸⁴.

Enfin, le discours de la gestion participative cache en réalité le transfert aux communautés de moins de droits et d'avantages que d'obligations et de coûts. Un système de partage équitable des bénéfices devait initialement être précisé par une autre législative postérieure, mais celle-ci tarde à venir⁸⁵. En revanche, le transfert des coûts de gestion est bel et bien effectif, vers des communautés qui vivent pour la plupart déjà dans la précarité. En outre, il leur est demandé d'abandonner leurs pratiques ancestrales considérées comme contraires aux objectifs de conservation de la ressource (culture sur brûlis, chasse, pêche, etc.). L'endossement d'un rôle perçu, comme de « simples gardiens » des ressources, n'encourage pas l'appropriation de la GELOSE par les communautés locales⁸⁶.

C. Le partage des rôles et des responsabilités entre les acteurs

Deux éléments importants semblent se dégager : la marginalisation des communautés locales et l'affaiblissement progressif des capacités de l'État en faveur des initiatives d'autres acteurs privés (entreprises, ONG, fondations, etc.) dans la régulation de l'environnement et des ressources naturelles. Par exemple, dans la GELOSE, on prétend transférer les pouvoirs de l'État vers les communautés locales, mais celles-ci sont elles-mêmes privées de leurs droits traditionnels sur les ressources, sans pour autant être mieux impliquées dans les stratégies les concernant. Le résultat en est que l'État et les communautés semblent tous deux exclus de la gouvernance de ces ressources.

⁸³ Christophe Maldidier, « La décentralisation de la gestion des ressources renouvelables à Madagascar : les premiers enseignements sur les processus en cours et les méthodes d'intervention », (2001) Office National pour l'Environnement à Antananarivo Document de travail à la p 86.

⁸⁴ Marie-Hélène Bérard, *Légitimité des normes environnementales et complexité du droit : l'exemple de l'utilisation des Dina dans la gestion locale de la forêt à Madagascar (1996-2006)*, thèse de doctorat en droit, Université Laval, 2009 à la p 169 [non publiée].

⁸⁵ *Ibid* aux pp 101-102.

⁸⁶ Heriniaina Andriananja Rakotovo, *Gouvernance des ressources forestières et aide à la délibération : le cas de la station forestière de Manjakatampo*, thèse de doctorat en sciences économiques, Université de Versailles à Saint-Quentin-en-Yvelines, 2006 à la p 115.

D'une manière ou d'une autre, les pouvoirs de l'État sont transférés dans le domaine privé. Son rôle devient alors limité en matière de gestion et de protection de ses ressources naturelles, tout comme ses capacités à orienter sa politique environnementale en vue de l'équité et selon ses propres priorités de développement⁸⁷. La question du partage des rôles et des responsabilités entre les acteurs étatiques et les acteurs privés se pose alors. Pour les ressources minérales, Bonnie Campbell⁸⁸ souligne que cette répartition n'est pas claire, ce qui peut conduire à des ambiguïtés et des attentes sociales trop élevées à l'endroit des entreprises qui héritent de certaines capacités cédées par les États.

En effet, elle explique qu'en Guinée, vers le début des années 1990, pour répondre aux problèmes environnementaux engendrés par la déréglementation du secteur minier opérée la décennie précédente, la position des institutions financières internationales fut de promouvoir les initiatives volontaires ou d'autorégulation des entreprises privées⁸⁹. Cette nouvelle approche s'inscrit dans la continuité de la déréglementation quant à ses effets sur l'État. Les fonctions de ce dernier – y compris l'offre de services comme la mise en place d'infrastructures, la formation et la création d'emploi – sont progressivement déléguées aux entreprises⁹⁰, légitimées par leur expertise technique, leur spécialisation et leurs moyens financiers.

Il y a une tentative de « dépolitisation », de « privatisation » et d'« internationalisation » de la gouvernance des ressources naturelles et des plans de développement dans ce processus⁹¹, avec pour résultat d'affecter la responsabilisation et l'imputabilité des États vis-à-vis leur population. Cette situation, ajoutée à la multiplicité et à l'hétérogénéité des normes produites par un système de régulation hybride peut créer des confusions (problèmes de compétence, de légitimité, d'accès à l'information, etc.), surtout auprès des communautés locales, et mener à des situations conflictuelles⁹². Pour François Ost⁹³, la gouvernance en réseau dans un monde globalisé pose un problème d'« opacité des processus décisionnels » et de « dilution de responsabilités », et compromet la capacité à dégager un intérêt général, planétaire et transgénérationnel⁹⁴.

⁸⁷ Bonnie Campbell, « Guinée : La déréglementation et ses conséquences du point de vue de la protection de l'environnement » dans Bonnie Campbell, dir, *Enjeux des nouvelles réglementations minières en Afrique*, Document de recherche 3, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet, 2004, 34 aux pp 34–42 [Bonnie Campbell, Guinée].

⁸⁸ Bonnie Campbell est professeure d'économie politique au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal. Elle est aussi directrice sortante du Centre interdisciplinaire de recherche en développement international et société et également du Groupe de recherche sur les activités minières en Afrique.

⁸⁹ Bonnie Campbell, Guinée, *supra* note 87.

⁹⁰ David Szablowski, *Transnational Law and Local Struggles: Mining, Communities and the World Bank*, Oxford, Hart Publishing, 2007 à la p 58-59 [David Szablowski].

⁹¹ Mazalto, *Gouvernance*, *supra* note 28 à la p 32.

⁹² David Szablowski, *supra* note 90 aux pp 292–293.

⁹³ François Ost est philosophe, juriste, professeur aux Facultés universitaires Saint-Louis à Bruxelles et directeur du Centre d'étude du droit de l'environnement et de l'Académie européenne de théorie du droit.

⁹⁴ François Ost, De la pyramide au réseau, *supra* note 22 à la p 192.

D. Les capacités de mise en œuvre et de suivi

Paradoxalement, alors que leurs capacités institutionnelles et de régulation – y compris de sanction –, ainsi que leurs moyens humains et financiers sont considérablement limités, le suivi de la mise en œuvre des mesures sociales et environnementales promues par les institutions financières internationales et les standards internationaux incombent aux États. Selon Marie Mazalto, en République démocratique du Congo (RDC), l'affaiblissement généralisé des pouvoirs publics ne fait en réalité qu'accentuer la désorganisation des secteurs concernés et menacer l'application effective de ces normes⁹⁵. Le même constat peut être fait à Madagascar :

Madagascar possède, sur papier un grand nombre de lois, de programmes et de règlements [...]. Cependant, le manque de ressources humaines et financières pour assurer le suivi et la mise en œuvre de ces législations pose un véritable problème, particulièrement sur le plan de la protection de l'environnement. Plus de quinze années d'ajustement structurel ont conduit à une réduction de la capacité institutionnelle de l'État et créent la situation paradoxale où celui-ci est difficilement en mesure de mettre en œuvre ses législations, même libérales. [...] Dans ces conditions, bien que Madagascar possède une législation rigoureuse en matière de protection de l'environnement, sa mise en œuvre est loin d'être assurée [...]. Au-delà des « modèles » et des intentions, dans les faits, cette situation laisse donc aux intervenants privés la responsabilité de leurs actions⁹⁶.

D'un autre côté, le transfert des pouvoirs de l'État à des acteurs privés ne résout pas toujours le problème du manque de moyens. En effet, parmi les obstacles à la mise en œuvre de la Loi GELOSE à Madagascar, il est intéressant de noter qu'au niveau de la procédure de médiation initiée en cas de conflits portant sur une ressource, les frais de médiation sont généralement à la charge des communautés en litige⁹⁷, dont les moyens financiers sont souvent limités. Par ailleurs, la Loi GELOSE requiert des communautés locales de base qu'elles respectent les dispositions de l'ensemble des autres lois nationales pertinentes, dans leurs décisions portant sur la ressource. En réalité, peu d'entre elles sont capables de connaître intégralement ces textes, souvent très nombreux et complexes, faute d'accès aux documents juridiques ou de capacités de lecture.

La réduction de l'espace politique et de la marge de manœuvre dont dispose l'État a également pour conséquence de favoriser son retrait stratégique de certaines sphères relevant normalement de sa responsabilité, laissant la place aux initiatives volontaires du secteur privé⁹⁸. Cette situation court-circuite les processus

⁹⁵ Marie Mazalto, « La réforme des législations minières en Afrique et le rôle des institutions financières internationales : La République démocratique du Congo » dans Stefaan Marysse et Filip Reyntjens, dir, *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2004-2005*, Paris, L'Harmattan, 263 [Mazalto, « réforme »].

⁹⁶ Bruno Sarrasin, « Madagascar : Un secteur minier en émergence, entre l'environnement et le développement » dans Bonnie Campbell, dir, *Enjeux des nouvelles réglementations minières en Afrique*, Document de recherche 3, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet, 2004, 58 à la p 72 [Sarrasin, « émergence »].

⁹⁷ *Loi 96-025, supra* note 81, art 28.

⁹⁸ Bonnie Campbell, Guinée, *supra* note 87.

démocratiques censés être à la base des concepts d'équité et de gouvernance, en privant les communautés locales de leurs moyens pour rendre les acteurs étatiques ou privés imputables des choix de stratégies qui sont effectués, puisque les acteurs privés ne peuvent être tenus responsables de mesures volontaires, donc non contraignantes, tandis que l'État qui devrait lui être responsable est absent du régime. De plus, la multiplication et l'hétérogénéité des systèmes de normes volontaires qui proviennent des acteurs internationaux et transnationaux⁹⁹ complexifient le cadre réglementaire de la gouvernance des ressources naturelles, et sont en quête de légitimité auprès des communautés locales.

C'est la raison pour laquelle Brechin et al.¹⁰⁰ soulignent l'importance d'un dialogue entre les différents acteurs pour clarifier les attentes et les engagements de chacun, et convenir de la manière dont seront réalisés les objectifs de protection en lien avec le développement. Une fois les responsabilités clairement délimitées, il faut établir des indicateurs de performance, qui permettent de rendre transparents les résultats des mesures prises par chaque acteur. C'est l'idée de la reddition de compte et de l'accès à l'information, qui sont nécessaires pour prendre collectivement des décisions éclairées sur la meilleure approche à adopter en matière de gouvernance environnementale. Pour Brechin et al., « *in the absence of performance accountability, organizations may emphasize self-serving practices such as fundraising to the detriment of their conservation objectives*¹⁰¹ ».

En définitive, les cas examinés dans cet article tendent à avancer que la perpétuation de modèles de gouvernance répondant à des enjeux non structurels, fondés sur l'exclusion d'acteurs-clés, comme l'État et les communautés locales, et favorisant des rapports déséquilibrés dans l'accès et le contrôle des ressources, ainsi que la redistribution des coûts et des bénéfices découlant de leur utilisation, ne peuvent produire les résultats escomptés en matière d'équité et de durabilité. Pour atteindre ces objectifs, ces acteurs ont un rôle prépondérant à jouer dans la formulation conjointe de politiques appropriées aux différents contextes et aux objectifs communs de développement comme projet de société. Cette responsabilité implique des pouvoirs de négociation, des processus participatifs et des capacités de contrôle et de suivi plus équilibrés.

Par ailleurs, il est apparu que les approches de gouvernance des ressources naturelles observées à Madagascar adoptent des logiques qui reçoivent l'espace, son utilisation et l'identité culturelle de ses occupants en restructurant jusqu'aux

⁹⁹ Bonnie Campbell et Myriam Laforce, « La réforme des cadres réglementaires dans le secteur minier : les expériences canadienne et africaine mises en perspective » (2010) 40:3 Recherches amérindiennes au Québec 69 à la p 78.

¹⁰⁰ Steven, Beyond the Square Wheel, *supra* note 70 aux pp 48–49.

¹⁰¹ *Ibid* à la p 49.

relations sociales et économiques traditionnellement établies. Afin de mettre fin aux phénomènes de marginalisation qui peuvent en découler, il est important de veiller à identifier clairement et intégrer les valeurs, priorités et intérêts de tous les acteurs concernés, dans le but de répondre efficacement aux besoins et d'établir des rapports équilibrés lorsque vient le temps d'élaborer des politiques ou des normes. Cet équilibre implique l'application de principes tels que l'équité, la participation, la transparence, dans la prise de décision.

Enfin, nous avons vu que la notion d'équité en droit de l'environnement repose sur l'idée d'une fracture créée par des modes de production qui épuisent les ressources naturelles et détériorent l'environnement, fragilisant ainsi la qualité de vie des sociétés actuelles et futures, en particulier les plus démunies et vulnérables, lesquelles subissent les conséquences des dégradations environnementales et en supportent les coûts. Au terme de nos réflexions, une question reste posée. Celle de savoir si ce concept implique en droit international de l'environnement que la souveraineté étatique devrait être tempérée pour une gouvernance plus élargie et participative, ou au contraire, si l'équité nécessite une prise en charge de l'environnement et des ressources naturelles par une autorité étatique renforcée, apte à adopter une vision à long terme et pour le bien commun.