



GOUVERNANCE ET GESTION DES NOUVELLES AIRES PROTEGEES A MADAGASCAR

Exemple des zones d'intervention du projet HaFaFi



**CATHERINE GABRIE
VONJY RASOLOARISON
SAHOLY RAMBININTSAOTRA**

SEPTEMBRE 2015

ACRONYMES

AFD	Agence Française de Développement
AG	Assemblée Générale
AMP	Aire Marine Protégée
ANGAP	Association Nationale pour la Gestion des Aires Protégées
AP	Aire Protégée
APT	Aire Protégée Terrestre
BV	Blue Venture
CCS	Comités de contrôle et de surveillance
CI	Conservation International
CirRHP	Circonscription des Ressources Halieutiques et de la Pêche
CoAP	Code de gestion des Aires Protégées
COBA	Communauté de base
COE	Comité d’Orientation et d’Evaluation
COGE	Comité de Gestion
COS	Comité d’Orientation et de Suivi
CSP	Centre de Surveillance des Pêches
DCBSAP	Direction de la Conservation de la Biodiversité et du Système des Aires Protégées
DDR	Direction de Développement Régional
DIANA	Diégo, Ambilobe, Nosy Be, Ambanja
DREEMF	Direction Régionale l’Environnement, de l’Ecologie, de la Mer et des Forêts
DRRHP	Direction Régionale des Ressources Halieutiques et de la Pêche
FFEM	Fonds Français pour l’Environnement Mondial
GELOSE	Gestion locale sécurisée
GERSA	Gestion des Récifs, du Satellite à l’Acteur
GIZC	Gestion intégrée des zones côtières
IRD	Institut de Recherche et de Développement
MECIE	Décret relatif à la mise en compatibilité des investissements avec l’Environnement (MECIE)
MEEMF	Ministère de l’Environnement, de l’Ecologie, de la Mer et des Forêts
MNP	Madagascar National Parks
MRHP	Ministère des Ressources Halieutiques et de la Pêche
MRPA	Managed Resources Protected Areas
NAP	Nouvelle Aire Protégée
OMNIS	Office des Mines Nationales et des Industries Stratégiques
ONE	Office National pour l’Environnement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OPJ	Office de Police Judiciaire
PAG	Plan d’Aménagement et de Gestion
PCD	Plan communal de développement
SAPM	Système des Aires Protégées de Madagascar
SRAT	Schéma Régional d’Aménagement du Territoire
SRDE	Schéma Régional de Développement Economique
UICN	Union Internationale pour la Conservation de la Nature
WCS	World Conservation Society

SOMMAIRE

ACRONYMES.....	2
I. INTRODUCTION	25
1. Le contexte.....	25
2. Le projet HaFaFi	26
3. Quelques leçons sur la gouvernance tirées de projets dans d'autres régions.....	27
3.1. Le CRISP et les LMMA.....	27
3.2. Le programme GERSA	28
3.3. Les leçons des AMP ouest africaines.....	28
4. La mission	29
II. LE CONTEXTE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL	30
1. Les cadres normatifs encadrant les AMP	30
1.1. Loi sur le COAP au regard de la gouvernance des NAP marines et côtières	30
1.2. Loi n° 96-018 portant Code Pétrolier et le décret MECIE.....	34
1.3. Ordonnance n° 93.022 du 04 mai 1993 portant réglementation de la Pêche et de l'Aquaculture et modalités de cogestion de la NAP marine	37
1.4. Loi GELOSE appliquée aux ressources halieutiques	40
Consécration juridique du Dina par la loi portant sécurité publique et la loi GELOSE	
Quelques dispositions de la loi sur le Dina	41
Quelques problèmes de mise en œuvre pratique du Dina	41
1.5. Statut foncier et modalités d'attribution des îles et îlots.....	42
1.6. Décentralisation et NAP marine et côtière.....	43
2. Le paysage institutionnel des NAP	44
2.1. Les acteurs institutionnels	44
Les services de l'Etat.....	44
Les collectivités territoriales décentralisées (CTD)	47
2.2. La coordination institutionnelle	50
A travers la commission SAPM.....	50
A travers les comités de Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC).....	50
A travers la Commission Environnement Pêche	51
III. LA GOUVERNANCE	53
1. Caractéristiques des NAP : localisation, zonage.....	53
2. Le Processus de création des AMP	55
2.1. Les parties prenantes.....	55
2.2. Les étapes de création des AMP	57
2.3. Les documents produits	62
2.4. Le choix de la catégorie.....	63
3. Les objectifs des NAP	64
4. Le zonage	65
5. Les réglementations au sein des NAP.....	68
5.1. Le décret de création de la NAP	68

5.2. Le Dina.....	72
6. La gouvernance	74
6.1.La gouvernance selon le COAP.....	74
6.2.La gouvernance des NAP.....	75
Le mode de gouvernance.....	76
L'organisation institutionnelle.....	76
Les associations pour la gestion.....	78
6.3.La gouvernance de la NAP d'Andrafiarana Andavakoera.....	80
6.4.Discussion.....	82
Sur le mode de gouvernance.....	82
Sur le montage institutionnel.....	83
Sur les associations.....	84
6.5.Recommandations en matière de gouvernance.....	88
Niveau 1 : Comité d'Orientation et de Suivi des AMP.....	89
Niveau 2 - L'organe décisionnel : le Comité de Gestion des AMPs (COGE).....	91
Niveau 3 : L'organe d'exécution : le gestionnaire délégué.....	93
La structuration des communautés locales.....	96
Les autres partenaires du délégataire et subdélégués.....	100
Les organes de partages d'expériences.....	101
IV. LA GESTION.....	102
1. La gestion coutumière.....	103
2. La gestion de la pêche et l'accès aux ressources halieutiques.....	104
3. La surveillance.....	110
4. Les suivis écologiques et des usages.....	112
5. Les activités de développement et génératrices de revenus.....	113
6. Protection versus exploitation pétrolière.....	119
V. LES MECANISMES DE FINANCEMENT DURABLE.....	120
1. Les financements prévus dans les documents des NAP.....	120
2. La participation des acteurs pour une réduction des coûts de gestion.....	121
3. Les recettes envisageables.....	121
4. Le partage équitable des bénéfices issus de l'accès aux ressources génétiques et biologiques.....	124
ANNEXES	
ANNEXE 1. Programme de mission et personnes rencontrées.....	125
ANNEXE 2. Inventaire des cadres et réglementations applicables aux NAP.....	128
ANNEXE 3. Processus de création des NAP : ATELIERS.....	129
ANNEXE 4. Modifications à apporter au décret de création des NAP.....	132
ANNEXE 5. Membres des associations.....	134
ANNEXE 6. Plan d'actions des 2 AMP (identiques).....	137
ANNEXE 7. Réglementations dans les NAP.....	139
ANNEXE 8. Rôles respectifs des membres du bureau de l'association.....	141
ANNEXE 9. Liste bibliographique.....	142

RESUME

LE CONTEXTE

Des engagements gouvernementaux

Le gouvernement malgache s'est engagé en 2003, au Congrès Mondial des Parcs à Durban, à tripler la superficie de ses aires protégées, soit passer de 1,7 millions hectares à 6 millions hectares (10% de la superficie de son territoire).

Le gouvernement a alors initié le Système des Aires Protégées de Madagascar (SAPM) qui regroupe les 50 parcs nationaux gérés par Madagascar National Parks (ex ANGAP) et 73 Nouvelles Aires Protégées (NAP), qui ont vocation à associer plus étroitement les populations locales à la gouvernance et à contribuer à la réduction de la pauvreté.

Dix ans après, au congrès à Sydney (2014), cet engagement a été confirmé par le Président malgache qui s'est également engagé à tripler la surface des aires marines protégées.

La création des nouvelles AMP

Dès 2010, WCS a appuyé le processus de création et la gestion de 2 NAP marines : Ankivonjy et Ankarea, situées sur la côte nord-ouest de Madagascar, zone reconnue comme le deuxième centre de la biodiversité marine au monde, d'intérêt international. De son côté,

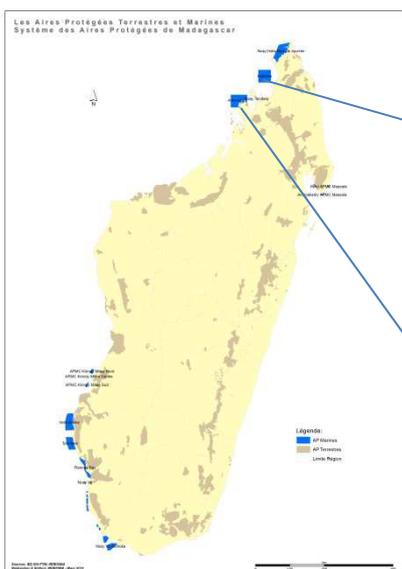
l'association Fanamby accompagne la NAP terrestre d'Andrafiarena- Andavakoera. Après 5 années d'un processus de création participatif, ces 3 NAP ont obtenu le statut définitif d'Aire Protégée en avril 2015. Ce sont des Aires Protégées de catégorie « Paysage harmonieux protégé » (catégorie V de l'UICN) en cogestion de type collaboratif, entre le gestionnaire ou le gestionnaire délégué et les communautés locales, qui selon le COAP, oblige le gestionnaire à consulter toutes les parties prenantes.

Le projet HaFaFi et l'étude « gouvernance »

La présente étude s'inscrit dans le projet HaFaFi, «Biodiversité, développement et gouvernance locale : vers un modèle pour les nouvelles aires protégées marines et côtières de Madagascar», financé par l'AFD, et porté par le Gret, WCS et Fanamby.

Ce projet vise à développer des schémas de gouvernance et des mécanismes de gestion impliquant les communautés locales, à promouvoir des techniques de production alternatives et durables et à assurer une juste répartition des bénéfices dans 3 NAP.

L'objectif de cette étude est de fournir un diagnostic du cadre institutionnel et juridique qui régit la création des NAP et la gestion des ressources naturelles à Madagascar et, au sein



Les AMP malgaches
Localisation des AMP d'Ankarea et d'Ankivonjy





Ankarea

des 3 NAP, un diagnostic des modes de gouvernance, des mécanismes de gestion, des sources de revenus et de leurs règles de partage. Elle doit formuler des propositions concrètes pour améliorer le système de gouvernance en place, notamment en renforçant la participation des communautés locales à la gestion, et les mécanismes de gestion ; une extension des propositions au cadre légal des NAP marines en général est souhaitée.

L'étude a abordé 4 questions :

- Le contexte juridique et institutionnel de la création et de la gestion des NAP marines
- Les questions de gouvernance des NAP marines
- La gestion des NAP
- Les mécanismes de financement des NAP, en s'appuyant sur l'expérience de la NAP terrestre.

L'étude a été conduite sur la base d'une mission de terrain qui a permis de rencontrer l'ensemble des acteurs impliqués dans la création, la gestion et le suivi de ces NAP. De nombreuses réunions ont eu lieu avec les communautés locales de ces NAP, les responsables des collectivités décentralisées et les administrations d'Etat et les promoteurs d'autres NAP.

La mission a permis d'analyser l'existant et de formuler des propositions. Celles-ci ont été présentées au cours d'un atelier rassemblant des représentants des ministères, de la Région, des autres gestionnaires d'AMP, ce qui a permis de confronter les expériences et de faire remonter les recommandations des participants au regard des propositions. Le rapport produit est donc le fruit de l'ensemble de ces apports.

Il faut préciser que le contexte de cette étude a été très « mouvant » dont :



Ankivonjy

- Une organisation institutionnelle en changement, avec la création d'une direction de la mer au ministère chargé de l'environnement, dont un directeur chargé des aires marines protégées non encore nommé et des missions des directions encore en cours de négociation ;
- La création définitive des NAP en avril, au cours de la mission, le décret figeant alors un certain nombre de points relatifs à la gouvernance et à la gestion ;
- Un contexte juridique non stabilisé avec des textes essentiels en préparation ou en révision : décret d'application du COAP, code de la pêche, code pétrolier.

LE DIAGNOSTIC

L'état des lieux des AMP

La phase de création s'est déroulée sur 5 ans essentiellement consacrés à un important travail d'information, de sensibilisation et de concertation avec les communautés locales, aux recherches sur la biodiversité et sur les questions socioéconomiques, et à la structuration et la formation des communautés, pour leur participation à la création et à la gestion, à la surveillance du territoire maritime et aux suivis écologiques.

La venue du projet HaFaFi a permis d'engager l'appui aux activités génératrices de revenu, avec le GRET ; et Fanamby a réalisé un diagnostic sur les potentialités de développement du tourisme communautaire.

De très nombreux **documents de gestion** ont été produits (cf. tableau ci-dessous), notamment le plan d'aménagement et de gestion (PAG), construit avec les communautés.

Documents produits :

1. Le Plan d'Aménagement et de Gestion
2. Le Plan de Gestion Environnementale et de Sauvegarde Sociale (permis environnemental - + cahier des charges environnementales)
3. Les statuts et le règlement intérieur des associations
4. Les dina (homologation 2012)

Documents à venir

5. Le contrat de délégation de gestion et son cahier des charges
6. La convention de gestion communautaire
7. Le règlement intérieur
8. Les protocoles de collaboration pour chaque partenaire déjà existant
9. Les éventuels contrats de sub-délégation
10. La charte de responsabilité de chaque partie prenante dans la gestion

Les **structures de gestion** proposées par le décret et par le PAG, conformément au COAP, sont les suivantes :

Les **co-gestionnaires** désignés par décret sont la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Ecologie, de la Mer et des Forêts et la Direction Régionale des Ressources Halieutiques et de la Pêche. Ils délèguent leurs responsabilités à un **gestionnaire délégué** qui a un rôle exécutif.

Le comité d'orientation et de suivi (COS) : assure le suivi de l'exécution des actions découlant du décret. Il est présidé par le DREEMF et comprend les représentants des services déconcentrés des ministères intéressés ainsi que toute personne ou organisme choisi pour ses compétences particulières.

Non prévu par les textes réglementaires mais proposés par WCS dans le PAG afin de renforcer la participation des communautés locales, deux organes sont prévus :

- un **comité de gestion (COGE)**, composé de WCS et de l'association de gestion, qui aurait un rôle de décision, responsabilité, imputabilité.



- Un **organe consultatif** qui comprendrait les autorités locales, traditionnelles et religieuses, les secteurs publics, les secteurs privés, les associations locales et les ONG, les acteurs du développement et les médias, ainsi que toute personne ou organisme choisi pour ses compétences particulières.

Les constats

Le diagnostic montre qu'un énorme travail a été accompli en 5 ans pour conduire avec succès à la création des 2 NAP d'Ankarea et d'Ankivonjy et à l'engagement des communautés. Nous avons rencontré des communautés informées, le plus souvent engagées et dynamiques ; et des responsables travaillant dans des conditions difficiles mais totalement investis dans leur mission.

Il faut rappeler combien la tâche est compliquée : l'autonomisation d'une AMP prend déjà des dizaines d'années dans des conditions de pays développés, donc plus encore dans des conditions politiques et sociales telles que celles de Madagascar. Pour accompagner ce type de processus, les projets doivent pouvoir s'inscrire dans cette durée.

D'autant que les NAP sont très étendues (environ 135 000 ha chacune), situées dans des zones très éloignées et difficiles d'accès, composées de nombreux villages et hameaux dispersés. Les communautés locales sont très isolées, le niveau d'éducation est très faible. L'économie de ces zones, essentiellement de subsistance, est basée sur la pêche et une agriculture peu diversifiée et peu intensive.

Un grand décalage est constaté entre les deux AMPs sur la dynamique de mise en place des NAP, sur la motivation des communautés et sur leurs attentes. La compréhension et le dynamisme des populations de l'AMP d'Ankivonjy sont plus forts qu'à Ankarea. Nous n'en sommes qu'au début du processus et il n'est pas étonnant que des résistances persistent.

Il ressort de l'analyse une grande complexité du système de gouvernance, avec un mille-feuille institutionnel et une complexité réglementaire (recouvrement, lacunes, inapplicabilité) ainsi qu'une confusion et un manque de clarté dans plusieurs des éléments de la gouvernance locale.

Plusieurs recommandations ont été faites sur les questions réglementaires (cf. encadré en fin de résumé).

Sur les questions de gouvernance, un grand pas a été franchi par le gouvernement : pour la 1^{ère} fois dans l'histoire des aires marines malgaches, la gestion des AMP relève de la responsabilité conjointe des services de l'environnement et de la pêche, désignés cogestionnaires, ce qui était essentiel pour la gestion de la partie marine et constitue une avancée majeure pour la gestion du milieu marin à Madagascar ; même si leurs responsabilités respectives restent à préciser.

La concertation a été très importante, avec de multiples réunions conduites en 5 ans, à la fois dans les villages et en ateliers plus formels ; toutefois, compte tenu des contraintes imposées par les délais pour la création définitive, de la complexité des sujets abordés et des décisions prises pour les plus essentielles sur un an, en 2012, et au regard de la faible capacité d'absorption des acteurs locaux, la plupart des décisions sur des questions-clés (zonage, réglementations, dina...) ont été fortement orientées par le promoteur du projet.

Elles doivent être encore et encore expliquées dans et autour des NAP car plusieurs acteurs ne les ont pas encore bien assimilées.

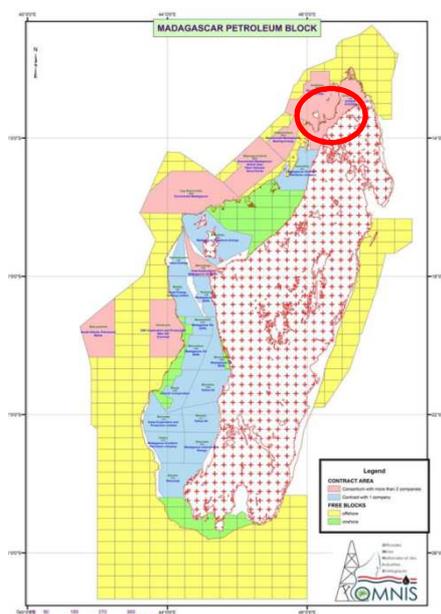
différentes époques du processus, (cogestion de type conjointe/ cogestion de type collaboratif, COS/COE,..), ce qui nécessite une mise en cohérence de tous les textes : dina, statuts et règlement intérieurs des associations et décret de création ; à la fois sur le fond et sur la forme (notamment les termes utilisés).

(ii) un comité d'orientation et de suivi (COS) pléthorique (plus de 30 personnes), qui coûte cher et ne permet pas d'assurer une gestion rapprochée de la NAP. Il existe par ailleurs 1 COS par NAP ce qui, à raison d'une ou deux réunions par an par NAP, est lourd pour l'administration et multiplie les coûts.

(iii) un comité de gestion (COGE) qui ne comprend que le gestionnaire délégué et l'association des communautés, et non l'ensemble des acteurs du territoire ; et une participation insuffisante de certains acteurs clés (administrations/privés).

(iv) une structuration des communautés locales organisée sous la forme d'une association par site, pour les besoins de la création des NAP, avec une volonté d'implication de leur part. Mais il ressort une grande confusion relative à ces associations, avec des incohérences entre les statuts et le règlement intérieur (notamment sur le statut de membre), des imprécisions sur la question des représentants, sur ce qu'est une assemblée générale ; le rôle exact et le positionnement de l'association est également confus ; elle est souvent confondue avec le comité de gestion, et les représentants d'un village sont nommés « sous-comité », ce qui porte à confusion...

(v) une absence de comité scientifique qui pourrait renforcer les bases des décisions de gestion.



Les blocs pétroliers (OMNIS)

Les enjeux de l'acceptabilité sociale, tels que nous les avons ressentis sont :

- la question des migrants saisonniers, du braconnage et de la corruption (concombres, crabes), avec une certaine crainte/démotivation devant l'absence de poursuite des infractions
- la visibilité de l'AMP, en particulier des noyaux durs qui doivent être repérés, d'une façon ou d'une autre,
- Les attentes relatives aux appuis aux activités et aux moyens (pêche/agriculture/eau/ irrigation)
- la question des blocs pétroliers (pétroliers : Sterling Energy ; PLC et ExxonMobil qui recouvrent entièrement les 2 NAP (en rose sur la carte)

Enfin, le lien entre WCS (protection et gestion du milieu marin) et Gret (développement notamment agricole) n'est pas toujours clair pour les communautés, et doit être renforcé.

Parmi les conclusions nécessitant des améliorations ou révisions, on note :

(i) de nombreuses imprécisions et incohérences entre les documents, réalisés à



LES RECOMMANDATIONS SUR LES REGLES NORMATIVES ENCADRANT LES AMP

Les aspects législatifs et réglementaires qui encadrent les AMP sont relativement nombreux. Mis à part le code des aires protégées qui constitue le texte spécifique en la matière, d'autres aspects juridiques touchent de loin ou de près la gestion ce domaine. Il peut s'agir notamment, des textes sur le foncier, sur la nécessité l'étude d'impact environnemental pour la création des AP et de la participation du public à l'évaluation environnementale, du code de la pêche, du code pétrolier, du code de la décentralisation, de la loi sur le Dina en matière de sécurité publique...

L'analyse de ces différents textes a fait ressortir des forces et faiblesses par rapport à la gouvernance des AMP en générale. Pour ce qui est des faiblesses et lacunes constatées, notamment, l'absence des infractions et pénalités spécifiques aux AMP dans le COAP, les ambiguïtés des mesures compensations par rapport aux possibilités d'exercer des activités extractives dans les AP de catégorie V et VI, les incertitudes de compétences en mer des CTD, le flou sur le droit des populations locales dans la cogestion des ressources halieutiques marines, etc., des opportunités méritent d'être valorisées. Il s'agit, entre autres, d'insérer les diverses recommandations dans

les dispositions des divers textes en cors de révision tels que le code de pêche, le code pétrolier, le code foncier.

Par ailleurs comme les décrets d'application du Code des aires protégées sont également en cours de rédaction, il convient d'y insérer les dispositions manquantes ou flous dans le COAP et spécifiques aux AMP, notamment, la définition de l'AMP, ses objectifs spécifiques aux AMP et ce, conformément aux Directives de l'UICN de 2008 sur les AMP. En outre, pour éviter les ambiguïtés dans la mise en œuvre effective du Dina, il conviendrait de se conformer aux dispositions de la loi n°2001-004 sur le Dina en matière de sécurité publique qui s'applique à tous les Dina conformément à son art. 37. Enfin, le statut du Fokonolona et son rôle dans la gestion durable des ressources naturelles mériterait d'être revalorisé juridiquement compte tenu du fait que la population locale ne se limite pas aux COBA.

LES RECOMMANDATIONS EN MATIERE DE GOUVERNANCE

Les principes

Les recommandations ont été guidées par plusieurs principes :

- Conduire progressivement, les communautés vers une plus grande autonomie de gestion,



pour laquelle aujourd'hui les capacités sont très insuffisantes et ce probablement pendant encore longtemps

- Clairement distinguer les différents organes de gestion et notamment l'association de gestion (exécutif) du comité de gestion (décisionnel),
- Rapprocher l'organe de décision du terrain (subsidiarité) et y inclure tous les acteurs du territoire,
- Préciser et renforcer les responsabilités de chaque entité dans la cogestion de type collaboratif,
- Clarifier les responsabilités respectives des deux co-gestionnaires (environnement et pêche) ainsi que le positionnement des autres départements ministériels dans les NAP : forêts (pour la mangrove), agriculture, hydrocarbures, défense nationale, justice
- Renforcer la participation des services déconcentrés de l'État et les collectivités décentralisées à la gestion sur le terrain. Sans une prise en main par l'Etat de sa mission régaliennne, tous les efforts consentis ne seraient pas viables.
- Assurer une complémentarité d'actions des différentes entités, éviter les doublons et les « flous » en matière d'attributions : établir des lignes de responsabilités claires.
- Assurer un flux transparent des informations sur les processus et les institutions (imputabilité)
- Faciliter la mobilisation des divers intervenants dans la gestion et une intervention/décision rapide et efficace,
- Alléger les coûts de fonctionnement de la structure de gouvernance.

Par ailleurs nous nous sommes appuyés sur l'existant en cherchant à apporter des améliorations, sans trop de modifications qui auraient déstabilisé le système en place.

De la structuration des communautés pour une participation renforcée

Les communautés locales sont à la base de la gouvernance partagée. Mais leur niveau d'éducation est très bas, leurs capacités de gestion et le leadership très faibles, comme le remarquent tous les promoteurs de projets.

Au sein des communautés d'Ankarea et d'Ankivonjy plusieurs membres sont très motivés mais ils sont peu nombreux au regard de la population (les associations comptent de 30 à 40 membres pour une population de près de 1000 habitants) et ces membres sont essentiellement ceux qui occupent une fonction au sein de l'association (notables membres du comité de gestion, CCS...). Ces associations de gestion, créées pour le besoin des NAP, sont donc récentes et encore inaptes à assumer des responsabilités sans être étroitement accompagnées et sans transfert de moyens techniques et financiers ; et ce sur de nombreuses années, pour les conduire progressivement à plus d'autonomie dans la gestion.

L'analyse du terrain, confrontée aux propositions faites au cours de l'atelier, conduit donc à rester prudent sur la structuration des communautés locales pour leur participation à la gestion.

Il est recommandé de faire une analyse approfondie du contexte social et coutumier local de la zone pour identifier la structure communautaire la plus pertinente au regard des besoins de gestion. Les propositions des participants à l'atelier montrent une diversité de possibilités, dont le choix devra être adapté au contexte de chaque AMP.

- Faut-il créer une association formalisée ? Auquel cas, comment définir le statut de membre : tous les habitants ? leurs représentants ? ceux qui paient une cotisation ? ceux qui apportent leur tribut à des activités de protection et de gestion ?

- Pour plusieurs, il convient de s'appuyer davantage sur les structures traditionnelles existantes : le *fokontany* ou encore le *fokonolona*, en renforçant son assise juridique actuelle. Car, une association pourrait laisser de côté les populations qui ne peuvent pas honorer les cotisations fixées ; et à cet effet, la représentativité peut être biaisée.

De la gestion communautaire à Madagascar

De nombreux travaux ont analysé les succès et les échecs de la gestion communautaire tant à Madagascar qu'à l'étranger. A Madagascar les analyses montrent que peu de transfert de gestion¹ sont aujourd'hui effectifs. Les raisons des échecs sont souvent liées à l'absence de connaissance approfondie des perceptions des acteurs de leur territoire et de la gestion des ressources, différentes selon les porteurs d'enjeux, de bonne compréhension de l'organisation sociale des communautés, des pouvoirs locaux, des chemins coutumiers de prise de décision, de concertation et consultation entre les villageois au sein d'un village et entre les villages, de connaissance des modes traditionnels de gouvernance des ressources (Voir travaux de Dahou, Muttenger, Cormier Salem, Fauroux, Godefroy...). Elles sont également dues au fait que l'Etat et les services déconcentrés ne jouent pas leur rôle dans le processus de gestion des ressources naturelles.

« Après des décennies où le développement a été conduit sur la base d'innovations techniques, la dimension sociale de développement assumée par la participation et la gestion partagée reste encore en deçà des espoirs fondés. En effet, l'illusion participative est trop souvent accompagnée d'une illusion simplificatrice donnant à voir une communauté d'intérêt de populations quasi homogènes là où existent, en réalité, des interactions complexes et conflictuelles entre acteurs locaux qui n'ont ni les mêmes pratiques, ni les mêmes stratégies. Le discours anglo-saxon sur l'« empowerment » vise à renforcer le pouvoir des acteurs locaux et appuyer la conduite du changement. Dans le contexte de l'Ouest malgache où la participation est illusoire, cette ambition ne fait que consolider les rapports de force en présence (Fauroux, 2003) ».

Ces différents types de structures communautaires et la portée de la participation des communautés locales (cogestion) devront être précisés dans le décret d'application du COAP, qui devrait se pencher, entre autres, sur les questions de convention de gestion communautaire.

A Ankarea et Ankivonjy, les associations sont créées. Elles constituent les plates-formes de concertation à l'échelle des AMP. Elles sont le relais entre les communautés villageoises et le comité de gestion. Actuellement elles comptent peu de membres au regard de la population totale des AMP, mais la définition du statut de membre doit être révisée. L'un des enjeux est d'augmenter progressivement la participation, en faisant valoir concrètement l'intérêt d'être membre (avantages/ contraintes).

L'échange d'informations, du bas vers le haut – remontée des besoins, des attentes et des opportunités – et du haut vers le bas – restitution des décisions prises en réunion, doit être organisé pour une meilleure information et participation.

Des propositions sont faites pour mieux organiser ces associations, à la fois en termes de représentation des villages et par groupements d'intérêt. L'objectif est de renforcer l'engagement et la participation active des populations en organisant les modalités de concertation et la gestion selon les intérêts des communautés, intérêts qui s'organisent :

- d'une part géographiquement, par village, groupement de villages ou *fokontany* (unité de gestion);
- et par activités, principalement pêche, exploitation de la mangrove, agriculture, écotourisme (à venir) : les membres de ces mêmes communautés d'intérêt doivent pouvoir échanger ensemble et faire remonter leurs attentes.

La proposition est donc de créer des groupes thématiques, pour le moment informels, rassemblant les acteurs clés dans ces thématiques, en tant que de besoin. Ces réunions et ces acteurs, préfigureraient des « commissions » thématiques au sein de l'association, sans pour autant les formaliser immédiatement, pour plus tard, si cela s'avérait nécessaire, être organisés de façon plus formelle, sous une forme à définir.

Mais, la concertation / participation des communautés locales est complexe : les AMP

sont très étendues, il est difficile de se réunir, les seuls moyens d'accès étant par la mer, et les réunions sont donc coûteuses. Renforcer l'éducation et le leadership reste prioritaire et l'Etat doit pour cela jouer son rôle.

De la restructuration des organes de gestion aux différentes échelles

National

Au niveau national, se situent les **ministères de tutelle**, dont dépendent les co-gestionnaires : le ministère en charge des AP et le ministère en charge de la pêche.

Par ailleurs, le **SAPM** (système des aires protégées de Madagascar), créé pour appuyer la création et la gestion des aires protégées et répondre à l'engagement de Durban, rassemble 14 ministères. Il a un rôle de consultation et collaboration intersectorielle.

Il est suggéré de revoir/renforcer la structure et la mission de la commission SAPM, après la sortie des décrets définitifs des NAPs et surtout de la mise en place récente des deux Directions en charge des Aires Protégées, au sein du Ministère Environnement, de l'Ecologie, de la Mer et des Forêts. La Commission devrait jouer un rôle décisif dans la gestion des conflits dépassant le niveau des NAPs et du COS régional : pétrole, ruées vers les substances minérales, mise en cohérence des textes législatifs régissant les NAPs, plus particulièrement des catégories V et VI,...

On note l'absence de **comité scientifique** et il est recommandé, pour assurer une gestion basée sur des données scientifiques rigoureuses (science based management) d'en créer un, qui apporterait aux différents organes de la structure de gestion un avis scientifique éclairé et indépendant sur les questions relatives à la création, la gestion et le suivi des AP. Il serait constitué de scientifiques nationaux et pourrait également comprendre des experts internationaux (régionaux ou au-delà).

Outre le niveau national, trois niveaux de responsabilités sont proposés aux différentes échelles territoriales.

Régional

Niveau 1 : un **organe d'orientation et de suivi** unique à l'échelle régionale, qui traiterait des sujets afférents à l'ensemble des AMP de la Région. Présidé par le Chef de Région/DDR, il rassemblerait les principaux services déconcentrés et régionaux, et un représentant du comité de surveillance de la pêche. Le secrétariat serait assuré par un délégué d'AMP. Les gestionnaires délégués, des observateurs et personnes ressources participeraient aux réunions (1 ou 2/an).

Ce comité aurait un rôle d'orientation et d'évaluation globale de l'atteinte des objectifs du réseau régional des AMP. Il serait en charge:



- De formuler les grandes orientations stratégiques pour le réseau régional des AMP, en cohérence avec les autres outils de planification régionale;
- D'assurer la cohérence et la synergie intersectorielle ;
- De traiter des grands dossiers (pétrole...);
- De la résolution des conflits/arbitrages à l'échelle régionale ;
- D'identifier et de mettre en œuvre des outils et mécanismes de financements
- D'évaluer l'atteinte des objectifs du réseau régional au regard de critères à définir (objectifs des PRD, représentativité, efficacité de la gestion etc..).

Les avantages d'un seul COS seraient d'avoir une vision globale du réseau régional s'intégrant dans les grands schémas régionaux d'aménagement et de développement et de réduire les coûts.

Ce comité s'appuierait sur la **plateforme des gestionnaires/gestionnaires délégués**. Déjà mise en place par la Région avec l'appui du département du Finistère, cette plateforme rassemblerait, avant chaque réunion du comité, l'ensemble des gestionnaires d'AMP (et/ou d'AP) de la Région pour assurer des échanges d'expériences, et préparer les

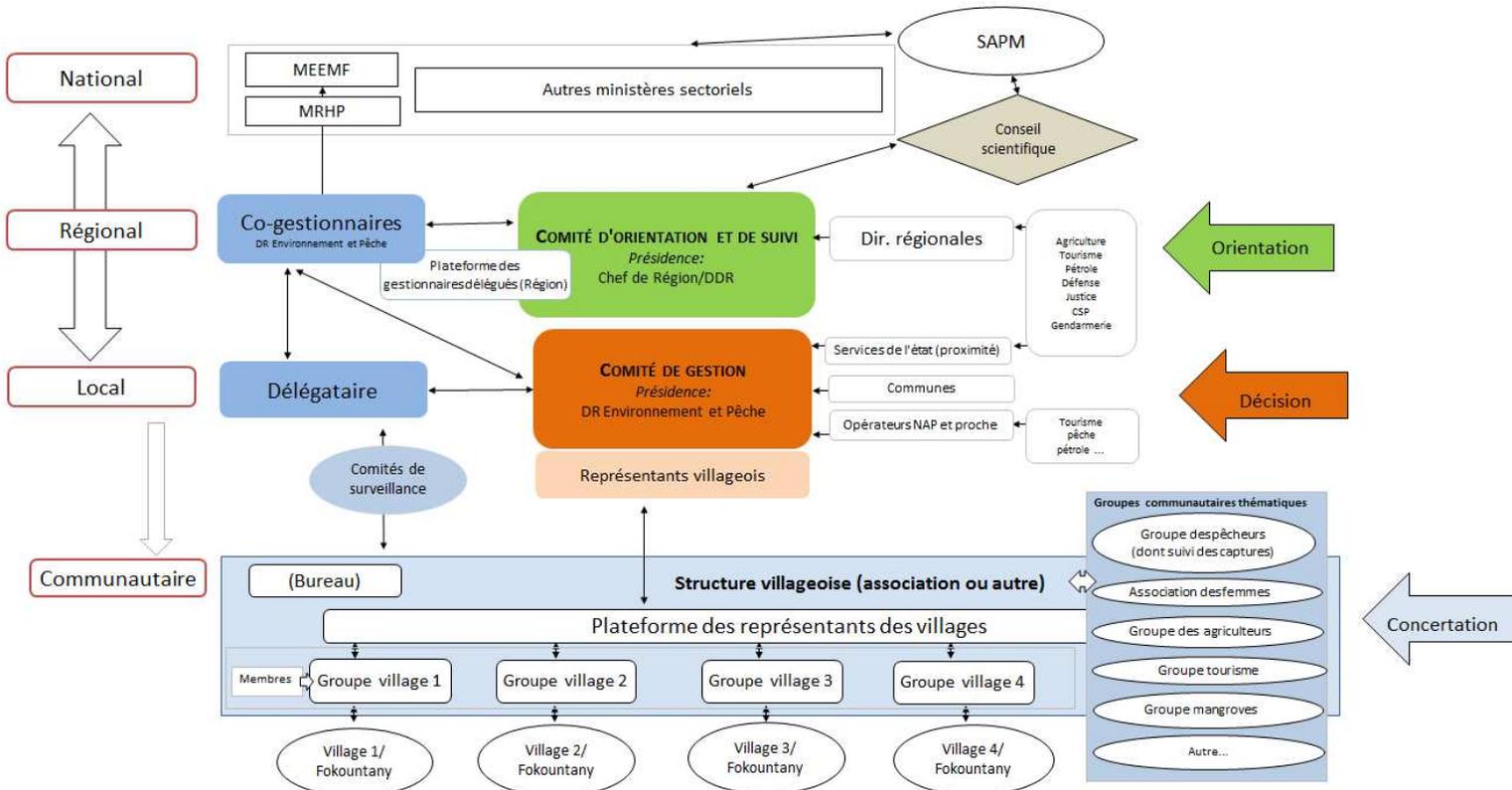
réunions du comité en faisant remonter les problèmes et les attentes des AMP.

Niveau 2 : Le Comité de Gestion est l'organe de décision de l'ensemble des actions à entreprendre dans la gestion et le développement des AMPs, sur la base des orientations convenues au niveau régional. Présidé par les 2 co-gestionnaires, il rassemblerait l'ensemble des acteurs de l'AMP (représentants des communautés, des opérateurs privés, collectivités décentralisées et services déconcentrés de proximité), suivant en cela le principe de subsidiarité qui attribue la responsabilité et l'autorité de gestion aux institutions qui sont les plus proches des ressources.

Son rôle :

- Valider les plans de travail, rapports ...
- Suivre la gestion technique, administrative et financière,
- Assurer la coordination et la synergie des actions des différents acteurs
- Résolution des conflits/arbitrage à son niveau
- Prioriser les actions de gestion/valorisation (en conformité avec la réglementation).

Compte tenu de la redevabilité du gestionnaire délégué, les décisions seront prises sur la base des orientations convenues au niveau du COS, tout en tenant compte des obligations du gestionnaire délégué décrites dans le contrat de délégation de gestion et du cahier des charges.



Niveau 3 : l'organe d'exécution opérationnelle est formé du gestionnaire délégué et de l'association de gestion, dans le cadre de la convention de gestion communautaire.

De la participation des autres acteurs

Les opérateurs touristiques implantés dans les NAP sont très engagés et prêts à renforcer leurs engagements ; les privés hors des NAP mais utilisant leurs ressources doivent être approchés et également investis, notamment dans le domaine du tourisme mais aussi de la pêche, secteur à ce jour peu investi dans les NAP.

Les services déconcentrés « qu'on ne voit jamais sur le terrain », faute de moyens humains et financiers notamment, doivent être impliqués beaucoup plus fortement. Ils doivent autant que possible participer aux moments forts de l'AMP et accompagner le développement des activités en partenariat avec le gestionnaire.



CONSTATS ET PROPOSITIONS RELATIVES AUX DOCUMENTS ENCADRANT L'AMP

Tous les documents (décret de création définitive/PAG/dina) doivent être mis en cohérence entre eux, à la fois sur le fond et sur la forme (la terminologie notamment).

Le décret de création définitive

Certains points du décret sont flous et nécessitent d'être précisés dans les décrets d'application du COAP relatifs aux AMP :

- **Les modalités d'intervention des communautés locales** : le décret d'application du COAP et le décret portant institution de l'AP doivent préciser les modalités d'intervention des communautés ; celles-ci doivent être reprises dans la convention de gestion communautaire.
- **les éléments de réglementations relatives aux activités extractives** sont contradictoires,
- **les activités autorisées et réglementées** sont énoncées sans que soit précisées les réglementations qui s'appliquent,
- **les sanctions administratives à prévoir**, dans le cas d'interdictions non prévues par la loi COAP ne sont pas stipulées ;
- afin d'être en cohérence avec la constitution, **les infractions pénales et les pénalités sur les AMP** devront être inscrites, non pas dans le décret, mais dans les codes en cours de révision : pêche et pétrole...
- **le partage de responsabilités et les mécanismes de coordination entre les différents ministères** compétents sur les activités au sein de la NAP doivent être précisés.

Par ailleurs, la question de l'interdiction totale de l'exploitation des mangroves, dans une AP de catégorie V à vocation de développement durable, mérite d'être discutée. Cette discussion dépasse le cadre de la gestion des AP.

Le dina

Certains points du dina, également, devraient être reconsidérés :

- Préciser certaines règles floues et revoir les règles contraires à la loi (mangroves, octroi par l'association de permis de recherche au sein des noyaux durs).

- Rediscuter des sanctions : est-il réaliste, de faire appliquer toutes ces sanctions ??
- Voir s'il y a lieu d'ajuster les montants des sanctions, très différents selon les 2 AMP.
- Faire signer le dina par les services de la pêche.
- Rendre conforme le dina avec les lois et règlements en vigueur car il a été homologué malgré les problèmes de conformité.

Le PAG

Le Plan d'Aménagement et de Gestion (PAG) constitue le référentiel principal pour la prise de décision en matière de gestion ; outre les éléments de contexte, il présente l'AMP (zonage, règles de gestion et mode de gouvernance), précise les objectifs de gestion, les stratégies et propose un plan d'action pour 2013-2017.

Il sera évalué et révisé en 2018. Les gestionnaires doivent aujourd'hui décider avec le gestionnaire délégué et le comité de gestion de l'opportunité de le réviser dès à présent pour y inclure les modifications et recommandations issues de cette étude, ou d'attendre qu'il soit mis en œuvre sur le terrain pour évaluer les autres besoins de révision. Dans un souci de simplification, cette dernière solution a notre préférence.

CONSTATS ET PROPOSITIONS RELATIVES A LA GESTION ET AUX FINANCEMENTS

Les activités de gestion sont inscrites au PAG et concernent essentiellement :

- l'aménagement et la mise en valeur des unités de gestion,
- les recherches scientifiques et les suivis,
- le contrôle et surveillance,
- la sensibilisation et l'éducation,
- la gestion des usages: activités actuelles et nouvelles activités, valorisation et diversification de la production halieutique,
- la collaboration avec les acteurs du développement pour les autres questions de développement (éducation santé, transport, accès à l'eau etc.).

En termes de gestion, un travail très important a été accompli d'une part avec l'élaboration du PAG, puis avec la formation et l'équipement des comités de surveillance : leur rôle dans la gestion des « migrants » et des braconniers est essentiel mais nécessitera un

accompagnement très sérieux de la part des forces de police judiciaire (OPJ, CCP, gendarmerie), avec lesquelles des accords formels de collaboration devront être passés.

Les efforts doivent porter en premier lieu sur la question des ressources halieutiques : sur le recensement et l'immatriculation des embarcations et de leurs propriétaires, sur la valorisation et la diversification des produits de la mer, sur la base d'une bonne connaissance des ressources exploitables et de la chaîne de valeurs, et en construisant des collaborations étroites avec les opérateurs privés de la pêche et du tourisme.

Pour les autres activités, les efforts doivent être renforcés sur les questions pour lesquelles les communautés ont d'importantes attentes : l'eau (connaissance des ressources, aménagements hydrauliques..), le riz, et le développement du maraichage, dont les débouchés dans les hôtels sont déjà acquis sous réserve de régularité dans l'approvisionnement. Les attentes sont très fortes dans ce domaine et les réponses apportées par le projet à ces questions prioritaires conditionnent son succès.

Une bonne communication est nécessaire également car les actions concrètes du projet HaFaFi, notamment dans l'accompagnement agricole, ne sont pas identifiées comme actions alternatives aux restrictions de pêche, le lien entre WCS et Gret n'étant pas toujours clair pour les communautés.

Par ailleurs, il importe d'informer des réglementations très largement, et bien au-delà du territoire des AMP (radio, télé, affichage publique, kabary...). On ciblera notamment les régions dont sont issus les pêcheurs saisonniers et migrants.



Le potentiel écotouristique est certain et est à ce jour la principale source de bénéfices potentiels ; les hôteliers attendent un approvisionnement régulier en produits (produits de la mer et légumes) et plusieurs communautés sont prêtes à s'investir : l'accompagnement de Fanamby dans le domaine écotouristique doit être renforcé.

L'enjeu d'une bonne cohabitation avec les pétroliers est au cœur des inquiétudes des acteurs locaux. Impliquer ces opérateurs dans les réflexions sur la gestion est essentiel pour définir avec eux les modalités de collaboration et les compensations. Ils participeront au comité de gestion et, à l'échelle nationale, le comité intersectoriel environnement et pétrole en cours de création jouera un rôle clé.

La question afférente au **financement de la gestion durable** des aires protégées reste cruciale à Madagascar. Mais l'autonomie financière est bien loin et le besoin de financements extérieurs restera encore à l'ordre du jour pour les prochaines années.

Deux entrées sont proposées : la diminution des coûts de gestion et l'apport de recettes (tourisme, pétrole et autres ressources naturelles). Dans tous les cas, le gouvernement doit participer d'une façon ou d'une autre au financement par le biais des taxes (pétrole, pêche industrielle, bioprospection..), conformément au COAP (toute activité liée au prélèvement de ressources génétiques ou biologiques devra s'assurer d'un partage juste et équitable des bénéfices conformément à la législation en vigueur).



Les consultants remercient chaleureusement toutes les personnes qui ont organisé cette mission et qui les ont accompagnés sur le terrain : Eric, Santisy et Andry, qui n'ont pas ménagé leurs efforts pour faire de cette mission un franc succès. Egalement Tantely qui a pris, annulé, puis repris tous les RV etc.... et tous les autres...

RECOMMANDATIONS SUR LES REGLES NORMATIVES ENCADRANT LES AMP

Le tableau ci-après résume quelques lacunes et ou faiblesses de certains textes normatifs encadrant les aires marines protégées par rapport à la gouvernance de ces sites. Il présente également les recommandations y afférentes. Quelques textes comme le Code des aires protégées et les décrets portant création de 94 aires protégées viennent d'être publiés. Proposer leur modification dans le court terme serait irréaliste. Il convient ainsi de considérer les propositions de recommandations dans les textes qui sont en cours de modifications ou d'élaboration tels que la loi portant révision de la réglementation sur la pêche, le décret d'application du COAP sur les aires marines protégées. Par ailleurs des nouveaux textes, comme l'arrêté portant définition du plan d'aménagement concerté des pêcheries de la baie d'Antongil, méritent d'être valorisés.

ANALYSE CRITIQUE	RECOMMANDATIONS
Nouveau COAP ((Loi 2015-005)	
<p>Au regard de la gouvernance AMP</p> <ul style="list-style-type: none"> • La définition est restrictive par rapport à la consistance de l'AMP: <ul style="list-style-type: none"> ✓ N'intègre pas le fond de la mer ainsi que le sol et le sous-sol de la mer d'où un flou sur la compétence territoriale des différentes entités responsables de la gestion AMP ✓ Limitation de l'AMP au domaine public maritime ce qui exclut le milieu marin dans la consistance de l'aire protégée ✓ Flou sur la conservation à long terme des valeurs culturelles associées à l'AMP telle que prévue par les lignes directrices de l'UICN sur les AMP en 2008. • Le statut du Paysage harmonieux protégé (catégorie V) comporte des imprécisions sur: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Les activités économiques autorisées ✓ Les modalités de participation de la population locale ✓ Les bénéfices tirés par la population locale ne contrepartie des responsabilités confiées dans la gestion de l'AP 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Prendre en compte, dans le décret d'application du nouveau COAP et/ ou le plan d'aménagement, les éléments suivants : <ul style="list-style-type: none"> • la définition de l'AMP prévue dans le décret 2005-013 du 11 janvier 2005, organisant l'application de la loi n° 2001-005 du 11 février 2003 (ancien COAP) tout en précisant les limites en mer ; • l'importance de l'utilisation récréative et touristique du territoire visé, la recherche scientifique, l'éducation ainsi que l'économie locale ; • les modalités permettant aux populations locales d'être motivées par la création de l'AP de cat V, et ce, par rapport aux responsabilités qui leurs sont confiées ; • le degré d'interaction entre les gestionnaires et les parties prenantes dans la cogestion de l'AP ; • le niveau d'implication des parties prenantes dans la surveillance, le suivi et l'application de la réglementation ; • le niveau d'implication du Ministère chargé de la Défense nationale et de la Justice dans la constatation et la poursuite des infractions ; • la modalité de consultation sur les procédures d'application de la réglementation et étendue des activités d'application de ladite réglementation ; • l'étendue des compétences des communautés locales dans la surveillance du milieu marin, en conformité avec les dispositions des conventions internationales ratifiées par Madagascar et la législation en vigueur, et ce, pour ne pas les induire en erreur <ul style="list-style-type: none"> ➤ Valoriser les comités / commissions interministériels existants: Commission environnement pêche, Comité interministériel foncier forêt etc. pour éviter l'inflation normative ➤ Reconsidérer la portée et le contenu du droit d'usage afin de permettre aux bénéficiaires de pratiquer le troc et de réaliser la valorisation économique des ressources conformément, aux dispositions de la loi GELOSE et ses textes d'application. ➤ Considérer le rôle du <i>Fokonolona</i>, en conformité avec la législation en vigueur, dans la gestion des ressources naturelles.
<p>Sur l'absence de certaines infractions et pénalités spécifiques à l'AMP : Absence des infractions et pénalités spécifiques à la pêche dans les NAP marines tels que :</p> <ul style="list-style-type: none"> • récolte, détention, transport, utilisation et vente des coraux ; 	<p>Comme les infractions et les peines y afférentes doivent obligatoirement être définies par des lois, il convient de saisir l'occasion de la révision de la loi sur la pêche pour y insérer ces infractions et les peines manquantes dans le nouveau COAP.</p>

<ul style="list-style-type: none"> • mouillage des bateaux à moteur et voiliers en dehors des zones prévues ; • abandon de déchets et plastique persistants qui peuvent gravement gêner la pêche en mer ; • Pratique de la senne de plage... 	(cf p. 72 du rapport sur le principe de légalité des délits et des peines).
Ordonnance n° 93.022 portant réglementation de la pêche et de l'aquaculture par rapport à la Cogestion de la NAP Marine	
<ul style="list-style-type: none"> • Flous sur le plan d'aménagement des pêcheries et la conservation des stocks • Absence de dispositions sur le transfert de gestion des ressources halieutiques aux communautés locales de base 	<p>Valorisation de l'arrêté n°37.069/2014 du 18 décembre 2014 portant définition du plan d'aménagement concerté des pêcheries de la baie d'Antongil qui :</p> <ul style="list-style-type: none"> • accorde aux associations villageoises et ou associations de pêcheurs la gestion locale de l'accès des aires de pêche défini par le plan (art. 10) • consacre les modalités de cogestion et de transfert de gestion locale des ressources halieutiques (art. 13) • présente les fonctions et attributions transférées aux associations villageoises et de pêcheurs traditionnels... (art. 15) <p><i>Ce texte constitue un important précédent pouvant servir de référence pour les compétences des associations villageoises dans la gestion des deux NAP marines.</i></p> <p>Révision de la loi sur la pêche Le projet de révision consacre :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Des Plans de gestion locale de la petite pêche en reconnaissant la gouvernance communautaire des ressources bioaquatiques • Les transferts de gestion d'écosystèmes aquatiques aux communautés locales de base <p>Importance de mieux relier le COAP et la législation des pêches, d'un côté, les PAG et les PAP, de l'autre.</p>
Le Dina et la cogestion de la NAP marine	
<p>Dina:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ consacré par la loi GELOSE comme mode juridique de formalisation des règles d'accès aux ressources naturelles renouvelables ✓ instrument assurant la responsabilisation des communautés de base (COBA), permettant la surveillance efficace des ressources, la sensibilisation renforcée à la protection de l'environnement, l'utilisation des compétences et connaissances locales, l'engagement et la confiance communautaire ✓ permet d'organiser la vie en société et de faire connaître de manière effective la loi aux membres du COBA <p>Quelques problèmes de mise en œuvre pratique du Dina</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incohérence/incompréhension des Dina par rapport aux normes juridiques en vigueur: loi de 2001-004 sur le Dina en matière de sécurité publique, Code des aires protégées...Ex. ✓ Inopposabilité du Dina aux tiers non-membres des VOI d'où problèmes d'applicabilité du Dina aux non membres (immigrants) ✓ Résistance des délinquants pour l'application du Vonodina 	<ul style="list-style-type: none"> • Intérêt de considérer la loi de 2001-004 sur le Dina en matière de sécurité publique pour l'application du Dina dans le cadre de la loi GELOSE. Cette loi spécifique au Dina précise que ses dispositions sont applicables aux Dina autres que ceux relevant de la sécurité publique, que le Dina applicable est celui du lieu où l'acte ou le manquement répréhensible a été commis, et que, en cas de résistance des délinquants pour l'application des dispositions du Dina, il est possible de se faire assister par les représentants de l'Etat. • Besoin d'un contrôle rigoureux du contenu du Dina par les départements environnement et pêche avant son homologation (pour sa conformité avec la législation en vigueur); • Mettre en pièces jointes au moins, le COAP et le décret de création de la NAP lors de l'homologation du Dina par le tribunal (information du juge du contenu des textes en vigueur); • Se conformer à l'art. 2 § 3 de la loi de 2001 sur le Dina où le Dina applicable est celui du lieu où l'acte ou le manquement répréhensible a été commis (pour éviter les résistances des tiers aux Dina) • Se référer à l'article 12 de la loi de 2001 sur le Dina qui permet l'assistance du représentant de l'Etat à travers le recours aux forces de l'ordre en cas de résistance d'application du vonodina • Eviter le terme « amende » mais utiliser « sanction » ou « vonodina » pour éviter l'utilisation des pénalités dans le Dina (interdit par la loi de 2001 sur le Dina).

Articulation entre COAP- Code pétrolier - Décret MECIE et Activités extractives dans la NAP	
<ul style="list-style-type: none"> Le COAP autorise les activités extractives dans les AP cat V et VI accordées avant la création de l'AP sauf dans le noyau dur mais reste flou sur les modalités de cette cohabitation. Le code pétrolier est silencieux sur: <ul style="list-style-type: none"> ✓ l'obligation pour le promoteur d'établir de plan d'urgence pour tout accident et urgence (perte des vies, blessures, pollution, dommage majeur pouvant atteindre l'environnement) ✓ la cohabitation avec les aires protégées (ex: possibilité pour le promoteur pétrolier de rendre au profit du gestionnaire de l'AP la superficie dans le cas où la recherche s'avère non concluante et où l'exploitation n'est plus envisagée). ✓ le règlement de conflit pour concilier les intérêts entre le promoteur pétrolier et le gestionnaire des aires protégées (ex: nécessité d'un comité/commission intersectoriel de règlement des différends) 	<p>Profiter de la révision du Code pétrolier en cours et des textes d'application COAP pour y intégrer les mesures suivantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> le droit de l'administration d'accéder librement aux sites, installations, dispositifs et équipements de l'Opérateur, surtout en cas de risque environnemental imminent ; la nécessité de provision environnementale (pour garantir la couverture de ses engagements environnementaux, comme le cas du code minier) ; les mesures de compensations à la charge du promoteur pétrolier sur la limitation de l'accès ou de l'utilisation de la zone, l'appauvrissement des ressources de la zone, les nuisances causées par l'activité «amont», l'abandon de son cadre économique et la recherche de nouvelles zones économiques ; la nécessité d'un comité/commission intersectoriel de règlement des différends pour régler les conflits et pour concilier les intérêts entre le promoteur pétrolier et le gestionnaire des aires protégées ; les dispositions pénales pour tout commencement d'activité pétrolière sans autorisation environnementale préalable et qui a commis des menaces graves à l'environnement et pour non remise en état en cas de graves dangers ou des dommages pour l'environnement...
<p>Limites Code pétrolier sur les possibilités activités extractives dans la NAP (V, VI) Silence sur:</p> <ul style="list-style-type: none"> les mesures de compensations à la charge du promoteur pétrolier sur la limitation de l'accès ou de l'utilisation de la zone, l'appauvrissement des ressources de la zone, les nuisances causées par l'activité «amont» le droit de l'administration d'accéder librement aux sites, installations, dispositifs et équipements de l'Opérateur, surtout en cas de risque environnemental imminent la nécessité de provision environnementale (pour garantir la couverture de ses engagements environnementaux, comme le cas du code minier) les sanctions pénales pour les infractions et manquements relatives aux infractions relatives aux exigences de respect de l'environnement spécifique au secteur pétrolier... 	
<p>Limites du décret MECIE sur les possibilités d'activités extractives dans la NAP</p> <ul style="list-style-type: none"> Pas de sanction pénale mais uniquement administrative en cas d'atteinte à l'environnement relative à l'activité pétrolière Pas de mesures de compensation et de sauvegarde (manques-à-gagner dus à la limitation de l'accès, nuisances causées par l'activité pétrolière...) 	
<p>Limites arrêté participation publique à EIE et activités extractives dans la NAP arrêté n° 6830/2001 fixant les modalités et les procédures de participation du public à l'évaluation environnementale</p> <ul style="list-style-type: none"> N'oblige pas mais donne faculté aux enquêteurs pour recueillir les avis des membres de la communauté directement concernés ou intéressés (art. 25), Donne faculté aux enquêteurs pour transcrire les observations du public dans le registre public (art. 27). Faculté est également accordée au promoteur pour la production d'un mémoire de réponse relative aux résultats de la participation du public à l'évaluation environnementale (art. 44). <p>Ces possibilités de choix occultent les droits du public touché de négocier des attentes et de refuser son consentement, lorsque ses priorités ne sont pas adéquatement discutées en matière environnementale</p>	
<p>Limites du Guide sectoriel pour la réalisation d'une étude d'impact environnemental des projets d'opérations pétrolières « amont »</p> <ul style="list-style-type: none"> Le guide n'a pas de valeur juridique Ne fait qu'interpréter la réglementation dont il fait application, et détermine les procédures administratives Détermine le mode d'emploi d'une législation et en analyse les conséquences pratiques. Il ne peut combler les lacunes constatées ni dans le code pétrolier ni dans le décret MECIE ni rectifier ces textes. 	

<ul style="list-style-type: none"> • Ainsi, une réglementation imparfaite ne se corrige pas avec un guide mais par une norme juridique de même niveau. 	
Statut foncier et modalités d'attribution des îles et îlots	
<p>Mode d'attribution des îles</p> <ul style="list-style-type: none"> • Art.22 de la loi n°2008-014 du 23 juillet 2008 sur le Domaine privé de l'Etat dispose que « Les îles ou îlots situés dans le lit des rivières ne peuvent faire l'objet d'une appropriation privée sous quelque forme que ce soit. Ils peuvent seulement être loués par bail ordinaire ». • Pour l'octroi des îlots situés sur le milieu marin (qui fait partie du domaine public) , l'autorisation à titre précaire et révocable est toujours la règle, en application de l'art. de la loi N° 2008-013 du 23 juillet 2008 sur le Domaine public. qui précise que le domaine public ne peut faire l'objet d'affectations privatives, 	<p>Il convient de considérer les lois et règlements régissant le statut foncier des îles et îlots, et ce, en vue de la durabilité de leur gestion, notamment à travers :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la mise à disposition du public des informations et données sur les îlots ; • l'obligation pour les promoteurs et investisseurs, avant de déposer une demande foncière, de démontrer qu'ils ont mené une campagne d'information et de consultation avec la population locale en vue de l'informer sur l'existence du projet et de recueillir ses avis à ce propos, et ce, en application de l'arrêté n° 6830/2001 fixant les modalités et les procédures de participation du public à l'évaluation environnementale. • le respect des règles de reconnaissance contradictoire des terrains demandés ; • le respect du statut de domanialité publique d'un îlot située dans les AMP <p>Par ailleurs, les procédures foncières pour un îlot à vocation d'aire protégée doivent tenir compte des éléments particuliers suivants:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La procédure de classement d'un îlot en aire protégée rend celui-ci à son caractère de domanialité publique en application de la loi n° 2008-013 du 23 juillet 2008 sur le Domaine public • Tout implication de la population locale dans la gestion d'une AP nécessite un rattachement de celle-ci au moins à une commune • Un îlot étant une aire protégée naturellement délimitée par la mer, il reste à déterminer selon le COAP le noyau dur, zone tampon, zones d'utilisation durable.
Éléments nécessitant des débats car non considérés par les textes en vigueur: Compétence en mer des CTD	
<p>Le Titre II de la loi n° 2014-020 du 20 août 2014 relative aux ressources des Collectivités Territoriales décentralisées tend à réserver à l'Etat l'exclusivité des compétences dans les zones maritimes. Or l'incertitude des compétences territoriales en mer des collectivités décentralisées en mer peut entraver la bonne gouvernance de la NAP marine, La question qui se pose est alors de savoir si les communes et Régions en façade maritime disposent ou non d'un territoire en mer sur lequel elles sont habilitées à exercer l'ensemble de leurs compétences ?</p> <p>Comment envisager une action cohérente entre environnement, pêche, et CTD si ces dernières ont encore des doutes sur la légitimité de leurs interventions ?</p> <p>Pour apporter un élément de réponse, il importe de clarifier les compétences en mer et sur le littoral des CTD dans un texte d'application de la loi n° 2014-020 du 20 août 2014 relative aux ressources des collectivités territoriales décentralisées.</p>	

ATELIER GOUVERNANCE (15 SEPTEMBRE 2015)

PRINCIPAUX ELEMENTS DE DISCUSSION

Une réunion de consultation sur la gouvernance et les modes et règles de gestion participative des aires marines protégées de Madagascar, s'est tenue à Antananarivo, le 15 septembre 2015. Elle a été l'occasion de présenter les principaux éléments relatifs à la gouvernance des aires marines protégées contenus dans ce rapport. Les autres promoteurs d'AMP ont également présenté le cadre de gouvernance de leurs AMP (Blue Venture, Conservation International et MNP). Un tour de table a été organisé sur la base de 4 questions auxquelles les participants ont été appelés à répondre par écrit sur des fiches spécifiques à chaque question.

Ces présentations ont soulevé des questions et les éléments de discussion ont principalement porté sur les points suivants :

La gouvernance

La structure de cogestion

La structure de gouvernance proposée dans cette étude compte 3 niveaux : la structure communautaire, le comité de gestion (COGE) et le comité d'orientation et de suivi (COS), prévu par les textes. Mais le schéma de gouvernance présenté en atelier a semblé compliqué pour plusieurs participants qui ont souhaité que les structures soient simplifiées, notamment afin de réduire les coûts (temps et budgets), en soulignant que l'objectif principal des AMPs était de maximiser les bénéfices socio-économiques des communautés et la lutte contre la pauvreté.

WCS a fait le choix de mettre en place un comité de gestion (COGE) composé du gestionnaire délégué et de l'association de gestion. Cette structure n'est pas obligatoire. Un représentant de Fanamby a donc fait remarquer que, dans leur cas et dans plusieurs autres NAP, cette structure n'existait pas et que les acteurs, dont les communautés de base, étaient tous représentés dans le COS. La gestion opérationnelle est assurée par le gestionnaire délégué qui travaille en cogestion avec les partenaires.

La proposition de repositionnement du (COS) faite dans cette étude, donne au COS un rôle plus général d'orientation à l'échelle régionale. Nous proposons qu'au lieu d'avoir un COS par NAP, il n'y ait qu'un COS régional pour toutes les AP/AMP de la région. Cette proposition a été jugée pertinente par les participants. Son opérationnalisation doit être discutée avec les autorités compétentes avec, en parallèle, la mise à jour des textes relatifs à la gouvernance régionale. Si cette proposition était retenue, l'échelon de gestion de proximité (l'équivalent du COGE), nécessaire dans tous les cas pour une gestion au plus proche du terrain, doit alors également faire l'objet de discussions et de validation par les autorités. Tout en gardant à l'esprit que c'est le délégué qui dans tous les cas est redevable auprès des co-gestionnaires.

Les co-gestionnaires des NAP marines sont les directions régionales des ministères chargés de l'environnement et de la pêche. La question du partage des responsabilités et de la coordination entre ces deux entités, tout comme l'organisation de leurs relations avec les ministères de tutelle, ainsi que celle des ministères de tutelle entre eux, doit être clarifiée et inscrite dans le décret d'application du COAP.

La question de la structuration communautaire et de la place des communautés locales a été largement débattue. Tous les participants sont convaincus de l'importance de renforcer la gouvernance communautaire en donnant plus de moyens et en accompagnant les communautés, en renforçant leur rôle au sein des comités pour leur donner plus de place dans les choix stratégiques. Pour plusieurs participants, il convient de s'appuyer davantage sur les structures traditionnelles (*olobe*) existantes, en particulier le *fokonolona*, en renforçant son assise juridique. La communauté de base, le comité de surveillance seraient des « sous-comités » du *fokonolona*. Pour d'autres, l'association serait nécessaire pour pouvoir passer la convention de gestion, sans doute à l'échelle des *fokontany* de préférence. Mais une association reste une initiative venue « d'en haut » et elle pourrait laisser de côté les populations qui ne peuvent pas honorer les cotisations fixées, la représentativité étant alors biaisée. Il a également été question de fédération entre structures traditionnelles et structures associatives, ou encore de COBA. Sachant que dans la réalité les « vrais » décideurs au sein du village sont peu nombreux, la question du leadership est essentielle. Cette question de structuration communautaire est fondamentale et doit encore être approfondie, débattue sans doute au cas par cas. L'idée proposée dans l'étude de créer des groupes thématiques a été jugée pertinente.

Le SAPM reste à ce jour un comité ad hoc, créé pour accompagner la création des NAP. Aujourd'hui, alors que les AP/AMP sont créées, son rôle et ses compétences doivent être rediscutés et son positionnement doit être renforcé.

L'importance de renforcer également le rôle des collectivités décentralisées a aussi été identifié comme un enjeu fort. La question du niveau local le plus adéquat avec lequel travailler a été posée (commune ou district). La question n'a pas été tranchée mais le district est une déclinaison du niveau central, tandis que la commune, au niveau décentralisé est un échelon dont le rôle a été jugé particulièrement important.

Plusieurs intervenants ont souhaité souligner l'importance d'associer la justice à la gouvernance des AP communautaire. Une solution évoquée, qui reste à valider, serait d'adjoindre des représentants de la justice dans les comités de gestion.

A l'heure où le décret d'application du COAP est en cours de rédaction les 3 points centraux (structuration communautaire, comité de gestion et comité d'orientation et de suivi régional), doivent encore être débattus.

Le rôle régalién de l'Etat

Le rôle régulateur et facilitateur de l'Etat a été rappelé, et plusieurs propositions ont été faites :

Dans la surveillance : proposition d'un renforcement de la présence des officiers de police judiciaire (OPJ) dans les AMP, d'augmentation du nombre d'agents CSP, de renforcer la coopération en OPJ, de faire appel à l'armée (partenariat MEEMF / Défense) ou encore de créer un corps d'inspecteurs marins. La question de la délégation des responsabilités dans le cadre de la surveillance communautaire a été soulevée.

Procédure pénale : la nécessité de la poursuite du processus de répression des infractions jusqu'au bout a été rappelée.

Services techniques décentralisés (STD) : Plusieurs propositions ont été faites : (i) avoir un point focal STD pour chaque AP (ii) Les engager dans les actions concrètes (ii) organiser des missions conjointes (la question des per diem doit être discutée), mettre des services de proximité au niveau des communes.

La propriété des ressources marines et la question des « migrants »

Les échanges ont porté sur les questions de propriété des ressources halieutiques dans le cadre d'une gestion communautaire d'AMP.

Le terme de « migrant » a donné lieu à des discussions car il existe plusieurs sortes de migrants ; il est proposé d'affiner leur caractérisation et d'en faire une typologie, dont la gestion sera alors variable. Il est proposé de remplacer ce terme par « pêcheur saisonnier » ou des dénominations plus techniques, selon le type de migration. Il est recommandé de favoriser l'intégration de ces pêcheurs saisonniers dans la gestion de l'AMP : droits d'usages, modalités d'échanges avec la communauté....

La question de libre accès aux ressources a été discutée. Bien que la loi énonce un « libre accès » aux ressources, l'arrêté de 2009 (2056-2009) précise que pour exercer une activité de pêche traditionnelle, tout pêcheur doit être titulaire d'une carte professionnelle ; ces cartes de pêcheurs constituent donc un outil de gestion permettant de réguler l'accès aux ressources.

L'autonomie des communautés/ la pérennité des acquis

L'expérience de Blue Venture, qui a 10 ans d'existence, montre la fragilité et l'absence de pérennité des acquis si l'ONG d'appui se retirait. L'analphabétisme et l'absence de leadership sont en cause. L'équilibre est difficile à trouver entre le soutien technique et la création de dépendance pour les communautés. La participation des villages aux discussions et à la prise de décision est souvent difficile. Les participants se sont accordés sur plusieurs points :

- L'appui de l'Etat est essentiel, à tous les niveaux, notamment pour la scolarisation et la santé.
- La question de l'autonomie des communautés reste entière : comment les conduire à terme à assurer la gestion sans un fort appui ?? A quel niveau les communautés peuvent-elles intervenir dans la gestion :

niveau de décision, gestion des activités... ?? peu de réponses ont été apportées mais l'analyse et la capitalisation des expériences en cours par les différents porteurs de projets devraient permettre d'apporter des réponses.

- La durée de vie d'un projet est insuffisante pour un bon renforcement des capacités locales ; une approche programme est souhaitable.
- L'accès à l'information et la transparence dans le flux d'information (communication sociale) est essentiel. Le dialogue et le respect mutuel des différentes parties ont été soulignés comme des éléments importants. L'organisation des réunions locales est essentielle pour des échanges efficaces.

L'évaluation des NAP

- Le décret MECIE fête son 20^{ème} anniversaire cette année. A cette occasion, une évaluation des NAP a été produite, soulignant leurs points forts/points faibles. Le rapport sera prochainement disponible.

Amélioration des bénéfices

Plusieurs propositions ont été faites dans le cadre de l'amélioration des bénéfices, qui méritent d'être approfondies : la recherche de marché, l'exploration de la fiscalité locale impliquant le secteur privé et la fiscalité au niveau des CTD, ainsi que les activités génératrices de revenus.

Renforcement des capacités : ont été soulignés les besoins, pour les communautés locales et associations en :

- Renforcement des capacités techniques et financières,
- Formation en leadership
- Education de base
- Connaissance des droits privilégiés d'accès/utilisation

Les principales conclusions des échanges :

- Accord sur la proposition d'un COS régional : réflexion à poursuivre avec la Région et les ministères de tutelle et la région
- Nécessité de clarifier les rôles et mission respectives des co-gestionnaires et de leur ministère de tutelle
- Revoir le positionnement et le rôle du SAPM
- Accord sur la question du renforcement du rôle de communautés locales mais la question de leur structuration reste entière et doit faire l'objet d'expérimentations sur le terrain pour tester les formes les plus adéquates
- Associer plus étroitement la justice
- Renforcer le rôle de l'Etat et des collectivités décentralisées
- Mieux comprendre les différents types de migrations pour ajuster la gestion avec les pêcheurs saisonniers.
- Assurer une décentralisation effective des pouvoirs
- Les rôles et missions des différentes parties à la gestion des AP/AMP doivent être clairement définis dans le décret d'application du COAP.

En conclusion, plusieurs points sont été soulignés par le DG Mer :

- Un décret d'application du CoAP, concernant les AMPs, et plus particulièrement les LMMA, est en cours de préparation ; les expériences partagées et les recommandations de l'atelier seront utilisées pour l'élaboration définitive du projet de décret.
- Les moyens de rendre les dina plus efficaces sont à étudier pour renforcer le sens d'appropriation des communautés locales.
- Le rôle de la science pour la gestion (science based management) est essentiel. Renforcer le rôle de l'IHSM dans l'appui aux communautés locales pour établir des mesures de conservation adaptées.

Questions juridiques relatives à la création et la gestion des NAP

Les résultats du rapport concernant les questions juridiques ont également été présentés par Saholy RAMBININTSAOTRA. Les questions et remarques, prises en compte dans la version finale du rapport, ont porté sur :

Les lacunes du COAP quant aux infractions et pénalités spécifiques à l'aire protégée marine

Un participant a suggéré que les infractions et pénalités figurées dans la loi COAP peuvent être applicables aux APM

La réponse est qu'en application du principe de légalité des délits et des peines, pour qu'il y ait infraction, il faut que les incriminations et les peines y afférentes soient prévues uniquement dans les textes de loi de façon claire en évitant les tournures vagues et ambiguës. Il est ainsi recommandé d'insérer les dispositions manquantes dans le projet de refonte de la loi sur la pêche soit dans le projet de code de l'environnement. Pour le projet de loi sur la pêche, le représentant du ministère chargé de la pêche a fait remarquer que ce projet de texte exclut toute peine d'emprisonnement.

Nécessité ou non de mesure juridique pour un cadre fonctionnel de procédure de sauvegarde

La question portait sur la nécessité ou non de prévoir dans les décrets d'application du COAP, un cadre fonctionnel de procédure de sauvegarde consacré par l'article 48 du COAP.

La réponse est que le cadre fonctionnel de procédure de sauvegarde que le ministère chargé de l'environnement a élaboré en 2009 a un caractère de « soft law ». Il importe ainsi de consacrer juridiquement ces mesures dans un décret, pour clarifier les droits et obligations des parties concernées, et particulièrement, des communautés potentiellement affectées par le projet.

Lacunes du code pétrolier et du décret MECIE sur les mesures de compensations et l'exercice des activités extractives dans les AP de catégorie V et VI

Une question et plusieurs remarques ont porté sur les autorisations d'exploration qui ont été accordées par l'Etat avant la création des AP. Pour les mesures de compensation, même si celles-ci ne sont pas prévues par le décret MECIE, le Comité technique d'évaluation ad hoc peut statuer sur les mesures de compensations adéquates.

Il a été répondu que la mission du Comité technique d'évaluation est d'assurer l'évaluation du dossier d'EIE mais pas de statuer sur les mesures de compensations écologiques, économiques et sociales. Ces mesures peuvent être spécifiques à chaque activité, il serait alors judicieux que ce soit les textes spécifiques (code pétrolier) qui prévoient ces mesures.

Le Directeur général de la mer a mis en exergue l'importance de tenir compte du fait que l'augmentation des AP marine relève d'un engagement Présidentiel tenu à Sydney en 2014. Les représentants de l'OMNIS ont alors invoqué le principe d'antériorité de la définition des limites des blocs pétroliers.

Il est ainsi recommandé de valoriser les comités interministériels existants afin de trouver des terrains d'entente à travers de dialogues élargis sur l'impact des industries pétrolières sur l'environnement.

Place du *fokonolona* dans l'ordonnement juridique malgache.

La question s'est posée sur la consécration juridique des *fokonolona* : sont-ils reconnus ? Quels sont leurs statuts et rôles dans le cadre d'autres formes de gestion communautaire des ressources naturelles que sont les COBA/ VOI ?

Le Fokonolona est consacré juridiquement par les textes en vigueur suivants :

- ✓ la Constitution: « Convaincu que le *fokonolona*, organisé en *fokontany*, constitue un cadre de vie, d'émancipation, d'échange et de concertation participative des citoyens » (Préambule) ; (art. 152), « Le Fokonolona, organisé en *fokontany* au sein des communes, est la base du développement et de la cohésion socio-culturelle et environnementale ».
- ✓ la Loi portant révision de la législation forestière : « En vue de permettre la participation effective des populations rurales à la conservation durable des ressources naturelles renouvelables, (...) les membres du *fokolona* sont autorisés à exercer leurs droits d'usage traditionnels individuellement ou collectivement dans les forêts de l'Etat, des Collectivités territoriales décentralisées, des établissements publics et des personnes privées dans la mesure où lesdits droits n'auront pas déjà été purgés.(art. 41)
- ✓ la loi sur le Dina :
- ✓ « L'initiative des Dina appartient au *fokonolona* et à ses représentants visés à l'article premier ci-dessus. Tout groupement de personnes peut présenter un projet de Dina aux autorités locales compétentes pour être soumis au *fokonolona* ou à ses représentants ». (art. 4) ; « Dans l'élaboration des Dina, le *fokonolona* peut faire appel aux élus, aux techniciens de l'administration territoriale, au tribunal de l'ordre judiciaire et aux forces de l'ordre territorialement compétentes » (Art. 5)...

Transfert de gestion locale des ressources halieutiques marines

La question était de savoir s'il serait possible de généraliser dans tout le pays, l'arrêté de 2014 portant définition du plan d'aménagement concerté des pêcheries de la baie d'Antongil, qui permet le transfert de gestion locale des ressources halieutiques marine.

Il a été répondu que cette possibilité est déjà consacrée par le projet de loi de refonte du code de la pêche. En outre, à la lumière de cet arrêté de 2014, il n'est pas interdit juridiquement de transférer localement la gestion des ressources halieutiques, donc possibilité de l'étendre dans toute l'île même si le projet de refonte n'est pas encore en vigueur. En tout cas, l'ordonnance de 1993 sur la pêche n'interdit pas ce transfert de gestion locale.

Coordination entre la pratique et le droit dans la gestion des AP

Il a été proposé de ne pas se précipiter sur la rédaction des décrets d'application du COAP. Comme il a été recommandé par les représentants de l'UICN, lors des études sur la gouvernance des NAP, la gouvernance des AP se fait progressivement. Pour éviter les révisions fréquentes des textes d'application du COAP, l'intervenant propose d'accorder 5 ans aux gestionnaires des NAP pour évaluer les tenants et les aboutissants de la gestion avant d'adopter les cadres juridiques y afférents.

Surveillance communautaire (Charles Andrianaivojaona)

Les expériences de WCS dans la surveillance communautaire des AMP ont par ailleurs été présentées par Charles Andrianaivojaona. Le plan de la présentation comportait 5 points :

- Cadrage des missions de surveillance confiées aux communautés.
- Mise en place de la surveillance communautaire.
- Organisation de la surveillance communautaire.
- Forces et faiblesses de la surveillance communautaire.
- Améliorations à apporter.

Observations et questions sur la présentation :

- Taux de couverture de la surveillance communautaire (WCS)

La question était de savoir le pourcentage de chaque AMP couvert par la surveillance communautaire qui a été instaurée. Pour Ankarea, Ankivonjy et Soariake, l'organisation mise en place et les stratégies définies avec les communautés permettent de couvrir la totalité de chaque AMP : Les missions de chaque CCS au niveau des villages, celles effectuées conjointement par les CCS voisins et les patrouilles périodiques pour surveiller les activités dans les noyaux durs.

- Harmonisation de la surveillance communautaire pour un réseau d'AMP (BV)

La question portait plus spécifiquement sur la gestion des cartes de pêcheur dans le cadre d'un réseau d'AMP. La réponse donnée a informé sur l'existence d'un type de carte de pêcheur permettant de travailler à l'intérieur d'une AMP et d'un autre qui ne l'autorise pas. L'exemple de l'existence d'un réseau d'aires de pêche gérées localement dans la baie d'Antongil a été cité pour rassurer sur la possibilité de coordonner le contrôle et la surveillance communautaire effectués par des associations voisines.

- Précautions à prendre dans la mise en place de la surveillance communautaire (CSP)

Le représentant du CSP, favorable au contrôle et à la surveillance communautaire, recommande toutefois de s'adapter au contexte, de ne pas aller trop vite mais d'une manière progressive afin d'éviter tous les problèmes graves et les dérives qui pourraient survenir si toutes les précautions nécessaires n'étaient pas prises : risque d'abus de pouvoir et risques de règlements de compte entre les membres d'une communauté villageoise.

I. INTRODUCTION

1. LE CONTEXTE

Le gouvernement malgache s'est engagé en 2003, au Congrès Mondial des Parcs à Durban, à tripler la superficie de ses aires protégées, soit passer de 1,7 millions hectares à 6 millions hectares (10% de la superficie de son territoire et 40% des forêts naturelles restantes).

Le gouvernement a alors initié le Système des Aires Protégées de Madagascar (SAPM) qui regroupe les 50 parcs nationaux gérés par Madagascar National Parks (ex ANGAP) et 73 Nouvelles Aires Protégées (NAP), qui ont vocation à associer plus étroitement les populations locales à la gouvernance et à contribuer à la réduction de la pauvreté.

Dix ans après, au dernier congrès à Sydney (2014), cet engagement a été confirmé par le Président malgache avec plusieurs propositions dont celles de replacer la conservation de la biodiversité au cœur du programme de développement, de consolider la gestion des aires protégées actuelles, de tripler les aires marines, de finaliser les décrets de gestion définitive au 6 mai 2015, ...

Face à cette situation, et alors que jusqu'à une date récente les efforts de création et d'appui aux aires protégées à Madagascar étaient principalement centrées sur le milieu terrestre, le gouvernement malgache annonçait en 2010 la création de 7 Nouvelles Aires Protégées (NAP) marines et désignait 22 Sites Potentiels pour la création de NAP marines (arrêté interministériel 52005-2010). En avril 2015, 73 NAPs (appellation de la DAPT) ont été créées définitivement (auxquelles s'ajoutent les 21 NAP de MNP) dont 10 dans la région de DIANA, parmi lesquelles 4 sont marines.

Ces NAP viennent compléter le réseau d'Aires Protégées existant géré par MNP et ont pour vocation de répondre aux objectifs fondamentaux de la conservation, à savoir garantir la représentativité de la biodiversité unique de Madagascar, contribuer à la conservation du patrimoine culturel malgache, maintenir les services écologiques et favoriser l'utilisation durable des ressources naturelles pour contribuer à la réduction de la pauvreté (décret 2005-848¹). Aujourd'hui, la majeure partie des promoteurs de ces NAP marines, en collaboration avec les différentes parties prenantes étatiques et non-étatiques, et sous l'égide du Ministère chargé de l'Environnement, ont entamé l'élaboration, et la mise en place des structures et mécanismes de gestion et de gouvernance de ces aires protégées.

La plupart de ces NAP marines sont classées sous la catégorie « Paysage Harmonieux Protégé » en privilégiant la gouvernance partagée ou cogestion, donnant une place prépondérante aux communautés locales dans les instances de gouvernance, tel que le permet le COAP (Loi 2015-005). C'est dans ce contexte, sous l'égide du Ministère de l'Environnement que WCS a appuyé, depuis 2010, la création et la gestion de 2 NAP marines : Ankivonjy et Ankarea, situées sur la côte nord-ouest de Madagascar. De nombreux travaux antérieurs (CI, UNESCO, WCS) ont révélé l'importance de cette zone nord du canal du Mozambique et notamment cette partie nord-ouest de Madagascar pour la biodiversité marine de l'ensemble de l'océan indien.

En avril 2015, les trois Aires Protégées, objets de la présente étude ont obtenu le statut définitif d'Aire Protégée. La délégation de gestion reste à valider. En toute logique, les promoteurs initiaux des NAP - Fanamby pour la NAP terrestre d'Andrafiarana Andavakoera et WCS pour Ankarea et Ankivonjy - devraient se voir déléguer la gestion.

¹ Décret n° 2005- 848 appliquant les articles 2 alinéa 2, 4, 17, 20 et 28 de la loi n° 2001/005 portant Code de gestion des Aires protégées, di COAP, récemment révisé.

2. LE PROJET HAFAFI

Le projet HaFaFi, «Biodiversité, développement et gouvernance locale : vers un modèle pour les nouvelles aires protégées marines et côtières de Madagascar», financé par l'AFD, s'inscrit dans le cadre du développement de ces NAP, notamment marines. Il propose de développer des schémas de gouvernance et des mécanismes de gestion impliquant les communautés locales, de promouvoir des techniques de production alternatives et durables et d'assurer une juste répartition des bénéfices dans 3 NAP ; l'objectif final est de conserver la biodiversité et la fonctionnalité des écosystèmes tout en améliorant les conditions de vie des populations vivant des ressources des NAP.

Parmi les 3 NAP ciblées par le projet HaFaFi, situées au Nord-Ouest de Madagascar, deux sont marines et côtières - Ankarea, Ankivonjy – l'autre est terrestre Andrafiarena-Andavakoera ; elles couvrent une surface de près de 450 000 ha (dont 370 000 marins), au sein de trois districts (Ambilobe, Ambanja, et Antsiranana II) de la Région de DIANA, dans le Nord-Ouest de Madagascar.

Les 3 NAP sont en cogestion dite « participative », qui oblige le délégataire de gestion à consulter les parties prenantes.

« L'hypothèse de base de ce projet est qu'une bonne gouvernance des AP ne sera possible que si, d'une part de véritables mécanismes démocratiques sont mis en place pour s'assurer que la majorité des ayants droits participent à l'élaboration des règles de gestion et les approuvent effectivement, d'autre part si des compensations adéquates sont au minimum garanties à un niveau équivalent aux pertes qu'ils subissent du fait de l'application de ces règles. Bien entendu, il est souhaitable qu'au-delà de cette compensation, le partage des bénéfices aboutisse à des revenus et retours sociaux supérieurs» (document de projet).

L'objectif de l'étude est double :

- **Fournir un diagnostic :**

- o (1) du cadre institutionnel et juridique qui régit la création des NAP et la gestion des ressources naturelles à Madagascar
- o (2) et, au sein des 3 NAP, un diagnostic
 - (i) des modes de gouvernance²,
 - (ii) des mécanismes de gestion, et
 - (iii) des sources de revenus et de leurs règles de partage ;

- **Formuler des propositions concrètes** pour améliorer :

- o (1) le système de gouvernance en place, notamment en renforçant la participation des communautés locales à la gestion, et
- o (2) les mécanismes de gestion de ces 3 NAP avec une extension des propositions au cadre légal des NAP marines en général.

Les discussions avec les 3 partenaires du projet ont vite révélé des attentes différentes entre eux : un renforcement de la démocratie locale et de la participation des communautés locales pour l'un, un éclaircissement du rôle de l'état, des institutions et des réglementations pour les NAP pour l'autre, et pour le troisième une plus grande implication du secteur privé.

² Nous utiliserons ici la définition de gouvernance suivante : « des interactions entre les infrastructures, les processus et les traditions qui déterminent comment le pouvoir est exercé et les responsabilités sont assumées, comment les décisions sont prises et comment les citoyens et les autres groupes d'intérêts se font entendre ». (UICN)

3. QUELQUES LEÇONS SUR LA GOUVERNANCE TIREES DE PROJETS DANS D'AUTRES REGIONS.

Les travaux sur la gouvernance des AMP sont nombreux. Nous présentons ici des conclusions acquises sur des projets auxquels nous avons participé, le CRISP (programme de protection des récifs coralliens du Pacifique sud notamment), ainsi que des conclusions issues de travaux de l'IRD sur l'Afrique de l'ouest. IL faut toutefois préciser que le contexte culturel du Pacifique sud est très différent car le récif est la « propriété » du village devant lequel il se situe.

S'y ajoute le travail de capitalisation du FFEM qui a montré l'importance d'asseoir la gouvernance sur une très bonne compréhension du contexte culturel et social, des études ethnographiques préalables étant souvent nécessaires avant de définir les modes de gouvernance. Ce qui n'a pas été le cas dans la mise en place des 2 AMP.

3.1. LE CRISP ET LES LMMA

Les LMMA sont des espaces situés au droit des villages, sur lesquels les pêcheurs ont des droits d'accès préférentiels voire exclusifs, qui sont gérés par la communauté et au sein desquels sont créées de petites zones d'interdiction totale de pêche ou « no-taze zones » (NTZs). Il y a 500 aires de gestion locale dans tout le Pacifique, sur 15 pays (Govan, 2009).

Les études scientifiques réalisées sur les LMMA montrent clairement les bénéfices apportés par les zones de non-pêche (augmentation de la productivité, augmentation de la richesse spécifique et de l'abondance globale de certaines espèces de poissons) pour autant qu'elles soient respectées.

Parmi les bénéfices majeurs des LMMA, la sensibilisation et le renforcement des capacités des communautés locales à gérer et suivre les LMMA est évident, mais les communautés ont besoin d'un appui soutenu, à très long terme pour parvenir à l'autonomie ; variable selon le niveau des pays, à minima de 10 à 15 ans d'appui soutenu sont nécessaires pour la pérennité de ces LMMA.

Les LMMA sont assises sur une gestion communautaire et sur le volontariat, elles sont donc pérennes tant que la cohésion de la société est bonne et que l'AMP apporte des bénéfices. Dans les sites où les valeurs traditionnelles et le respect aux autorités coutumières sont en déclin, avec des conflits liés à la présence d'étrangers, la mise en place des LMMA et la formulation de plans de gestion se sont faites lentement et les résultats sont instables.

Le soutien aux LMMA repose sur les ONG ; il est donc lié à des appuis extérieurs et dépend de la solidité de ces ONG. Plusieurs évènements montrent la fragilité des acquis.

Les conditions de la durabilité passent par :

- Un appui soutenu aux ONG qui accompagnent les communautés pour un **engagement sur du long terme** ;
- **Une plus grande implication des administrations gouvernementales** : dans la plupart des cas, les AMP ont été créées avec l'appui d'ONG. Les administrations gouvernementales sont souvent impliquées dans les activités mais rarement motrices. Ce faible engagement gouvernemental est un frein pour asseoir durablement les AMP, et une plus grande implication de leur part reste essentielle.
- **La pérennité des ressources financières** : les financements reposent trop sur les ONG et très peu de LMMA se préoccupent de rechercher des financements pérennes ; aucune AMP n'est autosuffisante, même si les revenus du tourisme aident dans certains cas. Les plans d'affaire doivent être systématiquement réalisés, même si dans la plupart des LMMA, peu de revenus extérieurs sont à attendre (atolls isolés, tourisme limité).

3.2. LE PROGRAMME GERSA

Les recherches conduites sur la gouvernance des AMP et de la gestion intégrée, dans le cadre du programme GERSA (Gestion des Récifs, du Satellite à l'Acteur) et du CRISP, porté par l'IRD, ont apporté des éclairages ; ils ont montré par exemple que les familles les plus précaires économiquement et socialement étaient les plus impactées par la création des AMP ; que la création des AMP pouvait parfois conduire à renforcer les positions hégémoniques de certains individus ou groupes sociaux. Des pistes méthodologiques ont été abordées, visant à s'intéresser en priorité aux enjeux des sociétés locales (culturels, sociaux, économiques, etc.) et comprendre quels changements environnementaux sont susceptibles de mettre en danger ces enjeux humains, puis à s'intéresser de manière participative aux moyens de les maîtriser. Entre l'approche top/down de certains territoires et l'approche bottom/up des petits pays insulaires indépendants, un équilibre doit être trouvé avec **plus de reconnaissance des légitimités et des connaissances des communautés locales dans un sens et plus d'implication et d'appui des administrations et des gouvernements dans l'autre.**

3.3. LES LEÇONS DES AMP OUEST AFRICAINES

Le passionnant travail de Tarik DAHOU, Jean-Yves WEIGEL, B. Cazalet, F. Féral sur les AMP d'Afrique de l'ouest (Dahou et al, 2004 et Wegel et al, 2006 et 2007) est également porteur d'expériences.

Un premier constat, basé sur une revue bibliographique, est que « les considérations sur la gouvernance sont succinctes et centrées sur **la notion plus réductrice de gestion participative intégrant une approche institutionnelle simplifiée qui révèle la faiblesse du cadre d'analyse...** »

Nous retiendrons un certain nombre d'éléments de ces travaux :

- « les modes de gouvernance oscillent entre un système d'autorité (rôle central des autorités publiques) et un système de confiance mutuelle (rôle des porteurs d'enjeux dans la définition et la gestion du bien commun). **La complémentarité des deux approches s'impose** au détriment d'une quelconque supériorité du paradigme de la « confiance mutuelle ».
- Pour rendre effectives des procédures de négociation et de coordination entre porteurs d'enjeux de différents niveaux, **il est indispensable que l'État assume son rôle régulateur**. En outre, la confiance mutuelle entre acteurs non étatiques n'est pas une donnée de fait ; elle suppose que l'État puisse être le garant des arbitrages qui s'opèrent entre les différents porteurs d'enjeux.
- Ces travaux notent également un problème d'articulation entre les processus de décentralisation et de déconcentration, que l'on retrouve également à Madagascar, et qui est en partie liée aux questions de délégation de compétence et aux moyens ; il est décisif de **promouvoir une articulation cohérente entre services administratifs déconcentrés et collectivités locales**
- Ils analysent la manière dont sont appropriés les enjeux sociaux-économiques et dont sont appliquées les normes. Par exemple le faible impact des restrictions liées à l'aménagement des pêches, concrétisé par leur faible degré d'application, s'explique souvent par le fait que **les intérêts transversaux**, basés sur de fortes collusions entre pêcheurs, mareyeurs et agents de l'État et matérialisés par des transactions officielles ou officieuses avec l'État, **ne sont pas considérés**.

L'analyse de la réserve des Bijagos, pourrait tout d'aussi bien avoir été réalisée à Madagascar : « *Cette prédominance des régulations communautaires sur le territoire et sur les ressources est assez ambiguë dans le cas de la pêche, dans la mesure où ces dernières ne parviennent pas à contrôler de manière efficiente l'ensemble des modes d'exploitations. Un phénomène de coexistence d'une pêche autochtone et allochtone peut être observé dans le cas de l'archipel... Ce contexte tend à aviver les tensions, surtout lorsque l'État n'est pas présent pour faire appliquer le droit et garantir les installations*

permises par la loi ou remettre en cause des installations illicites. Il en est ainsi de certains campements de pêche qui conduisent à une proto-urbanisation menaçante pour l'environnement au sein de la réserve. Et lorsque ces tensions ne sont pas vives, notamment dans le cas d'une pêche offshore qui se déploie en l'absence de toute forme de contrôle communautaire à partir du Sénégal, la faiblesse des moyens de l'État conduit à une absence totale de régularisation et à l'essor d'une pêche prédatrice. On peut dès lors questionner l'intérêt de la gestion communautaire lorsque cette dernière ne dispose pas d'assez de moyens pour exercer son activité le contrôle sur le territoire maritime... ».

Les leçons de l'analyse de la gouvernance des aires marines protégées ouest-africaines permettent de proposer quelques directives pour des modes de gouvernance. Ces directives sont au nombre de quatre : un meilleur ciblage des objectifs, une organisation juridique des droits d'accès et des délégations de pouvoirs, un financement spécifique des mesures de gouvernance, une évaluation précise des coûts et des bénéfices ». Les conclusions recommandent également une bonne articulation des échelles de pouvoir et de décision et la requalification du rôle de l'État comme médiateur est arbitre.

4. LA MISSION

L'équipe de consultants est formée de Vonjy Rasoloarison (conservation des ressources naturelles et développement humain durable), de Saholy RAMBININTSAOTRA (juriste, Maître de conférences - Département droit, Université d'Antananarivo) et de Catherine Gabrié (biologiste marin, aires marines protégées et gestion des zones côtières).

La mission de terrain s'est déroulée du 9 au 30 avril (voir en annexe le planning de la mission). Sur le terrain, elle a été conduite par Vonjy Rasoloarison et Catherine Gabrié, et le coordinateur Gret du projet, Eric Andriatavy.

A Ankarea, elle était accompagnée des deux animateurs du projet sur l'AMP : Roland de WCS et Andriamanarina du Gret. Le deuxième Vice-Président de l'Association Ankarea a accompagné les consultants tout au long de la mission.

A Ankivonky, outre les consultants et le directeur de projet Gret, la mission était composée du coordinateur WCS : Santisy Andriamiravo, de l'assistant du coordonnateur du Gret, Mahandry et des deux animateurs du Projet sur l'AMP : Hobin de WCS et Alexandre du Gret.

A Andriamena, C. Gabrié était accompagnée de Andry Rasolonjanahary, le coordinateur des projets de Fanamby.

La mission et le rapport ont été réalisés dans un contexte institutionnel et juridique non stabilisé. Les termes de référence ont été rédigés dans la phase de création de l'AMP alors qu'au cours de la mission, la création définitive des 3 NAP a été adoptée par décret, qui fixe donc un grand nombre d'éléments.

L'étude a été conduite sur la base de l'analyse bibliographique d'un grand nombre de travaux (voir liste en annexe) et à partir d'interviews semi-directifs réalisés auprès des habitants des villages concernés par les deux aires marines protégées.

II. LE CONTEXTE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL

1. LES CADRES NORMATIFS ENCADRANT LES AMP

1.1. LA LOI SUR LE COAP AU REGARD DE LA GOUVERNANCE DES NAP MARINES ET COTIERES

Avant d'aborder la participation des parties prenantes dans la nouvelle loi N° 2015-005 portant refonte du Code des aires protégées, il convient de soulever quelques faiblesses de ce code quant à la prise en compte des particularités de la NAP marine. L'analyse du COAP porte sur les différents éléments suivants :

SUR LA DEFINITION DE L'AIRE PROTEGEE MARINE

L'art. 1er al. 2 de cette loi donne une définition de l'AMP comme « *une région intertidale ou subtidale de même que les eaux la recouvrant, ainsi que la flore, la faune et les caractéristiques historiques et culturelles associées* ». Les faiblesses et lacunes constatés sont les suivants :

- Non mise en exergue de la nécessité d'assortir d'objectifs de conservation à long terme et de récupération océanique
- Silence sur la conservation à long terme des valeurs culturelles associées.

- Définition restrictive au regard de la consistance de l'aire marine et côtière protégée car elle n'intègre pas le fond de la mer ainsi que le sol et le sous-sol de la mer. Cette incertitude sur le statut juridique de l'eau de mer, du sol et du sous-sol pose le délicat problème de compétence territoriale qu'exercent les différentes entités responsables de la gestion de ces espaces et des ressources qui s'y trouvent. En effet, le décret 2005-013 du 11 janvier 2005, organisant l'application de la loi n° 2001-005 du 11 février 2003 (ancien COAP), définit l'AMP comme : « le fond de la mer et son sous-sol ; les eaux de mer ; les surfaces de la mer ; les îles ou îlots entourés de mer ; les parties du domaine public naturel (...), les parties du domaine public légal (...) notamment la zone des pas géométriques ; les zones humides du littoral ».

En outre, selon Art 45 al. 2 du nouveau COAP, relatif à la procédure de création des AP, les AMP se limitent au domaine public maritime. Or, selon la Loi n°2008-013 sur le domaine public, l'eau de mer et la mer territoriale ne font pas partie du domaine public maritime. Qu'en est-il alors de leur statut juridique et des entités responsables de leur gestion ?

Recommandations

- Prévoir dans le décret d'application du COAP terrestre et marine de reconsidérer la définition de l'aire marine et côtière protégée donnée par l'article 1er du décret 2005-013 du 11 janvier 2005, en précisant les limites en mer des aires protégées, en se référant au guide l'UICN sur les aspects juridiques relatifs aux aires protégées (www.protectedareaslaw.org).
- Les limites côté terre du décret 2005 nous semblent appropriées dans la mesure où elles sont relativement souples, adaptées dans le temps et dans l'espace, selon les problèmes abordés, et qu'elles permettent aux collectivités territoriales décentralisées (CTD) de fixer des limites adaptées à leurs objectifs de gestion.

SUR LA DEFINITION DE L'AIRE PROTEGEE

«*Un territoire délimité, terrestre, marin, côtier, aquatique dont les composantes présentent une valeur particulière notamment biologique, naturelle, esthétique, morphologique, historique, archéologique, culturelle ou culturelle, et qui nécessite, dans l'intérêt général, une préservation multiforme ; Elle est gérée en vue de la protection et du*

maintien de la diversité biologique, de la conservation des valeurs particulières du patrimoine naturel et culturel et de l'utilisation durable des ressources naturelles contribuant à la réduction de la pauvreté ».

Cette définition semble mettre l'accent sur la nécessité d'associer la conservation de la biodiversité avec les activités humaines qui favorisent le développement et le maintien de ladite biodiversité.

Quant au statut du Paysage harmonieux protégé (catégorie V), il vise à : « (i) maintenir la diversité du paysage ainsi que des écosystèmes associés ; (ii) maintenir l'interaction harmonieuse de la nature et de la culture, en protégeant le paysage terrestre et/ou marin et en garantissant le maintien des formes traditionnelles d'occupation naturelle et de construction, ainsi que l'expression des réalités socioculturelles locales et (iii) promouvoir les modes de vie durables et les activités économiques en harmonie avec la nature ainsi que la préservation de l'identité socioculturelle et des intérêts des communautés concernées » (art. 19);

Recommandations

Afin de mieux clarifier la spécificité de cette catégorie d'AP quant aux activités autorisées, il conviendrait de préciser dans le décret d'application du COAP, sur l'AP terrestre et l'AP marine, l'importance de l'utilisation récréative et touristique du territoire visé. De même pour la primauté de la recherche scientifique, de l'éducation ainsi que l'économie locale.

En outre, comme l'AP de cat. V a pour objectif simultané de protection de la biodiversité et de revitalisation économique, il apparaît essentiel de clarifier juridiquement de quelle manière les populations locales seront intéressées par la création de ce statut et les bénéfices qu'elles en tirent pour que ceux-ci soient équitables par rapport aux responsabilités qui leurs sont confiées.

SUR LA DEFINITION DE LA COGESTION ET DES PARTIES PRENANTES

Cogestion: « Coopération et partage des responsabilités entre le gestionnaire de l'Aire protégée et les parties prenantes concernées dans la conception et dans l'exercice des modalités de gestion ».

Parties prenantes: « l'ensemble des acteurs, notamment les services étatiques centraux et les services techniques déconcentrés, les collectivités territoriales décentralisées, les élus, les autorités traditionnelles et les représentants des communautés locales, les organisations non gouvernementales et les opérateurs privés, concernés par le territoire d'une Aire protégée et de sa zone périphérique ».

Les remarques portent sur les éléments suivants :

- L'accent est mis sur les types de gestion et le degré de participation des parties-prenantes mais non sur le processus (comment le pouvoir et les responsabilités sont exercées, comment les décisions sont prises et comment les parties-prenantes ont le droit de s'exprimer...)
- Pour la cogestion des NAP marines, assimiler les départements ministériels gestionnaires des ressources et du milieu marin tel que le ministère chargé des transports, Défense et Energie, surtout la Pêche, au même titre que les autres parties prenantes peut poser des problèmes.
- Faute de précision du rôle de leadership (contrôle et suivi des NAP marine et moyens financiers attendus), la gestion des NAP marines peut mener à des décisions contradictoires sur différents ministères concernés.
- D'où absence de gestion efficace à long terme du site si le cadre juridique ne définit pas les rôles et responsabilités des institutions porteurs d'enjeux.

Recommandations

Pour éviter les conflits d'intérêts, préciser dans le décret d'application du nouveau COAP sur l'AP terrestre, marine et côtière :

- Le degré d'interaction entre les gestionnaires et les parties prenantes
- Le niveau de participation des parties prenantes aux processus et activités de gestion
- Le niveau d'implication des parties prenantes dans la surveillance, le suivi et l'application de la réglementation
- La modalité de consultation sur les procédures d'application de la réglementation et étendue des activités d'application de ladite réglementation.

Afin d'éviter l'inflation des textes (« trop de textes tue le texte ») :

- Valoriser les comités / commissions interministériels existants: Commission environnement pêche, Comité interministériel foncier forêt, Comité National et comité régional de Gestion Intégrée des Zones Côtières...

SUR LA PARTICIPATION DES COMMUNAUTÉS LOCALES ET AUTRES PARTIES PRENANTES

Participation (COAP) – *Mettre en place des mécanismes de concertation aux niveau local et national et des démarches partenariales public/privé reposant sur un partage des rôles et responsabilités dans la fourniture de certains services de l'aménagement.*

Dans ce cadre, il convient de se référer à trois articles :

Art. 1er sur la définition de Convention de gestion communautaire : *« L'accord passé par le gestionnaire d'une Aire protégée avec les communautés locales définissant l'exercice de leurs activités économiques, culturelles et culturelles et les modalités d'intervention de ces communautés dans la gestion de l'Aire protégée »*

Art. 43 : *« Des conventions à caractère commercial et celles concernant les activités touristiques ou autres peuvent être conclues par le gestionnaire avec toute personne physique ou morale après approbation du Ministère chargé des Aires Protégées. (...) Les modalités de conclusion de cette convention et ces contrats sont fixées par voie réglementaire.*

Le gestionnaire de l'aire protégée est autorisé à percevoir des droits, notamment des droits d'entrée, des droits de recherche, des droits de propriété intellectuelle, des droits de filmage dont les modalités de perception, d'utilisation et de répartition sont fixées par voie réglementaire ».

Art. 49 sur la convention de gestion communautaire :

- *Elle « identifie la consistance des droits des communautés, notamment leurs droits d'usage, les populations qui en bénéficient, les zones dans lesquelles ces droits s'exercent et les conditions et les modalités de leur exercice. Les normes et les règles traditionnelles favorables aux objectifs de gestion de l'Aire protégée sont valorisées.*
- *Elle réglemente les modalités de participation des communautés à la cogestion de l'Aire protégée, y compris les activités de surveillance, de guidage ainsi que les activités écotouristiques.*
- *Elle détermine les mesures de sauvegarde ou les activités alternatives durables génératrices de revenus compensant les restrictions au droit de propriété ou au droit d'usage induites par la constitution et les mesures de gestion d'une Aire protégée. Ces mesures feront l'objet d'une évaluation de leur efficacité au bout de cinq ans et, le cas échéant, de mesures de correction ».*

Sur les droits d'usage des populations locales

Le COAP reste flou sur la portée de ce droit d'usage au profit des communautés locales. Il en est de même pour l'ordonnance de 1993 régissant les ressources halieutiques. En effet, l'art. 1^{er} du COAP définit les droits d'usage comme « des prélèvements de ressources naturelles à des **fins non commerciales** pour satisfaire les besoins domestiques, vitaux ou coutumiers, de la **population locale résidente. Ils sont inaccessibles (...)** ». Selon la loi, les ressources ne peuvent donc pas faire l'objet de commercialisation et, en application de la hiérarchie des normes, le décret et le Dina doivent respecter les dispositions de cette loi. Afin de subvenir aux besoins des pêcheurs résidants dans la NAP, le contenu du droit d'usage des ressources halieutiques et les droits des populations locales de se livrer à une activité de troc, ou de vendre les produits pêchés doivent être reconnus et précisés par les lois et règlements en vigueur.

Sur les activités de cogestion

Le principal enjeu dans de la NAP marine de catégorie V est de contenir la pression anthropique étant entendu que l'accès à la pêche et au tourisme est ouvert à la population. En matière de cogestion, l'article 49 ne mentionne pas particulièrement les activités relatives à l'utilisation et à l'exploitation durable des ressources naturelles, y compris les ressources halieutiques, tout en respectant le plan d'aménagement.

Recommandations

Pour une gestion durable des ressources et la recherche de l'équité pour le partage des avantages liés à la création de la NAP marine, il convient que le plan d'aménagement et le décret d'application du nouveau COAP présentent des moyens permettant à la population de respecter ses engagements de conserver les ressources malgré leur pauvreté. Dans ce cadre, le ministère chargé des aires protégées, en collaboration avec le ministère chargé des ressources halieutiques, le gestionnaire de la NAP et les collectivités territoriales devraient pouvoir disposer des informations nécessaires sur l'état et la distribution des ressources exploitées, et ce, afin de respecter les quotas et les redistributions financières qui sont des instruments incontournables pour initier une gestion durable maîtrisée. En ce sens, les droits et obligations des parties prenantes sur les ressources objet d'exploitation devront être identifiées.

De même, afin de ne pas induire les communautés locales en erreur, les activités de surveillance du milieu marin doivent être explicites et cadrées avec les dispositions des conventions internationales ratifiées par Madagascar et la législation en vigueur quant à la souveraineté de l'Etat sur la mer territoriale.

PAR RAPPORT A L'ACTIVITE PETROLIERE

Art. 1er sur la définition: Activité extractive : « *exploitation ou prélèvement des ressources naturelles non renouvelables à l'intérieur d'une aire protégée spécialement destinée pour ce genre d'activité et avec une autorisation préalable des autorités compétentes* ».

Art. 38 du COAP « *Toute activité extractive y compris l'activité d'orpaillage antérieure à la création d'une Aire protégée de catégorie Paysage Harmonieux Protégé, excepté le noyau dur, peut être autorisée par voie réglementaire, après avis du gestionnaire de l'Aire protégée, d'un conseil d'experts ad hoc et/ou de l'organe consultatif* ».

Art. 40 « *Moyennant le recours aux technologies à moindre impact, la restauration de sites endommagés et une juste compensation, les activités extractives antérieures à la création de l'aire protégée (...) sont permises selon le principe de cohabitation pour le cas des aires protégées de catégorie Paysages Harmonieux Protégés excepté le noyau dur dans le respect strict des dispositions légales en vigueur en matière de l'environnement.* ».

En cas de découverte des produits extractifs dans une aire protégée de catégorie Paysage Harmonieux Protégé et dans la perspective d'une cohabitation, il ne pourra être procédé à l'exploitation qu'après modification du zonage interne de cette Aire protégée.

Les opérateurs dans les secteurs extractifs contribuent à l'identification, d'une zone d'étendue similaire ou restaurée représentative du même écosystème et de même niveau de diversité biologique que la zone d'intérêt d'extraction après avis, du Ministère chargé des Aires Protégées, d'un conseil d'experts ad hoc et de l'organe consultatif prévu à l'article 38. Les modalités d'identification et de compensation de la zone seront définies par voie réglementaire ».

Art. 83 « Toute activité extractive y compris l'activité d'orpaillage antérieure à la création d'une Aire protégée de catégorie Paysage Harmonieux Protégé, excepté le noyau dur, peut être autorisée par voie réglementaire, après avis du gestionnaire de l'Aire protégée, d'un conseil d'experts ad hoc et/ou de l'organe consultatif prévu à l'article 38.

Les modalités relatives à l'application de cette disposition sont fixées par voie réglementaire ».

Analyse

Ces dispositions de l'art. 83 sont exactement similaires à celles figurées dans l'art. 38

L'art. 40 parle de mesure de compensation, et de la nécessité de respect strict des dispositions légales en vigueur en matière de l'environnement. Or, ni le décret MECIE (**mise en compatibilité des investissements avec l'Environnement**), ni le Code pétrolier ne contient aucune dispositions y afférentes.

1.2. LOI N° 96-018 PORTANT CODE PETROLIER ET LE DECRET MECIE

Le code pétrolier reste très timide sur les exigences de respect de l'environnement par rapport à l'octroi du permis pétrolier. Ces timides dispositions relatives à l'environnement sont très globales et renvoient à des textes d'application.

Ex: art. 10 Art. « Les modalités et conditions d'octroi, de retrait et d'annulation de tout titre minier, le régime particulier à chacun d'eux, les droits et obligations qui y sont attachés, leur durée de validité et les règles régissant leur renouvellement sont fixées par voie réglementaire tenant compte en particulier des exigences de l'environnement ».

Art. 15 « Le contrat relatif au domaine minier national doit comporter obligatoirement les stipulations suivantes: (...) les risques, périls et contraintes liés à la sauvegarde de l'environnement (...) ».

Art.28- « Les sociétés contractantes, attributaires d'un titre minier, sont tenues pendant toute la durée de leurs activités et à l'expiration de ce titre minier, de prendre toutes les mesures de protection et de sauvegarde de l'environnement, conformément aux textes législatifs et réglementaires en vigueur ».

Art. 33 et 34 Les installations et dispositifs utilisés pour les activités "amont", se déroulant en mer sont soumis à la sauvegarde de l'environnement, notamment la convention internationale de 1990 sur prévention, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures.

Analyse

Ainsi, le Code pétrolier :

- Ne demande pas que le permis environnemental soit exigé avant tout démarrage des activités d'exploration et d'exploitation pétrolière.
- Ne précise pas les responsabilités sur les conséquences directes et indirectes de des activités des opérateurs pétroliers sur l'environnement.

- Reste silencieux sur les conséquences futures prévisibles des activités du promoteur sur l'environnement et les charges qui lui incombent
- Pas d'obligation pour le promoteur d'établir de plan d'urgence pour faire face à tout accident et toute urgence qui pourrait entraîner la perte des vies ou de blessures, à la pollution ou au dommage majeur pouvant atteindre l'environnement
- Pas d'obligation pour le promoteur d'informer le public sur les conséquences environnementales de son projet pétrolier
- Pour ses activités en amont, pas de prescription sur la pollution, le déversement et la gestion des déchets pétroliers (ex: nécessité d'une autorisation préalable et d'une mesure de surveillance systématique en cas d'émission dans l'atmosphère, rejet d'effluents liquides ou gazeux, production, déversement ou gestion de déchets inévitable).

Par ailleurs, il n'existe pas de dispositions sur :

- la cohabitation avec les aires protégées (ex: possibilité pour le promoteur pétrolier de rendre au profit du gestionnaire de l'AP la superficie où la recherche s'avère non concluante et où l'exploitation n'est plus envisagée).
- les mesures de compensations à la charge du promoteur pétrolier sur la limitation de l'accès ou de l'utilisation de la zone, l'appauvrissement des ressources de la zone, les nuisances causées par l'activité «amont», l'abandon de son cadre économique et la recherche de nouvelles zones économiques.
- le règlement de conflit pour concilier les intérêts entre le promoteur pétrolier et le gestionnaire des aires protégées (ex: nécessité d'un comité/commission intersectoriel de règlement des différends)
- le suivi et le contrôle sur les exigences environnementales relatives aux activités pétrolières en amont.
- le droit de l'administration d'accéder librement aux sites, installations, dispositifs et équipements de l'Opérateur, surtout en cas de risque environnemental imminent
- la nécessité de provision environnementale (pour garantir la couverture de ses engagements environnementaux, comme le cas du code minier)

Pas de dispositions pénales (peines) sur les infractions et manquements relatives aux infractions relatives aux exigences de respect de l'environnement spécifique au secteur pétrolier suivant:

- Démarrage d'activité pétrolière sans autorisation environnementale préalable et ayant commis des menaces graves à l'environnement
- Non remise en état en cas de graves dangers ou des dommages pour l'environnement

Certes, le décret n° 99 954 sur la mise en compatibilité des investissements sur l'environnement contient des dispositions sur l'obligation pour tout promoteur de faire des études d'impact environnementales avant tout commencement de leur activité:

- les projets d'investissements publics ou privés, qu'ils soient soumis ou non à autorisation ou à approbation d'une autorité administrative, ou qu'ils soient susceptibles de porter atteinte à l'environnement doivent faire l'objet d'une étude d'impact environnementale (EIE) (art. 3).
- Sont soumis obligatoirement aux études d'impact environnementales: Toutes implantations ou modifications d'aménagements, ouvrages et travaux situés dans les zones sensibles (le milieu marin et côtier est classé zone sensible par l'Arrêté n° 4355/97 du 13 Mai 1997 portant désignation des zones sensibles).
- Toutes implantations ou modifications des aménagements, ouvrages et travaux susceptibles, de par leur nature technique, leur contiguïté, l'importance de leurs dimensions ou de la sensibilité du milieu d'implantation, d'avoir des conséquences dommageables sur l'environnement.

- Toute implantation dans les zones sensibles est soumise à une EIE délivré à la suite d'une évaluation favorable de l'EIE et la délivrance d'un Plan de Gestion Environnementale du Projet (PGEP) constituant le cahier des charges environnemental du projet concerné

Le décret MECIE est également assorti d'un Guide sectoriel³ pour la réalisation d'une étude d'impact environnemental des projets d'opérations pétrolières « amont »

LES LIMITES DU DECRET MECIE ET SON GUIDE SECTORIEL SUR LE PETROLE

Limites du décret MECIE et ses textes d'applications

Le décret MECIE est un acte administratif, il ne doit jamais y avoir de dispositions pénales dans son contenu (pas de peines d'amende ni d'emprisonnement, ni d'infraction pénale dans son contenu sinon il est contraire à la Constitution⁴)

- Donc pas de sanction pénale en cas d'atteinte à l'environnement relative à l'activité pétrolière
- Seule des sanctions administratives peuvent être admises (retrait de permis, fermeture d'établissement, injonction de remise en état de l'environnement)
- Pas de sanction en cas de non communication des informations relatives à l'environnement
- Pas de dispositions sur les recours (accès à la justice spécifique à l'environnement mais renvoi au recours de droit commun⁵)
- Pas de dispositions sur les mesures de compensation et de sauvegarde (manques-à-gagner dus à la limitation de l'accès, nuisances causées par l'activité pétrolière...)

Son texte d'application relatif à la participation du public à l'évaluation environnementale (arrêté n° 6830/2001 fixant les modalités et les procédures de participation du public à l'évaluation environnementale) :

- limite la participation du public à l'émission de ses « avis et préoccupations » par rapport au projet qui peut affecter ses droits
- Ce texte n'oblige pas mais donne faculté aux enquêteurs pour recueillir les avis des membres de la communauté directement concernés ou intéressés (art. 25),
- Donne faculté aux enquêteurs pour transcrire les observations du public dans le registre public (art. 27).

³ Le contenu de ce guide comprend:

- Présentation des différents types de projets d'opérations pétrolières « amont » pouvant exister à Madagascar
- Situation actuelle dans le secteur des opérations pétrolières « amont »
- Types des projets d'opérations pétrolières « amont » pouvant exister à Madagascar
- Projets d'opérations pétrolières on shore
- Projets d'opération pétrolière off shore.
- Catégorisation des projets d'opérations pétrolières selon le décret MECIE
- Principaux problèmes environnementaux des projets d'opérations pétrolières « amont »
- Elaboration des termes de référence des projets d'opérations pétrolières « amont »
- Exigences des projets d'opérations pétrolières « amont »
- Description du projet
- Description des composantes de l'environnement pertinentes.
- Identification et évaluation des principaux impacts sur l'environnement
- Mesures d'atténuation des impacts probables
- Mesures générales
- Mesures spécifiques
- Analyse des risques et dangers
- Plan de gestion environnemental du projet

⁴ Art. 95-al. 8° de la Constitution de 2010.

⁵ Art. 28 du décret MECIE mais seulement pour le promoteur en cas de refus de délivrance de permis environnemental. Le texte reste silencieux pour les procédures de recours en cas de non- respect des droits à l'environnement (information, prise de décision, droit à compensation).

- Cette faculté est également accordée au promoteur pour la production d'un mémoire de réponse relative aux résultats de la participation du public à l'évaluation environnementale (art. 44).
- Ces possibilités de choix occultent les droits du public touché de négocier des attentes et de refuser son consentement, lorsque ses priorités ne sont pas adéquatement discutées en matière environnementale

Limites du Guide sectoriel pour la réalisation d'une étude d'impact environnemental des projets d'opérations pétrolières « amont »

- Le guide n'a pas de valeur juridique
- Il ne contient aucune décision à l'égard du promoteur
- Il ne fait qu'interpréter la réglementation dont il fait application, et détermine les procédures administratives
- Il détermine le mode d'emploi d'une législation et en analyse les conséquences pratiques.
- Il ne peut combler les lacunes constatées ni dans le code pétrolier ni dans le décret MECIE ni rectifier ces textes.
- Ainsi, une réglementation imparfaite ne se corrige pas avec un guide mais par une norme juridique de même niveau.

Recommandations sur les carences du Code pétrolier et du décret MECIE et ses textes d'application (y compris le guide pétrolier) sur la nécessité de prise en compte de l'environnement dans la NAP marine

Profiter de la révision du Code pétrolier en cours pour y intégrer les mesures suivantes:

- le droit de l'administration d'accéder librement aux sites, installations, dispositifs et équipements de l'Opérateur, surtout en cas de risque environnemental imminent
- la nécessité de provision environnementale (pour garantir la couverture de ses engagements environnementaux, comme le cas du code minier)
- les mesures de compensations à la charge du promoteur pétrolier sur la limitation de l'accès ou de l'utilisation de la zone, l'appauvrissement des ressources de la zone, les nuisances causées par l'activité «amont», l'abandon de son cadre économique et la recherche de nouvelles zones économiques
- nécessité d'un comité/commission intersectoriel de règlement des différends pour régler les conflits et pour concilier les intérêts entre le promoteur pétrolier et le gestionnaire des aires protégées
- dispositions pénales pour tout commencement d'activité pétrolière sans autorisation environnementale préalable et qui a commis des menaces graves à l'environnement
- Dispositions pénales pour non remise en état en cas de graves dangers ou des dommages pour l'environnement...

1.3. ORDONNANCE N° 93.022 DU 04 MAI 1993 PORTANT REGLEMENTATION DE LA PECHE ET DE L'AQUACULTURE ET MODALITES DE COGESTION DE LA NAP MARINE

PRESENTATION GENERALE DES DISPOSITIONS POUVANT INTERESSER LA NAP MARINE

L'article 3 définit les différentes catégories de pêches qui sont la pêche de subsistance, commerciale, traditionnelle, artisanale ou industrielle, récréative, scientifique.

L'article 6: dispose que, «*le Ministre chargé de la Pêche et de l'Aquaculture, en collaboration avec les ministères concernés, prépare et maintient à jour des plans d'aménagement des pêcheries et de la conservation des stocks. Il en arrête la durée, le contenu et les modalités d'élaboration.*».

L'article 7 prévoit un texte d'application pour la réglementation des plans d'aménagement et de conservation de stocks.

Or, à ce jour, aucun texte prévoyant un plan d'aménagement de pêche et de conservation de stock n'est publié, à l'exception de la pêche crevette. En outre, à la différence des autres secteurs comme les aires protégées et l'environnement, le cadre politique du secteur pêche n'est pas institué juridiquement.

Enfin, dans la perspective de l'existence juridique de ce plan d'aménagement, la conformité de celui-ci avec le plan de gestion de l'AMP, prévu au COAP est indispensable pour éviter les éventuels conflits d'intérêts ou le double emploi. Un risque d'incohérence et de double emploi entre le plan d'aménagement et de gestion du réseau d'aires protégées avec le plan d'aménagement et de gestion des ressources halieutiques peut se présenter, en cas de non concertation entre les diverses institutions concernées par la gestion des diverses ressources. Par ailleurs, en matière de surveillance et de contrôle des activités de pêche, la collaboration entre ces deux institutions s'impose car, c'est le ministère chargé de la pêche qui a la charge de l'encadrement de l'accès à la pêche.

PARTICIPATION DE LA COMMUNAUTE LOCALE, Y COMPRIS LE FOKONOLONA, DANS LA GESTION DES RESSOURCES HALIEUTIQUES DANS LA NAP

La loi GELOSE ne dispose pas de texte spécifique pour le transfert de gestion des ressources halieutiques marines à la communauté locale. Jusqu'à récemment, l'Ordonnance de 1993 et ses textes d'application restent flous pour le transfert de gestion des ressources halieutiques aux communautés de base (COBA).

Avant d'aborder le cadre juridique du transfert de gestion locale des ressources halieutiques, il est à signaler que dans la pratique, la notion de communauté de base telle que définie par l'Art. 3 de la loi GELOSE prête souvent à confusion « *Tout groupement volontaire d'individus unis par les mêmes intérêts et obéissant à des règles de vie commune. Elle regroupe selon le cas, les habitants d'un hameau, d'un village ou d'un groupe de villages. La communauté de base est dotée de la personnalité morale et fonctionne comme une ONG selon les réglementations en vigueur* ». En effet, certains groupes de personnes estiment avoir un rôle à jouer dans le contrôle et surveillance même s'ils ne sont pas membres du COBA institués juridiquement comme une ONG ou une association. Des questions se posent alors sur le statut juridique du *Fokonolona* (groupement de personne non membre de COBA) et son rôle à jouer dans la gestion durable de l'aire protégée. En ce sens, il importe de signaler que le *Fokonolona* est reconnu par la Constitution comme « *un cadre de concertation participative des citoyens (...)* » et comme une « *base du développement et de la cohésion socio-culturelle et environnementale* » (préambule et art. 152). Dans la loi de 2001 sur le *Dina*, celui-ci est appelé à jouer un rôle important dans l'élaboration du *Dina*⁶.

Pour le transfert de gestion locale des ressources halieutiques marines, il convient de signaler qu'aucune disposition des textes n'interdit expressément une telle possibilité. C'est en ce sens que dans un récent arrêté n°37.069/2014 du 18 décembre 2014 portant définition du plan d'aménagement concerté des pêcheries de la baie d'Antongil, le transfert de gestion locale des ressources halieutiques marine, dans un objectif de gestion durable est autorisé juridiquement.

En effet, cet arrêté fixe comme objectif : i) la préservation de l'environnement afin d'assurer la pérennisation des services d'écosystème, en particulier le renouvellement

⁶ « *L'initiative des Dina appartient au Fokonolona et à ses représentants (...). Tout groupement de personnes peut présenter un projet de Dina aux autorités locales compétentes pour être soumis au Fokonolona ou à ses représentants* ». (art. 4)

« *Dans l'élaboration des Dina, le Fokonolona peut faire appel aux élus, aux techniciens de l'administration territoriale, au tribunal de l'ordre judiciaire et aux forces de l'ordre territorialement compétentes* » (Art. 5)

des ressources halieutiques ; ii) l'instauration d'une exploitation durable des ressources halieutiques permettant l'accroissement du niveau de vie des populations côtières, en général, et des pêcheurs en particuliers ainsi que l'amélioration de la rentabilité des activités de pêche ; iii) la distribution plus équitable des richesses créées par les pêcheries en améliorant la part de la population locale par rapport aux intérêts de l'économie communale, régionale et nationale.

L'art. 10 de cet arrêté accorde aux associations villageoises et ou associations de pêcheurs la gestion locale de l'accès des aires de pêche défini par le plan. Ainsi, « *au sein de ces aires de pêche gérées localement, il peut être créé, lorsque c'est nécessaire et sur décision collective des villageois et des pêcheurs concernés, des zones à utilisation strictement limitée, dont des zones de pêche à fermeture temporaire, et/ou des zones interdites d'exploitation pour permettre à l'écosystème d'assurer durablement l'approvisionnement des zones de pêche en ressources halieutique* ».

De même l'art. 13 de cet arrêté consacre, d'une manière générale, les modalités de cogestion et de transfert de gestion locale des ressources halieutiques : « *Le transfert de gestion est réalisé, globalement, par les dispositions du présent arrêté et, dans les détails, par le biais, soit d'une convention collective, ou d'une, adoptée par les associations villageoises et/ou de pêcheurs officiellement enregistrées, et visée conjointement par le Directeur Général du Partenariat et du Développement Durable et le Directeur Général des Ressources Halieutiques et de la Pêche, soit d'un contrat de cogestion passée entre ces derniers, d'une part, et les acteurs concernés parmi ceux cités au deuxième alinéa du présent article, d'autre part* ».

L'art. 15 présente les fonctions et attributions transférées aux associations villageoises et de pêcheurs traditionnels qui sont :

- « *organisation générale de l'exploitation des ressources halieutiques d'une aire de pêche gérée localement dans le cadre des conditions fixées par le Plan ;*
- *identification de mesures pratiques pour assurer le respect de l'application de la réglementation en vigueur ;*
- *proposition d'adaptation de la réglementation par rapport au contexte local d'exploitation des ressources halieutiques ;*
- *octroi et reconnaissance du statut de pêcheur traditionnel professionnel d'un membre d'une communauté villageoise, par l'acceptation de son adhésion et de son maintien dans une association de pêcheurs officiellement enregistrées ;*
- *instauration, délimitation et organisation du contrôle de zones de restauration des services d'écosystème, interdites d'exploitation, au sein des aires de pêche gérées localement ;*
- *instauration, délimitation, organisation de l'exploitation et du contrôle de zones à utilisation strictement limitée au sein des aires de pêche gérées localement, y compris la fixation des dates d'ouverture de la pêche pour les zones de pêche à fermeture temporaire ;*
- *attribution de droits exclusifs d'exploitation de zone à utilisation strictement limitée à certains pêcheurs membres de l'association chargée de leur gestion et organisation du contrôle de l'application de cette disposition* ».

A la lumière de cet arrêté de 2014, il n'est pas interdit juridiquement de transférer localement la gestion des ressources halieutiques. Ainsi, cet arrêté constitue un important précédent pouvant servir de référence pour déterminer les compétences des associations villageoises et des pêcheurs dans la gestion des deux NAP marines.

Par ailleurs, il importe de signaler que dans le cadre du transfert de gestion locale des ressources halieutiques, le projet de loi de refonte des ressources halieutiques et de la pêche a pris en compte l'importance de la gouvernance locale en consacrant des dispositions sur les Plans de gestion locale de la petite pêche à travers la gouvernance communautaire des ressources aquatiques et accorde des transferts de gestion d'écosystèmes aquatiques aux communautés locales de base.

1.4. LA LOI GELOSE APPLIQUEE AUX RESSOURCES HALIEUTIQUES

Tout d'abord, pour pouvoir bénéficier d'un contrat de gestion sous la loi GELOSE, les communautés de bases, doivent être déclarées auprès de la Commune de rattachement et se constituer juridiquement sous forme d'ONG. Ainsi, la structure et les règles de fonctionnement de ces communautés doivent être conformes aux dispositions du décret n° 2000-027 du 13 janvier 2000 relatif aux communautés de base chargées de la gestion locale des ressources naturelles renouvelables. En ce qui concerne particulièrement les règles de fonctionnement de ces dernières, il convient de noter que les rapports entre les membres de l'ONG gestionnaire des ressources naturelles renouvelables sont réglés par voie de «Dina ».

Ces Dina sont approuvés par les membres de la communauté de base selon les règles coutumière régissant la communauté. Ainsi, dans ce contexte, la base du transfert de gestion locale des ressources naturelles est cette faculté de synergie entre le moderne et le coutumier. Elle se traduit par la reconnaissance juridique de la participation effective de la communauté rurale dans la gestion des ressources naturelles renouvelables et le Dina comme instrument de régulation sociale.

Ensuite, le contrat de concession confère à son bénéficiaire, moyennant paiement d'une redevance, le droit d'utiliser privativement une partie plus ou moins étendue du domaine public. Cette nécessité de paiement d'une redevance n'est pas formulée dans la loi GELOSE. Pour cette dernière, c'est « l'agrément » qui confère à ladite communauté son droit de gérer les ressources naturelles renouvelables. Cet agrément est accordé à la suite d'une série d'enquêtes effectuées conjointement par la commune de rattachement et les services techniques concernés par les ressources, sur la capacité de gestion de la communauté de base. Le médiateur environnemental, imposé par la loi GELOSE, n'existe plus aujourd'hui en raison de coûts représentés par ses services. De même, le contrat de transfert de gestion est signé conjointement par la commune de rattachement, le représentant de l'État et la communauté de base bénéficiaire. Ce qui n'est pas le cas du contrat de concession.

Enfin, même si le contrat de transfert de gestion des ressources halieutiques a quelques points communs avec le contrat de concession du domaine public, leur objectif n'est pas tout à fait le même. La loi GELOSE vise plus loin dans le mode de transfert de gestion en prévoyant des avantages pour la commercialisation et la valorisation économiques des ressources⁷ au profit des communautés de bases bénéficiaires de transfert de gestion locale. De même, il implique la commune de rattachement pour tout acte de transfert de gestion, dans l'objectif de permettre à celle-ci, en tant que coordonnateur du développement de sa localité, d'intégrer la gestion des ressources naturelles dans le plan de développement local. A ce titre, le contrat de transfert de gestion se rapproche du concept de décentralisation qui, par rapport au régime de la concession du domaine public, interpelle de nouvelles règles du jeu à mettre en place ainsi qu'une réforme institutionnelle appropriée.

⁷ En ce sens l'art. 54 de la loi GELOSE précise que « Les communautés de base agréées, bénéficiaires du transfert de gestion dans le cadre de la présente loi auront droit à certains avantages pour la commercialisation et la valorisation des ressources renouvelables et des produits dérivés.

Les avantages concédés aux communautés de base agréées, sur la base de certificats d'origine des ressources ou produits dérivés, seront de caractère essentiellement économique utilisant en particulier les outils de la parafiscalité. Ces avantages seront institués par voie législative. Ils permettront aux communautés de base agréées d'assurer par une meilleure valorisation une gestion viable et durable à long terme des ressources dont la gestion leur est concédée et la conservation globale de la biodiversité des ressources de leur terroir.

Ils viseront par ailleurs à mettre en place une incitation économique effective de nature à déterminer les communautés de base non encore agréées à demander le transfert de gestion et le bénéfice de l'agrément.

Ces avantages seront institués de façon différentielle selon chacune des ressources concernées et leur mode de gestion. Dans un souci de saine gestion économique et d'adaptation continue aux conditions de l'économie de marché, ils seront ajustables par voie réglementaire».

CONSECRATION JURIDIQUE DU DINA PAR LA LOI PORTANT SECURITE PUBLIQUE ET LA LOI GELOSE

Pour gérer durablement des ressources naturelles, le *Dina* a été consacré juridiquement par la loi sur la GELOSE en 1996 et la loi n° 2001-004 du 25 octobre 2001 portant réglementation générale des *Dina* en matière de sécurité publique.

L'article 1^{er} de la loi n° 2001-004 portant réglementation générale des *Dina* en matière de sécurité publique définit le *Dina* comme « *une convention collective présentée sous forme écrite, librement adoptée par la majorité des Fokonolona âgés de dix-huit ans révolus ou selon le cas, des représentants d'un hameau, d'un village ou d'un fokontany* ».

Le *Fokonolona* est défini par cette loi de 2001, à la fois comme une « communauté humaine, spatiale et entité administrative »⁸.

Le *Dina* en tant qu'institution coutumière, conserve encore une grande vitalité dans la vie de la communauté locale et même dans l'administration, surtout au niveau de la justice, en raison de l'obligation de son homologation par ce département ministériel.

Le *Dina* est un mode juridique de formalisation des règles d'accès aux ressources naturelles renouvelables. Fondé sur l'éthique et la moralité, le *Dina* basé sur l'initiative des *Fokonolona* le met souvent à l'abri de toute contestation, du moins, au sein de la communauté. Dans le cadre du développement durable où la participation de la population locale dans la prise de décision est fondamentale, le *Dina* va avoir un rôle important. C'est un instrument assurant la responsabilisation des communautés de base (COBA), permettant la surveillance efficace des ressources, la sensibilisation renforcée à la protection de l'environnement, l'utilisation des compétences et connaissances locales, l'engagement et la confiance communautaire. En outre, il permet d'organiser la vie en société et de faire connaître de manière effective la loi aux membres du COBA.

En outre, le *Dina* permet de faciliter l'adhésion de la population à la gestion des ressources naturelles: on réalise mieux et avec plus de volonté les décisions auxquelles on a été associées et que l'on s'est appropriées⁹.

QUELQUES DISPOSITIONS DE LA LOI SUR LE DINA

Quelques dispositions de la loi sur le *Dina* méritent d'être signalées :

Art. 3 - La violation des règles édictées par le *Dina* entraîne l'application du *VONODINA* qui consiste en des réparations pécuniaires ou en nature au profit de la victime et du *Fokonolona* telles que prévues dans le *Dina*.

Art. 12 - En cas de refus d'exécution, le comité exécutif du *Dina* notifie au(x) récalcitrant(s) qu'il sera procédé à l'exécution forcée du *vonodina*.

A cet effet, le représentant de l'Etat territorialement compétent requiert sans délai, dès qu'il aura reçu notification du refus d'exécution du *Dina*, les forces de l'ordre en vue de l'exécution forcée du *vonodina*.

Art. 37 - Les dispositions de la présente loi sont applicables aux *Dina* autres que ceux relevant de la sécurité publique.

QUELQUES PROBLEMES DE MISE EN ŒUVRE PRATIQUE DU DINA

Dans la pratique, on constate certains problèmes de mise en œuvre du *Dina* signalés par certains documents¹⁰. Il s'agit, entre autres, de son opposabilité aux non-membres des

⁸ Exposé des motifs de la loi n° 2001-004 portant réglementation générale des *Dina* en matière de sécurité publique.

⁹ « *Les Dina, étaient considérés comme étant un ensemble de règles coutumières d'organisation de la société et, en tant que tels, ils ont été conçus comme l'émanation d'une réelle volonté populaire, et observée comme telle* ». Exposé des motifs de la loi n° 2001-004 du 25 octobre 2001 portant réglementation générale des *Dina* en matière de sécurité publique.

¹⁰ Cf. les documents suivants : « Amélioration de la gestion des pêches dans les aires marines communautaires de la Baie d'Antongil, d'Ankarea, d'Ankivonjy et de Soariake », et « Appui juridique de

communautés locales de base (CLB), de sa sanction par les autorités publiques locales, et de sa confusion avec le règlement intérieur.

Le problème de non applicabilité du Dina aux tiers, non-membres des communautés locales de base, signalé dans la pratique mérite d'être clarifié : les dispositions de l'article 2 § 3 de la loi de 2001 sur le Dina citées supra, énoncent que "(...) le Dina applicable est celui du lieu où l'acte ou le manquement répréhensible a été commis". En interprétant cette disposition, si une personne a commis une infraction aux dispositions du Dina dans le lieu visé par ce dernier, il est passible du Vonodina (sanction pécuniaire pour non-respect du Dina) au même titre que les membres de la communauté. D'ailleurs aucune disposition de cette loi ne dit que le Dina conclut entre les membres du Fokonolona est inapplicable aux tiers. Il en est de même pour les dispositions de la loi n° 96-025 sur la GELOSE.

De même, en cas de résistance des délinquants pour l'application des dispositions du *Dina*, qui constitue un facteur de blocage de sa mise en œuvre, ou encore face au *Fihavanana*, on peut se référer aux dispositions de l'article 12 de la loi de 2001 cité supra qui permet l'assistance du représentant de l'Etat à travers le recours aux forces de l'ordre.

1.5. STATUT FONCIER ET MODALITES D'ATTRIBUTION DES ILES ET ILOTS

Il n'existe pas de protection juridique spécifique des îles et îlots à Madagascar.

Les textes juridiques qui traitent les îles et îlots et qui se rapportent à la gestion durable de la NAP marines sont:

- art. 1.1.08 du Code maritime qui définit une île comme « une étendue naturelle de terre entourée d'eau, qui reste découverte à haute marée. Elle est dotée d'une mer territoriale »
- art. 3 de l'arrêté interministériel n° 435/97 du 13 mai 1997 portant définition et délimitation des zones qui déclare sensible « Tous les îlots qui comprennent toutes les formations insulaires, maritimes et estuariennes ainsi que leurs zones d'influence. Sont exclues les îles qui sont sièges d'une circonscription administrative de niveau départemental ». Quant à la zone de délimitation, sont incluses, « les autres zones sensibles éventuellement associées à l'îlot. Sont dites zones d'influence, les zones terrestres et maritimes recevant des activités susceptibles d'affecter les îlots.
- art. 6 de la loi n°2008-014 du 23 juillet 2008 sur le Domaine privé de l'Etat, des Collectivités Décentralisées et des personnes morales de Droit public, qui classe les îles dans le domaine privé à condition que l'atterrissement qui les forme : i) représente bien les caractères d'une île au sens géographique du mot ; ii) provienne du lit du cours d'eau.

Modes d'attribution des îles

- Article 22 de la loi n°2008-014 du 23 juillet 2008 sur le Domaine privé de l'Etat dispose que « Les îles ou îlots situés dans le lit des rivières ne peuvent faire l'objet d'une appropriation privée sous quelque forme que ce soit. Ils peuvent seulement être loués par bail ordinaire ».
- L'octroi d'une autorisation à titre précaire et révocable est toujours la règle.

Dans la pratique, les procédures légales prévues par ce texte semblent être ignorées, la tendance est d'assimiler l'attribution ou la location des îles et îlots à la procédure du bail emphytéotique.

Pour les cas où les îlots font l'objet de propriété privée, la propriété devrait remonter à la période coloniale ; le service des domaines, lors de l'instruction des demandes de terrains visant en partie ou en totalité des îlots situés sur le milieu marin, assimile toujours les îles comme dépendance du domaine public surtout si la façade à la mer est convoitée.

Dans ce cas, l'octroi d'une autorisation à titre précaire et révocable est toujours la règle (statut de domaine public) et le permissionnaire s'engage à quitter le lieu et enlever sa construction sur le lieu en cas de besoin de l'administration, et ce sans indemnité aucune.

Recommandations

Pour permettre une gestion durable des îlots, les procédures foncières devraient dans l'avenir mieux tenir compte des aspects suivants:

- Les informations et données sur les îlots doivent être mises à la disposition du public et de la population locale.
- Avant de déposer une demande foncière, les promoteurs et investisseurs doivent démontrer qu'ils ont mené une campagne d'information et de consultation avec la population locale et que celle-ci est consciente et d'accord avec le projet proposé.
- Les règles de reconnaissance contradictoire des terrains demandés doivent être mieux suivies.
- Les critères et décisions de vocation de gestion des îlots doivent être expliqués et les types appropriés de sécurisation foncière doivent être communiqués.
- Les procédures foncières pour un îlot à vocation d'aire protégée doivent tenir compte des éléments particuliers suivants:
 - *La procédure de classement d'un îlot en aire protégée rend celui-ci à son caractère de domanialité publique*
 - *Tout implication de la population locale dans la gestion d'une AP nécessite un rattachement de celle-ci au moins à une commune*
 - *Un îlot étant une aire protégée naturellement délimitée par la mer, il reste à déterminer selon le COAP le noyau dur, zone tampon, zones d'utilisation durable.*

1.6. DECENTRALISATION ET NAP MARINE ET COTIERE

Par rapport à la gouvernance environnementale, la loi portant Charte de l'environnement¹¹ réactualisée en 2015 en donne une définition, dans son article 4, et souligne l'importance de l'implication des communautés locales.

Art. 4 : Gouvernance environnementale : « *exercice d'une autorité politique, économique et administrative dans la gestion de l'Environnement du pays à tous les niveaux. La gouvernance environnementale comprend les législations, mécanismes, processus, institutions, structures et cultures locales relatifs à l'Environnement et à travers lesquels les citoyens et les groupes mettent en œuvre ensemble leurs intérêts, résolvent leurs différends et usent de leurs droits légaux et obligations. La gouvernance environnementale englobe l'Etat mais le transcende en incluant le secteur privé, la société civile et les organisations communautaires. La gouvernance environnementale respecte l'égalité de traitement des acteurs, l'équité et la transparence* ».

En ne citant que l'Etat, le secteur privé, la société civile et les organisations communautaires comme acteurs principaux dans la gouvernance environnementale, cette définition semble occulter l'importance des collectivités décentralisées qui figurent parmi les porteurs d'enjeux dans ce cadre. En outre, compte tenu de la nature complexe du milieu marin et des zones côtières, qui sont des éléments essentiels de la NAP, et assurer la gestion à long terme de la NAP, il convient d'apporter quelques

¹¹ La Charte de l'environnement constitue la Politique de l'environnement malgache

éléments de réflexions sur le flou du rôle des collectivités décentralisées dans la gestion des ressources marines par la nouvelle loi sur la décentralisation.

L'ENVIRONNEMENT MARIN

Le Titre II de la loi n° 2014-020 du 20 août 2014 relative aux ressources des Collectivités Territoriales Décentralisées, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes, consacre plusieurs dispositions sur les attributions des organes des Collectivités décentralisées. A la lecture de ces dispositions, on constate toutefois une incertitude sur les compétences territoriales en mer des collectivités décentralisées. Ces dispositions restent très générales et ne se prononcent pas clairement sur la compétence en mer des collectivités décentralisées. En effet, les dispositions l'art. 1.3.01 de la loi n° 99-028 du 3 février 2000 portant refonte du Code maritime consacre la souveraineté de l'Etat malgache sur son territoire et ses eaux intérieures qui s'étend sur sa mer territoriale. Cette « *souveraineté s'étend à l'espace aérien au-dessus de la mer territoriale ainsi qu'au fond de cette mer et à son sous-sol* ».

Le droit positif établit donc solidement les prérogatives de l'Etat sur la mer territoriale et tend à réserver à l'Etat l'exclusivité des compétences dans les zones maritimes. L'espace maritime est en effet un espace spécifique, d'une nature différente de l'espace terrestre, qui requiert le respect du droit international et postule l'intervention privilégiée de l'Etat, seul titulaire des compétences internationales et seul responsable en cas de méconnaissance du droit international, notamment en cas de pollution marine.

Face à cette position du droit positif et de l'ambiguïté de la loi sur la décentralisation sur les compétences « maritimes » laissées aux collectivités locales, la question qui se pose est de savoir si les Communes et Régions en façade maritime disposent ou non d'un territoire en mer sur lequel ils sont habilités à exercer l'ensemble de leurs compétences ?

Face à cette incertitude, comment envisager une action cohérente entre la structure déconcentrée du Ministère chargée des aires protégées et des ressources halieutiques et les administrations décentralisées, si ces dernières ont encore des doutes sur la légitimité de leurs interventions ?

Afin de ne pas fragiliser sinon paralyser les actions des collectivités locales dans la gestion de la NAP marine, le droit positif devrait trancher sur les possibilités d'interventions sur le littoral et en mer de ces dernières.

2. LE PAYSAGE INSTITUTIONNEL DES NAP

2.1. LES ACTEURS INSTITUTIONNELS

La charte de l'environnement, dans son article 19, précise l'ensemble des parties responsables de la gestion de l'environnement : l'Etat, les Collectivités territoriales décentralisées avec le concours des communes et du Fokonolona, la société civile, le secteur privé et tous les citoyens.

LES SERVICES DE L'ETAT

Ils sont représentés au niveau central (ministères) et dans les différents territoires par leurs services déconcentrés :

- **National** : les Ministères ont pour mission de concevoir, coordonner et mettre en œuvre les politiques sectorielles de l'état malagasy dans leurs domaines respectifs. Chacun des ministères dispose d'une cellule « environnement ».

- **Régional** : les Directions Régionales assurent la mise en œuvre de la politique des Ministères au niveau des régions suivant les normes et les objectifs fixés par les Ministères, en considérant les spécificités de chaque Région.
- **Districts** : les circonscriptions assurent à leur niveau la mise en œuvre de la politique sur le terrain; elles sont au plus près des communautés qu'elles accompagnent (suivi et appui technique). Mais elles n'ont aucun moyen pour travailler : pas de budget et pas moyens de déplacement.

Ministère de l'Environnement, de l'Ecologie, de la Mer et des Forêts (MEEMF)

Le MEEMF est le ministère de tutelle des aires protégées (AP) malgaches, qui comptent les AP gérées par Madagascar National Parks et les nouvelles catégories d'aires protégées (NAP). La création des AP relève de sa compétence. En tant que Ministère de tutelle, il assure la coordination de la contribution des autres Ministères et des autorités locales concernés par les différentes étapes touchant la création, la gestion et la révision des AMP, dans les domaines d'activités relevant de leur responsabilité respective.

La nouvelle direction de la Mer a la responsabilité des aires marines protégées, dont les NAP marines. Toute récente, ses compétences exactes ne sont pas encore connues.

Le ministère a la charge des orientations principales de gestion et de la coordination générale du Système des Aires Protégées de Madagascar (SAPM) ; il est assisté par un organe consultatif dont la composition et les attributions sont déterminées par voie réglementaire. La coordination générale porte notamment sur les questions suivantes :

- la procédure de création et de gestion d'une AP ;
- la revue des Plans d'Aménagement et de Gestion ;
- l'octroi et le retrait d'agrément des Aires protégées privées ;
- la coordination et facilitation de toutes les activités ou opérations relatives aux AP ;
- le contrôle et l'appui technique à la gestion.

Dans le domaine de la mangrove, la responsabilité est partagée conjointement entre le ministère chargé des forêts et celui chargé de la pêche.

L'ONE est en charge d'assurer la mise en œuvre de la MECIE en tant que maître d'ouvrage délégué et guichet unique

Ministère des ressources halieutiques et de la pêche (MRHP)

Le MRHP « a pour mission de concevoir, mettre en œuvre et de coordonner la politique de l'état malgache dans le domaine des ressources halieutiques et de la pêche ainsi qu'en matière de recherche, pour un développement durable. Il peut créer des « *parcs et des réserves naturelles où les activités halieutiques sont interdites ou strictement réglementées* ».

Il a toute autorité sur les ressources marines, considérées comme stratégiques, et dont la gestion est totalement centralisée. Ses services délivrent les cartes de pêcheurs et les licences de pêche, obligatoires pour pêcher dans la zone. Le ministère essaie aujourd'hui de promouvoir la gestion communautaire des ressources halieutiques au travers des groupements de pêcheurs. En collaboration avec le MEEMF, l'idée d'un texte pour faciliter le transfert de gestion, de type GELOSE marine, est en projet.

Mais il n'a pas de rôle direct dans la création des aires marines protégées. Il est uniquement consulté, notamment dans le cadre de la commission SAPM. Les services déconcentrés mettent en œuvre la politique ; mais ils ont peu de moyens en raison de la concentration au niveau central des moyens disponibles :

- Les Directions Régionales « assurent la mise en œuvre de la politique du Ministère au niveau des Régions suivant les normes et les objectifs fixés par le Ministère et en tenant compte des spécificités de chaque Région ». La DRRHP délivre les cartes professionnelles de pêcheur et d'apprenti pêcheur. Elle est en contact avec les différents opérateurs et tout autre organisme touchant le secteur halieutique, ainsi qu'avec les communautés de base, afin de mettre en place des plans de gestion des ressources locales.
- Les Circonscriptions des Ressources Halieutiques et de la Pêche (CirRHP) veillent à l'application des textes réglementaires ; effectuent des contrôles et suivis en conformité avec les textes existants. Mais ils n'ont pratiquement aucun moyen d'intervention sur les 2 NAP marines car les agents de terrain sont très peu nombreux : 1 seule personne pour le district d'Ambilobe, et 1 seule personne pour le district d'Ambanja pour des linéaires de côte très importants.

Dépendant du MRHP, le **Centre de Surveillance des Pêches (C.S.P.)** a été créé en Avril 1999. Il compte environ 20 agents au niveau régional, basés à Antsiranana. Devant l'ampleur de la tâche de surveillance et compte tenu des faibles moyens disponibles, le ministère envisage la possibilité de développer des conventions de partenariat CSP/communautés, pour faciliter la surveillance communautaire. Mais le transfert de responsabilité aux communautés ne fonctionnera que s'il y a transfert de moyen financier ou tout autre forme de rétribution...or on est clairement là dans un transfert motivé par l'absence de moyens...

Les institutions en charge des mines et du pétrole

Le ministère auprès de la présidence chargé des mines et du pétrole développe la politique globale, mais pour entreprendre des activités pétrolières à Madagascar, les compagnies pétrolières doivent traiter avec le Gouvernement malagasy à travers **l'Office des Mines Nationales et des Industries Stratégiques, l'OMNIS**. L'OMNIS agit à la fois en tant qu'organisme technique de régulation et comme société nationale à titre transitoire. L'OMNIS est membre de la commission SAPM.

Auparavant, le principe de "premier venu, premier servi" était de rigueur pour l'octroi d'un permis ; depuis 2004, l'octroi du permis se fait par voie d'appel d'offres. A ce jour, 7 compagnies ont conclu des contrats dans 6 blocs offshore ; 225 blocs offshore sont encore libres.

Le ministère met actuellement en place une politique de redynamisation des activités minières et pétrolières autour d'une vision fondée sur le double principe : « valorisation des ressources naturelles pour satisfaire les besoins de la population présente sans altérer l'intérêt des générations futures – redistribution équitable des richesses pour l'ensemble des collectivités à travers le territoire national ».

Il est stipulé que les zones sensibles feront l'objet de restrictions d'exploration et d'exploitation mais la question porte sur la cohérence entre zones sensibles du MECIE et noyaux durs des NAP, où se concentrent les enjeux. Des négociations sont en cours à ce sujet entre le ministère des mines et du pétrole et le ministère chargé de l'environnement.

Le Ministère du tourisme

Le Tourisme fait partie du domaine stratégique de l'Economie, et dans le cadre de la mise en œuvre du Plan National de Développement, le gouvernement s'est engagé à créer un environnement propice au développement de ce secteur.

Le Ministère en charge du Tourisme est chargé de la conception, de la mise en œuvre, du suivi et de la coordination de la Politique de l'État en matière de développement du Tourisme. Il exerce la tutelle administrative et technique sur les activités et sur les entreprises du secteur tourisme. A cet effet, il délivre toutes les autorisations et licences

sur toutes activités de développement touristique : établissements, agences de voyages, tours opérateurs.

Dans le cadre de ses attributions, le Ministère est chargé notamment de l'élaboration des règles régissant l'exploitation du tourisme ; l'étude, la conception et la gestion des infrastructures touristiques ; la tutelle technique des agences de régulation du tourisme, ainsi que des organismes publics relevant du secteur du tourisme ; la contribution au développement socio-économique et environnemental du Pays ; assurer la coordination interministérielle des politiques d'aménagement touristique durables qu'il conçoit avec les instances territoriales décentralisées.

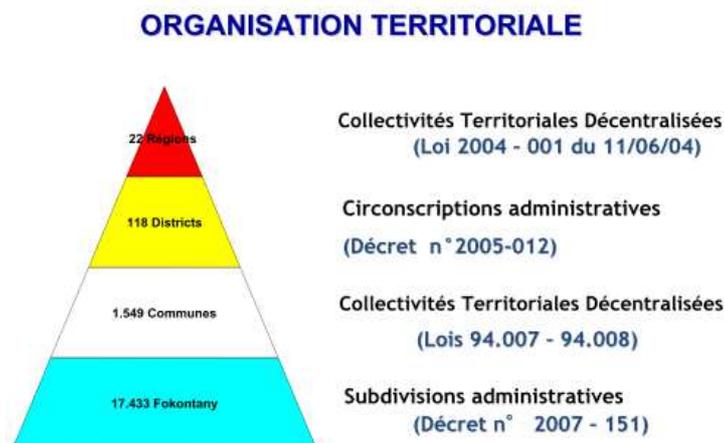
Un des organismes rattachés au Ministère chargé du Tourisme, l'Office National du Tourisme de Madagascar (ONTM) est une structure associative à vocation touristique et reconnue d'utilité publique. L'ONTM œuvre pour la promotion de la destination.

L'ONTM a pour mission principale de :

- réaliser toute action concourant au développement du tourisme à Madagascar à travers la promotion de la destination et la coordination de l'ensemble des besoins exprimés par les opérateurs, notamment la formation,
- regrouper l'ensemble des métiers et régions touristiques, et de les représenter auprès des administrations publiques ainsi qu'à toute manifestation à caractère touristique à Madagascar et à l'étranger.

Les membres actifs de l'ONTM sont les représentants du Ministère Chargé du Tourisme, les professionnels par filière, par offices régionaux et des entités intervenant directement dans le tourisme.

LES COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES (CTD) :



Elles sont régies par 2 lois qui fixent leurs compétences, organisation et fonctionnement respectives ainsi que leurs ressources¹².

Ces lois leur confèrent des compétences en différentes matières dont l'aménagement du territoire, le développement économique, la préservation de l'environnement et l'amélioration du cadre de vie. « Les CTD assurent, avec le concours de l'Etat, [...] »

¹² La loi organique n° 2014-018 « régissant les compétences, les modalités d'organisation et de fonctionnement des Collectivités Territoriales Décentralisées, ainsi que celles de la gestion de leurs propres affaires » et la loi n° 2014-020 relative aux « ressources des Collectivités Territoriales Décentralisées, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes ».

la protection de l'environnement et l'amélioration du cadre de vie de la population». Mais le rôle des Collectivités territoriales décentralisées en matière de gestion des ressources naturelles de leur circonscription n'est pas clairement explicité. L'Etat garde ses fonctions régaliennes dans le domaine de la gestion des ressources stratégiques¹³.

Répartition des compétences des CTD dans les domaines intéressant les NAP

Communes	Régions	Provinces
Vocation		
Principe de proximité, de répartition, d'appartenance, de promotion et de défense des intérêts des habitants.	Elles dirigent, dynamisent, coordonnent et harmonisent le développement économique et social et assurent la planification, l'aménagement du territoire et la mise en œuvre de toutes les actions de développement	Elles dirigent, dynamisent, coordonnent et harmonisent le développement économique et social de l'ensemble de la Province et assurent, à ce titre, la planification, l'aménagement du territoire et la mise en œuvre de toutes les actions de développement.
Domaines de compétence intéressant les NAP		
<ul style="list-style-type: none"> • Identification des potentialités et des besoins économiques, sociaux, culturels et environnementaux et mise en œuvre des opérations y afférentes ; • accomplissement de toutes autres activités relevant de sa compétence en vertu des textes législatifs et réglementaires spécifiques 	<ul style="list-style-type: none"> • élaboration et mise en œuvre de programme cadre et de plan Régional de développement ; • programmation et cadrage des actions de développement d'envergure Régionale notamment en matière d'aménagement hydro-agricole, de pêche, ... • établissement et mise en œuvre de schéma régional d'aménagement du territoire 	<ul style="list-style-type: none"> • mise en cohérence et de la programmation des actions de développement d'envergure provinciale • établissement et mise en œuvre, à leur échelon, de schéma d'aménagement du territoire
en matière environnementale, de la planification du développement communal et la mise en œuvre des opérations liées : <ul style="list-style-type: none"> • à la contribution, à la préservation, à la valorisation et à la gestion de l'environnement et des ressources naturelles ; • à la prévention et la lutte contre les feux de brousse et la déforestation 		

La loi dispose que « les transferts de compétences doivent être accompagnés du transfert concomitant par l'État aux CTD des ressources matérielles et financières nécessaires à l'exercice normal de ces compétences dans les conditions fixées par la loi » (articles 25 et 45). **Or le pourcentage du budget national réservé aux CTD est très faible, si bien que celles-ci ont du mal à fonctionner.**

La Région a un rôle essentiel notamment dans le cadre de l'aménagement du territoire dont elle a la charge. ... La région DIANA, figure parmi les régions les plus dynamiques de Madagascar ; elle a accompagné l'ensemble du processus de création des deux NAP.

Les fokontany

La Commune regroupe plusieurs fokontany, dont l'organisation, le fonctionnement et les attributions sont déterminés par voie réglementaire. La loi précise que « conformément aux dispositions de l'article 152 in fine de la Constitution, les représentants des fokontany participent à l'élaboration du programme de

¹³ Selon l'art. 95. 8° de la Constitution, seule une loi peut définir ce qu'est une ressource stratégique or, à ce jour, il n'existe pas de loi nommant les ressources halieutiques comme stratégiques.

développement de leur Commune ». Le chef du fokontany, désigné par le chef de district, est le responsable le plus proche de la communauté locale.

« Mais, à Madagascar, « celui qui détient le pouvoir est nécessairement, obligatoirement, culturellement le « ray aman-dreny » à qui le peuple doit respect, obéissance totale, soumission et loyauté »¹⁴.

Communes et Régions à Madagascar (Bidou J.E., Droy I., Fauroux E., 2008)

Les régions, une puissance montante

... Les 22 régions ont souffert, à leur démarrage, de deux handicaps : les textes les régissant présentent des incohérences et leurs moyens matériels sont excessivement réduits. Le statut de Chef de Région, lui-même, est ambigu. Il cumule les pouvoirs du représentant local de l'État et de chef de l'exécutif régional, si bien qu'une confusion existe quant aux compétences de la région sur les services territoriaux déconcentrés. Pour ajouter à la confusion, les découpages administratifs de ces services ne recouvrent pas les découpages des collectivités territoriales décentralisées ; leurs moyens matériels sont faibles.

Nommé actuellement par le gouvernement, le chef de région sera, à terme, élu par le Conseil Régional. ... Il doit gérer les éventuels dysfonctionnements des échelons administratifs qu'il contrôle, et animer les activités se déroulant au chef-lieu de région. Comme les communes, les régions disposent d'un Plan régional de développement (PRD), dont l'objectif est de lancer une réflexion sur les stratégies de développement en associant les principaux acteurs locaux (administration, secteur privé, société civile). Les régions auront sans doute du mal à mettre en cohérence les axes de leurs stratégies de développement avec les actions communales.....

Les communes, principal pivot du développement local Les *communes* ont des compétences étendues. Elles assurent tous les services de proximité, ainsi que des actions de développement. Leurs ressources, humaines et financières, sont encore faibles, notamment pour les communes rurales enclavées. Les dotations et les subventions de l'État sont médiocres et irrégulières ; les ressources propres sont difficilement mobilisables. De façon générale, la gestion communale manque de transparence. La faible capacité technique des maires et des élus locaux est une évidente source de difficultés.

Les fokontany

L'échelon du *fokontany* est essentiel dans la politique de revalorisation du local en tant que premier niveau de concertation et de discussion. ... Les *fokontany* étaient associées des assemblées villageoises fonctionnant sous une forme ressemblant à une démocratie directe, les *fokon'olona*, sur lesquelles s'étaient appuyées plusieurs réformes lors des régimes précédents. Elles s'étaient révélées peu adaptées et décevantes. Il s'agissait d'une institution ancienne qui avait longtemps fait la preuve de son efficacité dans les Hautes Terres. Cependant, sa transposition aux sociétés côtières, qui disposaient d'autres institutions et ne fonctionnaient pas toujours selon les mêmes règles sociales, s'était avérée délicate, voire malencontreuse. La mise à l'écart des *fokontany* (jusqu'au référendum de 2007) a laissé aux habitants le soin de s'organiser assez librement : *fokon'olona* à l'ancienne sur les Hautes Terres, communautés de base, groupes régis par une convention collective (*dina*), comités gérant les litiges fonciers auprès des guichets fonciers, comités de gestion mis en place à la faveur des contrats Gelose...

Cela a-t-il traduit une réelle tendance vers une démocratie participative ? On peut en douter pour deux raisons. Tout d'abord, l'initiative des efforts d'organisation collective reste encore nettement de type descendant, même si le flou régnant permet une meilleure adaptation aux réalités locales. Ensuite, dans ces communautés locales, les vrais décideurs sont peu nombreux. Les assemblées constituent alors une façade démocratique entérinant les décisions prises, en réalité, par un petit nombre de vrais décideurs locaux. Quoi qu'il en soit, la réforme de 2007 a des points communs avec la situation de la seconde République : chefs de *fokontany* nommés par l'administration déconcentrée et *fokon'olona* pour tous. L'État central rechigne à se départir du contrôle des communautés de base.

14 La tribune de Madagascar (samedi 13 septembre 2014) : « Les lois sur la décentralisation, un nouveau gâchis »

2.2. LA COORDINATION INSTITUTIONNELLE

La gestion de la NAP marine et côtière présente des difficultés de coordination, compte tenu du découpage administratif (terre-mer) qui le caractérise, et qui souvent, oppose les différentes administrations qui ont des responsabilités et des intérêts opposés sur cet espace (environnement, énergie, ressources halieutiques, défense nationale, transport maritime...). Cette opposition met en évidence des divergences de priorités et les problèmes de coordination sont patents, notamment au niveau central. Les enjeux les plus importants pour une bonne gestion concernent :

- La définition claire des rôles des différents départements ministériels (environnement, forêt, pêche, défense nationale, transport, tourisme, aménagement du territoire...) dans la mise en œuvre du décret et l'intégration horizontale des différents secteurs tels que ces départements ministériels, les structures déconcentrées, la société civile et le secteur privé, qui influent sur la planification et la gestion des ressources et écosystèmes côtiers et marins.
- La coordination verticale entre les autorités nationales en charge des zones côtières et marines et les diverses autorités régionales et locales concernées dans les phases de planification des activités et des territoires, mais également la phase de délivrance des autorisations d'activités, de contrôle scientifique et de contrôle de l'aménagement.

Le ministère chargé de l'environnement et celui chargé des ressources halieutiques jouent un rôle primordial dans la gestion de la NAP, les directions régionales étant co-gestionnaires. Mais :

- le partage de responsabilités entre les 2 co-gestionnaires d'une part et avec le délégataire d'autre part n'est pas précisé.
- le rôle du ministère en charge des ressources halieutiques reste modeste et devrait être renforcé dans le cadre de l'élaboration du plan de gestion, des recherches et du suivi relatifs aux ressources.

D'autre part, il convient de ne pas occulter l'importance d'autres départements ministériels qui ont des responsabilités sur cet espace (énergie, défense nationale, transport maritime surtout pour la gestion des pollutions marines...).

Cette coordination pourrait être renforcée au travers de 3 dispositifs :

A TRAVERS LA COMMISSION SAPM

Arrêté interministériel n° 52004/2010 portant création, organisation et fonctionnement de la commission du système des aires protégées de Madagascar

La Commission SAPM, créée en 2010, dans la suite de la vision de Durban, est un organe de consultation et de collaboration afin de favoriser la coopération entre les différents départements et les différents intervenants dans le domaine des AP (14 ministères actuellement) ; sa mission est d'appuyer la création des NAP. Elle est sous la tutelle du ministère chargé de l'environnement et était présidée par le DCBSAP.

Le texte parle de coordination de proximité ; de convergence des intérêts nationaux, de communication. La commission analyse et donne un avis technique sur les dossiers de création de NAP. Elle appuie la gestion.

A TRAVERS LES COMITES DE GESTION INTEGREE DES ZONES COTIERES (GIZC)

Décret n°2010-137 portant réglementation de la gestion intégrée des zones côtières et marines de Madagascar

Pour faire face à ce problème de coordination institutionnelle, le décret n°2010-137 portant réglementation de la gestion intégrée des zones côtières et marines de Madagascar a consacré quelques dispositions :

- L'Art. 24 institue un Comité National de Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC), décliné en comités régionaux. Ce Comité a pour mission « d'impulser et de coordonner l'action des diverses autorités compétentes pour les zones côtières et marines ; d'assurer le suivi de cohérence de l'exécution du Plan d'action GIZC aux différents niveaux de gouvernance, dans le cadre défini par la Politique et la Stratégie Nationale de développement durable des zones côtières et marines de Madagascar » (art. 24).
- La coordination assurée par ce Comité se matérialise par :
 - la coordination effective entre les autorités maritimes et terrestres des diverses administrations concernées par la gestion des zones côtières, tant au niveau régional que local ;
 - le regroupement des entités locales et régionales des zones côtières pour renforcer la cohérence et l'efficacité de la stratégie, des plans et programmes côtiers mis en place ;
 - l'organisation et la coordination des activités des autorités centrales et celles des entités régionales ou locales dans la mise en œuvre de la stratégie, des plans et programmes de développement dans les zones côtières et marines, ainsi que dans les opérations de délivrance d'autorisation d'exercer des activités (Art.31).
- La coordination peut se faire notamment par voie de concertation ou de prise de décisions conjointes. Des mécanismes de coordination entre institutions et administrations, tant publiques que privées, doivent être mis en place pour faciliter la gestion intégrée des zones côtières et marines.
- Cette coordination s'exerce :
 - Sur le plan vertical, entre administrations centrales et locales ;
 - Sur le plan horizontal : entre institutions locales et régionales ;
 - Sur le plan spatial : entre circonscriptions administratives avoisinantes;
 - Sur le plan temporel : les objectifs et priorités fixés à un certain moment doivent être harmonisés et suivis par tous les acteurs en même temps (Art.32).
- La participation des populations locales, des chefs locaux, des chefs traditionnels dans la gestion des zones côtières renforce la coordination de proximité de toutes les activités individuelle, collective, publique ou privée pour la protection contre la dégradation et en vue de la préservation de l'intégrité des écosystèmes (Art. 33).

A TRAVERS LA COMMISSION ENVIRONNEMENT PECHE

Arrêté interministériel n° 18273 / 2006 du 24 Octobre 2006

A côté de ce décret de 2010 sur la gestion intégrée des zones côtières, un autre texte instituant des mécanismes de coordination des activités des différentes institutions œuvrant sur le milieu côtier et marin existe. Il en est ainsi de la Commission Environnement Pêche instituée par l'Arrêté interministériel n° 18273 / 2006 du 24 Octobre 2006, entre le Ministère de l'Environnement, des Eaux et des Forêts, et le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la pêche. Son objectif est de mieux répondre aux besoins de mise en place du Système d'Aires Protégées.

Cet «organe consultatif d'appui technique et scientifique », a pour mission d'assurer le rôle de plate-forme de réflexion intersectorielle et de concertation pour la gestion durable des ressources naturelles aquatiques »

Son rôle consiste à:

- Définir les grandes orientations des programmes nationaux et régionaux touchant directement le domaine aquatique ainsi de celui de la promotion et d'appui au développement durable des zones marines et côtières ainsi que des zones humides,

- Coordonner les actions touchant ces domaines pré-cités,
- Donner des avis techniques sur les projets entrant dans ces domaines d'intervention, plus particulièrement sur la création des aires protégées marines et côtières et celles portant sur les zones humides.

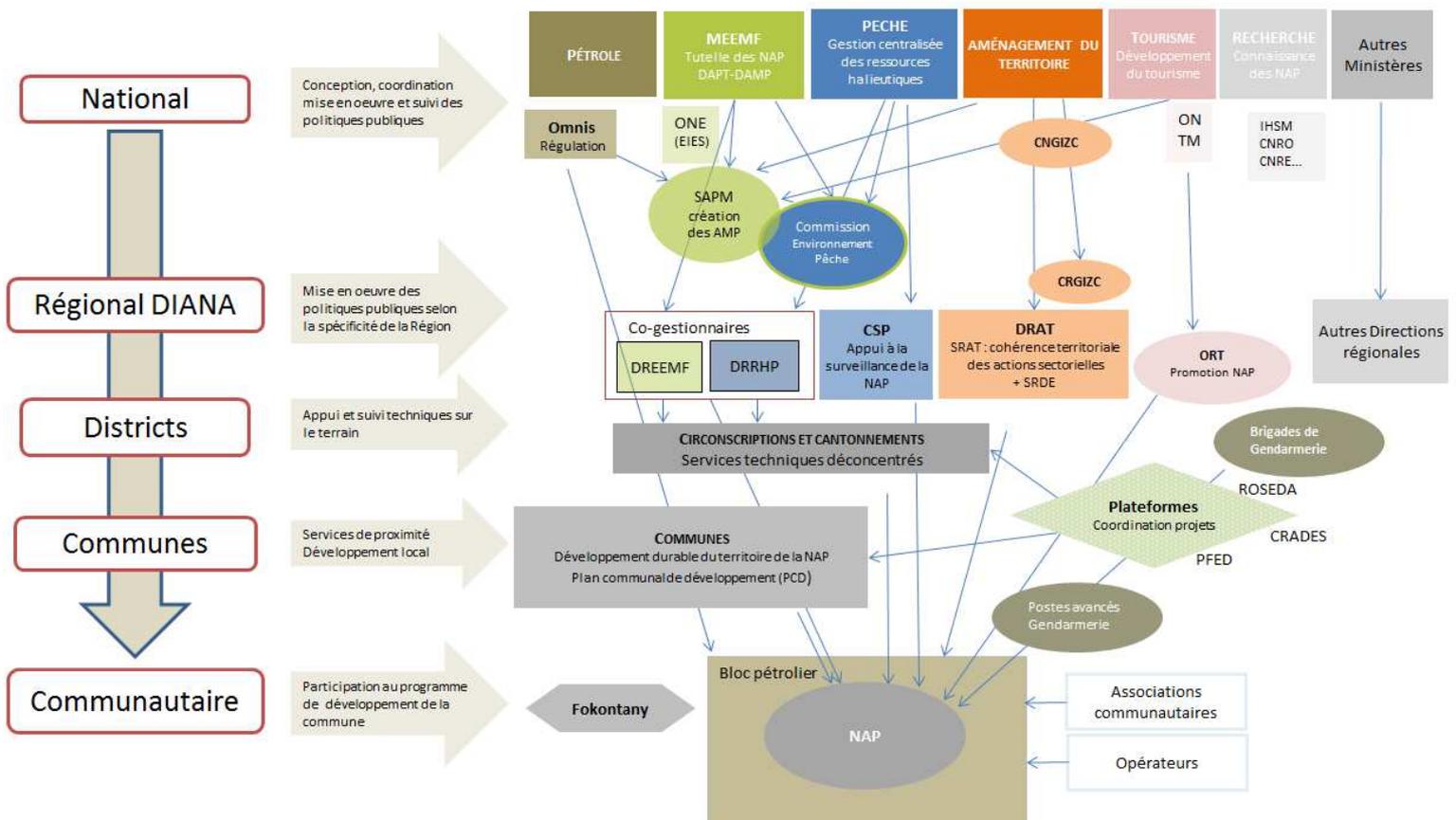
La Commission Environnement-Pêche est constituée par les institutions gouvernementales et non gouvernementales, et les opérateurs privés œuvrant dans le domaine de l'environnement marin et côtier et celui des eaux continentales. Ses membres sont nommés par les Ministres en charge respectivement de l'Environnement et des Eaux et Forêts, et de la Pêche et des Ressources Halieutiques.

Par rapport à ses missions, et en tant qu'espace de concertation, des questions se posent ainsi sur l'articulation avec le Comité National GIZC.

Un chevauchement de compétences semble possible entre ces deux structures, notamment à la lecture de la partie du mandat de la première concernant « la promotion et l'appui au développement durable des zones marines et côtières ».

A partir de ces constats, il semble tout à fait possible d'organiser une synergie entre le Comité GIZC et la Commission environnement pêche, le premier étant plutôt orienté vers l'approche « macro », les documents de cadrage nationaux et la liaison avec l'espace politique ; la seconde assurant davantage la fonction de concertation avec des acteurs variés, et le suivi d'expériences de terrain (avec une mention particulière sur ses acquis en matière d'aires protégées marines).

Une *Commission Environnement Pétrole* est en projet.



III. LA GOUVERNANCE

Les NAP marines d'Ankarea et d'Ankivonjy font partie des 7 NAP marines ayant obtenu le statut de protection temporaire en 2010 (arrêté interministériel 52005-2010). WCS, nommé promoteur des 2 NAP, a alors démarré le processus de création des NAP conformément au COAP et à ses décrets d'application.

1. CARACTERISTIQUES DES NAP : LOCALISATION, ZONAGE

Les caractéristiques des NAP marines sont résumées ci-dessous :

Tableau 1 : Caractéristiques des NAP (sources : PAG et études socioéconomiques de chaque NAP)

	NAP d'ANKAREA	NAP d'ANKIVONJY
Date initiation du projet	2010	2010
Localisation	Nosy Mitsio (15 km du nord au sud) et 16 îles et îlots non habités (sauf hôtel)	Extrémité de la péninsule d'Ampasindava + Nosy Iranja, Nosy Ankazoberavina, Nosy Ankivonjy, Nosimborona, Nosy Ankisomany
Région District Commune <i>Fokontany</i>	Diana Ambilobe Antsohimbondrona Nosy Mitsio 25 hameaux	Diana Ambanja Bemaneviky-Ouest Ampasimena, Mangirankirana, Amporaha, Ambalihabe, Marotony Une quinzaine de villages et hameaux
Population (nbre hab./ménages) Age Ethnie Religion	1300/184 50% de 0-15 ans Antakarana majoritaires 80% musulmans	3000 / 579 50% de 0-15 ans Sakalava (68%) Diverses (75% fomban'draza) sauf Nosy Ranja (chrétiens à 60%)
Catégorie UICN	Catégorie V - Paysage Harmonieux Protégé (TONTOLO MIRINDRA VOAARO) ¹⁵ .	Catégorie V - Paysage Harmonieux Protégé (TONTOLO MIRINDRA VOAARO)
Mode de gouvernance	Délégation de gestion (phase de création) : WCS Cogestion participative: WCS/association de gestion	Délégation de gestion (phase de création) : WCS Cogestion participative : WCS/association de gestion
Surface AMP (ND+ZT en ha)	173 690	196 659
Zonage (ha)		
Zone de protection	38 134	57 221
Zone d'utilisation contrôlée (ZT-ZUC)	118 925	124 922 ¹⁶
Zone d'occupation contrôlée (ZT-ZOC)	2 935 (N. Mitsio et N. Tsarabanjina)	184 ¹⁷
Noyaux durs	13 696	14 332 ¹⁸
Objectifs	<ul style="list-style-type: none"> - Protection des écosystèmes, - Implication des communautés locales dans la gestion et le suivi des ressources, 	

¹⁶ dont 367 ha pour fermeture saisonnière à la pêche (Rivabemena)
3 zones d'habitation (Nosy Iranja, Nosy Ankazoberavina et Nosy Ankisomany)

¹⁸ Les noyaux durs concernent les 15 zones de récifs, mangroves et îlots suivantes: Jaojy, Ambatomilay, Antsisindriva, Andrivaboro, Ankivonjy, Ankazoberavina, Maromena, Nosy Ankisomany Kely, Andrahibo, Ambatomadoso, Ambavanampandranana, Befotaka, Nosimborona, Marovitsika, Maromahay.

	<ul style="list-style-type: none"> - Promotion d'un développement socioéconomique durable - Valorisation de la culture et des traditions locales 	
Cibles de conservation	5 cibles Mammifères marins, Oiseaux marins, Tortues marines, Mollusques (en particulier Turbo sp. et triton géant, Charonia tritonis), Habitat corallien.	7 cibles Mammifères marins, certains oiseaux, Tortues marines, Mollusques (en particulier Turbo sp. et le triton géant, Charonia tritonis), Sélaciens (requin baleine, raie manta), Mangrove Habitat corallien
Principales activités	Pêche traditionnelle ¹⁹ (600 pêcheurs locaux, 55% des ménages et environ 250 pêcheurs extérieurs) Agriculture Tourisme (emplois, artisanat, pêche sportive) – environ 1500 touristes/an	Pêche (un millier de pêcheurs – 50% des ménages) coupe de palmes (falafa et hatrandra) élevage; coupe du bois de mangrove ²⁰ (charbon). Tourisme ²¹ (emplois, artisanat, pêche sportive): des milliers de touristes/an, dont près de 200 visiteurs/jour pendant la haute saison (juillet-septembre). Activités commerciales informelles
Principales pressions	<ul style="list-style-type: none"> - pratiques de pêche illégales et non durables, - captures accessoires et ciblées de mammifères marins, - braconnage des tortues marines, - collecte de concombres de mer en plongée - coupe du bois de mangroves pour le charbon - hyper sédimentation, - exploration pétrolière offshore, - pression touristique croissante, - impacts du changement climatique - conflits entre les autochtones et les migrants à qui sont attribuées les causes de la dégradation de l'environnement et de la diminution de la ressource halieutique - Achat des îles et terres par des investisseurs = conflits fonciers²² <i>disparition de certaines espèces jugées sacrées comme le droviki</i> 	
PAP ²³	Estimé à 600 personnes (soit le nombre total de pêcheurs)	Estimé à environ 1000 personnes

¹⁹ **La pêche traditionnelle** est celle réalisée par des pêcheurs individuellement ou en association, utilisant différents types d'embarcations non motorisées (pagaie ou voile) ou pratiquant la pêche à pied avec un rayon d'action très limité. Les techniques de capture sont variées : la pêche avec des filets divers, à la palangrotte, aux casiers, aux tulles moustiquaires, la récolte à main nue et le harponnage avec ou sans plongée en apnée. **La pêche artisanale** se caractérise par l'emploi de petites embarcations à moteur destinées à opérer dans la majorité des cas dans le petit fond le long de la côte avec une autonomie en mer dépassant rarement une semaine. La puissance motrice n'excède pas 50 CV.

²⁰ Récemment interdite par décret...

²¹ **Le tourisme** est situé tout le long de la côte de l'AMP, mais est surtout concentré dans la partie sud au niveau de Nosy Iranja Be et Nosy Iranja Kely, où se situent respectivement un hôtel haut de gamme et un hôtel de luxe, aujourd'hui fermé, et sur Ankazoberavina occupé par un Eco Lodge. Un autre hôtel est en cours de construction sur Nosy Iranja Be, près d'Angodroga. Il existe également un lodge non opérationnel à Ampohana ; des expéditions bivouacs depuis Nosy Be viennent à Antsoha et Mahavanona et Ampohana.

²² Propriété des terres contestée, notamment la partie sud-ouest de Nosy Iranja Be et toute l'île de Nosy Iranja Kely, mais aussi près d'Angodroga et Ampohana où des hôtels sont construits. Ces conflits concernent tous les niveaux, du village, de la commune, au niveau régional et national. Au niveau de Nosy Iranja des personnes ont même été forcées de quitter leurs maisons et emmenés à Nosy Be pour une courte période jusqu'à leur retour, encadré par des militaires. Toujours au niveau local, nombreux cas de sabotage (vol de matériaux de construction, des incendies, etc.). De nombreux habitants ont été forcés de prendre parti pour l'un des deux camps, craignant de perdre leur statut de travailleurs d'être obligés de quitter leur maison. Les litiges fonciers ont été portés devant les tribunaux au niveau communal, puis régional, et maintenant national. Des personnes ont même été mises en prison temporairement, puis relâchées et enfin mis en prison à nouveau.

²³ Personnes Affectées par le Projet (PAP) = restriction d'accès aux ressources halieutiques.

La NAP d'Andrafiarena Andavakoera

L'Aire Protégée Andrafiarena Andavakoera, s'étendant sur une superficie totale 73 319 Ha, est située dans la Région DIANA. Elle s'étend sur 2 districts Antsiranana II et Ambilobe, 4 communes (Anivorano Nord, Tanambao Marivorahona, Ambakirano, Betsiaka), et 13 *fokontany*.

Zonage

Noyau dur : zone de conservation intégrale d'environ 21 141 ha

Zone tampon d'une superficie totale de 52 178 ha environ dont :

-Zone d'Occupation Contrôlée : 144 ha

-Zone d'Utilisation Durable : 38 626 ha

-Zone de Service : 324 ha

-Zone de Restauration 13 084 ha

2. LE PROCESSUS DE CREATION DES AMP

2.1. LES PARTIES PRENANTES

Définition du COAP : Parties prenantes concernées : « l'ensemble des acteurs, notamment les services étatiques centraux et les services techniques déconcentrés, les collectivités territoriales décentralisées, les élus, les autorités traditionnelles et les représentants des communautés locales, les organisations non gouvernementales et les opérateurs privés, concernés par le territoire d'une Aire protégée et de sa zone périphérique ».

Tableau 2 : Parties prenantes, selon le PAG et les études socioéconomiques des NAP

	Ankarea	Ankivonjy
Appui technique à la création	WCS	WCS
Instituts de recherche	en particulier le Centre National de Recherche Océanographique (CNRO),	en particulier CNRO
Communautés locales	regroupées au sein de l'association Ankarea	regroupées au sein de l'association Ankivoniy
Collectivités territoriales décentralisées	<i>Commune</i> de Antsohimbondrona, <i>Fokontany</i> de Nosy Mitsio, <i>District</i> de Ambilobe <i>Région</i> Diana,	<i>Commune</i> de Bemaneviky-Ouest, <i>Fokontany</i> d'Ampasimena, Mangirankirana, Amporaha, Ambalihabe, et Marotony, <i>District</i> de Ambanja <i>Région</i> Diana,
Services techniques déconcentrés	Entre autres : service de la pêche, l'environnement et la forêt, services de l'agriculture, Direction régionale du tourisme de la région Diana,	
Plateformes ²⁴	ROSEDA (Rassemblement des Opérateurs pour le Soutien de l'Environnement et le Développement de l'Ankarana) PFED (Plateforme pour l'Environnement et le Développement de Nosy Be).	CRADES (Comité de Réflexion et d'Action pour le Développement et l'Environnement du Sambirano) PFED (Plateforme pour l'Environnement et le Développement de Nosy Be).
Opérateurs touristiques	en particulier l'Office Régional du Tourisme de Nosy Be, le Groupement	en particulier l'Office Régional du Tourisme de Nosy Be, le Groupement

²⁴ Les plateformes sont des fédérations d'associations créées par ordonnance dont le rôle est le suivant :

- cercle de réflexion, de concertation et de rassemblement des acteurs ;
- coordination des actions de protection et de développement dans le district
- rôle d'interface entre services techniques et autres acteurs
- résolution de conflits - médiation
- défense des intérêts de la communauté

	des Opérateurs Touristiques (hôtels et tours opérateurs de plongée, pêche, plongée, tourisme culturel, etc.) d'Ambilobe et de Nosy Bé (Beach Boys Njamanjary, Farling et Tropical Diving ; Océan de Sagesse..) et les hôteliers du site : - Constance Lodge Tsarabanjina - Mitsio Tropical Lodge - L'hôtel privé d'Ampasindava (Société Maky)	des Opérateurs Touristiques (hôtels et tours opérateurs de plongée, pêche, plongée, tourisme culturel, etc.) d'Ambanja et de Nosy Bé (Beach Boys Njamanjary, Farling et Tropical Diving ; Océan de Sagesse..) et les hôteliers du site et les hôteliers du site : Ankazoberavina EcoLodge, Lemuria Land et les 2 hôtels de Nosy Iranja
Associations de pêcheurs de Nosy-Bé	"Fimpa Midi" (20 membres), "Fimpa Soa" (15), "FMMT: Fikambanana Miaro Panjono Tontoloianana" (24) et Fikambanana Pecheur (30 membres)	
Autres privés	<i>Les pétroliers</i> : Sterling Energy ; PLC et ExxonMobil <i>Les opérateurs de pêche</i> : collecteurs de Nosy Be, Ambilobe, Antsohimbondrona, Diego, et Ambanja ; Et les entreprises exportatrices: Mamodou, Droit Frère, Mada Surgel, Pêche et Froid de l'océan Indien + Refrigipêche ?	

Outre ces acteurs qui ont participé au processus de création de la NAP, s'ajoutent, depuis plus récemment et dans le cadre du projet Hafafi, l'ONG Gret pour le développement des activités génératrices de revenus, la diversification et l'augmentation de la production vivrière ainsi que l'ONG Fanamby, délégué de la gestion de la NAP terrestre Andrafiarana Andavakoera qui accompagne les questions de développement touristique.

L'organisation sociale et administrative est expliquée dans l'étude socio-économique²⁵. Les 2 NAP sont occupées majoritairement par 2 ethnies différentes Sakalava (Ankivonjy) et Antakarana (Ankarea). Il n'a pas été possible dans le temps de la mission de travailler sur les questions coutumières et sur leur rôle dans la prise de décision.

Au niveau des communautés, on distingue différentes catégories d'acteurs : hommes, femmes, souvent rassemblées en association « du 8 mars » (Journée internationale des droits des femmes), jeunes, vieux ; pêcheurs, agriculteurs ; anciens du village et / ou chefs coutumiers, leaders traditionnels comme le Rangahy, ou le représentant local du Prince, qui jouent encore un rôle important même s'ils tendent à être moins reconnus par les jeunes générations. La communauté de pêcheurs est plus ou moins répartie équitablement à Mitsio alors qu'à Iranja elle est concentrée dans les villages sur la Grande Terre (Marotogy...).

Traditionnellement, les Rangahy, représentants locaux du roi, étaient les principaux dirigeants locaux sur Nosy Mitsio. Ils sont en charge de la communication avec le roi, en charge des questions liées aux tabous, aux esprits, aux cérémonies traditionnelles et aux enterrements. Bien qu'ils soient toujours respectés et consultés pour certaines décisions, la plupart des affaires passent maintenant par le président du fokontany, représentant local de l'État. Le président du fokontany est responsable de la plupart des réunions et des relations avec les projets gouvernementaux ou non gouvernementaux. Les uns et les autres interviennent, selon l'importance et la nature du litige : le Rangahy intervient en cas de petite délinquance ; pour une infraction plus grave (vol important, différends fonciers), c'est le président du fokontany qui intervient, avec la police du fokontany. S'ils sont impuissants, c'est le maire qui prend le relais, puis au-delà si nécessaire (niveau régional puis national). (source : étude socioéconomique)

²⁵ WCS, 2011. Socio-economic Overview of the Marine and Coastal Protected Area Nosy Iranja-Ankazoberavina-Baie des Russes.

- WCS, 2011. Socio-economic Overview of the Marine Protected Area Nosy Mitsio-Tsarabanjina
- Rabearisoa A. pour WCS, 2012. Rapport socioéconomique dans la région de Mitsio et Iranja. 29 p.

Parmi les acteurs figurent également les pêcheurs migrants :

- sur Ankivonjy : 300 pêcheurs migrants de la région de Nosy Be (Ambatoloaka, Madirokely, Dzamanjary, Nosy Sakatia, et Nosy Faly en particulier) viennent exploiter régulièrement la zone, pour des périodes s'étalant en général entre une et sept journées ; une cinquantaine de pêcheurs de la zone de Diego et Amboloboza viennent chaque année, à partir de septembre, pour pratiquer la pêche artisanale pendant 4 mois.
- Sur Ankarea : environ 200 pêcheurs de la région de Nosy Be (Ambatoloaka, Madirokely, Dzamanjary, et Nosy Faly) et de 20 à 50 pêcheurs de Antsohimbondrona ; dont environ 250 plongeurs de concombres de mer. Les pêcheurs de Diego viennent également et sont réputés pour utiliser des techniques très destructrices.

2.2. LES ETAPES DE CREATION DES AMP

Le PAG indique que : « le processus de création des 2 AMP s'inscrit dans le cadre juridique régissant les AP, défini par la Loi 2001/05 du 11 février 2003 portant Code de Gestion des Aires Protégées (COAP) ainsi que ses décrets d'application 2005-013 et 2005-848, et a suivi les étapes préconisées par le Manuel de Procédures pour la Création des Aires Protégées Marines à Madagascar édité par le Ministère de l'Environnement, des Forêts et du Tourisme en mars 2009 » (Le PAG devra maintenant se référer au nouveau COAP).

Le tableau ci-dessous présente, selon le PAG, les différentes étapes ayant conduit à la création des NAP.

Tableau 3 : les différentes étapes du processus ayant conduit à la création des NAP

ANKAREA		ANKIVONJY
Début 2010	Démarrage du processus de <i>sensibilisation et de mobilisation communautaire</i> pour l'identification de sites d'AMP	Début 2010
Mi 2010	Recrutement du coordonnateur WCS et consultations informelles	Mi 2010
Septembre 2010	<i>Atelier de démarrage</i> (Nosy-Be) : identification des zones prioritaires d'intervention ; lancement officiel du projet de création de l'AMP	Septembre 2010
Sept-oct. 2010	<i>Mise en place du comité de suivi du processus de création</i> de l'AMP pour suivre et conseiller la mise en œuvre des différentes étapes de création des 2 AMP ; formé de représentants de l'administration, de services techniques, d'opérateurs touristiques et des communautés de pêcheurs	
Décembre 2010	Statut de protection temporaire (arrêté interministériel 52005-2010)	Décembre 2010
Début 2011	Animateur communautaire recruté	Début 2011
Année 2011	- <i>Activités de communication et de sensibilisation</i> (participation aux festivals régionaux, documentaires vidéo et audio, émissions radio et télévisuelles, et réunions villageoises) - Consultations et discussions avec les communautés et toutes les parties prenantes - <i>Etudes scientifiques</i> de référence (écologiques et socioéconomiques) en vue du design, élaboration des réglementations et plan de gestion	Année 2011
23 Octobre 2011	<i>Création du comité de gestion</i> local de Ankarea/Ankivonjy (représentants de chaque village, opérateurs touristiques privés et autorités locales)	Octobre 2011
Janvier 2012	Le CL devient officiellement l'association Ankarea/Ankivonjy (association pour la gestion de l'AMP Ankarea/ Ankivonjy)	Janvier 2012

1er semestre 2012	<i>Développement du PAG et du Plan de Sauvegarde Social et Environnemental (PSSE) :</i> <i>Réunions dans les villages</i> pour discuter de la catégorie de l'AMP, de ces structures de gouvernance, du zonage, du règlement, de la gestion et des activités de développement. <i>Renforcement des capacités</i> des membres (plusieurs ateliers de formation)	1er semestre 2012
26-27 juillet 2012	<i>Grand atelier de consultation publique</i> : concertation sur les dispositions à prendre relatives au PAG	30 juillet-1er août
Juil. –oct. 2012	1er draft de PAG	Juil. –oct. 2012
15-16 oct. 2012	<i>Grand atelier de consultation publique</i> : validation du PAG	19-20 octobre 2010
Novembre 2012	Travaux de <i>reconnaissance du périmètre</i> de l'AMP avec l'appui de représentant de l'association Ankarea et du Service Topographique	Novembre 2012
2012	<i>Validation du Plan d'Aménagement et de Gestion et du Plan de Sauvegarde Social</i>	2012
2013	Production du document de gestion	2013
Avril 2015	Décret de création définitive	Avril 2015

Démarré dès 2009, officiellement en 2010, le processus de création a donc duré près de 5 ans avant la désignation définitive en avril 2015.

Ces 5 années de création de l'AMP ont vu se dérouler toute une série de concertations avec les populations locales, ponctuées de réunions et ateliers plus ou moins formels rassemblant l'ensemble des acteurs. Ce travail a été longtemps porté uniquement par Santisy Andriamiravo, le représentant de WCS sur Nosy-Be, aujourd'hui reconnu par tous ; puis avec l'appui des animateurs de terrain recrutés début 2011.

Outre l'information et la sensibilisation des populations, activité continue, les principales étapes du processus de création ont été les suivantes :

- l'identification des parties prenantes,
- l'identification des droits coutumiers et fonciers,
- la mise en place des associations,
- l'élaboration, par concertation, des conventions sociales « Dina »,
- les études : synthèse des connaissances sur l'AP et études socio-économiques,
- la proposition des limites et du zonage de l'AP, et les règles de gestion correspondantes, puis plus tard sur la surveillance et la pêche, qui ont permis d'étoffer le plan de gestion,
- l'identification des cibles de conservation et la formulation des objectifs de gestion,
- le choix de la catégorie et du mode de gouvernance de l'AP,
- le renforcement des capacités,
- les consultations publiques (permis environnemental et PAG).

Un premier contact a été pris avec les chefs de *fokontany* et les *raiamandreny*, pour expliquer les objectifs de la NAP, charge à eux de rassembler la communauté, puis le travail s'est organisé par secteur. Les réunions se tenaient de préférence lors de visites du Chef de district ou du Maire. Les premières réunions ont rassemblé beaucoup de monde. Outre les réunions villageoises, plusieurs ateliers rassemblant largement les différents acteurs se sont tenus aux différentes étapes (voir en annexe les informations plus détaillées sur ces ateliers) :

- en septembre 2010, l'atelier fondateur de Nosy Be
- en juillet-août 2012 les 2 ateliers de consultation publique pour l'élaboration du plan d'aménagement et de gestion de chacune des deux NAP
- en octobre 2012, les 2 ateliers de validation locale du plan de gestion et du PSSE
- en décembre 2012, l'atelier commun de présentation des résultats du PAG des deux NAP

Ces ateliers qui, pour les plus importants étaient communs à Ankarea et Ankivonjy, se sont tenus sur deux jours ; ils étaient relativement denses, les sujets de discussion étant souvent nombreux et complexes (voir annexe). Il n'est donc pas étonnant que certains rapports mentionnent que « pendant l'atelier ... la discussion est simplifiée afin de faciliter la participation de la communauté villageoise, qui n'a souvent pas eu la capacité d'aborder des sujets hautement techniques et scientifiques. Ceux-ci feront partie de l'attribution des techniciens du projet et du consultant qui va assumer la rédaction du document ».

S'y ajoute l'atelier de renforcement de la surveillance communautaire qui s'est tenue à Nosy Be en février 2015.

Dès 2010, était mis en place un comité (*COS : comité d'orientation et de suivi*) destiné à accompagner le projet de création. Ce comité, composé par l'administration centrale et déconcentrée, les services techniques, les structures de concertation, les opérateurs touristiques, les communautés locales, avait pour rôle de superviser et de suivre la mise en œuvre des activités des deux AMP Ankarea et Ankivonjy. Ce comité s'est réuni régulièrement en Mars 2011 à Ambilobe, Décembre 2011 à Ambanja, Avril et décembre 2012 à Nosy Be et 20 décembre 2013 à Nosy Be.

Mais ce n'est qu'en 2014 que s'est tenue la première réunion *du comité d'orientations et de suivi (COS)*, devenu ensuite le *comité d'orientation et d'évaluation (COE)* – ces termes sont indifféremment utilisés dans différents rapports. La première réunion du comité d'orientation et d'évaluation s'est tenue en juin 2014. Elle avait pour objectif la validation du plan d'aménagement et de gestion. Plusieurs recommandations ont porté sur l'amélioration du contenu des documents ; parmi les plus importantes figure l'intégration des mesures de gestion de la pêche traditionnelle proposée dans l'étude réalisée par WCS en collaboration avec le MRHP, ainsi que de recommandations sur l'organisation de réunions interministérielles de coordination, l'une sur les ressources stratégiques l'autre sur la question de l'aménagement de la pêche dans les AMP.

Conformément à ces recommandations, se tenait le 10 juillet 2014 la réunion interministérielle de concertation, entre le ministère chargé de l'environnement et le ministère chargé des ressources stratégiques, sur les éventuels empiétements des activités de conservation et activités minières et pétrolières dans les deux aires protégées. Cette réunion avait également pour objectif l'officialisation du comité interministériel hydrocarbure écologie forêts. Les recommandations ont porté sur la nécessité de faire l'inventaire et d'analyser les textes réglementaires et juridiques, de lister les activités pouvant avoir un impact et d'analyser les expériences en matière de disposition législative pour coordonner les activités « conservation » et « exploration pétrolière » et leur cohabitation. Celle-ci sera suivie, en février 2015, d'une autre réunion relative au même sujet en vue d'établir un accord sur l'utilisation de l'espace marin. Étaient présents les responsables ministériels chargés de l'environnement et des ressources stratégiques, les O.N.G. des deux NAP et les privés (Exxon mobil et Sterling). Des échanges ont eu lieu entre les parties sans conclusions pratiques.

En février 2015, une réunion interministérielle est organisée pour la finalisation des avant-projets de décret portant sur les statuts définitifs des NAP.

L'arrivée du Gret, en 2013, dans le cadre du projet HaFaFi a permis de démarrer le développement des activités vivrières et génératrices de revenus.

En termes de renforcement des capacités, plusieurs actions ont été conduites :

- une visite d'échange sur le site de la NAP marine d'Ambodivahibe ;
- la participation de 8 représentants de la communauté d'Ankivonjy et 4 d'Ankarea au 2e forum national des aires marines protégées communautaires, ou LMMA et regroupant 150 représentants des communautés de 35 LMMA (réseau MIHARI), organisé du 7 au 13 avril 2014 à Ramena, Antsiranana ;
- La deuxième visite d'échange a été organisée à Toliara (Velondriaka et Soriaka) et a vu la participation de 3 représentants des communautés de l'AMP Ankarea et Ankivonjy du 16 au 18 juin 2014. Des connaissances en matière de

restauration de mangroves avec les responsables de l'Association Honko et en matière d'élevage de concombre de mer ont été acquises durant cette visite. Cette visite d'échange a été à l'origine du lancement par certains villageois de manière autonome de l'activité d'holothuriculture dans l'AMP Ankivonjy.

- les formations en surveillance et en gestion des pêches (3 sessions) et 2 missions de Kelonia en 2011 et Décembre 2014 qui ont porté sur la sensibilisation à la protection des tortues marines avec formation de quelques personnes.

DISCUSSION

Le processus a donc été très participatif, avec plusieurs réunions et ateliers, rassemblant de nombreux acteurs. Plusieurs contraintes et problèmes rencontrés lors de la mise en œuvre du processus ont été signalés par le promoteur :

- faiblesse de niveau d'instruction des communautés locales ;
- éloignement des zones d'intervention par rapport à Nosy-Be, d'où un coût élevé de déplacements ;
- zones difficiles à contrôler par les services techniques et les autorités, ce qui renforce les pressions sur les ressources naturelles renouvelables (poissons, bois de mangroves et holothuries).

Plusieurs points ressortent des enquêtes de terrain :

- Si le classement du site en protection temporaire a été mené sans large consultation à la base, les 5 ans suivants ont vu se développer une large sensibilisation et consultation qui se sont révélées efficaces et ont conduit à une mobilisation accrue des communautés dans les dernières années. La majorité des personnes rencontrées sont informées de la mise en place de la NAP et adhèrent au projet de protection et, dans l'ensemble, aux règles mises en place. Le faible niveau d'alphabétisation est toutefois un frein à la participation et cette mobilisation n'a sans doute pas pu toucher l'ensemble des communautés ; les réunions conduites au cours de la mission ont rassemblé de l'ordre de 10 à 15 personnes par villages à Ankarea et jusqu'à près de 50 personnes à Ampahona (Ankivonjy). L'implication des communautés ne garantit pas en effet, que toutes les franges de la population puissent donner leur avis et soient entendus²⁶. Ce sont essentiellement le raya mandrina des villages dominant qui donnent leur avis.
- Compte tenu des contraintes imposées par les délais pour la création définitive, de la complexité des sujets abordés et des décisions prises pour les plus essentielles sur un an, en 2012, et au regard de la faible compréhension des acteurs locaux, la plupart des décisions sur des questions-clés (zonage, réglementations, dina...) ont été fortement orientées par le promoteur du projet. Ceci explique que certains points n'ont pas bien encore été assimilés, à Ankarea notamment, où plusieurs membres des communautés locales et représentants de l'association réduisent l'AMP aux seuls noyaux durs et non à l'ensemble du territoire inscrit et ne connaissent pas précisément l'emplacement des noyaux durs, ni les règles.
- On note dans les 2 cas, mais surtout à Ankarea, une faible compréhension de ce qu'est une catégorie 5 et du lien conservation (WCS) et développement (GRET).
- Les points de mauvaise compréhension sont également à rattacher au fait que plusieurs membres des communautés ne participaient pas aux réunions et que, par ailleurs, la restitution aux villageois des décisions prises en réunions est rare.

- ²⁶ On peut par exemple s'étonner que les habitants d'Ambalihabe dont la principale activité et la production de charbon de mangroves (ils ne sont ni pêcheurs ni agriculteurs) aient si facilement accepté l'interdiction d'exploitation de la mangrove...

- Le processus a généré (ou renforcé) des conflits, notamment sur Mitsio où plusieurs jeunes pêcheurs financés par des opérateurs extérieurs pour la pêche aux concombres se sont opposés au projet ; les premières réunions se sont déroulées dans une ambiance de contestation, portée au départ par l'actuel président. Aujourd'hui encore, plusieurs villageois expriment leur mécontentement en disant qu'ils n'ont pas été consultés, qu'ils ne comprennent pas ce que l'on attend d'eux, que rien de concret ne se passe, que les décisions sont parachutées d'en haut et que les règles ne sont pas claires.
- Si plusieurs textes donnent des responsabilités aux *services déconcentrés* des ministères, il leur est laissé peu de place dans les décisions autour de la création des NAP (directions régionales). Ces services témoignent de leur impression que tout s'est passé directement entre les opérateurs et les ministères, en central, et même s'ils ont participé aux réunions, ressentent qu'ils sont rarement consultés et participent peu aux décisions. Par ailleurs, ils expriment avoir peu de moyens pour intervenir. De l'autre côté, les associations se plaignent de ne pas voir les services sur le terrain. Il faut dire que leurs moyens sont vraiment réduits et si certains sont volontaires pour participer d'autres ne sont pas forcément motivés.
- Les *gendarmes* rencontrés à Nosy-Be et Ambanja étaient au courant du projet ; ils ont mentionné avoir participé aux réunions et avoir été présents à l'atelier de formation.
- Les *collectivités décentralisées*, en revanche, ont été parties prenantes tout au long du processus ; elles connaissent le projet et souhaitent s'y impliquer :
 - o Le service de l'aménagement de la région DIANA a été actif et s'est appropriée la question des NAP qui vont être reportées dans le schéma d'aménagement ; un réseau des promoteurs de NAP de la Région a été développé. L'aménagement du territoire joue un rôle important dans le SRAT et le Schéma d'Aménagement Communal.
 - o Les maires rencontrés, et notamment celui de Mitsio, commune rurale d'Antsohimbondrona (l'autre maire présent lors de la création n'est plus en fonction et n'a été rencontré que brièvement), sont également très au fait des questions. Celui de Mitsio compte participer activement aux opérations de surveillance en mettant ses gardes mobiles à disposition.
- Les *opérateurs hôteliers* ont également été consultés et invités aux réunions. Deux d'entre eux en particulier ont été très actifs, Max le responsable de l'hôtel d'Ankazoberavina et Olivier et Helena, une biologiste participant au suivi des récifs, de l'hôtel « Constance Tsarabanjina ». Malgré cette consultation, l'absence de représentants de l'hôtel lors de réunions décisives a conduit à l'identification et la mise en place de noyaux durs de niveau 1 sur 2 sites de plongée de l'hôtel (Petit Castor & Beangovo). L'hôtel n'était pas au courant et a découvert cela lors de notre mission, ce qui va nécessiter certainement des négociations. Il faut signaler que le responsable environnemental de l'hôtel Iranja Kely (non fonctionnel depuis 2013) fait partie du comité de contrôle et de surveillance. La gérante de l'hôtel le Zahir à Nosy Iranja Be en revanche ne connaît pas les réglementations de la NAP.
- La question des *migrants* revient régulièrement. Il a été fait remarquer à de nombreuses reprises, qu'ils avaient été absents du processus. Des informations ciblées à leur intention ainsi que des informations des responsables locaux des régions dont ils sont issus, ont fait défaut.
- Enfin, il ne semble pas que les *opérateurs de pêche*, comme les armateurs armant des pêcheurs pour aller dans la zone des NAP, aient été impliqués, ce qui est également une lacune importante. Le seul armateur rencontré a dit ne pas être informé de la localisation des noyaux durs. Ils sont une cible essentielle de communication.
- Les participants se sont plaints à plusieurs reprises que les équipes de niveau central ne sont pas suffisamment sur le terrain, et les communautés sont en attente d'un accompagnement plus rapproché.

Aujourd'hui les comités de surveillance sont opérationnels, formés et équipés, leurs pirogues ont été livrées et les bouées de mouillage prêtes à être posées.

Un travail énorme a donc été accompli avec succès, mais dont les résultats restent fragiles. Aujourd'hui au terme du processus qui a vu la création définitive récente des NAP, les acteurs sont lassés des réunions, des missions extérieures (beaucoup de consultants passent, posent des questions, il ne se passe rien...) et réclament tous des actions concrètes. Ce qui révèle une mauvaise connaissance du projet puisque les actions concrètes du projet HaFaFi, notamment dans l'accompagnement agricole, ne sont pas identifiées comme actions alternatives aux restrictions de pêche, **le lien entre WCS et GRET n'étant pas toujours clair pour les communautés**. Et ce qui révèle également que les attentes sont très fortes et que des réponses à ces attentes dépend le succès des NAP.

Les principaux enjeux qui ressortent, en termes d'acceptabilité de la NAP, sont les suivants :

- S'attaquer sérieusement à la question des migrants saisonniers et du braconnage (concombres, crabes), sans quoi il sera vain d'attendre que les communautés respectent les règles ; la collusion généralisée, à tous les niveaux de l'Etat, y compris des tribunaux, avec les pilleurs de ressources (chinois notamment : concombres, crabes, pétrole, mine..) mine la confiance de tous.
- Renforcer la visibilité de la NAP et particulièrement des noyaux durs
- Répondre au mieux aux attentes relatives aux questions agricoles (riz principalement et maraichage) et à l'eau.

Et bien sûr, à un autre niveau, l'enjeu majeur reste la question des blocs pétroliers.

2.3. LES DOCUMENTS PRODUITS

Le COAP précise que chaque NAP est dotée d'un plan quinquennal d'aménagement et de gestion préétabli, d'une convention de gestion communautaire et d'un règlement intérieur, ainsi que d'un cahier des charges en cas de gestion déléguée.

A ce jour les éléments suivants ont été produits :

- Le Plan d'Aménagement et de Gestion (et ses annexes) qui présente les caractéristiques de la NAP, son mode de gouvernance et les mesures prévues pour assurer la conservation de la biodiversité et la gestion durable ;
- Le Plan de Gestion Environnementale et de Sauvegarde Sociale, qui permet d'identifier les Personnes Affectées par la mise en place de l'Aire Protégée et détermine les mesures sociales d'atténuation et de compensation à la restriction involontaire de l'accès aux ressources naturelles.
- Le permis environnemental, qui a été délivré par l'ONE.
- Le cahier des charges environnementales.
- S'y ajoutent les statuts et le règlement intérieur de l'association ainsi que le dina.

Le dossier d'études d'impact environnemental n'a pas été produit. L'ONE a utilisé le PAG et organisé une mission sur le terrain et des consultations publiques comme base d'analyse pour l'évaluation des impacts du projet et la rédaction du cahier des charges.

Il reste donc encore à produire le *Règlement Intérieur* de la NAP qui « régit les droits et obligations de tous visiteurs et de toute personne présente dans l'Aire protégée ou qui la fréquente et porte notamment sur divers éléments²⁷ ainsi que la *convention de*

²⁷ un rappel des textes législatifs et réglementaires ainsi que les documents de référence dont les Plans d'aménagement et de gestion et les Dina ;

- les dispositions générales et les principes d'accès à l'Aire protégée ;

- les dispositions particulières concernant chaque type d'activités menées dans l'Aire protégée ;

gestion communautaire qui définit l'exercice par les communautés locales de leurs activités économiques, culturelles et les modalités d'intervention de ces communautés dans la gestion de l'Aire protégée.

Enfin le *décret de création* reprend pour partie les éléments du PAG concernant la localisation et la surface de la NAP (article 1), les objectifs de gestion (art. 2), le zonage (art. 3), les dispositions relatives aux produits extractifs (article 4), précise les co-gestionnaires (art. 5), le mode de gouvernance (art. 6), édicte les réglementations relatives aux activités (art. 7 et 8), précise les questions de cohabitation (art. 9), les questions d'immatriculation et de gestion du foncier (art. 10), et des infractions (art. 11).

Le *contrat de délégation* et le *cahier des charges* correspondant seront produits dès que le délégataire aura été désigné.

2.4. LE CHOIX DE LA CATEGORIE

Les 2 NAP marines sont en Catégorie V - Paysage Harmonieux Protégé (TONTOLO MIRINDRA VOAARO).

Selon l'UICN la catégorie V – paysage terrestre ou marin protégé - est « une aire protégée où l'interaction des hommes et de la nature a produit, au fil du temps, une aire qui possède un caractère distinct, avec des valeurs écologiques, biologiques, culturelles et panoramiques considérables, et où la sauvegarde de l'intégrité de cette interaction est vitale pour protéger et maintenir l'aire, la conservation de la nature associée ainsi que d'autres valeurs ».

Contrairement à la catégorie VI, définie par le caractère naturel de vastes espaces, la catégorie V s'applique à des aires où les paysages ont été transformés suite à de longues interactions avec les hommes.

Bien que les paysages marins soient considérés, cette catégorie s'adresse surtout au milieu terrestre où l'homme a créé « des systèmes agricoles et forestiers en équilibre avec le paysage ». L'UICN précise qu'« il n'y a encore que peu d'exemples de l'application de la catégorie V à des milieux côtiers ou marins ». La notion de paysage y est de fait plus complexe.

Les mots clés de cette catégorie que nous retiendrons sont :

- maintien des paysages
- interaction équilibrée entre l'homme, sa culture et la nature
- pratiques de gestion traditionnelles
- implication active de la communauté dans la gestion des paysages
- équilibre entre considérations sociales, économiques et de conservation.

Selon la définition du COAP (COAP 2005 à la création temporaire des NAP), le Paysage Harmonieux Protégé est une aire protégée où les interactions entre l'Homme et la Nature contribuent au maintien de la biodiversité et des valeurs esthétiques, culturelles et culturelles et au développement économique et social. Ce sont encore « des aires protégées terrestres et / ou marines **gérées principalement à des fins de conservation et récréatives**, où les interactions entre l'Homme et la Nature entretiennent des valeurs esthétiques, culturelles, et contribuent au maintien de la biodiversité » (article 7 du décret n°2005-848 du 13 décembre 2005).

Les prélèvements de ressources naturelles y compris la pêche traditionnelle y sont autorisés dans la mesure où ils s'inscrivent dans le cadre de traditions et coutumes

-
- les dispositions spécifiques concernant les activités socioculturelles exercées par les communautés à l'intérieur de l'Aire protégée ;
 - les interdictions passibles de sanctions administratives et pénales.

ayant favorisé le développement du paysage culturel et dans la mesure où ils respectent les prescriptions des plans d'aménagement et ou de gestion, et du cahier des charges » (article 9 du décret n°2005-848 du 13 décembre 2005).

Dans le nouveau COAP (refonte 2015), ces définitions changent quelque peu. Le « Paysage Harmonieux Protégé » vise à (article 19):

- maintenir la diversité du paysage ainsi que des écosystèmes associés ;
- maintenir l'interaction harmonieuse de la nature et de la culture, en protégeant le paysage terrestre et/ou marin et en garantissant le maintien des formes traditionnelles d'occupation naturelle et de construction, ainsi que l'expression des réalités socioculturelles locales et
- promouvoir les modes de vie durables et les activités économiques en harmonie avec la nature ainsi que la préservation de l'identité socioculturelle et des intérêts des communautés concernées ;

Sont règlementés dans un Paysage Harmonieux Protégé, les prélèvements de ressources naturelles non renouvelables et renouvelables y compris la pêche traditionnelle et artisanale selon un système de zonage permettant l'exploitation par rotation (article 20).»

On peut s'interroger sur cette question de rotation de l'exploitation qui n'a pas prouvé son efficacité. La rotation a une vocation de sensibilisation très efficace ; elle est efficace sur des espèces à cycle de vie court comme les poulpes, mais il a été prouvé qu'elle n'était pas efficace pour conserver durablement les ressources halieutiques.

DISCUSSION

Dans le cas des 2 NAP, si le choix de la catégorie V s'est vite imposé, les justifications de ce choix ne sont pas claires et différent entre les versions 2013 et 2015 du PAG²⁸.

D'autre part, si le maintien des paysages terrestres (orgues basaltiques, îlots comme sites de nidification..), est bien mentionné dans le PAG comme l'une des justifications du choix de la catégorie, les règles de gestion ne s'appliquent qu'au milieu marin.

Il nous semble que la catégorie « Réserve de Ressources Naturelles (Article 21 du nouveau COAP), au sens de la loi malgache, aurait été mieux adaptée car elle est conçue pour :

- Assurer la protection et le maintien à long terme de la diversité biologique et des autres valeurs naturelles du site ;
- Protéger les ressources naturelles contre toutes formes d'utilisation susceptibles de porter préjudice à la diversité biologique et
- Utiliser les ressources naturelles renouvelables dans l'intérêt de la population locale.

Les prélèvements de ressources naturelles y sont règlementés selon les prescriptions du plan d'aménagement et de gestion qui intègrent les règles traditionnelles de gestion et celles de la gestion durable.

3. LES OBJECTIFS DES NAP

²⁸ La version 2013 précise que l'AMP, outre les objectifs de conservation, va promouvoir des pratiques rationnelles de gestion de la pêche traditionnelle, le développement de l'écotourisme et autres activités génératrices de revenus et protéger les valeurs naturelles et culturelles du site ; celle de 2015 est plus floue et précise, sans plus de détail, que l'AMP permettra de « conserver les valeurs esthétiques et culturelles de cette aire ainsi que préserver les richesses de sa diversité biologique et maintenir l'équilibre actuel des interactions entre l'Homme et la Nature ».

Identiques pour les 2 NAP, les objectifs sont au nombre de 3 :

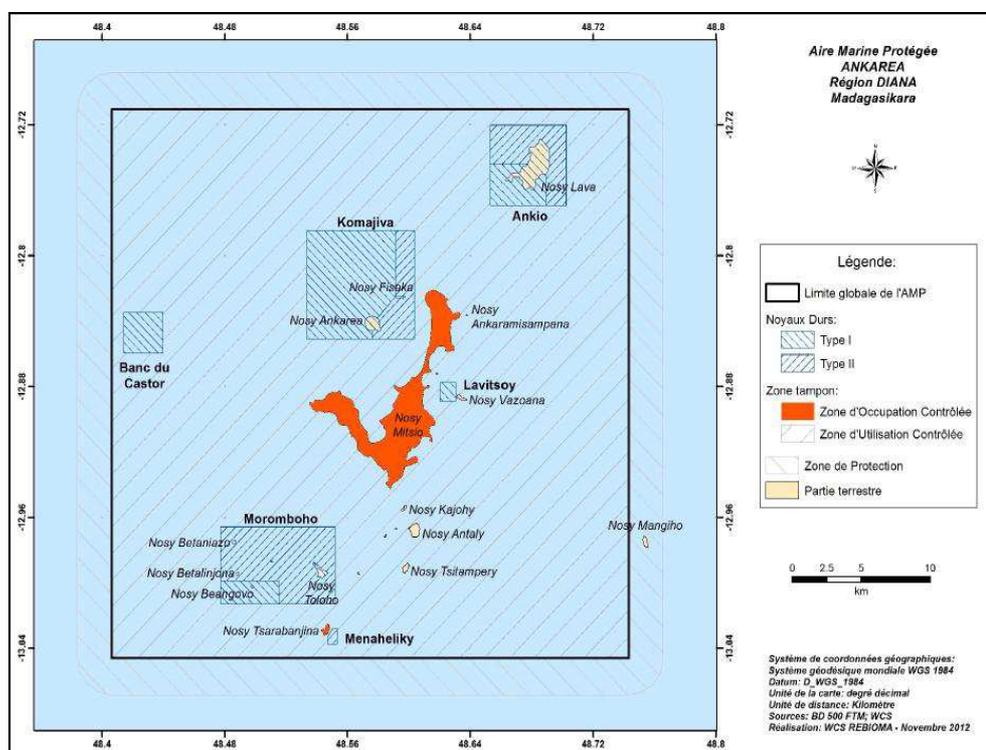
- OS 1 : Maintenir **l'intégrité écologique du paysage naturel** de l'AMP et satisfaire les besoins des populations riveraines via la promotion de **l'exploitation durable des ressources marines, la valorisation de la culture locale** et la **conservation de la biodiversité et des services écosystémiques** ;
- OS 2 : Améliorer les conditions et le niveau de vie des communautés riveraines grâce à la **promotion de leur développement socioéconomique** en harmonie avec la nature ainsi que la **préservation et la valorisation de leur identité socioculturelle**;
- OS 3 : Mettre en place et pérenniser un **système de gestion opérationnel**, s'appuyant sur le **système traditionnel de gestion des ressources naturelles**, et des **infrastructures nécessaires** pour une gestion efficace de l'AMP.

Le plan d'action à 5 ans décline les activités dédiées à l'atteinte de ces 3 séries d'objectifs (voir annexe).

4. LE ZONAGE

Selon l'article 3 des décrets de création, les 2 NAP comptent 3 types de zones (cf. cartes : Ankarea en haut ; Ankivonjy en bas)

- Les noyaux durs
- La zone tampon qui se divise en zones d'occupation (ZOC)/d'utilisation durable (ZUD)
- La zone de protection



Noyaux durs (partie terrestre et eaux environnantes) : zone sanctuaire qui représente le périmètre de préservation intégrale. Toute activité, toute entrée et toute circulation y sont strictement interdites, à l'exception de certaines activités qui peuvent faire l'objet d'autorisations :

- recherches scientifiques
- conservation : suivi écologique, restauration, contrôle et surveillance
- activités touristiques strictement réglementées conformément aux outils de gestion (ces activités doivent être précisés)
- droits de passage pour les navires et pirogues traditionnelles en cas d'avaries et strictement réglementé conformément aux outils de gestion

A *Ankarea*, on distingue 6 sites de ND, répartis en 17 zones se distinguant en 2 types :

- Type I (13) : zone sanctuaire (cf. ci-dessus)
- Type II (4) : zone où les activités traditionnelles de pêche à la ligne sont autorisées pour les résidents et réglementées conformément aux outils de gestion de l'AMP (ces outils n'étant pas précisés dans le PAG).

A *Ankivonjy*, les noyaux durs (14 332 ha), tous de type I, comptent 15 sites (récifs, îlots sacrés ou non, mangrove), dont deux sites sont sacrés : l'îlot *Ambatomilay* et *Marovitsika*, terre culturelle sacrée.

Zone tampon : zone jouxtant le noyau dur ; les activités sont limitées. On distingue 2 types de zones :

- **Zones d'Occupation Contrôlées (ZOC)** : zones d'habitation des populations. *Ankarea* compte 3 ZOC (*Nosy Mitsio* et *Nosy Tsarabanjina*); à *Ankivonjy*, on compte 3 ZOC (*Nosy Iranja*, *Nosy Ankazoberavina*, *Nosy Ankisomamy*).
- **Zone d'Utilisation Durable²⁹ (ZUD)** qui correspond à l'ensemble de la Zone Tampon hormis les ZOC ; l'utilisation des ressources y est réglementée et contrôlée. Les deux NAP subdivisent la ZUD en plusieurs sous-zones (*Zone de Pêche à Fermeture Temporaire*, *Sites de ponte des tortues marines*, *Zones de pêche traditionnelle* et *Zones d'Exploitation Durable*, *Zones de Pêche à Pied*).

Zone de protection : zone jouxtant l'aire protégée : sont admises les activités agricoles, pastorales, pêche, navigation ou d'autres types d'activités autorisées à titre exceptionnel par l'organisme chargé de la gestion du réseau des aires protégées et n'entraînant pas d'impact néfaste sur l'aire protégée. Selon le PAG, les activités minières et forestières ne peuvent en aucun cas faire l'objet d'autorisations exceptionnelles.

IL est fait mention, dans le PAG d'*Ankivonjy*, mais non d'*Ankarea*, de la zone des pas géométriques protégée par la loi en tant que domaine public naturel (inaliénable, insaisissable, imprescriptible).

La question des noyaux durs (ND) a généré beaucoup de réticences (la mer est libre) et de mauvaises compréhensions, au départ, de la part des pêcheurs pensant que tout serait interdit (en référence aux AMP de l'ANGAP).

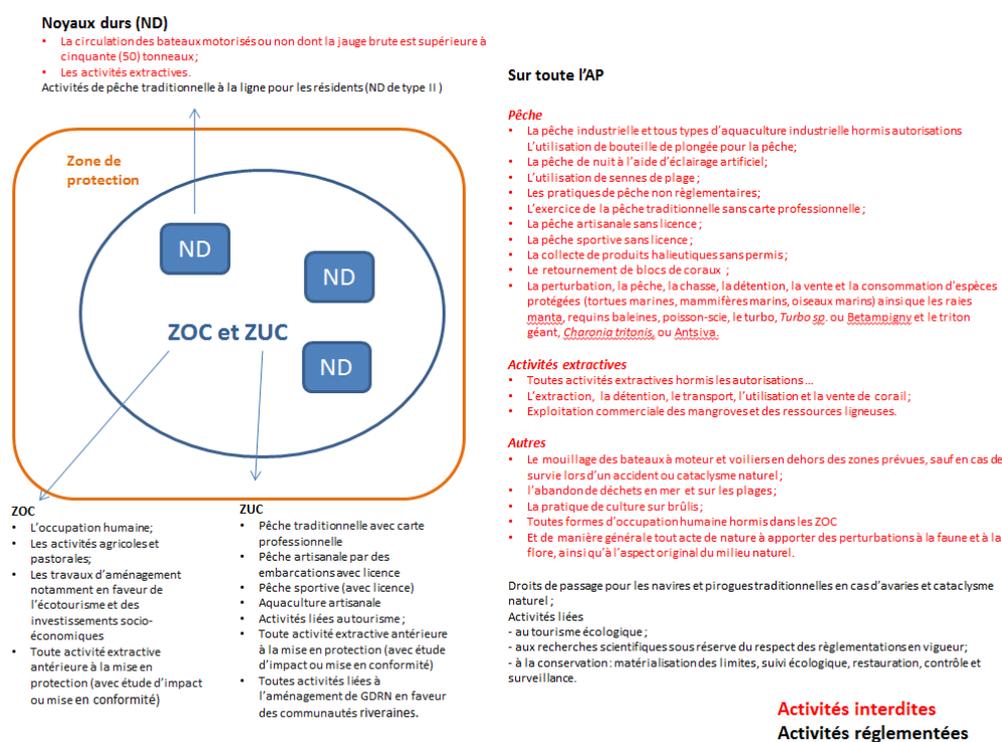
Le choix des noyaux durs a été réalisé par confrontation entre les études scientifiques et l'avis des populations locales, selon leurs connaissances empiriques des zones à forte biomasse identifiées par cartographie participative, d'abord village par village puis globalement.

WCS considère que 60% des ND ont été choisis en accord entre approche scientifique et proposition des communautés et 40% ont été imposés.

²⁹ Appelée zone d'utilisation contrôlée (ZUC) dans les documents antérieurs au décret

Dans l'ensemble, les pêcheurs locaux n'ont pas l'habitude d'aller pêcher loin. La majorité de leurs zones de pêche sont situées près de la côte. Les noyaux durs ont donc été choisis pour beaucoup, notamment à Ankarea, dans des zones non pêchées, éloignées des villages, ce qui les rend difficilement contrôlables.

Il aurait été intéressant, comme cela s'est fait sur d'autres secteurs à Madagascar³⁰, de prévoir des zones de fermeture définitives (les noyaux durs) et des zones de fermeture temporaire. En effet, les expériences ont démontré l'intérêt des fermetures temporaires sur la sensibilisation des pêcheurs à protéger des zones qui permettent de reconstituer les stocks. Lorsque ces zones temporairement fermées sont ouvertes, et il est souhaitable qu'elles le soient en présence de nombreux pêcheurs, ces derniers voient immédiatement l'intérêt de la fermeture sur l'augmentation de la biomasse et adhèrent ainsi plus facilement à l'idée de mettre des réserves permanentes, dont on sait aujourd'hui qu'elles sont essentielles au maintien des stocks et de la diversité.



5. LES REGLEMENTATIONS AU SEIN DES NAP

5.1. LE DECRET DE CREATION DE LA NAP³¹

Tout d'abord, nous avons reporté en annexe les modifications à apporter aux textes réglementaires de référence. Il en manque certains que nous avons ajoutés (en jaune), d'autres n'ont pas lieu d'être et ont été supprimés, par exemple les arrêtés car un décret ne vise pas des arrêtés.

Les réglementations définies dans le PAG et reprises dans le décret de création sont reportées en annexe et résumées ci-dessous.

³⁰ C'est le cas par exemple sans la baie d'Antongil ou dans les NAP de CI qui comptent des réserves permanentes et temporaires (LMMA) identifiées à la fois scientifiquement et par les communautés et gérées par des dina (poulpe/mangrove : crabe et crevette). Les réserves temporaires sont fermées 3-4 mois sur décision des communautés.

³¹ Nous ne sommes en possession que du projet de décret et non du décret définitif

Quelques remarques sont à apporter :

- **Relatives à la cogestion** : l'article 5 désigne la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Ecologie, de la Mer et des Forêts et la Direction Régionale de la Pêche et des Ressources Halieutiques *comme co-gestionnaires* de l'Aire Protégée, mais ne précise pas le partage de responsabilité dans ce cadre. Exemple, comment se manifeste le partage de responsabilité en matière de recherche scientifique, de suivi et contrôle des captures, de conservation des habitats, ...
- L'article 6 énonce la *cogestion de type collaboratif comme mode de gouvernance* de l'AP mais ne se prononce pas quant aux modalités d'intervention des communautés locales. La question qui se pose est de savoir si le plan d'aménagement va déroger aux textes en vigueur sur la possibilité de transfert de gestion locale des ressources halieutiques ; à quel titre les communautés et les pêcheurs vont-ils intervenir et quelles sont les modalités juridiques de leur intervention notamment en matière de surveillance et de contrôle des activités maritimes liées à la NAP ? **Il importe que le décret d'application du COAP et le décret portant institution de la NAP précisent les modalités d'intervention de ces communautés et que celles-ci soient reprises dans la convention de gestion communautaire.** En outre, **il convient de faire très attention de respecter les lois en vigueur en particulier dans le domaine de la répression des infractions**³². Dans ce cadre, il convient de signaler que le décret sur la gestion contractualisée des forêts (GCF)³³ comporte des dispositions illégales, notamment, dans son art. 30, qui autorisent les Contrôleurs communaux et les présidents des comités exécutifs des COBA de procéder à la saisie des produits délictueux dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions de contrôle sur les concessionnaires et les tiers. Or, selon l'art. 15 de l'Ordonnance n° 60.128 fixant la procédure applicable à la répression des infractions à la législation forestière, seul le personnel du service forestier et les autres fonctionnaires de l'Etat sont habilités à faire cette saisine. Les communautés rurales coutumières ne peuvent jouer que le rôle de gardien séquestre³⁴. Du fait de ce non-respect de la hiérarchie de la norme dans la rédaction des textes, certains COBA ont été emprisonnés.

L'article 6 stipule que « *le Plan d'Aménagement et de Gestion précise les modalités de gestion de l'Aire Protégée, lesquelles doivent impliquer la population locale et comporte les mesures d'accompagnement nécessaires pour contribuer au développement socio-économique de la région* ». Il est nécessaire d'être très clair sur le statut du PAG et sur la force des règles de gestion inscrites au PAG. Des incohérences entre PAG et décret, et surtout entre PAG et dina ont été identifiés ; les différents documents doivent être mis en cohérence. De même, si un plan d'aménagement de la pêche devait être réalisé, il devrait être en conformité avec le cadre juridique existant.

- **Relatives aux réglementations de la pêche** : la pêche artisanale et la pêche sportive sont autorisées dans la zone tampon pour les embarcations disposant d'une licence. À ce jour ces deux types de pêche ne disposent d'aucune licence et opèrent donc en illégalité. Le recensement et l'immatriculation des embarcations et de leurs propriétaires restent à faire, ce qui sera sans doute difficile pour plusieurs d'entre eux qui opèrent actuellement déjà de façon illégale (pêcheurs aux concombres de mer en bouteilles). L'article 3 décrit les différentes zones de la NAP. Il précise que « *Les noyaux durs de type II,*

³² Décret n°2001-122 du 14/02/001, fixant les conditions de mise en œuvre de la gestion contractualisée des forêts

³⁴ Le séquestre est la personne qui se voit confier la garde d'une chose ou d'une somme d'argent par un tribunal

contrairement à ceux du type I, permettent exceptionnellement les activités de pêche traditionnelle à la ligne pour les résidents selon les dispositions de l'article 8 ». Le terme d'exceptionnellement mérite d'être précisé. D'autre part, l'article 8 qui fait référence ne précise pas que cette autorisation ne s'applique qu'aux pêcheurs résidents ayant une carte de pêche.

- **Relatives à l'exploitation des mangroves** : l'article 7 des décrets précise que « toute forme d'exploitation commerciale des mangroves et des ressources ligneuses » est interdite, respectant en cela le décret interministériel numéro 32100/2014. Il semble difficile de faire appliquer cette réglementation.
- **Relatives aux activités extractives** : les éléments de réglementation sont contradictoires selon les articles ; ainsi il est dit :
 - o Article 4 : *en cas de découverte des produits extractifs dans les limites de la NAP et dans une perspective d'une cohabitation, il ne pourra être procédé à l'exploitation qu'après modification du zonage interne de l'Aire Protégée*. Cet article reprend entièrement les dispositions de l'alinéa 2 de l'art. 40 de la loi n°2015-005 du 22 janvier 2015 portant refonte du Code de gestion des Aires Protégées sur la découverte des produits extractifs dans le paysage harmonieux. Or, le décret, en tant que texte d'application de la loi COAP ne devrait pas reprendre cette disposition ; il devrait préciser les modalités de mise en œuvre effective de cette cohabitation entre secteur extractif et gestion des aires protégées prévue par cet art. 40 du COAP.
 - o Article 7 : toute activité extractive est interdite sur toute l'étendue de la NAP, hormis les autorisations octroyées avant l'officialisation de la NAP (ce qui est le cas dans les 2 NAP où existent 2 blocs pétroliers antérieurs à la NAP).
 - o Article 7 : toute activité extractive est interdite dans les noyaux durs.
 - o Article 8 : dans la zone tampon est autorisée mais réglementée « toute activité extractive antérieure à la mise en protection de l'Aire Protégée mais moyennant une étude d'impact environnementale ou une mise en conformité environnementale préalable » ; ce qui laisse entendre que c'est interdit ailleurs.

De son côté, le dina précise que les activités pétrolières sont interdites dans une partie de la ZUC (les Zones de pêche traditionnelle et Zones d'Exploitation Durable, non localisées).

Autres activités

Par ailleurs plusieurs activités figurent dans les activités autorisées et réglementées, sans précisions sur les réglementations qui s'appliquent, comme :

- Les activités liées au tourisme et au tourisme écologique
- L'aquaculture
- L'occupation humaine
- Les activités agricoles et pastorales.

Le cadre de développement de ces activités devrait être proposé ultérieurement lors de la mise en œuvre du plan d'action : « Résultat attendu 1.2 : un schéma d'aménagement et des chartes encadrant les principales activités humaines sur le territoire de l'AMP (pêche traditionnelle, tourisme, pêche artisanale) sont élaborés et mis en œuvre ».

Enfin on peut s'interroger sur les réglementations de certaines activités, comme celle « droits de passage pour les navires et pirogues traditionnelles en cas d'avaries et cataclysme naturel » ; si l'on peut comprendre une réglementation spécifique pour les navires de gros tonnage, cette règle est difficilement compréhensible pour ce qui concerne les pirogues traditionnelles.

Les infractions aux dispositions du décret sont régies par celles inscrites au Code de Gestion des Aires Protégées d'abord, et sinon aux autres textes en vigueur. Elles sont également précisées dans le dina.

L'article 7 énumère les activités strictement interdites, outre les cas prévus et réprimés par la loi n° 2015-005 du 22 janvier 2015 portant refonte du Code de Gestion des Aires Protégées. **Or, aucune sanction n'est prévue par les autres textes de loi en cas de non-respect de ces interdictions non prévues par la loi COAP.** Il en est ainsi par exemple, de la pêche industrielle et tous types d'aquaculture industrielle hormis les cas d'autorisations octroyées avant l'officialisation de ladite Aire Protégé ; de l'extraction, la détention, le transport, l'utilisation et la vente de corail ; de toute forme d'exploitation commerciale des mangroves et des ressources ligneuses; du mouillage des bateaux à moteur et voiliers en dehors des zones prévues, sauf en cas de survie lors d'un accident ou cataclysme naturel ; de l'abandon de déchets en mer et sur les plages...

... En ce sens, il convient de noter que **l'inscription des infractions dans un décret est contraire à la Constitution**, à la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789³⁵ et au Code pénal. En effet, en application du principe de **légalité des délits et des peines**, pour qu'il y ait **infraction**, il faut qu'il y ait une incrimination prévue dans les textes **de loi**. Cette loi doit prévoir les éléments constitutifs de l'infraction et la peine encourue de façon claire en évitant les tournures vagues et ambiguës. Dans ce cadre, l'art. 4 du code pénal prescrit que « Nulle contravention, nul délit, nul crime, ne peuvent être punis de peines qui n'étaient pas prononcées par **la loi** (...) ».

Enfin, l'article 13 énumère les différents départements ministériels qui sont chargés d'exécuter le décret de création de la NAP marine, notamment le Ministre chargé de la Défense nationale, et le Ministre de l'Energie et des Hydrocarbures, Ministère chargé du transport maritime. Ces trois ministères jouent un rôle très important dans la gestion durable de NAP, au même titre que le ministère chargé de l'environnement et celui chargé des ressources halieutiques.

Comme signalé précédemment, le Code maritime et les textes spécifiques confient à ces entités le leadership de la politique en matière de Défense nationale, d'extraction énergétique et de transport maritime. Les mentionner dans les dispositions finales sans préciser les mécanismes de coordination de leurs activités et le partage de responsabilités avec le ministère chargé de l'environnement dans la gestion durable de la NAP peut entraver ce concept de durabilité.

Recommandations

- Comme le décret de création de l'AP et le Code des aires protégées viennent d'être mis en vigueur, il serait irréaliste de procéder à leur révision dans le court terme. Ainsi, sur l'obligation d'inscription des infractions et pénalités spécifique aux aires marines protégées dans une loi, il est recommandé de les insérer dans le projet de Code de l'environnement en cours. Pour les infractions ayant trait aux activités de pêches, il convient de les insérer dans le projet de révision de la loi sur la pêche. Dans ce cadre, les pénalités relatives à l'emprisonnement devront toutefois être écartés car selon les représentants du département ministériel concerné, c'est un principe adopté par les rédacteurs de la refonte de ce projet de loi.

- Insérer et clarifier dans le décret d'application du COAP et dans la convention de gestion communautaire :

³⁵ Selon art. 7 de cette Déclaration « (...) Nul homme ne peut être accusé, arrêté ou détenu que dans les cas déterminés par la loi et selon les formes qu'elle a prescrite (...) », art. 8 « (...) nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie (...) ».

- Les modalités d'intervention des communautés locales dans la surveillance et contrôle de l'AP, et ce, conformément aux lois et règlements en vigueur.
- Les mécanismes de coordination des activités et de partage de responsabilités entre les départements ministériels concernés par la gestion de l'AP (ministères chargé de l'environnement, de la pêche, Pétrole, Défense nationale, Justice, Décentralisation...)
- L'importance du rôle particulier joué par le Ministère de la Défense Nationale et de la Justice dans la constatation et la poursuite des infractions relatives à l'AP.

5.2. LES DINA

Les dina des 2 NAP ont été homologuées début 2012, signées par le président respectif de chaque NAP, et par le maire, le chef de district, le président du tribunal, le chef de région et, pour Ankivonjy, le chef du cantonnement des eaux et forêts. Elles ont été élaborées par les communautés villageoises avec l'appui de WCS.

Bien qu'ils aient été homologués, il faut signaler qu'un certain nombre d'éléments de ces dina (en particulier les mentions relatives aux pénalités et amendes) ne sont pas en conformité avec la réglementation sur les dina, qui stipule que tout ce qui est pénalités ne doit pas figurer dans un dina.

Les dina précisent la zone de compétence des associations, soit toute l'étendue des NAP et leurs ressources, dont les îlots et, pour Ankivonjy, la forêt de Bisangaomby. Des différences notables existent entre les 2 NAP, puisque pour Ankarea il est précisé que la responsabilité de la gestion s'étend, de plus, à toutes les plages et à la zone de pêche traditionnelle à l'intérieur de 3,6 km (soit 2 milles nautiques) à partir de la plage; en revanche à Ankivonjy, il n'est fait mention ni des plages, ni d'une zone de pêche traditionnelle.

Il est bien précisé qu'il s'applique à tout le monde, locaux et visiteurs, alors que plusieurs rapports s'interrogent sur l'applicabilité aux personnes extérieures à la zone.

Il précise (art. 5 et 6) le montant des sanctions à appliquer aux contrevenants aux règles dans les différentes zones d'usage (ND 300 000 Ariary à Ankarea, 200 000 à Ankivonjy ; Zone tampon : 150 000 Ariary à Ankarea, 200 000 à Ankivonjy).

Le dina reprend les règles d'usage de chaque zone, mais celles-ci sont plus précises dans le dina que dans le PAG. Contrairement au PAG qui reste très général sur les activités dans la ZUD (zone d'utilisation durable), le dina identifie au sein de la ZUC (zone d'utilisation contrôlée), sans que celles-ci soient localisées précisément, différentes zones de pêche :

- ZUC : Zone de Pêche à Fermeture Temporaire (durant 4 mois – décembre à mars)
- ZUC : Sites de ponte des tortues marines
- ZUC : Zones de pêche traditionnelle et Zones d'Exploitation Durable
- ZUC : Zones de Pêche à Pied

Il reprend ensuite chaque activité réglementée et fixe la sanction correspondante en cas de manquement prévus pour le milieu marin puis pour le milieu terrestre (espèces protégées, défrichement, ...). Celle-ci diffère selon les NAP (par exemple déchets sur la plage = 5 000 Ariary à Ankivonjy mais 100 000 à Ankarea ; filets détruisant les coraux : = 40 000 Ariary à Ankivonjy mais 200 000 à Ankarea ; chasse aux roussettes 50 000 Ariary à Ankivonjy mais 300 000 à Ankarea etc...).

Outre le montant de la sanction « vonodina », on note quelques différences entre les dina des 2 NAP : pêche à l'holothurie : taille 12 cm à Ankarea, 16 cm à Ankivonjy ; pêche au requin temporairement fermée à Ankivonjy (de décembre à Janvier) ; autorisée la nuit à Ankarea (? cf. art. 14) ; les règles sur la pêche au filet diffèrent également à Ankivonjy où elles sont plus précises, et où la pêche au crabe est réglementée. A

Ankarea il est rappelé que les dates officielles de fermeture s'appliquent à la pêche à la crevette et aux langoustes ; elles ne le sont pas à Ankivonjy.

Comme le fait remarquer Charles Andrianaivojaona (2014), contrairement au PAG qui fixe l'obligation de cartes de pêche et de licences, les 2 dina restent muets sur la gestion de l'accès aux ressources halieutiques et la gestion de l'effort de pêche, sauf en termes de zones interdites/autorisées.

Enfin, l'article 17 du dina d'Ankivonjy, qui autorise l'exploitation du bois de mangrove pour les droits d'usage (construction maison traditionnelle, haie, basse-cour), va à l'encontre de l'arrêté interministériel n° 32100/2014. Cependant, le COAP de 2015 accorde ce droit d'usage (art. 6 et 49) dans le cadre des mesures de gestion et de la convention de gestion communautaire d'une AP.

Le *dina* donne également obligation aux membres de l'association de participer aux activités de reboisement, sous peine de sanction.

Il fixe les droits d'entrée dans la zone tampon à 2000 Ariary pour les malgaches et 5000 Ariary pour les visiteurs étrangers. Mais les modalités de collecte de ces droits d'entrée ne sont pas précisées (qui où, comment..). Par ailleurs, pour demander des droits d'entrée, il faut pouvoir fournir des services, ce qui n'est pas le cas actuellement. Cette question devra être réfléchie.

Mais rien n'est mentionné sur les moyens de faire appliquer le dina. En cas de manquement, relevé par les membres du comité de surveillance ou tout autre personne, c'est le chef du *fokontany* qui intervient en premier lieu, puis en réfère au maire si nécessaire qui lui-même en réfère au chef du district. Jusqu'à présent les interventions auprès des braconniers ont surtout été dissuasives et destinées à informer les contrevenants de la réglementation. A notre connaissance seule une intervention a permis à l'Association d'Ankarea d'appliquer, pour la première fois, une sanction sur le non-respect des réglementations, au mois de mars dernier, avec la collecte de six individus de tortues marines – une sanction s'élevant à 600.000 Ariary aurait été payée par les délinquants, sans qu'il y ait trace de ce montant sur le cahier des comptes. C'est en assemblée générale qu'est décidée l'utilisation des fonds. D'après ce qui nous a été dit, l'argent récolté par les associations est utilisé à des projets d'intérêts communs (notamment l'école a été mentionnée), mais aucun processus n'est encore enclenché dans ce sens. Actuellement, l'argent que les associations ont dans leur caisse est utilisé aux missions et les fournitures.

Remarques et recommandations

Le dina précise que c'est l'association qui donne les permis de recherche au sein des noyaux durs. Cette décision est étonnante car il est peu probable que les associations soient en mesure de juger des besoins en matière de recherche. En effet, selon les dispositions de l'art. 6 de l'ordonnance de 1993 sur la pêche, c'est le ministère chargé de la pêche, en collaboration avec les ministères concernés qui programme les missions de recherche à entreprendre.

Maintenant que le décret de création définitif est en vigueur, il faut assurer la mise en cohérence du PAG et du dina avec tous les textes, notamment, ce décret de création. Il faut également que le dina soit plus clair et précis sur certaines règles encore floues (art. 15 *La perturbation de l'eau durant les activités de pêche sera punie*) ; est-il réaliste, par ailleurs, de faire appliquer toutes ces sanctions ??.

Enfin, il faudrait sans doute ajuster les montants des sanctions, très différents selon les 2 NAP. IL faut par ailleurs informer des réglementations très largement et bien au-delà du territoire des NAP (radio, télé, affichage publique, kabary...).

En dernier lieu, compte tenu de l'importance de la gestion des ressources halieutiques, ce document doit être signé par les services de la pêche.

En conclusion, il serait souhaitable de revoir le dina – qui a été homologué malgré les problèmes de conformité - pour le rendre conforme, sous peine d'insécurité des droits établis.

6. LA GOUVERNANCE

Gouvernance : éléments de langage selon l'UICN (Dudley, 2008)

Gouvernance partagée : des mécanismes et des processus institutionnels complexes sont utilisés pour partager l'autorité et les responsabilités de la gestion entre une pluralité d'acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux (formellement et informellement) habilités. La gouvernance partagée, appelée aussi co-gouvernance, se présente sous diverses formes.

- **Dans la gestion «collaborative»**, l'autorité décisionnelle et la responsabilité sont confiées à un organisme, mais celui-ci est tenu, par la loi ou par décision politique, d'informer ou de consulter les autres parties prenantes. La participation à la gestion collaborative peut être renforcée en confiant à des organes composés de plusieurs parties prenantes la responsabilité de développer des propositions techniques pour la réglementation et la gestion de l'aire protégée, qui seront ensuite soumises à l'approbation finale de l'autorité décisionnelle.

- **Dans une gestion «conjointe»**, divers acteurs siègent dans un organe de gestion qui possède l'autorité et la responsabilité décisionnelles. Les décisions peuvent, ou pas, exiger un consensus. Dans chacun de ces cas, une fois que les décisions concernant la gestion sont prises, leur mise en œuvre doit être déléguée à des organismes ou à des particuliers agréés.

6.1. LA GOUVERNANCE SELON LE COAP

La Loi 2015-005 du 22 janvier 2015, portant refonte du Code de gestion des Aires Protégées (COAP), définit dans son article 6, les types de gouvernance des Aires Protégées. Ces types sont la gouvernance publique, la gouvernance partagée ou cogestion de type collaboratif ou conjoint, la gouvernance privée et la gouvernance communautaire.

Cogestion (définition du COAP) : la coopération et le partage des responsabilités entre le gestionnaire de l'Aire protégée et les parties prenantes concernées dans la conception et dans l'exercice des modalités de gestion.

Elle est caractérisée par la coopération de deux ou plusieurs parties prenantes, dont l'une relève du département ministériel compétent. Le régime de cogestion peut revêtir deux formes (*cette définition n'est pas reprise dans le nouveau COAP*) à savoir :

- La gestion participative (parfois appelée collaborative) qui oblige le délégataire à consulter de façon appropriée et selon les règles de la bonne gouvernance toutes les parties prenantes ;
- La gestion conjointe qui associe les parties prenantes dans la prise de décision en tant que délégataire de la gestion de l'AP.

L'article 6 du nouveau COAP définit les principes de gouvernance du Système des Aires Protégées de Madagascar (cf. encadré ci-dessous).

Le principe de gouvernance du Système des Aires Protégées de Madagascar

- la juste **répartition des rôles, des fonctions et des responsabilités** entre le gestionnaire de l'Aire protégée et les diverses parties prenantes concernées en matière de création et de gestion de l'Aire protégée ;
- la sensibilisation, l'éducation et l'information des citoyens ;

- l'adoption systématique de **procédures de consultation et de concertation** entre le gestionnaire de l'Aire protégée et les diverses parties prenantes concernant la création, la gestion et le déclassement du statut de l'Aire protégée ;
- **la cogestion**, notamment à travers *l'adoption d'un Plan d'aménagement et de gestion* négociés avec les diverses parties prenantes et d'une **Convention de gestion communautaire** comme outil spécifique de participation des communautés locales à la gestion de l'Aire protégée, le cas échéant;
- l'adoption de **mesures de sauvegarde** ou d'activités alternatives génératrices de revenus pour les diverses parties prenantes compensant les restrictions au droit de propriété ou au droit d'usage induites par la constitution et les mesures de gestion d'une Aire protégée ;
- la **transparence et le principe de responsabilité du gestionnaire** de l'Aire protégée vis-à-vis des diverses parties prenantes et du public ;
- le respect du principe de **redevabilité par le gestionnaire délégué** vis-à-vis de l'Administration chargée des Aires Protégées ;
- le respect du principe de **partage équitable des avantages** dans le cadre de la gestion de l'aire protégée.

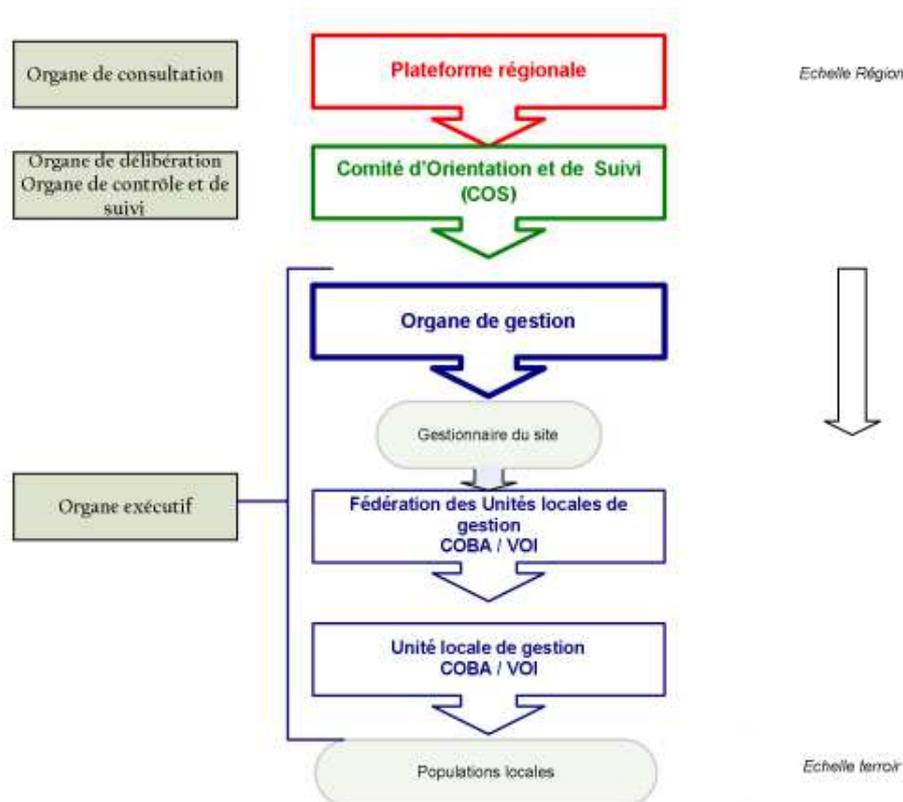
Le titre IV - chapitre I - précise les aspects institutionnels et notamment les questions de délégation de gestion : *le Ministère chargé des Aires Protégées, après consultation avec des différents départements ministériels techniques concernés, des différentes collectivités territoriales décentralisées ainsi que des communautés locales, peut déléguer la gestion d'une ou plusieurs Aires protégées à des personnes publiques ou privées sous le régime de la gestion déléguée. Le contrat de délégation de gestion comporte un cahier des charges précisant les termes de la délégation, les droits et obligations des parties dont la consistance est déterminée par voie réglementaire.*

Ces entités peuvent à leur tour subdéléguer la gestion opérationnelle à une autre entité publique ou privée, après examen de ses capacités techniques et financières, et avis favorable du Ministère en charge des Aires Protégées.

6.2. LA GOUVERNANCE DES NAP

Le schéma des modes de gouvernance des aires protégées à Madagascar selon le rapport de MRPA³⁶ est le suivant (cf. ci-dessous) ; il nous semble qu'il y manque l'organe de décision, essentiel dans la gestion d'une aire protégée ; d'autre part, la plateforme régionale mentionnée est une plateforme dédiée aux échanges entre gestionnaires de la Région et, à notre avis, elle ne se situe pas au-dessus du COS/COE:

³⁶ – Altec, Biodev, 2013



Source : Consortium ALTEC – BIODEV – Octobre 2013

LE MODE DE GOUVERNANCE

Le décret de création des AMPs stipule que :

Art. 5 : La Direction Régionale de l'Environnement, de l'Ecologie, de la Mer et des Forêts et la Direction Régionale de la Pêche et des Ressources Halieutiques sont désignées Co-gestionnaire de l'Aire Protégée « Ankarea ou Ankivonjy ». La délégation de gestion peut toutefois être accordée par voie réglementaire à une ou des personnes publiques ou privées, laquelle détermine les termes de la délégation, les droits et obligations des parties.

Art. 6 : Le mode de gouvernance qui s'applique à l'Aire Protégée « Ankarea ou Ankivonjy » est la **cogestion de type collaboratif** entre le gestionnaire ou le gestionnaire délégué et les communautés locales.

Le Plan d'Aménagement et de Gestion précise les modalités de gestion de l'Aire Protégée « Ankarea ou Ankivonjy », lesquelles doivent impliquer la population locale et comportent les mesures d'accompagnement nécessaires pour contribuer au développement socio-économique de la région.

L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE

Selon le PAG et le décret, les organes impliqués dans la gestion sont les suivants :

- **Le ministère de tutelle** est le ministère chargé des aires protégées, le MEEMF
- **Les co-gestionnaires** sont les directions régionales DREEMF et DRRHP (Art. 5 du décret de création définitive) qui délèguent la gestion. Les autres ministères, dont celui chargé des hydrocarbures, ne sont mentionnés qu'à la disposition finale du décret, comme chargés de l'exécution dudit décret. Leur rôle et mission

respectifs au regard de la NAP ne sont pas précisés ce qui induit un flou de gouvernance.

- **Le gestionnaire délégué**, pour la création, était WCS ; la délégation définitive fera l'objet d'une consultation suite au décret de création. Les missions du gestionnaire sont définies dans l'article 37 du COAP : mise en œuvre du PAG et de ses prescriptions en matière d'aménagement et de gestion ; conclusion des diverses conventions de gestion ; surveillance et contrôle ; pérennisation financière. Il est tenu d'informer et de consulter les communautés locales. Par ailleurs le PAG mentionne que son rôle est d'épauler l'association de gestion dans l'exécution des activités de gestion et de renforcer progressivement ses capacités pour les conduire vers l'autonomie.
- **Les structures de gestion** (qui ne sont pas mentionnées dans le décret de création), sont au nombre de quatre :
 - o **Le Comité d'Orientation et d'Evaluation (COE)** a un rôle d'orientation stratégique, de contrôle sur la réalisation et l'exécution des mesures qu'il a définies, d'appui au comité de gestion (application de la loi, résolution des conflits, renforcement des capacités, recherche de financement) et enfin un rôle de lien entre l'AMP et les administrations centrales. Un règlement intérieur est prévu. *Il est présidé par le chef de la Région DIANA ou son représentant et comprend des représentants des districts concernés, des services déconcentrés des ministères intéressés, des collectivités territoriales décentralisées, des gestionnaires ou gestionnaires délégués et des représentants des communautés de base riveraines de l'aire protégée, ainsi que toute personne ou organisme choisi pour ses compétences particulières.* Le COE (commun à Ankarea et Ankivonjy) s'est réuni 1 fois à ce jour (le 2 juin 2014). Les communautés étaient représentées par les présidents des 2 associations et étaient présents également les représentants des princes.
 - o **Le Comité de Gestion (COGE)**, composé de WCS et de l'association Ankarea. Il a l'autorité formelle de décision, responsabilités et imputabilité. Chargé de la gestion opérationnelle sur le terrain, il coordonne la mise en œuvre des activités de l'AMP, selon le PAG :
 - Développement des documents de gestion (plans de travail annuels, budget annuel, rapports techniques et financiers, ...)
 - Développement des documents réglementaires : cahiers des charges relatifs aux différentes zones d'aménagement, textes légaux ;
 - Recherche de financements,
 - Activités de gestion : suivi, surveillance, développement d'AGR, sensibilisation ; développement des AGR,...
 - Information de la population
 - o **L'organe de gestion exécutive** est le WCS. Il est dirigée par le responsable WCS du Paysage Marin de Nosy-Be, assisté d'un animateur de terrain basé sur site ; en collaboration étroite avec les membres du bureau exécutif de l'association, il assure la coordination de l'ensemble des activités de l'AMP, y compris l'élaboration et l'exécution du Plan de Travail Annuel, la coordination des activités sur le terrain, l'organisation et la gestion opérationnelle de l'AP, la gestion des biens et des ressources (financières, matérielles et humaines) de l'AP et l'établissement des rapports techniques et financiers (avec l'appui du siège). Dans les faits, dans le cadre du projet Hafafi, l'équipe est plus importante : elle compte pour la partie conservation et gestion du milieu marin (WCS), un coordonnateur et un animateur de chaque NAP, et pour la partie activités alternatives (GRET), un coordonnateur, son assistant, et un animateur de chaque NAP soit 7 personnes.

- **L'organe consultatif** comprend les autorités locales, traditionnelles et religieuses, les secteurs publics, les secteurs privés, les associations locales et les ONG, les acteurs du développement et les médias, ainsi que toute personne ou organisme choisi pour ses compétences particulières.

Etant donné que ces structures de gestion et leurs missions ne sont pas prévues par le décret de création définitive, il convient de les insérer et de les reprendre dans le processus de délégation de gestion prévue par l'art. 5 du décret de création définitive.

LES ASSOCIATIONS POUR LA GESTION

Les associations des 2 NAP - Association pour la Gestion d'Aire Marine Protégée d'Ankarea et Association pour la Gestion d'Aire Protégée Marine et Côtière d'Ankivonjy – ont été créées par WCS pour la mise en place des NAP. Elles sont toutes 2 enregistrées officiellement depuis janvier 2012. Elles sont régies par leurs statuts et par le règlement intérieur.

Le PAG et diverses études de Charles Andrianaivojaona mentionnent par ailleurs qu'elles sont reconnues comme une organisation de pêcheurs autorisée à participer à la gestion de la pêche traditionnelle, selon l'arrêté n° 20562009 du 12 février 2009 ; mais ce texte, qui porte sur l'établissement des cartes professionnelles de pêcheur, ne répond pas au critère de gestion durable des ressources halieutiques, tels que défini par la loi GELOSE.

Membres : selon les statuts, tout le monde peut être membre, pour autant que la personne œuvre directement ou indirectement dans la zone, qu'elle soutienne les principes, objectifs et activités de l'association. La qualité de membre se perd par démission, destitution (le membre qui porte atteinte à la valeur de l'association est radié ou dissolution de l'association). Pour être membre il faut formuler une demande auprès du bureau exécutif de l'association Les droits et devoirs des membres de l'association sont fixés par le dina (voir paragraphe 5.2) et dans le règlement intérieur :

Droits des membres

- Toutes les parties prenantes concernées ont le droit d'assister à une assemblée générale, par contre seuls les représentants désignés ci-dessus ont le droit au vote et à la prise de décision.
- Tous les membres ont le droit d'être informés de l'administration de l'association

Devoirs des membres

- Respecter les règlements de l'association ;
- Préserver la valeur, instaurer la paix et être actif au sein de l'Association.

Sous-comités villageois

Un sous-comité villageois est mis en place au niveau de chaque village. Il rassemble les représentants des villages désignés pour 2 ans par les membres de l'association, et révoqués par eux si insatisfaction. Ils forment l'assemblée générale de l'association. Leur rôle est de collecter les idées des villageois et des organismes qu'il représente ; de participer à l'assemblée générale et de rendre compte auprès du village. Le remplacement provisoire d'un représentant se fait par autorisation écrite approuvée par le bureau exécutif avec précision de la validité de la durée de son rôle de remplaçant provisoire.

Les organes prévus dans les statuts sont les suivants :

- l'Assemblée Générale (AG), organe de décision et de délibération³⁷

³⁷ L'assemblée Générale a comme fonctions :

- Appliquer ou amender les statuts et règlement intérieur de l'association ;
- Expliquer les objectifs de l'association ;
- Faire connaître l'adhésion des nouveaux membres ;

- le bureau permanent/exécutif
- le commissariat de compte de l'association
- les 4 commissions (i) Communication et éducation environnementale ; (ii) Développement ; (iii) Conservation ; (iv) Surveillance des ressources naturelles.

Ces commissions prévues dans les statuts n'ont pas encore été mises en place.

L'association se réunit 3 fois par an (sauf sessions extraordinaires) ; à ce jour elles se sont réunies plus d'une dizaine de fois, avec une assemblée générale :

- en février 2015 pour Ankarea
- en janvier 2015 pour Ankivonjy

Le bureau exécutif comprend le Président, 2 vices présidents, 2 secrétaires (général et adjoint), 2 trésoriers, 3 conseillers dont les rôles respectifs sont présentés en annexe 8. Il sont élus par les membres de l'AG. Le bureau est investi de tout pouvoir pour agir au nom de l'Association. Les membres du bureau exécutif sont élus tous les 2 ans. Le bureau se réunit tous les 2 mois.

Tous les membres sont bénévoles mais défrayés pour leurs déplacements.

La liste des membres des associations, leur position au sein du village et leur position au sein de l'association et reportée en annexe (communiquée par le Responsable de WCS, 2015).

À **Ankarea**, l'association compte 24 membres appartenant à 14 villages différents, dont plus des trois quarts de la côte ouest. Chaque village est représenté par un à quatre membres. Le président, Antonjara MOUSSA, est un pêcheur du village de Ratapenjiky, nommé en raison de sa capacité à diriger, reconnu par certains mais contesté par d'autres. Les deux vices présidents sont des notables. On compte 5 femmes, dont 2 sont au bureau comme trésorières ; le secrétariat est assuré par 2 jeunes pêcheurs, parmi les six jeunes pêcheurs membres. Outre le chef *fokontany* et le prince, on compte 10 notables.

À **Ankivonjy**, on compte 40 membres appartenant à 13 villages ou hameaux. Le président est le Chef *fokontany* de Marotogny. L'association compte 5 femmes, dont 3 sont au bureau (les 2 trésorières et une secrétaire). 19 membres, soit près de la moitié, sont des responsables villageois (chef ou adjoint chef de *fokontany*, doyens, notables). 18 sont pêcheurs, dont 3 jeunes.

Mis à part les membres de bureau des Associations (Président, Vice-Président, Secrétaire, Vice-Secrétaire, Trésorière, Vice Trésorière), les membres sont constitués particulièrement des Comités de Contrôle et de Surveillance (CCS) et des agents de suivi de capture de pêche.

-
- Elire les membres de bureau et partager la responsabilité à chacun de membre ;
 - Elaborer le plan d'action de l'Association ;
 - Approuver le budget présenté par le bureau ;
 - Approuver les rapports d'activités.

	Ankivonjy		Ankarea		
	Membres	CCS	Membres	CCS	
Ambalihabe	5	3	Agnalakininy	1	1
Ambohangy	2		Ambafao	1	
Ampasimena	1	4	Ambariomidada	3	3
Ampasimirehoko	1		Ampagnitsoha	1	2
Ampohagna	5		Ampagnoara	1	
Amporaha	5	4	Amparimilay	1	
Andasibe	2		Ampasindava	2	
Antsoha	1		Andavakabiby	4	
Iranja Be	5	3	Andravorogna	3	1
Mahavanono	1		Antanamivony	1	1
Mangirakirana	3	4	Bevaoko	2	3
Marotogny	8	6	Marimbe	2	1
Milaorano	1		Miadana	1	
			Ratapenjiky	1	2
			Rantavato		1
			Antsako		1
Femmes	5			5	
Jeune pêcheurs	3			6	
Pêcheurs	11 (+4)			1	
Notables	19			12	
Quartier mobiles	1				
Communautés	1				
Total	40	24		24	16

A **Andrafiamana**, où la situation géographique et socio-économique est très différente, y compris à l'intérieur de la NAP ou le contexte social des *fokontany* sont très diversifiés, l'organisation institutionnelle est elle aussi différente. La gouvernance est partagée entre le gestionnaire ou le gestionnaire délégué, les communes, le secteur privé et les communautés locales. Il n'existe pas une seule association généraliste mais plusieurs associations à caractère professionnel, tourisme, ou producteurs (noix de cajou, riz parfumé, ...). Le comité local de conservation (KMT) assure la surveillance et le contrôle ; il compte également des membres des conseils communaux.

6.3. LA GOUVERNANCE DE LA NAP D'ANDRAFIAMENA ANDAVAKOERA

La gouvernance de cette NAP terrestre est différente de celle des NAP marines. Le décret de création de la NAP d'Andrafiamana Andavakoera stipule que :

Art. 4 : Le Ministère chargé des Aires Protégées est désigné gestionnaire de l'Aire Protégée Andrafiamana Andavakoera. La délégation de gestion peut toutefois être accordée par voie réglementaire à une ou des personnes publiques ou privées, laquelle détermine les termes de la délégation, les droits et obligations des parties.

Un Comité d'Orientation et de Suivi (COS), dont les membres sont nommés par arrêté régional, assure le suivi de l'exécution des actions découlant du présent décret. Il est présidé par la Direction Régionale du Ministère chargé des Aires Protégées, et est notamment constitué par des représentants de la Région, des services techniques déconcentrés concernés, des Communes concernées et des autres organismes ou personnes ressources choisis pour leurs compétences particulières.

Art.5 : Le mode gouvernance qui s'applique à l'Aire Protégée Andrafiamana Andavakoera est la gouvernance partagée entre le gestionnaire ou le gestionnaire délégué, les gestionnaires d'unité et les parties prenantes notamment les communautés locales.

Conformément au principe de gouvernance du Système des Aires Protégées de Madagascar tel que défini dans l'article 6 de la loi n° 2015-005 du 26 février 2015, le gestionnaire ou le gestionnaire délégué doit, dans le cadre de la gestion de l'Aire Protégée :

- s'assurer de la transparence et respecter le principe de responsabilité vis à vis des diverses parties prenantes et du public,
- respecter le principe de redevabilité,
- respecter le principe de partage équitable des avantages.

Ainsi, il n'est pas précisé si le mode de gouvernance de la NAP est de type conjoint ou collaboratif.

L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE

Selon le décret, le ministère chargé des aires protégées, est désigné gestionnaire de la NAP. Le PAG stipule que la gouvernance partagée de la NAP Andrafiarana Andavakoera se reflète sur trois niveaux :

- niveau 1 : *Comité du territoire* : Comité d'Orientation et d'Evaluation présidé par le DREEF Diana intégrant les services techniques déconcentrés, les partenaires locaux, les partenaires financiers
- niveau 2 : *Comité de gestion* regroupant les Communes et/ou associations des Communes
- niveau 3 : *Structures opérationnelles de base* au niveau des *fokontany*. Elles regroupent les associations locales et les Komity Miaro ny Tontolo iainana ou KMT

Le Comité du territoire a pour attributions d'évaluer l'avancement des activités par rapport aux objectifs, s'assurer de la cohérence des activités proposées au niveau du plan de travail annuel avec les résultats attendus du Projet, proposer d'éventuelles réorientations (stratégies d'intervention, activités,...) et de définir les appuis des membres du comité de territoire aux interventions.

Des attributions spécifiques du comité du territoire sont également définies dans le PAG, notamment pour la Région DIANA en tant que garant du développement régional :

- accompagner le gestionnaire délégué de l'AP dans la mise en œuvre des activités en relation avec les services techniques déconcentrés concernés au niveau régional : informations, arrêté régional,
- veille au respect du schéma d'aménagement et des règles globales de gestion de l'AP dans la gestion des actions de la Région et du Gouvernement central,
- informe tous les acteurs économiques, sociaux et environnementaux de la Région DIANA des actions, tenants et aboutissants de l'AP.

et de la DREEMF en tant que garant de l'atteinte des objectifs de la NAP.

- supervise et évalue par le biais d'indicateurs et de visites de terrain les interventions effectuées par le gestionnaire délégué,
- informe et mobilise la Région selon les attributions décrites ci-dessus, en fonction des besoins de gestion de l'AP au niveau Régional,
- mobilise les forces de l'ordre si besoin et assure les répressions des délits exercés au niveau des ressources naturelles de l'AP et l'aboutissement des poursuites des délinquants au niveau du Tribunal,
- informe le gestionnaire délégué des décisions stratégiques et juridiques prises au niveau régional et Ministériel.

Le comité est présidé par le DREEMF de la DIANA et comprend les services de contrôles de la DREEMF, la Région DIANA, les Directions et services techniques déconcentrés, des représentants des Associations locales, des partenaires financiers, du gestionnaire délégué, de Madagascar National Parks et du Comité Consultatif Tourisme, ainsi que toute personne ou organisme choisi pour ses compétences particulières.

Les associations locales sont constituées par les structures socioprofessionnelles : associations touristiques et les associations de producteurs.

Le comité de gestion constitue l'ancrage central opérationnel de la NAP. *Il est composé du gestionnaire délégué et du groupement des Communes concernées*, qui ont chacun des rôles bien différenciés.

Le gestionnaire délégué en tant qu'interlocuteur du Gestionnaire de la NAP assure la représentation de la NAP, contractualise avec tous les intervenants, coordonne et harmonise les actions suivant les PAG, met en place un mécanisme de financement durable, assure spécifiquement la conservation des blocs de noyaux durs, assure le renforcement de capacités du groupement des Communes, développe les actions de partenariat avec le secteur privé, met en œuvre d'un système de veille, d'aide à la décision pour l'aménagement du territoire conformément aux cahiers des charges, informe les parties prenantes, facilite la circulation des informations entre tous les acteurs, assure l'évaluation de la capacité de gestion des communautés de base et des autres acteurs dans la gestion, s'assure de l'envoi des rapports de délits venant des communautés, sur la base des contrôles systématiques effectués par ces derniers, auprès de l'administration forestière.

Le Groupement des Communes concernées qui est l'ancrage du développement durable du territoire de la NAP sur le long terme a pour attributions :

- la gestion des ressources naturelles : règlement des litiges entre *fokontany* limitrophes des Communes, mobilise des services régionaux, programme de reboisement, veille à la mise en application des règles et à la coordination des actions,
- le développement : programme de développement d'intérêt commun, fiscalité, partenariat avec des investisseurs,
- il défend l'intérêt de l'AP auprès des instances régionales et nationales.

Un comité technique est mis en place pour assurer la coordination, le suivi des actions, une réunion d'information et d'échanges ainsi que la définition d'appuis spécifiques dans la mise en œuvre. Ce comité technique est composé des intervenants directs dans la NAP.

Les Entités opérationnelles sont composées de chaque Commune concernée par la NAP et des Communautés locales.

Les KMT et les associations locales mettent en œuvre les plans d'aménagement et de gestion spécifiques des unités : contrôle de l'accès, prélèvements durables, contrôle de délits, respect du zonage,...; élaborent un plan de travail succinct et des rapports d'exécution, avec l'accompagnement du partenaire d'appui, et mobilisent les Communes et autres services compétents pour un appui à la réalisation de leurs attributions.

Les Communes assurent le développement humain durable de leur circonscription respective, tout en respectant le schéma global d'aménagement et des règles d'accès et de gestion et le règlement des litiges entre *fokontany* inclus dans sa circonscription, pour la gestion du développement local et des ressources naturelles (empiètement, zones de prélèvements,...).

6.4. DISCUSSION

On note des confusions et un manque de clarté dans plusieurs des éléments de la gouvernance :

SUR LE MODE DE GOUVERNANCE

Le mode de gouvernance affiché dans le PAG et celui décret ne sont pas les mêmes. Ainsi le PAG dit que « le mode de gouvernance qui s'applique à l'AMP Ankivonjy est la **co-gestion de type conjointe**, c'est-à-dire qui associe les parties prenantes dans la **prise de décision**, entre le gestionnaire ou le gestionnaire délégué (Wildlife

Conservation Society) et les communautés locales représentées par l'association ... », alors que selon les termes du décret, « le mode de gouvernance est **la cogestion de type collaboratif** entre le gestionnaire ou le gestionnaire délégué et les communautés locales », qui selon le COAP oblige le gestionnaire à consulter toutes les parties prenantes, dont les communautés locales, qui sont associées à la gestion mais n'ont pas de rôle décisionnaire. Ce point est essentiel et doit être clarifié.

SUR LE MONTAGE INSTITUTIONNEL

Pour la 1^{ère} fois, la gestion de l'AMP relève de la responsabilité conjointe des services de l'environnement et de la pêche, désignés co-gestionnaires, ce qui était essentiel pour la gestion de la partie marine et constitue une avancée majeure pour la gestion du milieu marin à Madagascar. Les responsabilités respectives des deux parties devront être clairement définies. Par ailleurs, même si elles délèguent la gestion, les 2 directions concernées, en tant que responsables, auront besoin de moyens dédiés pour assurer le suivi de la délégation. D'autre part, ces deux ministères ne sont pas seuls concernés par la gestion de la NAP marine ; ainsi par rapport aux enjeux pétroliers, le ministère chargé des hydrocarbures joue un rôle primordial au même titre que ces deux entités. La défense nationale joue également un rôle important dans la surveillance du milieu marin ... leur positionnement par rapport aux NAP doit être clarifié.

Le *COS/COE* (là encore le terme reste à définir clairement et en tous cas à homogénéiser dans tous les documents) est un organe placé au niveau de la Région. Le nombre de membres est trop élevé (26 personnes au 1^{er} COS), comme le reconnaît également le rapport du MRPA qui recommande d'avoir un comité plus restreint, ciblant les secteurs les plus influents ou les plus stratégiques et des représentants permanents « nommés » par les différentes entités ministérielles ; par ailleurs beaucoup de ces acteurs sont loin du terrain. Par ailleurs il existe un COS/COE par NAP dans la région (5 NAP marines et 4 NAP terrestres) et chacun se réunit deux ou trois fois par an. Ce montage semble un peu lourd et des économies d'échelle sont sans doute à trouver.

Le *Comité de Gestion (COGE)*³⁸ comprend le gestionnaire délégué et l'association d'Ankarea/Ankivonjy « qui se partagent l'autorité formelle de décision, les responsabilités et l'imputabilité ». Ce montage appelle plusieurs remarques : tout d'abord comme cela a été mentionné précédemment, c'est le mode de gestion collaboratif qui a été retenu dans le décret, et l'art. 6 du décret définitif oblige l'implication de la communauté locale dans le plan d'aménagement sans préciser le niveau d'implication (décisionnel ou uniquement consultatif ??).

Par ailleurs l'association dans son ensemble ne peut pas être co-gestionnaire, ce serait ingérable ; il faut considérer que l'association constitue une plateforme villageoise au sein de laquelle sont préparées les réunions du comité de gestion qui lui, prend les décisions ; seuls un petit nombre de membres de l'association sont membres du comité de gestion en tant que représentants villageois (1 ou 2 par village, élus par le village et représentatifs du village, dont les membres du bureau). Par ailleurs, le comité de gestion doit rassembler les différents acteurs qui interviennent dans la zone de la NAP, et pas uniquement les représentants des communautés villageoises.

Ainsi, *le secteur privé*, principalement les opérateurs touristiques, n'est pas membre du comité de gestion alors même qu'il est un acteur essentiel, notamment en termes de retombées économiques. Les représentants ont été invités lors des réunions et les PAGs leur ont été diffusés. Mais, au-delà du simple envoi du PAG, il est important de les informer précisément des règles de la NAP et de décider avec eux des modalités de leur

³⁸ A l'origine, dans la loi GELOSE, les Comités de gestion (COGE) sont les représentants des Communautés locales de base qui ont bénéficié d'un contrat de type GELOSE.

intervention, en considérant le mode de fonctionnement du secteur privé, très différent d'un mode « projet ».

Le rôle de *l'organe consultatif* n'est pas clair et certains acteurs comme les médias n'y ont pas leur place.

Il n'est pas mentionné de *comité scientifique*.

L'équipe de *gestion exécutive* compte les membres affectés de WCS, délégataire de la gestion : (i) le responsable WCS du paysage marin de Nosy Be, en poste au niveau du bureau de liaison de Nosy Be et (ii) les animateurs de WCS basés sur les sites, appuyés depuis Antananarivo par le (iii) directeur technique et (iv) le coordinateur des opérations du Programme Marin de WCS. Dans le cadre du projet HaFaFi, ils sont appuyés par le responsable et les animateurs du GRET. Compte tenu de l'étendue très importante des deux NAP et des difficultés d'accès, ce nombre reste modeste, notamment dans cette toute première phase de mise en œuvre qui nécessite une bonne animation. Il y manque actuellement une personne dédiée aux questions de tourisme ; dans le cadre du projet HaFaFi cette position est tenue par Fanamby, et parce qu'il s'agit d'un point essentiel en termes de retombées économiques, il faudra que Fanamby renforce sa présence sur le terrain en appui à l'équipe. La question de la pêche est essentielle ; la personne recrutée pour cette mission d'accompagnement n'ayant pas fait l'affaire, il faut envisager son remplacement.

Par ailleurs, la mission de terrain a révélé certaines difficultés relatives aux équipes, qui ont des répercussions sur la perception des communautés locales. Les équipes se présentent régulièrement sous le nom de leur O.N.G. plutôt que sous le nom du projet commun, si bien que les communautés font mal le lien entre conservation et développement des activités. La question de l'écoute (écoute des attentes des communautés) a également été soulignée par certains participants aux réunions.

SUR LES ASSOCIATIONS

En préambule, il faut préciser que de grandes différences existent entre les 2 NAP, qui s'expliquent à la fois par des raisons culturelles et géographiques, et qui peuvent être résumées comme suit :

Ankarea	Ankivonjy
Antakarana	Sakalava
Zone insulaire	Zone continentale
Eloignée de Nosy Be – oubliée des services	Plus proche de Nosy Be – échanges facilités
Ancrage culturel plus fort 2 clans antagonistes	
Faible niveau d'instruction (langage <i>merina</i> à l'école ³⁹)	Faible niveau d'instruction
Pas d'antécédent de projets	Des projets précédents (CLB - mangroves)
Associations préexistantes – Une association généraliste (environnement, développement) créée en 2001, Ezaka Mitsio , (200 membres), aujourd'hui inactive – Association des femmes (8 mai) – FRAM (Fikambanana Raiamandreny) Association des parents d'élèves – Pas d'association de pêcheurs mais le souhait d'en créer une	Associations préexistantes – Association des femmes (8 mai) – FRAM (Fikambanana Raiamandreny) Association des parents d'élèves – CLB (pendant 5 mois environ) Plusieurs petites associations démarrées dans certains villages (pêcheurs, jeunes...) mais aucune n'est aujourd'hui active
Une faible dynamique touristique (quelques visites des touristes de Tsarabanjina)	Dynamique touristique plus forte, notamment sur Nosy Iranja, liée à la proximité de Nosy-Be
Attentes vis à vis de WCS	Très bonne image de WCS

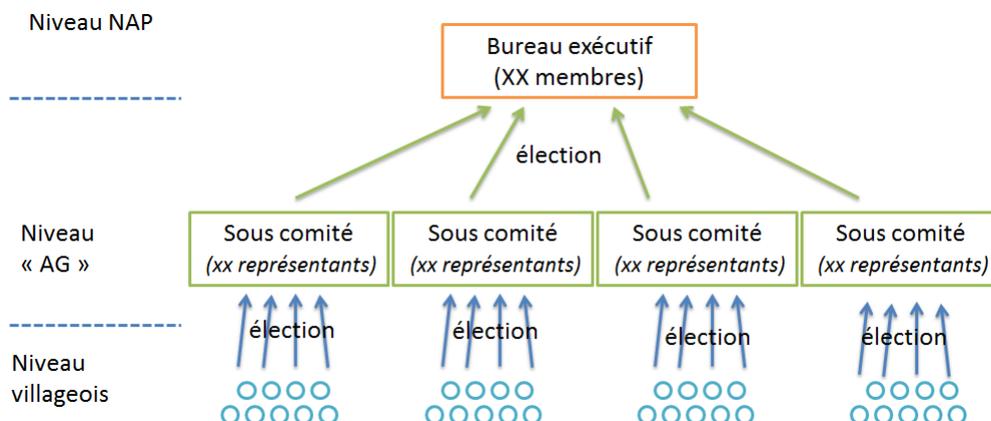
³⁹ Sachant que les *merina* sont les « ennemis »

Un grand décalage est donc constaté entre les deux AMPs sur la dynamique de mise en place des NAP, sur la motivation des communautés et sur leurs attentes. La compréhension et le dynamisme des populations de l'AMP d'Ankivonjy sont plus forts qu'à Ankarea.

Dans les 2 cas les associations de gestion ont été créées sous l'impulsion de WCS, pour répondre aux objectifs de création des NAP. A Ankivonjy, les populations étaient prêtes, convaincues pour la plupart du besoin de protéger la zone contre le pillage des ressources effectué par les migrants saisonniers, mais aussi d'assurer une meilleure gestion, compte tenu de l'augmentation du nombre de population. A Ankarea elles l'étaient sans doute moins.

Le statut et le mandat

La question des associations au sein des NAP n'est pas claire ; ni pour les communautés locales ni même pour les promoteurs du projet. Il existe à ce sujet des incohérences entre les statuts et le règlement intérieur : les statuts mentionnent que *tout le monde peut être membre, pour autant que la personne œuvre directement ou indirectement dans la zone, qu'elle soutienne les principes, objectifs et activités de l'association*, alors que le règlement intérieur mentionne comme membres les représentants des villages. **A ce jour, l'association est de fait constituée uniquement des représentants des villages, qui participent à l'assemblée générale.** La question de cette assemblée générale est également floue. Une assemblée générale réunit normalement l'ensemble des membres de l'association qui peut également compter, outre le bureau, un conseil d'administration (qui correspondrait ici aux représentants des villages).



De même, le rôle exact et le positionnement de l'association n'est pas clair. L'association est souvent confondue avec le comité de gestion et les membres d'une communauté villageoise sont nommés « sous-comité » ce qui porte à confusion. Dans plusieurs rapports la confusion est donc faite entre association/représentants villageois de l'association et comités de gestion. Les statuts des associations montrent clairement cette ambiguïté entre association et comités de gestion puisque le premier règlement intérieur des associations mentionnait comme membres, outre WCS, les représentants des villages, le maire, les représentants des services déconcentrés (environnement et pêche), les structures de concertation du district et de Nosy Be, les promoteurs touristiques. Si ces acteurs n'ont en effet pas leur place dans une association représentant les communautés villageoises, comme le faisait remarquer Christian Castellanet dans son évaluation, elles sont en revanche tout à fait légitimes à être membre d'un comité de gestion décisionnaire sur l'AMP, d'autant qu'il s'agit des acteurs les plus proches du terrain. Ce point est essentiel et sera repris dans les recommandations.

Les statuts et règlement intérieur demandent à être revus en ce sens, car ils comptent encore les services administratifs alors qu'il a été décidé que seuls les membres des communautés locales pouvaient adhérer.

De la représentativité

La liste des membres nous a été fournie par le coordonnateur de WCS. A ce jour, les associations comptent encore peu de membres, notamment à Ankarea. Le choix des représentants des villages et des membres du bureau s'est fait sur désignation des membres, en fonction de leur position et sur la base des compétences exigées par chaque poste. En général se sont les plus éduqués, ceux qui savent écrire qui ont été désignés.

À l'exception des femmes qui sont sous représentées, et dont les positions au sein du bureau sont celles de secrétaire ou de trésorière, les associations sont à ce jour relativement bien équilibrées à la fois en termes de représentativité des différents villages et en termes de diversité des fonctions tenues au sein des villages. La diversité de la représentation est plus forte à Ankivonjy.

Dans les deux cas les responsables et notables des villages –chef du *fokontany* et Raiamandreny - représentent près de la moitié des membres ce qui est essentiel, compte tenu de leur légitimité, pour conduire petit à petit la communauté à adhérer, mais qui peut, compte tenu du poids des notables, nuire à la représentativité de l'ensemble de la population car les notables n'ont pas l'habitude de consulter l'avis de ceux qu'ils représentent... et peuvent avoir tendance à prendre des décisions qui ne vont pas forcément dans le sens de l'intérêt des membres.. Plusieurs membres ont une fonction au sein de l'AMP : les jeunes pêcheurs sont souvent des CCS ou responsables du suivi des captures (CPUE). Ils prennent peu la parole actuellement mais leur fonction les conduira probablement à s'affirmer petit à petit.

A Ankarea, des revendications ont été formulées sur le président de l'association ; plusieurs personnes estiment qu'il n'a pas été élu démocratiquement ; d'autres estiment qu'il est légitime car il sait mener et restituer. Un travail important doit être réalisé dans cette NAP pour mieux engager la population.

De l'autonomie de fonctionnement

Le constat du rapport MRPA est que, « au sein des VOI, les acteurs les plus actifs se réduisent à un ou deux responsables, le président de l'association et celui du comité de la forêt ; il est précisé que dès l'instant où le rôle de la présidence n'est plus correctement assuré, la COBA manque de fonctionnalités internes et d'initiatives et qu'au final elle tombe en léthargie ».

L'évaluation de l'efficacité de la gestion des associations des 2 NAP a été réalisée dans le cadre de la construction du PAG, sur la base de 12 critères entrant dans 4 catégories :

- Le partage de responsabilité
- La gestion financière et logistique
- La capacité technique et stratégique de l'organe d'exécution
- La capacité de faire appliquer la loi

Les conclusions indiquent une capacité de gestion moyenne en raison des faibles résultats obtenus aux critères relatifs (i) au niveau de financement et de pérennisation de la gestion, (ii) de la faible capacité de compréhension et de gestion des communautés locales, ainsi que (iii) des limites actuelles dans la mise en œuvre du dina. La mission de terrain confirme cette faible capacité à Ankarea et à Ankivonjy, où elle est toutefois légèrement supérieure. De plus, l'étude socioéconomique diligentée par WCS montre que plusieurs associations qui avaient été mises en place lors de projets précédents ne sont aujourd'hui plus actives.

Encore aucune réunion⁴⁰ n'a été organisée à l'initiative des Associations. Elles sont toutes portées et animées par WCS. Il n'y a eu à ce jour qu'une seule AG par NAP et il y a semble-t-il très peu de réunions préparatoires dans les villages avant l'AG. Quant à la restitution aux villageois des décisions prises en réunions, élément essentiel pour renforcer l'appropriation, celle-ci est rarement faite. Dans un cas comme dans l'autre, mais plus particulièrement à Mitsio, la dispersion des membres rend difficile la concertation au sein de l'association. Le président de l'association d'Ankivonjy mentionne toutefois une réunion tous les 2 mois.

Les commissions thématiques proposées sont intéressantes mais ne sont pas encore opérationnelles. On peut s'interroger sur la pertinence du nombre de 4 membres retenu dans le règlement intérieur. Nous y reviendrons.

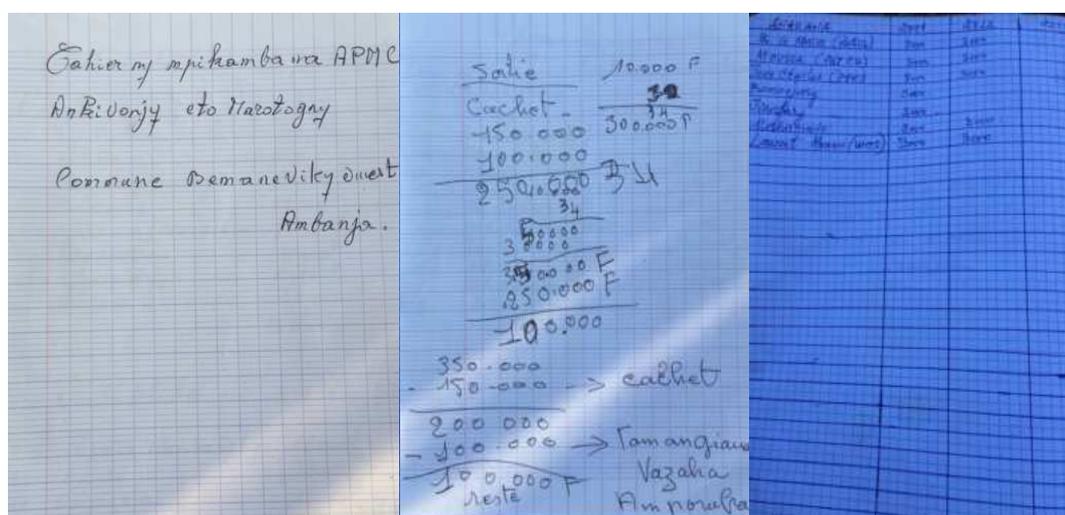
Les associations sont donc à ce jour encore faibles et très peu autonomes et il faudra sans doute de nombreuses années, avec un accompagnement et un renforcement de capacités importants, sur une longue période, pour arriver à une certaine forme d'autonomie.

La gestion financière

Selon les statuts, les ressources de l'Association proviennent des cotisations des membres ; des activités de l'association ; des subventions nationales ou internationales ; des aides financières en provenance des personnes physiques ou morales ou d'autres organismes ; des legs, donations et toutes autres ressources licites de financement dont les fruits de ses activités. Le règlement intérieur précise que la cotisation annuelle est de 1000 Ar à Ankarea et de 2000 à Ankivonjy et que le non-paiement de cette cotisation entraîne la radiation.

Les cahiers des comptes sont tenus dans les 2 NAP par les trésoriers respectives des deux associations. Leur analyse montre que le paiement de ces cotisations n'est pas à jour. Elles ont été payées durant 1 ou 2 ans, essentiellement par les membres qui ont des responsabilités au sein du bureau, et ne sont plus payées depuis. L'utilisation des fonds est décidée en AG.

Le constat du rapport MRPA est que dans la plupart des cas les membres n'arrivent guère à honorer leur contribution. Vu le faible montant des cotisations, c'est sans doute plus une question de volonté/intérêt que de capacité à payer. L'association doit démontrer les bénéfices apportés par l'adhésion, pour que les communautés y adhèrent plus massivement et soient prêtes à participer financièrement. Aujourd'hui ces bénéfices ne sont sans doute pas évidents pour les communautés.



6.5. RECOMMANDATIONS EN MATIERE DE GOUVERNANCE

Le diagnostic montre qu'un énorme travail a été accompli en 5 ans pour conduire avec succès à la création des 2 NAP d'Ankarea et d'Ankivonjy et à l'engagement des communautés. Nous avons rencontré des communautés informées, le plus souvent engagées et dynamiques ; et des responsables travaillant dans des conditions difficiles mais totalement investis dans leur mission.

En termes de gouvernance, il ressort de l'analyse une grande complexité du système, avec un mille-feuille institutionnel et une complexité réglementaire (recouvrement, lacunes, inapplicabilité) ainsi qu'une confusion et un manque de clarté dans plusieurs des éléments de la gouvernance locale. Issues du diagnostic, les recommandations suivantes, qui sont loin de répondre à toutes les questions, se proposent d'améliorer certains de ces points.

Il faut rappeler combien la tâche est difficile et que l'autonomisation d'une AMP prend déjà des années dans des conditions de pays développés, donc beaucoup plus dans des conditions politiques et sociales telles qu'à Madagascar. Le travail sera ardu et nécessitera un appui sur du très long terme ; il faut espérer que des moyens pérennes seront là pour accompagner les communautés au risque, sinon, de voir tous les efforts anéantis. Nous en avons des exemples dans la région.

Considérant le diagnostic et les prescriptions développées par le CoAP ainsi que les décrets de création des AMPs, en matière de gouvernance, le schéma de gouvernance suivant est proposé. Il se base sur l'existant, mais aussi du principe développé par le CoAP sur la juste répartition des rôles, des fonctions et des responsabilités entre le gestionnaire de l'Aire protégée et les diverses parties prenantes concernées en matière de création et de gestion de l'Aire protégée.

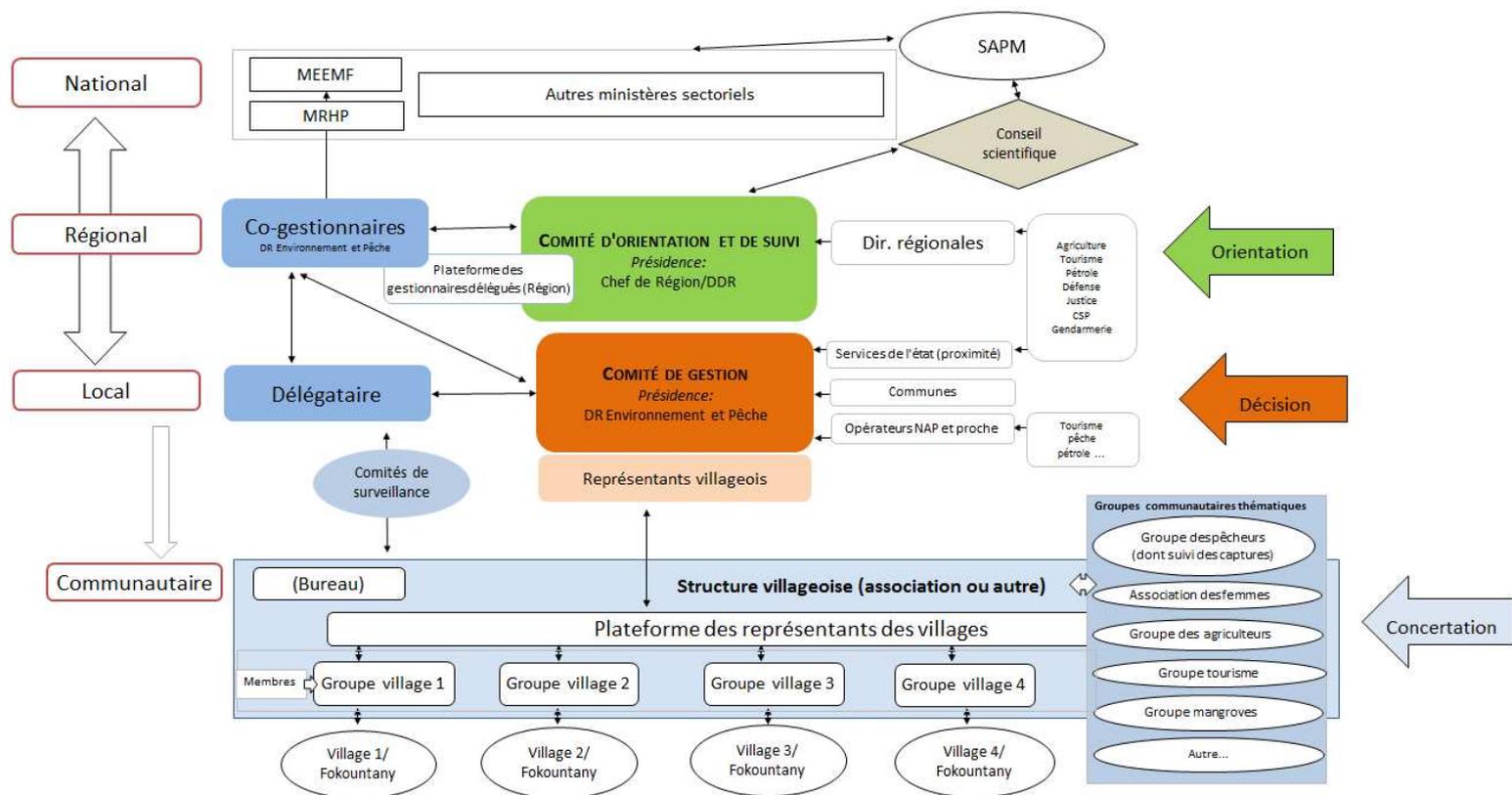
Le schéma de gouvernance et d'organisation institutionnelle ci-dessous illustre les niveaux de gestion, les outils de travail et les grandes lignes de responsabilités des différentes parties prenantes.

Les principes qui nous ont guidés pour les niveaux de gestion et les attributions sont les suivants :

- clairement distinguer les différents organes et notamment les associations du comité de gestion,
- rapprocher l'organe de décision du terrain et y inclure tous les acteurs du territoire,
- renforcer les responsabilités de chaque entité dans la cogestion de type collaboratif,
- en particulier, renforcer la participation des services déconcentrés de l'État et les collectivités décentralisées à la gestion sur le terrain. Sans une prise en main par l'Etat de sa mission régaliennne, tous les efforts consentis ne seraient pas viables.
- assurer une complémentarité d'actions, éviter les doublons et les « flous » en matière d'attributions : établir des lignes de responsabilités claires et assurer un flux transparent des informations sur les processus et les institutions (imputabilité)
- faciliter la mobilisation et une intervention/décision rapide et efficace,
- alléger les coûts de fonctionnement de la structure de gouvernance.

Ainsi, trois niveaux sont proposés :

- Niveau 1 : orientation et évaluation globale de l'atteinte des objectifs des Aires Protégées,
- Niveau 2 : décisionnel sur les opérations à mener,
- Niveau 3 : opérationnel/exécutif.



NIVEAU 1 : COMITE D'ORIENTATION ET DE SUIVI DES AMP

Tenant compte de la politique de décentralisation et de déconcentration en vue, mais également des responsabilités de cogestion attribués aux Directions Régionales dans le cadre du Décret de création des AMPs, cette structure se situera au niveau de la Région.

Afin de permettre une économie d'échelle, il est proposé un COS régional unique qui traiterait des sujets afférents à l'ensemble des AMPs de la Région.

Attributions du COS :

Rôle d'orientation

- Fixe les grandes orientations stratégiques du réseau régional des AMP, en cohérence avec le PRD et les documents stratégiques régionaux (SRAT, SRDE,...),
- Conseille, sur cette base, les gestionnaires délégués sur les orientations de gestion des AMPs,
- Assure la cohérence et la synergie intersectorielle et définit, pour se faire, les appuis à apporter dans la réalisation des actions de gestion par les membres du COS, selon leurs compétences,
- Facilite la mise en place de partenariats techniques et financiers,
- Assure le traitement des « grands dossiers » dépassant les compétences des deux autres niveaux de gestion : cas du Pétrole,
- Assure le lien avec le niveau central ; défend et soutient les enjeux et les intérêts des AMPs, de leurs acteurs et bénéficiaires locaux et régionaux,
- Assure un partage d'expériences entre les acteurs des AMPs de la Région, et éventuellement avec les Aires Protégées Terrestres (APT),
- Joue un rôle de leader dans la communication, l'information et l'animation dans toutes actions touchant les AMPs dans le développement régional,
- Participe à la résolution d'éventuels conflits entre les gestionnaires délégués et les autres acteurs de développement dans la Région,
- Participe à la mise en place de mécanismes de financement durable de la gestion des AMPs.

Rôle d'évaluation

- Évalue l'état d'avancement de l'atteinte des objectifs de gestion des AMPs, sur la base d'indicateurs mesurables et pratiques,

En tant qu'entité responsable d'une coordination des actions au niveau régional, le COS doit être le garant de la compatibilité des choix de développement régionaux sur les territoires protégés et le précurseur et l'animateur d'un partenariat efficace et cohérent entre les acteurs de la conservation et du développement.

Les gestionnaires délégués des aires protégées ne peuvent prétendre et ne prétendrons jamais apporter tous les services liés au développement durable (capacité d'absorption, moyens, compétences) : santé, éducation, agriculture, élevage, Ce qui signifie que les besoins de développement de la zone concernée par les AMPs et des communautés locales doivent être assumés à d'autres niveaux par le biais des Communes et des Régions, des politiques et actions ministérielles, des interventions de programmes sectoriels régionaux et/ou nationaux, par le secteur privé, les projets des divers bailleurs et autres. Il est de la responsabilité du COS d'assurer la complémentarité et la synergie des actions sur les territoires des NAP.

Les membres du COS :

Il est important de fixer un nombre limité de membres permanents du COS afin de pouvoir prendre des décisions adéquates et surtout de maîtriser les coûts des réunions.

Présidence : Chef de région/Directeur du Développement Régional (DDR)

Membres :

- Directeur Régional de l'Environnement, de l'Ecologie, de la Mer et des Forêts
- Directeur Régional des Ressources Halieutiques et de la Pêche.
- Directeur Régional de l'Aménagement du territoire
- Directeur Régional de l'Agriculture
- Directeur Régional de l'Élevage
- Directeur Régional du Tourisme
- Directeur Régional des Hydrocarbures
- Responsable régional du CPS
- Commandant de Groupement de la Gendarmerie

Secrétaire de Séance (tournant) : un délégué de gestion nommé par le Président.

Participants actifs : les gestionnaires et gestionnaires délégués des AMPs qui se réunissent au préalable au sein de la plateforme des gestionnaires d'AMPs, à l'invitation du DDR.

Observateurs et personnes ressources :

- Maires ou représentants des Maires (cas où y a plusieurs Communes qui sont concernées par une AMP) des Communes concernées par les AMPs,
- Chefs de districts,
- Partenaires techniques et financiers,
- Opérateurs économiques régionaux, notamment pêche (représentant des armateurs, mareyeurs ???) et tourisme (office du tourisme),
- Opérateur pétrolier,
- Directions centrales de la Mer et des APTs.

D'autres entités peuvent être invitées à la réunion, en tant qu'entité ressource et observateurs, suivant un besoin d'éclairage et/ou d'informations pointues sur la gestion des AMPs et/ou des sujets à traiter.

Les membres du COS doivent être nommés par Arrêté Régional et sont nominatifs. Ceci, afin d'assurer une continuité dans les processus de décisions.

Fonctionnement :

- le COS se réunit une fois par an (une journée), ou en réunion extraordinaire et des visites de terrain suivant une ou des thématiques spécifiques sont à organisées une fois par an,
- les réunions sont convoquées par le président,
- une réunion préparatoire de la plateforme des gestionnaires d'AMPs est organisée par le DDR pour discuter des points à faire remonter au COS,
- l'organisation opérationnelle des réunions incombe aux co-gestionnaires des AMPs (Directions Régionales),
- les frais afférents à l'organisation des réunions sont pris en charge par les gestionnaires délégués d'AMPs de la Région. L'organisation ici, concerne les déplacements et éventuellement les per diems, pause-café,...La région DIANA fournit la salle de réunion et les équipements de projection,
- le compte-rendu de réunion est réalisé par le secrétariat de séance

Outils de travail :

- rapports & plans de travail touchant les indicateurs de gestion,
- rapports sur le respect des cahiers des charges,
- politiques Ministériels,
- PRD, SRAT, SRDE,

Renforcement de capacités :

Les Co-gestionnaires et les gestionnaires délégués informeront d'une manière pratique les membres permanents du COS sur les tenants et aboutissants des AMPs.

Point d'éclaircissement à voir :

Conformément à la loi 2014-021, relative à la représentation de l'Etat, le Préfet représente l'Etat au niveau Régional. Il doit assurer les fonctions d'appui et de conseil aux Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD), notamment la Région. Il veille à la mise en œuvre de la politique générale de l'Etat dans le cadre de son ressort territorial et a autorité sur les chefs des services déconcentrés de l'Etat implantés dans son ressort territorial.

Avec la nomination récente du Préfet au niveau Régional, il est judicieux d'assurer une conformité de cette loi, soit par une mise en cohérence des deux textes (représentation de l'Etat et le décret de création des AMPs) ou une délégation expresse émanant du Préfet aux Directions Régionales concernées pour la cogestion (coprésidence du COS) des AMPs.

Remarque : la possibilité de créer un **comité scientifique** national commun à toutes les NAP marines devra être étudiée.

NIVEAU 2 - L'ORGANE DECISIONNEL : LE COMITE DE GESTION DES AMPs (COGE)

Le comité de Gestion est l'organe de décision de toutes les actions à entreprendre dans la gestion et le développement des AMPs, sur la base des orientations convenues au niveau du COS, tout en tenant compte des obligations du gestionnaire délégué décrites dans le contrat de délégation de gestion et du cahier des charges. Présidé par les co-gestionnaires, ce comité rassemble l'ensemble des acteurs de l'AMP, suivant en cela le principe de subsidiarité qui attribue la responsabilité et l'autorité de gestion aux institutions qui sont les plus proches des ressources.

Attributions :

- Entérine les axes de travail et priorise les actions à mener pour la gestion des AMPs, dans le cadre du plan d'aménagement et de gestion (PAG), et des besoins de gestion et de développement des communautés locales à court et à moyen terme,

- Valide les plans de travail et rapports d'activités (semestriels et annuels), les approches et démarches d'intervention,
- Assure le suivi de la gestion technique, administrative et financière,
- Définit et précise les rôles et responsabilités de chaque entité dans la mise en œuvre des actions,
- Assure le partage des informations aux membres,
- Veille à la coordination et à la synergie d'actions des différents acteurs sur le terrain,

Les membres du COGE :

Présidence

- Directeur Régional de l'Environnement, de l'Ecologie, de la Mer et des Forêts,
- Directeur Régional des Ressources Halieutiques et de la Pêche.

Membres permanents :

Collèges des collectivités décentralisées

- Chef(s) de District(s),
- Maire(s) concerné(s) par l'AMP,

Collège des services déconcentrés: Services de proximité des départements ministériels : Environnement, Ressources Halieutiques, Agriculture, Elevage, Tourisme, Gendarmerie,

Collège des communautés locales

- Bureau de l'association de gestion,
- Représentants des villageois,
- Autorités traditionnelles et coutumières,

Collège des opérateurs

- Opérateurs touristiques de la zone,
- Opérateurs de pêche,
- Opérateurs pétroliers ????

Organismes de développement intervenant directement sur la zone,
Partenaires financiers,
Gestionnaire délégué de l'AMP

D'autres entités peuvent être invitées à la réunion, en tant qu'entité ressource et observateur, suivant un besoin d'éclairage et/ou d'informations pointues sur la gestion des AMPs et/ou des sujets à traiter.

Observateurs et personnes ressources :

- comité de surveillance et de suivi,
- plateformes de concertation

Fonctionnement :

- Les réunions se déroulent 2 fois par an : une planification annuelle (chef-lieu de District) et un suivi semestriel (sur le terrain),
- Les réunions sont convoquées par le Président,
- l'organisation opérationnelle des réunions incombe au gestionnaire délégué,
- les frais afférents à l'organisation des réunions sont pris en charge par le gestionnaire délégué avec une contribution des acteurs,
- L'intérêt de nommer un bureau, qui puisse suivre la mise en œuvre des décisions du COGE est à étudier avec le COGE. Il veillera à la cohérence des actions définies dans les plans de travail annuels avec le PAG et les obligations du gestionnaire délégué. Le nombre des personnes composant ce comité peut être ajusté en conformité avec les grandes thématiques d'actions (thématique secteur privé, thématique développement social, thématique conservation,...). Les membres seront désignés à chaque début d'année (réunion de validation du PTA) et peuvent être tournants au sein des membres permanents du COGE, chaque année.

Outils de travail :

- Procès-verbaux de réunions du COS,
- Cahier des charges du gestionnaire délégué
- Rapports & plans de travail,
- PAG et Plan communal de développement (PCD).

Actions à mener pour la fonctionnalité du COGE :

- identification des représentants des *fokontany*/villages concernés par l'AMP pour constituer le comité des représentants des communautés locales dans la gestion. L'Association doit être retouchée dans ce sens afin d'adapter son statut et son fonctionnement. Ces représentants siègent au COGE.

NIVEAU 3 : L'ORGANE D'EXECUTION : LE GESTIONNAIRE DELEGUE

Le délégataire se voit confier la gestion de l'AMP par le(s) gestionnaire(s), dans le cas présent la direction régionale chargée de l'environnement et la direction régionale chargée de la pêche.

Le contrat de délégation et le cahier des charges précisent les obligations techniques et administratives de chaque partie (Directions régionales et WCS), et explicite les règles d'intervention applicables par le titulaire du contrat. Celui-ci devra clairement établir ce qui reste de la responsabilité des co-gestionnaires, ce qui est délégué aux gestionnaires, ce que le gestionnaire délégué peut lui-même déléguer aux communautés locales ou aux autres acteurs dans le cadre de conventions, notamment dans le domaine de la gestion des pêches.

Les co-gestionnaires sont responsables vis-à-vis des parties prenantes et du public. Ils :

- Développent le cahier des charges de la délégation, sur la base du PAG,
- Mettent en place et président le COGE, avec l'assistance du délégataire,
- Assurent le suivi, l'évaluation et le contrôle de l'aire protégée, avec l'appui du COS. Pour ce faire, avec l'assistance du délégataire, ils mettent en place et rendent opérationnel un système de suivi et d'évaluation du contrat de délégation de gestion (outils, plan de suivi évaluation, canevas de rapport, indicateurs.....) à annexer au contrat,
- Assurent le contrôle et la poursuite judiciaire des délits commis à l'intérieur de la NAP, sur le domaine marin (pêche) et sur le domaine terrestre (environnement),
- Appuient le délégataire, par le biais du COS, dans la résolution des difficultés relatives aux problèmes à dimension intersectorielle,
- Assurent, par le biais du COS, la coordination et la synergie intersectorielle en matière de conservation et de développement,
- Respectent le devoir de transparence.

Le gestionnaire délégué

Attributions

Mise en œuvre du PAG

- Assure la mise en œuvre du Plan d'aménagement et de gestion de l'AMP, et pour se faire, coordonne et harmonise toutes les interventions des partenaires et collaborateurs dans l'AMP, dans le respect du PAG,
- Pour ce faire, contractualise avec les acteurs, pour une coordination et un suivi des actions : opérateurs, communautés de base et autorités locales,
- assure l'accompagnement et le renforcement de capacités de ou des Commune(s) concernée(s) pour la réalisation de leurs attributions, vers une autonomie technique et financière,

- décide des actions / approches non conformes aux objectifs de gestion de l'AMP et de la politique du Ministère chargé des AMPs (sur une base contractuelle),
- Elabore le plan d'affaires et met en place un mécanisme de financement durable des activités de gestion de l'AMP,
- Assure la formation continue des agents dans l'animation et l'appui technique aux communautés.

Consultation et concertation

- met en place et accompagne les procédures de consultation et de concertation au sein des communautés locales et avec les autres acteurs,
- facilite la circulation des informations entre tous les acteurs dans l'AMP : organisation de réunion périodique, informations par courrier électronique,
- assure, en collaboration avec les co-gestionnaires, l'évaluation de la capacité de gestion des communautés de base et des autres acteurs dans la gestion.

Redevabilité vis-à-vis de l'Administration chargée des Aires Protégées

- élabore et transmet au comité de gestion et au comité d'orientation l'ensemble des documents administratifs destinés à la gestion (plans de travail, rapports annuels, budget, proposition de révision du PAG),
- informe les parties prenantes, plus particulièrement la DREEMF, DRHP et la Région, de l'avancée, des blocages et/ou contraintes dans la mise en œuvre des actions,
- collecte, analyse les informations pertinentes pour la gestion de l'AMP dans les divers domaines :
 - o écologique : indicateurs de l'état de santé des ressources naturelles – espèces/habitats cibles,
 - o usages : suivi des usages pêche (dont évolution des CPUE)/agriculture, tourisme (suivi de la fréquentation...),
 - o gouvernance : degré d'autonomie des associations, implication de services décentralisés et déconcentrés... (C. Castellenet propose certains indicateurs dans son évaluation),
- développe un système interne d'évaluation, sur la base d'indicateurs dédiés, (tableau de bord), pour évaluer l'efficacité de sa gestion et en redéfinir les modalités si nécessaire,
- gère une base de données et assure une facilité d'accès à toutes les parties prenantes,
- informe régulièrement les ayants droits sur l'état de santé de l'AMP (résultats des suivis environnementaux, suivis sociaux et économiques),
- met en œuvre un système de veille, d'aide à la décision conformément aux cahiers des charges.

Partenariats et représentation

- développe les actions de partenariat avec le secteur privé, les porteurs de projet de développement ayant un impact sur le territoire de l'AMP
- développe des actions de partenariats pour la promotion de la destination touristique (avec les opérateurs et l'office régional du tourisme),
- représente l'AMP au niveau national, international, et des partenaires financiers,
- membre de la plateforme régionale des gestionnaires d'AMP, il assure des échanges d'expériences réguliers avec ses pairs.

Appui à la mise en œuvre de la gestion communautaire

- assure le suivi et le renforcement de capacités des communautés de base,
- assure un suivi régulier des activités, dans le cadre de la convention de gestion communautaire,
- appuie les communautés de base dans l'élaboration des rapports d'activités (semestriel et annuel) et les plans de travaux (semestriel et annuel),
- établit un rapport annuel d'évaluation de l'efficacité de gestion des communautés de base,
- s'assure de l'envoi des rapports de délits venant des communautés, sur la base de surveillances systématiques effectués par ces derniers, auprès des administrations compétentes.

Fonctionnement et prise en charge :

- Le Gestionnaire délégué est autonome dans la gestion technique de ses interventions suivant les bases contractuelles avec le Ministère chargé de l'Environnement,
- Il assure la recherche des moyens techniques et financiers pour la réalisation de ses attributions,
- Il perçoit et gère les recettes dégagées par l'AMP. L'utilisation des recettes doit être précisée dans le contrat avec le Ministère chargé de l'Environnement.

Composition des équipes

Aujourd'hui l'équipe en place est plus une équipe de projet qu'une équipe d'unité de gestion d'une AMP. Nous raisonnons ci-dessous en termes d'unité de gestion.

Le travail du MRPA a fait une analyse de la composition des unités (ou structure) de gestion des aires protégées de catégorie V et VI. Ce travail souligne que le nombre de personnes employées par le gestionnaire d'une AP est généralement insuffisant pour conduire efficacement toutes les activités dans les aires protégées, ce qui est le cas pour les deux NAP étudiées notamment compte tenus de leurs surfaces et des difficultés d'accès. Sur la base des NAP étudiées, le rapport MRPA conclut que la structure optimale est réduite aux cinq grandes fonctions suivantes :

- (1) La direction de l'aire protégée ;
- (2) Trois postes techniques, qui travaillent avec les agents de terrain, recrutés localement pour (2) la conduite des actions de conservation, (3) l'administration des activités de développement local, (4) la communication et enfin (5) la gestion administrative et financière et les services d'appui.

Outre le fait qu'il n'y a pas suffisamment d'agents sur le terrain pour assurer l'animation des communautés locales dans les NAP qui nous concernent, une équipe optimale devrait comporter les responsabilités suivantes ; l'idéal serait une personne par poste de responsabilité, mais si les moyens ne sont pas suffisants, la répartition des responsabilités doit être claire au sein de l'équipe :

- une personne chargée de la conservation marine, de la gestion et valorisation des ressources halieutiques ; cette personne doit être le chef d'équipe, pour une NAP marine ;
- une personne chargée de la surveillance et du contrôle, chargé de coordonner les CCS, de synthétiser les rapports, d'être leur relais vers les forces de police judiciaire si nécessaire, et d'assurer le suivi des procédures ;
- une personne chargée des questions de développement (notamment agricole, et gestion de l'environnement terrestre (îlots et côtiers : bois, feux,...et autre) ;
- une personne chargée des questions de sensibilisation, éducation et formation des communautés ;
- il manque également une personne chargée du développement de l'écotourisme et des relations avec les opérateurs touristiques locaux. Dans le temps du projet, ce travail relève de la responsabilité de Fanamby et nécessite de sa part

une présence plus soutenue pour développer les activités et accompagner les communautés locales dans le développement de l'écotourisme.

- La mission scientifique est dévolue au siège à Tana qui organise le suivi des récifs et le suivi des captures, assure la gestion des données, développe les bases de données et analyse les résultats.

La gestion administrative est financière peut soit faire l'objet d'un poste supplémentaire, soit être affectée au chef d'équipe.

Les personnes de l'équipe doivent être formées à l'animation des communautés, sur la base des méthodes développées, notamment à Madagascar pour la formation d'animateurs villageois en milieu rural.

LA STRUCTURATION DES COMMUNAUTES LOCALES

Les communautés locales sont au centre des préoccupations dans le développement durable de l'AMP. Elles sont très sensibles à la diminution de leurs ressources, au braconnage et au pillage, elles ont à cœur de protéger ces ressources et notamment d'endiguer les migrants. C'est ce qui constitue actuellement, et fréquemment dans les AMP ailleurs dans le monde, le moteur de l'acceptation sociale de l'aire protégée.

De nombreux travaux ont analysé les succès et les échecs de la gestion communautaire tant à Madagascar qu'à l'extérieur. A Madagascar les analyses montrent que peu de transfert de gestion sont aujourd'hui effectifs. Les raisons des échecs sont souvent liées à l'absence de connaissance approfondie des perceptions des acteurs de leur territoire et de la gestion des ressources, différentes selon les porteurs d'enjeux, de bonne compréhension de l'organisation sociale des communautés, des pouvoirs locaux, des chemins coutumiers de prise de décision, de concertation et consultation entre les villageois au sein d'un village et entre les villages, de connaissance des modes traditionnels de gouvernance des ressources ... (Voir travaux de Dahou, Muttenger, Cormier Salem, Fauroux, Godefroy...). Elles sont également dues au fait que l'Etat et les services déconcentrés ne jouent pas leur rôle dans le processus de gestion des ressources naturelles.

«Après des décennies où le développement a été conduit sur la base d'innovations techniques, la dimension sociale de développement assumée par la participation et la gestion partagée reste encore en deçà des espoirs fondés. En effet, l'illusion participative est trop souvent accompagnée d'une illusion simplificatrice donnant à voir une communauté d'intérêt de populations quasi homogènes là où existent, en réalité, des interactions complexes et conflictuelles entre acteurs locaux qui n'ont ni les mêmes pratiques, ni les mêmes stratégies. Le discours anglo-saxon sur l'«empowerment» vise à renforcer le pouvoir des acteurs locaux et appuyer la conduite du changement. Dans le contexte de l'Ouest malgache où la participation est illusoire, cette ambition ne fait que consolider les rapports de force en présence (Fauroux, 2003) ».

Dans le cas de nos AMP, cette connaissance fait défaut pour asseoir durablement l'organisation de la participation communautaire à la gestion. Un travail avec les coordonnateurs et animateurs qui connaissant bien le terrain permettrait sans doute de mieux cerner ces questions. Le fait est que toutes les associations qui avaient été préalablement mises en place, à l'exception des associations de femmes et celles de parents d'élèves, sont aujourd'hui inactives.

Les communautés ont été organisées en associations pour le besoin des AMP. Le diagnostic montre donc des associations récentes encore incapables à assumer des responsabilités sans être étroitement accompagnées, et ce probablement pendant longtemps. Elles ont pour objet d'assurer la cogestion, avec le délégataire, dans le cadre d'une gouvernance participative. Leur attribution principale est de participer à la prise de décision au sein du COGE, et à la mise en œuvre du PAG. Découlant du cahier des charges du délégataire, lui-même issu du PAG, une convention de gestion

communautaire comme outil spécifique de participation des communautés locales doit être établie (CoAP).

Organisation et représentation au comité de gestion

L'analyse du terrain, confrontée aux propositions faites au cours de l'atelier, conduit donc à rester prudent sur la structuration des communautés locales pour leur participation à la gestion.

Il est recommandé de faire une analyse approfondie du contexte social et coutumier local de la zone pour identifier la structure la plus pertinente au regard des besoins de gestion.

La question à se poser est : quelle est la structure la plus appropriée pour que les communautés se sentent impliquées dans les décisions et la gestion, soient informées des actions qui se déroulent dans leur terroir/territoire et au final s'approprient l'AMP.

Les propositions des participants à l'atelier montrent une diversité de possibilités:

- L'association, qui pour certains est nécessaire pour la convention de gestion communautaire,
-
- Pour plusieurs, il convient de s'appuyer davantage sur les structures traditionnelles existantes : le *fokontany* ou encore le *fokonolona*, en mettant à jour une assise juridique. Car, une association pourrait laisser de côté les populations qui ne peuvent pas honorer les cotisations fixées ; et à cet effet, la représentativité peut être biaisée.

Ces différents types de structures communautaires et la portée de la participation des communautés locales (cogestion) devront être précisés dans le décret d'application du COAP, qui devrait se pencher, entre autres, sur les questions de convention de gestion communautaire.

A Ankarea et Ankivonjy, selon notre point de vue, les associations constituent les plateformes de concertation à l'échelle des NAP. Elles sont le relais entre les communautés villageoises et le comité de gestion, au sein duquel elles sont représentées par des membres élus et représentatifs de la diversité géographique et socio-professionnelle des NAP, et qui participent à la prise de décision. L'organisation de l'association doit être revue pour répondre à ce schéma.

A ce jour il existe une association par NAP qui rassemble quelques membres (40 à Ankivonjy et moins de 30 à Ankarea, sur respectivement 3000 et 1300 habitants dont 50% seulement a plus de 15 ans soit de l'ordre de 1% de la population « active ») et qui se réunit périodiquement. La mobilisation est donc encore faible, ce qui n'est pas étonnant à ce stade récent de création. Or :

- il y a intérêt à ce que l'adhésion des populations soit la plus large possible, pour une meilleure appropriation (« si elles ne font pas partie de l'association, elles n'ont rien à faire et ne se sentent pas responsables ») et pour assurer une base financière plus large. Un travail dans ce sens doit être réalisé avec les représentants actuels, notamment les notables (au sens large) pour engager plus largement la communauté. Une liste des membres doit être tenue à jour ;
- pour renforcer l'engagement, il faut organiser la participation selon les intérêts des communautés, intérêts qui s'organisent :
 - o d'une part géographiquement, par village ou groupement de villages ;
 - o Et par activités, principalement pêche, exploitation de la mangrove, agriculture, éco-tourisme (à venir), dont guides pour la visite de circuits écotouristiques : les membres de ces mêmes communautés

d'intérêt doivent pouvoir échanger ensemble et faire remonter leurs attentes ;

- les NAP sont très étendues et il est difficile de se réunir et les réunions finissent par être couteuses. L'échange d'informations (du bas vers le haut –remontée des besoins, des attentes et des opportunités – et du haut vers le bas – restitution des décisions prises en réunion) doit donc être organisé.

De ces handicaps, il nous semble qu'il faut réfléchir au meilleur moyen de faire participer les communautés.

Comme nous l'avons vu, une analyse approfondie avec les animateurs, des structures existantes, des formes de circulation d'informations, de concertation/consultation et de prise de décision au sein d'un village, *fokontany* et/ou *interfokontany* (unité d'aménagement) est primordiale pour organiser la concertation de façon adéquate et construire des mécanismes clairs et fluides de décision, d'action,...

Faut-il ou non, comme le recommande C. Castellanet, créer des associations socioprofessionnelles qui nommeraient leurs représentants au comité de gestion ? La question se pose, notamment en ce qui concerne les pêcheurs. Cela aurait sans doute été souhaitable mais ce n'est pas la démarche qui a été adoptée. Il existe déjà les comités de surveillance et il nous semble important, dans un premier temps, de ne pas multiplier les structures afin de ne pas rajouter de complications dans le fonctionnement des villages. Maintenant que la création est effective, nous proposons d'attendre de voir comment les choses se mettent en place avant de créer une nouvelle structuration, qui restera à définir.

L'objectif, dans un premier temps, est donc de renforcer les associations de gestion en organisant les modalités de concertation et la gestion par sujets prioritaires d'intérêt (pêche, développement de l'écotourisme, agriculture...) sur la base de groupes informels rassemblent les acteurs clés dans ces thématiques, en tant que de besoin. Ces réunions et ces acteurs, préfigureront des « commissions » thématiques au sein de l'association, sans pour autant les formaliser immédiatement, puis plus tard peut-être, des groupements d'intérêt économique (comme à Andrafiameny).

Considérant l'organisation sociale existante, pour organiser la concertation et la participation aux activités de gestion:

- Les responsables des villages organisent les réunions selon les thématiques prioritaires à traiter pour le village et, à la demande du bureau ou du gestionnaire délégué, pour la NAP notamment en prévision de la réunion du comité de gestion ; la fréquence de ces réunions reste à décider entre les villages et le gestionnaire délégué. Ils organisent également la décision de structuration, au sein du village, pour la mise en œuvre des PAGs sur leur unité d'aménagement (la déclinaison du PAG par unité devra être réalisée par rapport au terroir d'un *fokontany*/village) ;
- Les responsables des villages nomment un secrétaire qui fait un compte rendu de cette réunion, qui est transmis au bureau de l'association ;
- Le bureau organise (i) les réunions thématiques en cas de besoin et d'ordre du jour des réunions du COGE : rassemblement des pêcheurs, des CCS, des exploitants de la mangrove, des agriculteurs... et (ii) les réunions de l'assemblée des représentants villageois (nommées assemblée générale, mais qui serait plutôt une sorte de « conseil d'administration»).
- Au sein de chaque village/*fokontany* sont nommés 1 ou 2 représentants qui siègent au COGE et font remonter les décisions de l'association ; cela reste à décider avec les communautés : il peut s'agir de membres permanents ou de membres nommés selon ce qui va être discuté au COGE (cette dernière semble préférable, d'une part pour impliquer plus largement les villageois et pour avoir une présentation des questions plus pertinentes). Le bureau est également présent.

La question de la représentativité dans les associations des deux NAP ne se pose pas, sauf sur Mitsio, où la question de la présidence remise en question par certains, doit être revue. En revanche il serait souhaitable d'augmenter le nombre de femmes et pas seulement au poste de secrétaire ou de trésorière. Elles ont un rôle important à jouer dans le cadre du développement, de l'agriculture (maraîchage) mais également de la pêche. Elles pourraient être formées à la transformation des produits halieutiques sur la base de techniques responsables de salage fumage ou séchage, à l'image de ce que le WWF a réalisé dans le Menabe. Par ailleurs ; il faut veiller à ce que les plus démunis, sans position dans le village aient les moyens de s'exprimer d'une façon ou d'une autre.

Attributions

Les tâches et responsabilités des associations, découlent des règles de gestion :

- Elles préparent les réunions du comité de gestion à partir de l'ordre du jour et des documents préparés par le gestionnaire délégué et notamment rassemblent les attentes et propositions de leurs membres qu'elles font remonter au comité de gestion, selon l'ordre du jour ;
- Elles analysent les décisions prises par le Comité de Gestion et en assurent la diffusion auprès des membres absents et des acteurs qu'elles représentent ;
- Elles en assurent l'application pour ce qui les concerne spécifiquement, notamment dans le cadre des contrats passés avec le délégataire ;
- Elles assurent l'interface entre leurs représentants et l'AMP, qui peut les solliciter pour toutes questions relatives à leurs prérogatives ;
- Elles ont notamment la responsabilité d'accompagner le gestionnaires dans ses missions de gestion ; à ce titre, elles participent, sur la base d'un accord formel, la convention de gestion communautaire, aux diverses activités de gestion :
 - la surveillance, au travers des comités du même nom (CCS) dès lors que l'association sera habilitée à participer à la gestion des pêches
 - le suivi écologique des écosystèmes, des espèces et le suivi halieutique,
 - l'aménagement, la mise en valeur et la restauration des espaces,
 - l'information, la sensibilisation, l'éducation environnementale et valorisation de la culture locale,
 - le développement de l'éco-tourisme,
 - En matière de pêche, elles gèrent l'accès des pêcheurs de la NAP, notamment au travers des cartes de pêche (voir partie gestion).

Ces responsabilités doivent être clairement réparties entre les membres du bureau et de l'association.

Renforcement des capacités des communautés pour les conduire à l'autonomie

Christian Castellanet dans son évaluation rappelle que « *une vraie cogestion implique que l'association représentant les communautés locales soit suffisamment autonome (en particulier sur le plan de son financement, sur celui de son fonctionnement interne) pour pouvoir représenter les intérêts des communautés (même s'ils sont contraires à l'objectif de conservation) et faire ses propres propositions sur la gestion de l'AP.* »

C'est l'un des objectifs prioritaires du délégataire de renforcer les structures locales de gestion en vue d'une responsabilisation progressive. Celle-ci sera sans doute longue à acquérir mais les bases doivent être posées. Insuffler progressivement l'autonomie passe par le biais d'un renforcement des capacités en matière de gouvernance et en matière de gestion des ressources naturelles sur un plan technique, financier et organisationnel. Le renforcement de capacités doit tenir compte des trois dimensions : individuelle (connaissances, compétences,...), organisationnelle (mandats, priorités, moyens,...) et l'environnement dans lequel les structures évoluent (structures de pouvoir, les réglementations,...).

- *en matière de gouvernance* : formation à la vie d'une association, à l'animation, à la conduite de réunions, à la prise de décision, à rendre compte de leurs

réunions de manière formelle dans leurs villages, à la tenue des comptes (les cahiers existent), à l'application effective des « dina » et aux principes de bonne gouvernance en général. Une attention particulière sera accordée à la formation des membres du bureau et de quelques responsables particulièrement engagés dans les villages, leaders reconnus par tous et capables d'engager leur communauté ; ils devront participer à la formation aux pratiques d'animation recommandées pour les animateurs.

- *sur le plan technique*, accompagnement des associations dans la mise en œuvre des activités du PAG : formation des CCS et responsables CPUE déjà engagée mais à poursuivre régulièrement, formation à des méthodes de pêche plus durables, aux suivis écologiques des espèces cibles, accompagnement dans la mise en œuvre de techniques agricoles adaptées, formation à la préparation de leurs plans de travaux, accompagnement dans le développement de l'éco-tourisme (voir la partie gestion)...

Tout au long de la mise en œuvre du PAG, une évaluation régulière des compétences des associations sera effectuée pour ajuster le plan de renforcement.

Concernant les règles de gestion des différentes zones de l'AMP, l'information doit être menée d'une manière continue au niveau des *fokontany*/villages et au niveau des opérateurs de la zone. Une campagne d'informations doit aussi être lancée beaucoup plus largement à l'extérieur, notamment à Nosy Bé et dans tous les districts et communes dont sont issus les pêcheurs et opérateurs intervenant dans la zone.

Gestion financière

Avant d'arriver à une certaine maturité de structures locales de gestion et une certaine clarté dans la gestion financière, on procédera progressivement. Pour les recettes, l'association ouvrira un compte bancaire avec double signature. Les décisions de l'utilisation de l'argent sont réalisées en assemblée générale avec présentation des comptes par le trésorier, et possibilité de vérification par tous des cahiers de compte.

La question des moyens financiers est traitée dans le paragraphe IV.

LES AUTRES PARTENAIRES DU DELEGATAIRE ET SUBDELEGATAIRES

Les Communes

Attributions générales :

- développement humain durable de sa circonscription, tout en respectant le Plan d'aménagement et des règles d'accès et de gestion,
- règlement des litiges dans le(s) *fokontany*, pour la gestion du développement local et des ressources naturelles.

Fonctionnement et prise en charge : le(s) Commune(s) assureront progressivement la prise en charge de leurs actions par :

- une gestion de la fiscalité,
- les subventions venant de la Région et de l'Etat Central,
- la mobilisation de ressources additionnelles auprès de partenaires de développement, avec l'appui du Gestionnaire délégué de l'AMP.

Les services déconcentrés de l'Etat

Leur implication dans les activités de gestion doit être renforcées, en bonne coordination ente services déconcentrés et services décentralisés ; des accords formels de collaboration (MoU) seraient souhaitables pour cadrer les interventions :

- Accompagnement des services de la Pêche et des Ressources Halieutiques pour la sensibilisation et la formation des communautés de pêcheurs sur des pratiques de pêche améliorées, sur l'utilisation de nouveau matériel, assurer

le suivi de la production locale, professionnaliser les pêcheurs et enfin de les initier au paiement de l'impôt synthétique à chaque production vendue,

- Accompagnement des services de l'agriculture dans l'appui aux techniques nouvelles proposées par le GRET,
- Accompagnement du service des forêts dans le contrôle des mangroves et des ressources végétales des îlots,
- Accompagnement du secteur du tourisme, offices régionaux de tourisme, pour faire connaître les destinations, accompagner les opérateurs et les communautés locales.

Le secteur privé

Les NAP doivent travailler étroitement avec le secteur privé, d'une part pour que les privés soit régulièrement informés des règles du PAG et adaptent leurs pratiques à ces règles, d'autre part pour qu'ils participent à la gestion et au développement de la NAP, dans le cadre de conventions ou de chartes et enfin qu'ils participent au financement. Il s'agit de se rapprocher des opérateurs qui sont installés dans la NAP mais également de toucher les opérateurs extérieurs notamment de Nosy-Bé : tourisme, pêche et pétroliers en priorité (voir la partie gestion).

Dans le domaine du tourisme, les activités concernées sont entre autres :

- La plongée sous-marine (à l'image de la charte de plongée que le parc national de Port-Cros a signée avec les opérateurs de plongée)
- La pêche de loisirs
- L'approvisionnement en produits alimentaires

Une charte d'« éthique et de bonne tenue-bonne conduite des touristes dans les villages » devrait aussi être élaborée ; à afficher dans les hôtels et chez les opérateurs.

Le secteur de la pêche est essentiel et doit faire l'objet d'action rapide auprès des opérateurs (armateurs, mareyeurs, collecteurs)

Le secteur pétrolier doit être approché et des négociations doivent être entamées avec lui sur les mesures compensatoires écologiques et sociales.

Fonctionnement et prise en charge :

Le secteur privé se prend en charge pour toute participation aux réunions et activités de gestion.

LES ORGANES DE PARTAGES D'EXPERIENCES

La Plateforme régionale de DIANA réunit tous les gestionnaires de sites de conservation ainsi que les aires protégées dans la Région, sous l'égide de la Direction de Développement Régional (DDR) et avec l'appui du Conseil Général du Finistère. L'initiative de sa création a été impulsée par la vision de la Région Diana de faire du tourisme durable un outil majeur pour le développement régional. Elle ne s'est réunie qu'une fois à ce jour.

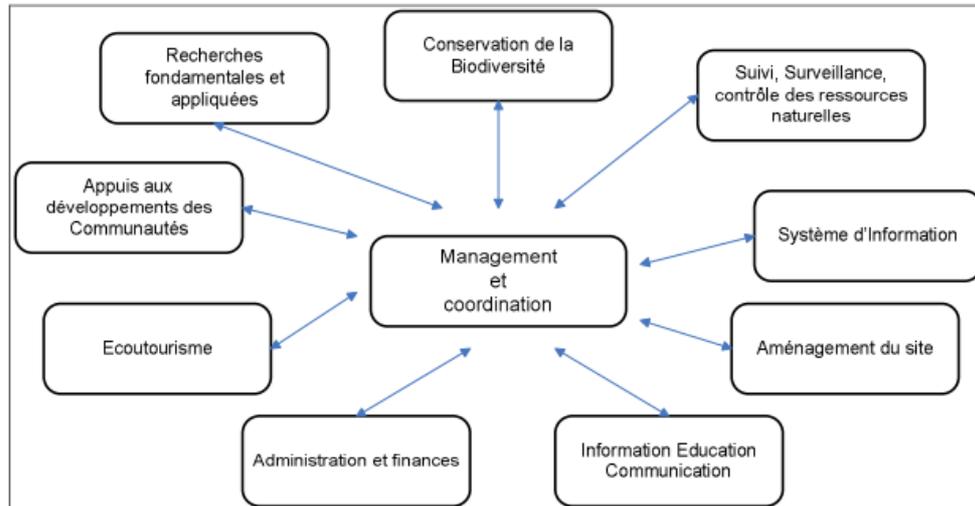
Elle doit être également un outil de réflexion des orientations de gestion et de développement général.

A ce titre, nous proposons qu'elle se réunisse autant que de besoin et dans tous les cas, sous la présidence du DDR, avant les réunions du COS afin préparer l'ordre du jour et les éléments de discussion de la réunion du COS.

Le réseau MIHARI, formé à l'image du réseau des LMMA du Pacifique, regroupe 150 communautés locales, intégrés dans 64 associations réparties dans les zones côtières de Madagascar. Il a pour objectif le partage d'expériences entre communautés.

IV. LA GESTION

Les activités de gestion au sein d'une aire protégée sont identifiées dans le standard de compétence pour la gestion des aires protégées de Madagascar.



Source : Standard de compétences pour la gestion des aires protégées de Madagascar - MEF/ SAPM/ CI- Juillet 2013

Dans le cadre des deux NAP, ces activités de gestion sont définies dans le PAG. Outre la mise en place du système opérationnel de gestion et la gestion administrative, qui relève du gestionnaire délégué (redevabilité), les activités de gestion identifiées à l'horizon 2017 couvrent les domaines suivants :

- Aménagement et mise en valeur des unités de gestion (ZUC, ZOC et noyaux durs)
- Suivi écologique, halieutique et socioéconomique
- Recherches scientifiques pour la gestion
- Contrôle et surveillance
- Information, sensibilisation et éducation environnementale et valorisation de la culture locale
- Développement et gestion des usages:
 - o Encadrement des principales activités humaines (pêche traditionnelle, tourisme, pêche artisanale) au travers d'un schéma d'aménagement et de chartes
 - o Valorisation et diversification de la production halieutique
 - o Développement de nouvelles activités génératrices de revenus
 - o Développement communautaire (dans les domaines de l'éducation de la santé, transport, l'accès à l'eau etc.) via des collaborations avec les acteurs du développement

Selon le PAG, la mise en œuvre de ces activités relève de la responsabilité du COGE, avec l'appui du COE. Elle peut faire l'objet de sous-traitance selon des conventions passées avec les maîtres d'œuvre. Notamment, la convention de gestion communautaire définit l'exercice de leurs activités et les modalités d'intervention de ces communautés dans la gestion de l'Aire protégée.

A ce jour ces documents encadrant les activités ne sont pas disponibles.

Comme nous l'avons vu, les actions prioritaires doivent viser à répondre aux principaux enjeux pour les communautés.

L'enjeu principal, pour elles en termes de pêche, est d'abord la gestion des migrants saisonniers et la gestion des pratiques de pêche illégales, notamment la pêche au concombre de mer ; les autres enjeux sont

- la connaissance et visibilité de la NAP et particulièrement des noyaux durs
- les attentes relatives aux questions agricoles (riz principalement ; en période de soudure notamment) et à l'eau.
- la question de l'exploration/exploitation pétrolière, dont les communautés et les opérateurs touristiques ne veulent pas,

Les communautés sont déjà engagées dans certaines activités : surveillance via les CCS, suivi des captures et activités agricoles. Ce processus en cours d'implication des acteurs dans la gestion des NAP, doit être renforcé, avec davantage de responsabilisation dans les actions.

1. LA GESTION COUTUMIERE

L'une des questions des TDR concernait l'identification du « poids actuel des normes coutumières dans les instances ou chaînes décisionnelles déterminant l'accès aux ressources naturelles (modalités d'accès et d'usage sur chaque ressource et pour les différents types d'acteurs : autochtones/migrants, agriculteurs/pêcheurs, etc.) ».

Les études socio-économique mentionnent (i) des zones taboues sur certaines îles (Nosy Mangiogno, Nosy Toloho, Nosy Lava sur Mitsio ; Nosy Ankisimany, la partie Est de Nosy Iranja Be à Ankivonjy), (ii) des pratiques interdites (plonger la nuit avec une lampe de poche à Mitsio, pêche à la nasse, pêche au filet dans certaines zones à Ankivonjy) ou encore l'interdiction dans les 2 zones de pêcher les juvéniles qui aurait également été tabou ; (iii) des jours fady, comme le jeudi à Ankivonjy ou le mardi à Mitsio et (iv) des espèces fady : tortue de mer (toxique) ; une espèce de requins (tandrally a sauvé des pêcheurs naufragés) et le dugong (trozono).

Aujourd'hui, le respect des traditions est moindre et plusieurs de ces règles traditionnelles ne sont plus pratiquées. Ainsi, au cours de nos enquêtes et à cette question précise, les anciens n'ont pas mentionné de règles coutumières de gestion particulière. Il n'y aurait pas de zones de pêche interdite ; seuls des jours fady ont parfois été avancés ainsi que des espèces, comme la baleine (le requin ?), réputée comme protégée pour avoir sauvé des naufragés. Il a été également mentionné que la tortue n'était pas pêchée.

Il ne semble pas non plus qu'il y ait de règles particulières à destination des migrants, la seule règle étant qu'ils doivent venir se présenter avant de venir pêcher, ce qui ne semble pas être le cas.

Les personnes interrogées ont en revanche confirmé que les règles mises en place dans le cadre de la NAP n'étaient pas en contradiction avec les modes de pêche traditionnels, avec la culture et la tradition.

Mais notre mission était trop courte – et nos compétences inadaptées – pour aller dans le détail de ces questions, mais une étude plus précise des chemins coutumiers et des leviers sociaux et culturels pour une bonne participation et appropriation des NAP est nécessaire.

On lira avec intérêt l'excellent travail de Muttenser (2010) qui traite notamment, dans le cas forestier, des questions de droits coutumiers et de leur reconnaissance par le droit étatique qui les réinterprète et des questions de gestion communautaires des forêts...

2. LA GESTION DE LA PECHE ET L'ACCES AUX RESSOURCES HALIEUTIQUES

Les activités de pêche sont de trois types : la pêche artisanale, la pêche traditionnelle, et la pêche sportive. Il n'y a quasiment pas de pêche industrielle dans les NAP. Les objectifs principaux pour la gestion des pêches sont essentiellement de 2 ordres : (i) assurer que les activités de pêche ne portent pas atteinte à la biodiversité et aux potentialités halieutiques de l'AMP et (ii) mieux valoriser les captures pour améliorer les bénéfices des populations locales et autres partenaires.

À ce jour, les informations sur l'état des stocks des différentes ressources exploitées dans la zone sont mal connues et ne permettent pas de développer des plans de gestion adaptés ; à cet égard, le suivi des CPUE engagé en 2014 sera déterminant pour adapter la gestion.

Le fait que la Direction Régionale des pêches soit l'un des 2 co-gestionnaires va faciliter la question de la gestion des ressources halieutiques dans les NAP. La répartition des responsabilités dans le cahier des charges du délégataire sera essentielle.

La répartition des responsabilités (telles que définies dans le PAG)

Absentes dans la première version du PAG, un certain nombre de questions relatives à la pêche, qui avaient été soulevées lors de l'étude de Charles Andrianaivojoana, ont été reprises dans la dernière version et permettent aujourd'hui de clairement définir les rôles et responsabilités de chaque partie qui répondent aux principes clés de bonne gouvernance des pêches⁴¹.

Les éléments consistent à déléguer certaines fonctions et attributions au niveau local, celles relevant du pouvoir régalien de l'administration sont toujours assumées par le Ministère des Ressources Halieutiques et de la Pêche. Cependant, il nous semble indispensable de préciser les rôles des deux Ministères, chargés des Aires Protégées et celui des Ressources halieutiques, dans le cadre des AMP.

⁴¹ *Principes clés fixés par la stratégie nationale de bonne gouvernance des pêches maritimes adoptée par le gouvernement malgache :*

Ouverture - Transparence – Appuyer le processus de gestion des pêches dans un contexte où une information fiable et pertinente doit être au cœur des décisions ; renforcer la confiance entre les différents acteurs. *Responsabilité des institutions* – Assurer la mise en œuvre des mandats et des missions des institutions publiques dans le strict respect des droits et obligations que leur confèrent les textes et assurer qu'elles rendent compte de leurs actions pour, entre autre, l'attribution des droits de pêche, la définition d'un cadre réglementaire actualisé et pertinent, le respect de la réglementation, l'application des sanctions en cas d'infractions, la formulation de plans de gestion des pêcheries.

Cohérence et subsidiarité – Promouvoir des démarches de plan d'aménagement par pêcherie en accord avec l'approche écosystémique, tout en mettant l'accent sur la régulation de l'accès à la ressource ; promouvoir des démarches de plan de gestion locale pour les pêcheries traditionnelles (approche participative spatialisée et responsable de l'aménagement des pêcheries et visant à mettre un terme au régime de libreaccès aux ressources) ; appliquer le principe de précaution pour ne pas exacerber les problèmes de surexploitation dans le contexte actuel de pêcheries faiblement régulées et en régime de libreaccès.

Participation – Mettre en place des mécanismes de concertation au niveau local et national et des démarches partenariales public/privé reposant sur un partage des rôles et responsabilités dans la fourniture de certains services de l'aménagement.

MRHP	COGE	Associations
Pilotage de la validation des résultats d'étude et de recherche répondant aux besoins de la gestion des pêches dans l'AMP.	Organisation générale de l'exploitation des ressources halieutiques de l'AMP par les pêcheurs traditionnels, dans le cadre des conditions fixés par le PAG de l'AMP.	Recevoir et examiner toute demande de carte professionnelle de pêcheur et de carte d'apprenti pêcheur émanant d'un de ses membres ;
Délivrance des cartes professionnelles de pêcheur traditionnel , spécifique à l'AMP et dans le respect des dispositions fixées par le PAG de l'AMP.	Gestion pratique de l'attribution des droits d'accès des pêcheurs traditionnels à la ressource ⁴²	Apposer son visa sur la demande pour attester que le demandeur est effectivement un membre de l'association en règle vis-à-vis de ses obligations et reconnu comme pouvant respecter la réglementation en vigueur ;
Délivrance, retrait, renouvellement des licences et autorisations de pêche artisanale , des autorisations et permis de collecte, dans le respect des dispositions fixées par le PAG de l'AMP.	Identification et application de mesures pratiques pour assurer le respect de la réglementation en vigueur.	Rendre compte des mouvements d'entrée et de sortie des membres dans l'association ;
Fixation des redevances sur les licences de pêche et autorisations de collecte et de mareyage.	Suivi, contrôle et surveillance des activités de pêche dans l'AMP, en se référant aux textes en vigueur et aux directives du MRHP et du CSP.	Transmettre, à la fin de chaque année, la liste de ses membres exerçant l'activité de pêcheur ;
Validation des grandes lignes de gestion des pêches proposées par le COE. Validation des propositions d'amélioration des mesures de gestion des pêches proposées par le COE.	Proposition de modification ou d'adaptation de la réglementation par rapport au contexte local et à l'évolution de l'exploitation des ressources halieutiques de l'AMP.	Etablir et tenir à jour la liste des pêcheurs migrants travaillant et résidant temporairement à l'intérieur de l'AMP ainsi que des engins de pêche qu'ils utilisent.
	Rédaction et publication de statistiques et rapports sur les activités de pêche dans l'AMP.	
Fixation et priorisation des objectifs et mesures de gestion des pêcheries dans l'AMP.		
Prise de décisions sur les niveaux d'effort de pêche (effectif des pêcheurs, nombre et caractéristiques des engins et des embarcations de pêche, volume total des captures, période de pêche) à appliquer par les pêcheurs traditionnels, les armateurs à la pêche artisanale et les organisateurs de pêche sportive et récréative dans l'AMP.		
Prise de décisions sur les activités, les engins et techniques de pêche à interdire dans l'AMP.		

L'association est donc reconnue comme une organisation de pêcheurs autorisée à participer à la gestion de la pêche traditionnelle. Une question se pose à la lecture de ses responsabilités : le texte laisse entendre que seuls les membres de l'association puissent avoir une carte de pêcheurs ; Or très peu de pêcheurs sont à ce jour membres « officiels » des associations.

Gestion de l'accès

Les activités de pêche et de collecte sont admises aux pêcheurs et aux opérateurs possédant des cartes de pêche (pêche traditionnelle) ou des licences (pêche artisanale et pêche de loisir), **spécifiquement dédiées à la pêche dans la zone**. La pêche industrielle est interdite, sauf dans le cas d'exploitation antérieure à la création de la NAP, mais il n'y en a quasiment pas.

Concernant la pêche traditionnelle, le PAG précise que l'exercice de la pêche traditionnelle au sein de l'AMP est réservé aux pêcheurs résidents au sein de l'AMP et aux pêcheurs migrants qui ont l'habitude d'y travailler, qui ont été recensés, sous réserve que ces pêcheurs soient en possession d'une carte professionnelle de pêcheur spécifique délivrée à cet effet ; les cartes professionnelles de pêcheur délivrées pour la

⁴² Avis décisif sur l'attribution, la suspension provisoire de l'utilisation et le retrait définitif de cartes professionnelles de pêcheur traditionnel

Région DIANA ne permettent pas à leur détenteur de travailler dans l'AMP. Ces cartes sont en cours de délivrance pour les pêcheurs locaux, grâce aux animateurs du projet qui recensent les pêcheurs, avec l'appui de l'association, prennent les photos nécessaires à l'établissement de la carte, et assurent les formalités auprès du service de la pêche. Selon l'arrêté, la demande doit comporter le visa du président de l'association et du chef de *fokontany*. Il a été acté que les pirogues seraient immatriculées. Il ne semble pas que cette pêche pose de gros problèmes à ce jour (selon le consultant pêche).

La pêche artisanale (environ 50 armateurs) qui est autorisée sous réserve de licence spéciale pour la zone, est la plus problématique, notamment la pêche au concombre de mer. Il n'existe pas encore de licence et il semble que l'administration ne soit pas prête encore à régulariser la situation. Selon le consultant « pêche » de WCS, Charles Andrianaivojaona, il y aurait moyen de régulariser la situation de certains pêcheurs de concombres de mer qui pourraient poursuivre leurs activités avec des méthodes non destructrices. Le plus gros problème viendrait des pêcheurs migrants ne respectant pas les pratiques de pêche respectueuses de l'environnement (utilisation de filets, bris des coraux pour faire sortir les poissons...).

L'activité de pêche sportive, pratiquée par plusieurs opérateurs de la NAP et de Nosy-Bé est mal connue. Elle est réglementée par l'ordonnance n° 93.022 art. 3 et l'art. 8 du décret n° 97.456 du 18.12.97 portant réglementation de la pêche dans les eaux continentales et saumâtres du domaine public de l'Etat qui conditionne toute utilisation d'embarcation motorisée ou non motorisée pour des activités sportives à une autorisation préalable du Chef de service ou du Chef de la circonscription de la pêche et des ressources halieutiques concernés. Toutefois, les modalités d'octroi de licences y afférentes ne sont pas clairement définies par les textes en vigueur. Un texte instaurant l'obligation de licence a été proposé et l'approche des opérateurs a montré que plusieurs d'entre eux étaient plutôt d'accord pour les licences et pour surveiller l'activité (communication de Charles Andrianaivojaona). Ils devront également participer au suivi des captures en déclarant leurs captures.

La pêche par les migrants est régulièrement tenue pour responsable de la surexploitation des ressources mais elle est mal connue. Il nous semble que l'on englobe sous le terme de migrants des catégories de pêcheurs très différents, à la fois des pêcheurs venant de régions relativement éloignées (Est de Diego par exemple), des pêcheurs de proximité (Ambanja, Nosy-Bé...), des pêcheurs autonomes et des pêcheurs travaillant pour des opérateurs.

Les pêches illégales pratiquées par les pêcheurs locaux de la NAP sont compliquées à gérer, comme celle du concombre de mer par les jeunes pêcheurs équipés et grassement payés par des armateurs extérieurs.

Dans l'attente d'une meilleure connaissance de l'état des ressources et de l'effort de pêche développé par les pêcheurs traditionnels, le rapport sur la pêche recommande que soit mis en œuvre immédiatement le gel, au niveau actuel,

- (i) du nombre de pêcheurs traditionnels migrants et des engins qu'ils utilisent ;
- (ii) du nombre d'embarcations de pêche artisanale et de pêche sportive et des engins de pêche utilisés et enfin,
- (iii) du nombre d'autorisations de collecte et des équipements de collecte.

Sans une bonne connaissance des flottes intervenant dans la zone et sans surveillance efficace, il sera sans doute très difficile de faire respecter ce gel ; elle passera par une information très importante de tous ces acteurs, accompagnée de documents clairs, non volumineux et pratiques, sur le zonage et les règles de gestion (cartes et fiches plastifiées etc..).

La gouvernance des pêches par le dina

La gestion communautaire des ressources halieutiques ne dispose pas de base juridique claire. La loi n° 96-025 du 30 septembre 1996 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables, régit les rapports entre les membres de la communauté de base à laquelle est confiée la gestion d'une ressource naturelle renouvelable, notamment des ressources halieutiques. Dans son intéressant travail d'analyse de l'application du dina sur les ressources marines, le WWF fait le constat que leur application n'est pas forcément effective. Il mentionne que les blocages peuvent résulter :

- «des interrelations des membres de la communauté, basées sur le *fihavanana malagasy*⁴³ et structurées selon des règles coutumières unanimement reconnues et acceptées,
- de l'incompréhension des dispositions des dina, lorsqu'elles sont en contradiction avec des pratiques courantes
- de la méconnaissance du contenu des dina,
- de la logique de survie qui contraint les membres d'une communauté à enfreindre les règles limitant leur liberté d'action dans leur activité ».

L'une des voies recommandées dans ce travail pour renforcer l'application effective du dina est de *Revoir le cadre institutionnel des dina*. Il a été recommandé (i) que les comités, compte tenu de leur importance en tant que principal organe d'application du dina, soient composés de personnes ayant une influence certaine sur la communauté et dont la présence au sein des comités est légitime ; (ii) que les lignages soient équilibrés au sein du comité, selon leur importance ; (iii) de mettre en place au niveau régional une structure externe d'appui et de suivi, pour renforcer les capacités des comités à lutter contre les délinquants.⁴⁴

Si l'on considère les deux NAP concernées, l'association, qui est l'organe d'application du dina est composée à près de 50 % de personnes légitimes et ayant un rôle important dans la communauté et la question des lignages ne semble pas se poser (un seul lignage à Mitsio par exemple).

La formation à la gestion des pêches

Des formations à la gestion des pêches ont été réalisées : réunions et ateliers sur Mitsio à Tsarabanjina, avec l'opérateur touristique, Ratapenjiky et Ampasindava avec les communautés villageoises et des représentants de l'association, dont le Président et sur Ankivonjy, à Marotony et les ateliers relatifs à la surveillance qui ont également rappelé les éléments de gestion des pêches dans les NAP.

RECOMMANDATIONS

Bien définir le partage des responsabilités

- Relations Environnement/pêche : si un grand pas a été fait avec la co-présidence de la NAP par la DR environnement et la DR pêche, il reste à faire encore pour éclaircir les compétences respectives de chaque partenaire au sein des AMP. Comme le fait remarquer Charles Andrianaivojaona, il n'y a pas assez de texte reliant le COAP et la législation des pêches, d'un côté, le PAG et le PAP, de l'autre. Le transfert de gestion des pêches aux communautés de base dans les AMP reste ambigu et n'est prévu par

⁴³ Lien social basé sur l'entraide et la solidarité au sein de la communauté

⁴⁴ Cette plateforme aurait 4 missions :

- le suivi des exploitations et l'évaluation des ressources
- la mise à disposition d'informations commerciales fiables
- l'assistance des acteurs dans les négociations commerciales
- le suivi de l'application effective des dina.

aucun texte réglementaire ; de même le cadrage juridique de leur participation à la gestion des pêches n'est pas clair. Il conviendrait de préciser dans le contrat de gestion associant la population locale, leurs droits et obligations. La clarification de ces points devra être faite dans la convention de gestion, qui sera approuvée par les gestionnaires. En ce sens, il serait souhaitable de s'inspirer des dispositions de l'arrêté ministériel n° 37.069/2014 du 18 décembre 2014 portant définition du plan d'aménagement concerté des pêcheries de la baie d'Antongil, qui constitue un précédent juridique très important en matière de transfert de gestion locale des ressources halieutiques marines, notamment en ses art. 10 et 13 à 16 qui clarifient les modalités de gestion des pêcheries et de répartition des compétences entre l'administration et les associations villageoises.

- La création définitive des Aires protégées passe en Conseil de Gouvernement ; tous les ministres et le Premier ministre signent ; mais l'engagement respectif des différents ministères devrait être précisé.
- Si la répartition horizontale des responsabilités a bien été définie, il n'en est pas de même de la répartition verticale notamment au sein du MRHP ; en particulier, le rôle de la Direction Régionale en tant que co-gestionnaire, et celui des services déconcentrés de proximité (circonscription), qui est essentiel, doit être plus clairement établi, pour qu'ils puissent accomplir, après formation adéquate, leur rôle d'accompagnement des associations. On s'assurera que les chefs de circonscriptions puissent participer activement aux décisions sur la gestion des pêches, accompagner les pêcheurs dans le déploiement de techniques durables, et favoriser la valorisation des ressources en travaillant avec les armateurs et les collecteurs.

Mieux connaître l'activité, les ressources et les débouchés pour mieux gérer

Le premier point est de mieux connaître et de suivre l'activité (pêcheurs, engins, ...) et les ressources via le suivi des captures, ce qui est déjà engagé.

Le deuxième est de bien connaître les filières – chaîne de valeurs - et cette étude essentielle doit être lancée : qui fait quoi et comment chacun des acteurs peut intervenir, à son niveau, dans la gestion et la valorisation :

- Les armateurs en informant les pêcheurs qui travaillent pour eux des règles et des zones,
- Les collecteurs et les acheteurs en étant informés des tailles, périodes pour ne pas acheter de produits interdits,
- Les différents marchés possibles pour écouler les produits,
-

« Le marché et tous les facteurs économiques et culturels pouvant modifier ce marché sont au moins aussi importants que ceux qui conditionnent l'acte de pêcher proprement dit ».

Gérer l'activité

La gestion des pêcheurs migrants est essentielle pour le succès des NAP et sera difficile à résoudre. Cette gestion doit passer par 2 voies :

- Une étude destinée à une meilleure connaissance des migrants, ce qui est en partie la tâche de l'association telle que précisé dans le PAG,
- L'information et la sensibilisation : identifier les migrants et leur lieu d'attache (plusieurs d'entre eux sont bien connus des populations locales), identifier les armateurs responsables et développer des échanges d'informations avec les responsables locaux des secteurs d'attache de ces migrants et armateurs.
- Approcher les opérateurs possibles : les informer/mobiliser/régulariser/impliquer dans le COGE,
- La répression : quelques opérations de répression sévère avec confiscation du matériel par exemple (cf. surveillance) suffirait selon plusieurs personnes à diminuer sensiblement le phénomène. Elles n'auront d'effet que si elles aboutissent effectivement à la condamnation des contrevenants.

La question de la sensibilisation et de l'implication d'acteurs éloignés est également vraie pour d'autres types d'activités comme la fabrication du charbon de bois à Nosy Be.

Nous sommes d'accord avec C. Castellanet, sur le fait que les pertes résultant de la protection seront relativement limitées (les zones en protection totale étant loin des zones de pêche habituelles des communautés) ; elles vont semble-t-il surtout concerner les jeunes qui se sont engagés dans la collecte illégale des holothuries avec bouteille. Comme proposé, il est souhaitable de penser à des mesures spécifiques pour ces jeunes, par exemple les rassembler en « coopérative » autour d'une pirogue motorisée soit pour aller pêcher plus au large, avec équipement adapté et professionnalisation vers la pêche de petits et/ou gros pélagiques, soit pour assurer la livraison du poisson dans les hôtels ou à Nosy-Bé ou encore les engager dans la fabrication et l'exploitation de DCP, ce qui a été fait avec succès dans les caraïbes et dans l'océan indien par exemple.

Revoir le Dina

Reprendre les dina afin qu'ils soient en accord avec les différents textes, le PAG et les décrets et les faire signer par le ministère des ressources halieutiques de la pêche. La question de l'harmonisation des dina entre les deux NAP se pose (voir si c'est nécessaire ou non).

Renforcer les partenariats avec les privés et mieux valoriser les ressources

L'une des conclusions de l'étude de nombreux projets dans le monde d'aires marines protégées sur la question des activités alternatives, est que, avant de développer les activités nouvelles qui sont souvent peu familières aux pêcheurs, il est préférable de valoriser les captures. Cette question de valorisation des captures de la pêche traditionnelle par les pêcheurs locaux eux-mêmes est centrale dans le cadre de l'augmentation des revenus : améliorer la qualité des produits, par une meilleure conservation des poissons depuis la capture jusqu'aux consommateurs (conditionnement, manutention, stockage, traitement,...), développer les techniques de conservation comme le salage, le fumage (le poisson fumé est très prisé des restaurants et c'est une tâche qui peut être développée par les femmes), mettre en place les moyens d'écoulement des produits vers les marchés possibles etc.

Pour ce faire l'étude de la filière, du pêcheur aux consommateurs doit être une priorité et toutes ces possibilités doivent être étudiées par un spécialiste qui connaît bien ces questions et nous recommandons que le Gret, qui a la responsabilité de développer les activités alternatives, s'empare de cette question.

Un travail avec les pêcheurs et les collecteurs d'une part, et avec l'ensemble des privés doit être organisé (hôtels des NAP, hôtel de Nosy Be, voire alimentation des marchés autour de la zone). La plupart des hôteliers installés dans les NAP sont très volontaires à participer activement à la gestion. Ils peuvent intervenir à plusieurs niveaux : dans l'application des règles en s'assurant de n'acheter aux pêcheurs que des produits autorisés, dans la participation à l'augmentation des revenus des pêcheurs locaux à condition de former ces pêcheurs à assurer un approvisionnement régulier et enfin, pour ceux qui pratiquent la pêche sportive, dans le suivi de leur capture.

Un autre point est de s'appuyer sur des partenariats avec des spécialistes ; c'est particulièrement nécessaire ici, où le Gret chargé du développement des activités de développement, n'est pas un spécialiste de la pêche : d'abord capitaliser l'expérience des autres AMPs sur Madagascar, développer un partenariat avec le projet smartfish de la COI, qui intervient à Madagascar, Smartfish a déjà travaillé sur la chaîne d'approvisionnement du crabe et du concombre de mer à Madagascar, sur l'appui à une bonne gouvernance de la pêche à Madagascar. (<http://www.commissionoceanindien.org/activites/smartfish/>).

A plus long terme, des échanges avec les Seychelles (association hookandline-fishermen) dans le cadre son expérience de labellisation des produits de la mer pourrait être envisagé à terme, via la COI (voir <http://seychelles-hookandline-fishermen.org>).

3. LA SURVEILLANCE

Le rôle de la surveillance est vital pour la survie des NAP et l'atteinte de leurs objectifs.

Selon le COAP (article 61) « seuls sont habilités à procéder à la constatation des infractions et à la recherche des auteurs :

- Les agents du Service forestier assermentés ;
- Les officiers de police judiciaires de droit commun ;
- les fonctionnaires habilités par la législation en matière de Pêche ;
- les agents habilités par l'autorité maritime ;
- les fonctionnaires habilités par la législation en matière de mines et pétrole ;
- les inspecteurs et contrôleurs des douanes habilités ;
- et les autres agents habilités par la législation ».

« Les agents verbalisateurs assermentés établissent des procès-verbaux incluant les fiches techniques d'évaluation des dégâts. Cette fiche sert de base pour fixer le montant des dommages-intérêts pour le préjudice subi. Elle est indispensable pour soutenir les demandes de dommages-intérêts et la fixation de leur montant à l'audience. Les agents énumérés à l'article 65 ci-dessus, ayant dressé procès-verbal d'infraction, défèrent au parquet les contrevenants pour être jugés par la juridiction compétente ».

Dans le cas des NAP, 2 brigades de gendarmerie sont directement concernées : Ambanja, qui est très éloignée d'Ankivonjy, et Ambilobe pour Ankarea. La gendarmerie de Nosy-Bé n'est pas sur son territoire d'intervention dans les NAP mais elle peut intervenir, si nécessaire, à la demande du Coordinateur de WCS. Les gendarmes ne possèdent pas de bateau et leurs interventions ne sont possibles qu'avec le bateau de WCS.

Conscient de la difficulté d'assurer la surveillance des pêches sur délai linéaire côtier aussi important avec peu de moyens, le MRHP a pris la décision d'officialiser et de renforcer le contrôle ainsi que la surveillance communautaire (cf. rapport de Charles Andrianaivojaona). Plusieurs étapes ont permis d'organiser la surveillance avec les communautés locales dans les NAP :

- une mission de Louis Gérard D'Escricenne (juin 2014), spécialiste des questions de surveillance dans les aires marines protégées a permis de poser les bases et de proposer des modalités de surveillance ;
- les assemblées générales des deux associations, début 2015, ont permis d'identifier en interne les membres des comités de surveillance, des jeunes pour la plupart ; 24 à Ankivonjy⁴⁵, et 16 pour l'association d'Ankarea⁴⁶
- un atelier de renforcement des capacités et d'officialisation des comités de contrôle et de surveillance (CCS) (Nosy Be, février 2015) a permis de valider plusieurs points de stratégie pour la réduction des infractions⁴⁷, de développer un système de surveillance y compris la conduite de patrouilles conjointes, et de reconnaître officiellement les membres des CCS.
- En ce moment, une autre mission de Louis Gérard D'Escricenne est en cours pour renforcer la formation des pêcheurs.

⁴⁵ Marotogny (6), Ambalihabe (3), Amporaha (4) Ampasimena (4), Mangirankirana (4), et Iranja Be (3).

⁴⁶ 2 CCS pour chacun des villages de Ratapenjiky et Ampagnitsoha, 3 par villages pour Bevaoko, et Ambaromidada et un CCS pour les villages Andavakabiby, Antanamivony, Antsakoa, Marimbe, Rantavato, et Andravorogna

⁴⁷ Eléments de stratégie : partage des rôles et responsabilités, liste des infractions, information, vulgarisation et sensibilisation ; dissuasion ; répression ; collecte et partage des informations sur les cas d'infractions

Aujourd'hui les comités sont en place et formés. Ils sont déjà opérationnels. Jusqu'à présent leur rôle est surtout un rôle de dissuasion et de sensibilisation et de toute façon, ils ne sont pas assermentés et ne peuvent donc pas intervenir pour constater les infractions et établir des procès-verbaux en ce sens (ce point reste à préciser⁴⁸). Ils peuvent toutefois, assurer la fonction de surveillance selon l'Ordonnance 60.128 fixant la procédure applicable à la répression des infractions relatives à la législation forestière, la chasse et la pêche.

Mais la surveillance est particulièrement compliquée dans ces zones éloignées difficiles d'accès et de non droit, avec des braconniers parfois armés, comme les exploitants illicites de mangrove dans la baie des Russes.

Tous les acteurs et toutes les réunions ont donc fortement recommandé de travailler de façon groupée et d'assurer des patrouilles conjointes entre membres des CCS, et les officiers de police judiciaire. Les commandants de brigade de gendarmerie de la zone sont sensibilisés et ont été présents à chaque réunion, quasiment. La question du suivi des procédures, aujourd'hui reposant sur le Coordinateur de WCS, devra être définie. « La plupart des infractions marines se terminent par des amendes, alors que pour des AMP toutes les infractions sont qualifiées de crimes » ; sachant que les tribunaux, « corrompus pour la plupart », n'appliquent pas de sanctions aux braconniers les plus importants.

Pour faciliter la bonne application de la loi nous avons noté une grande attente des populations/pêcheurs et des CCS pour mise en place de bouées de marquage au niveau des noyaux durs et l'acquisition des équipements pour assurer la surveillance. Les bouées ont été commandées et vont être mises en place prochainement.

Les participants à l'atelier ont également conseillé aux associations Ankarea et Ankiwonjy de réserver une partie des sanctions du *vonodina* pour motiver les membres de CCS à mieux assurer leur fonction.

L'étude de capitalisation des bonnes pratiques dans les NAP de catégorie V et VI précise que pour inefficacité du suivi écologique communautaire un certain nombre de principes sont à respecter :

- Ne pas maintenir un agent dans une même zone pour plusieurs années malgré ses performances ;
- Utiliser la technologie moderne, notamment le GPS pour retracer le parcours des agents et pour localiser les espèces indicatrices et les pressions ;
- La rémunération est indispensable pour motiver les agents étant donné que c'est une activité qui demande du temps et qui se surimpose au système de production de la personne ;
- Penser à pérenniser la mise en place du système en assurant la rémunération des agents à partir de la caisse villageoise ;
- Intégrer toutes les catégories sociales et les valoriser. Les équipes mixtes favorisent un apprentissage mutuel et le respect de la hiérarchie locale.

Ce point essentiel est en train d'être opérationnalisé avec des spécialistes de la question et nous n'avons à ce stade une seule recommandation relative à la surveillance, c'est de mettre en place au sein de l'équipe de gestion un coordonnateur en charge des CCS : coordination et suivi de leurs activités ; collecte des informations relatives aux infractions ; suivi des infractions... Nous pensons également que si aujourd'hui les CCS

⁴⁸ Le dernier atelier de formation des CCS mentionne « la validation des outils à mettre à disposition des CCS (Procès-verbaux des infractions, registre des infractions, manuel d'aide à la réalisation de l'activité de surveillance). En outre, selon l'art. 18 et 20 de l'ordonnance n° 93.022 sur la pêche précisent que seuls peuvent établir des procès-verbaux de constatation des infractions, « le personnel de l'Administration de la pêche et de l'aquaculture ; des fonctionnaires de police judiciaire habilités à cet effet ; les officiers commandant les bâtiments ou embarcations de l'Etat malgache ; les agents de la marine marchande et ceux des douanes ; les agents reconnus à la suite d'accords entre l'Etat malgache et les Etats tiers, spécialement habilités et assermentés »

sont bénévoles à terme il est indispensable de leur prévoir un salaire sous une forme ou d'une autre.

La question de la rigueur dans l'application des sanctions

Pour ce qui est des forêts de mangroves, les agents du ministère chargé des forêts sont habilités à dresser des P.V. et défèrent soit au chef district ou de poste, soit au parquet de la section du tribunal de première instance du lieu d'arrestation le délinquant ou la personne soupçonnée d'avoir commis une infraction. Ils se font prêter main-forte par le chef de district ou de poste, le maire ou l'adjoint de celui-ci, le commissaire de police ou le commandant de de la gendarmerie qui ne peuvent refuser leur concours (cf. art 8 de l'ordonnance n° 60.128 fixant la procédure applicable aux infractions relatives à la législation forestière, à la chasse et à la pêche).

N.B. l'ord. n° 93.022 sur la pêche reste silencieuse sur la compétence du chef district et de la commune. Toutefois, dans son art. 30 sur les dispositions diverses, cette ordonnance de 1993 sur les ressources halieutiques n'abroge pas les dispositions de cette ord. 60.128 visé plus haut, donc les dispositions de cet art. 8 restent valables (compétence du chef district, maire et commissaire de police et autres, cité supra pour prêter main forte).

La question de la rigueur dans l'application des sanctions est fondamentale dans le cadre de la lutte contre la pêche illégale et vise à renforcer le caractère dissuasif de la surveillance. Si les contrevenants sont immédiatement relâchés comme cela est souvent le cas, les acteurs de la surveillance sont démobilisés.

Le point relatif à la rigueur dans l'application des sanctions en cas d'infraction et la question de la diminution des risques de corruption a été traité par le projet Smartfish (http://commissionoceanindien.org/fileadmin/projets/smartfish/Rapport/APPUI_A_L_ELABORATION_D_UNE_STRATEGIE_DE_BONNE_GOUVERNANCE_DES_PECHEES_MARITIMES_A_MADAGASCAR.pdf)

4. LES SUIVIS ECOLOGIQUES ET DES USAGES

Le suivi des récifs est assuré régulièrement par WCS, notamment dans le cadre de Reef Check. Les responsables de la plongée de l'Hôtel « Constance Tsarabanjina » y participent régulièrement.

Le suivi des captures a été instauré début 2014. Il est pris en charge par des pêcheurs, membres des associations, en échange d'un sac de riz (qui n'est pas toujours distribué à temps).

Un suivi des usages doit être également développé (nombre de touristes dans la zone, nombres de bateaux etc..).

Les recommandations sont les suivantes :

- les personnes, pêcheurs ou autres, participant à ces suivis devraient être rémunérées d'une façon ou d'une autre, dans un premier temps par le projet, à terme par l'association,
- les pêcheurs doivent participer aux suivis des récifs et des espèces cibles,
- les CCS doivent également participer aux suivis des espèces cibles et des usages,
- les protocoles doivent être clairement établis, expliqués et partagés à tous les acteurs de suivi dans les NAP,
- les résultats des suivis doivent être systématiquement présentés à l'ensemble des acteurs qui y participent et à l'ensemble des communautés locales (les responsables de la plongée de l'Hôtel « Constance Tsarabanjina » nous ont dit ne pas avoir eu à ce jour de retours sur les résultats des suivis auxquels ils ont participé).

5. LES ACTIVITES DE DEVELOPPEMENT ET GENERATRICES DE REVENUS

5.1. L'EXEMPLE DES ACTIONS DE FANAMBY A ANDRAFIAMENA

DEMARCHE DE FANAMBY POUR LE DEVELOPPEMENT LOCAL

Au niveau de la NAP terrestre, Andrafiamana Andavakoera, un des défis à relever est la mise en œuvre d'un mécanisme de financement durable identifié par Fanamby pour la gestion durable du territoire de la NAP.

Un des principes d'intervention de Fanamby consiste à développer des produits et/ou des services durables avec les communautés locales, en partenariat avec le secteur privé, pour dégager des revenus aux producteurs, à la réalisation de projets d'intérêts communs et aux actions de suivi et de conservation de la biodiversité.

Deux axes sont développés : Tourisme durable & promotion et développement de Produits Agricoles

Afin d'impliquer davantage les communautés locales dans les activités de développement respectant l'environnement dans les Aires Protégées, un Groupement d'Intérêt Economique (GIE) dénommé SAHANALA⁴⁹ s'est créé. Ce GIE est un Groupement d'Intérêt Economique réunissant les producteurs engagés dans l'agriculture biologique, les opérateurs privés soucieux de l'environnement et du partage équitable et les associations convaincues par une démarche de conservation participative de la biodiversité.

Il a pour mission principale de promouvoir, développer et commercialiser les produits bio-équitable et les services touristiques durables au sein des Aires Protégées gérées par Fanamby, pour la conservation durable de la biodiversité.

SAHANALA, en tant que label, s'inscrit dans une démarche de préservation qui s'articule autour de :

- une meilleure valorisation économique du travail agricole par une démarche de commerce équitable,
- de pratiques agricoles respectueuses de l'environnement et de la santé des consommateurs, l'organisation commerciale des producteurs,
- une relation privilégiée entre le tourisme durable et l'agriculture locale,
- l'orientation vers une gestion durable des actions de conservation et de protection de l'environnement grâce à la contribution financière des consommateurs,
- une compréhension forte entre les producteurs, les distributeurs, les consommateurs et les acteurs de la protection de l'environnement.

DEVELOPPEMENT D'UN TOURISME DURABLE

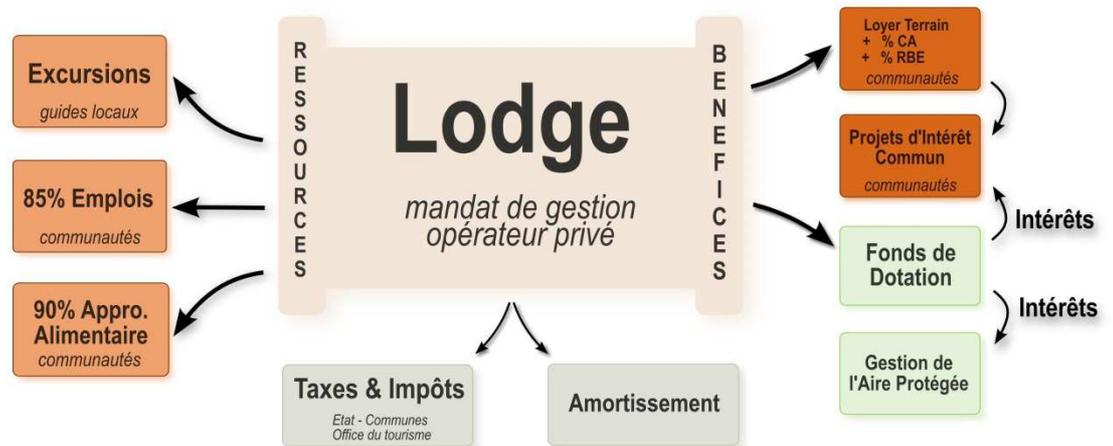
Des structures touristiques sont créées et gérées avec et au profit des communautés à travers la création d'emplois, l'achat d'intrants et le reversement de pourcentages sur le chiffre d'affaires et le résultat brut d'exploitation. La communauté bénéficie également du savoir-faire et du professionnalisme du secteur privé en matière d'hôtellerie et de marketing grâce à un système de délégation de gestion. La communauté reste entièrement propriétaire du terrain, du bâti et du capital, FANAMBY demeurant promoteur du projet.

FANAMBY établit un lien entre les communautés, le secteur privé et les réalités de la conservation de la biodiversité. Ces trois éléments sont les piliers de la pérennisation des activités touristiques.

⁴⁹ SAHANALA signifie: « des champs dans la forêt » ou « s'occuper de la forêt »

Une charte, qui est à la fois une marque : FRIENDLY CAMP, a été créée pour regrouper et promouvoir l'approche du tourisme durable mise en œuvre par FANAMBY via SAHANALA. Trois camps font actuellement partie du réseau dont le Black Lemur Camp à Andrafiarena Andavakoera.

Un Business modèle : un mécanisme financier équitable innovant



Un Entrepreneurat touristique et capitalistique au bénéfice de la communauté et de la conservation

Les engagements :

- Construction intégrée au paysage : les « camps » sont construits en matériaux locaux mais leurs utilisations répondent aux normes environnementales (droit d'usage des communautés, permis de coupe etc.),
- que leurs présences ne polluent pas le paysage naturel des forêts environnantes. Sans jamais aller dans le luxe ostentatoire, les constructions répondent à un confort souvent le bienvenu dans nos sites très reculés.
- Employés issus des communautés : le personnel est recruté à 90 % localement ; ce sont à la base des agriculteurs et/ou éleveurs. Durant tout le processus en amont FANAMBY leur attribue des formations continues en partenariat avec des professionnels du métier.
- Partage équitable des revenus : les communautés sont les principales bénéficiaires des projets touristiques : emplois directs, formations, augmentation des productions agricoles grâce à la fourniture d'intrants, reversement de loyer pour les terrains, reversement de pourcentages sur les Chiffres d'affaires et le Résultat Brut d'Exploitation qui, gérés par une association communautaire, servent à financer des activités d'intérêts communs.
- Pérennisation des activités de conservation de la biodiversité : un pourcentage sur le Chiffre d'Affaires et le Résultat brut d'Exploitation est également reversé sur un fonds de dotation dont les intérêts seront utilisés pour les activités de conservation.
- Partenariat avec le secteur privé : dès le début du processus de mise en place de l'approche, le partenaire privé apporte son professionnalisme que ce soit au niveau de la formation en hôtellerie et restauration, que la promotion et le marketing des produits. Enfin, grâce à un mandat de gestion, le partenaire privé gère entièrement la structure et le personnel et est soumis à des obligations de résultats et aux critères du tourisme durable (recrutement local, gestion des déchets, utilisation d'énergies renouvelables...).
- Compensation carbone : grâce aux activités de reboisement et de restauration forestière, les visiteurs et les partenaires peuvent contribuer à la lutte contre le réchauffement climatique. Cette activité permet également une sensibilisation des

communautés en charge des pépinières sur l'importance de l'activité et de leurs attributions.

Le démarrage de la mise en œuvre de l'initiative consiste à la mise en diapason de toutes les parties prenantes (communautés, autorités, partenaires techniques) sur les tenants et aboutissants du processus.

Viennent ensuite les actions relatives à la redynamisation des structures communautaires, au renforcement de capacité des associations et groupements locaux impliqués dans la mise en œuvre du développement touristique et à la mise en place des infrastructures touristiques.

Suite à une démarche de concertation, d'informations et de sensibilisations, deux contrats sont établis entre Sahanala et l'Association locale « Tsarajoro Manongalaza » : l'un concerne la *responsabilité* dans la gestion durable des ressources dans la circonscription du fokontany, et l'autre concernant l'exploitation des infrastructures hôtelières « Black Lemur Camp » et les produits associés.

Dans le contrat de gestion du terroir du *fokontany*, les engagements globaux concernent la sensibilisation des communautés dans la lutte contre les feux de brousse, le suivi des délits et le rapport à envoyer aux services de l'environnement et des forêts, le suivi écologique et des prélèvements durables dans les zones dédiés, la mise en place de pépinières et les actions de restauration écologique et de reboisement de production, l'identification et la mise en œuvre d'actions de développement social et économique.

Le deuxième contrat précise les termes d'exploitation et de retombées des infrastructures touristiques. Le foncier est inscrit au nom de l'Association « Tsarajoro Manongalaza ».

✓ *Régularisation du foncier*

La régularisation de l'aspect foncier de la parcelle où les infrastructures touristiques sont construites est effectuée avec un accompagnement de Sahanala.

✓ *Structuration des communautés locales*

3 structures associatives sont mises en place dans le cadre du développement du tourisme durable:

- *Association villageoise* « Tsarajoro Manongalaza », qui compte plus de 70 membres actifs venant de huit principaux villages du *fokontany* d'Andrafiabe. Elle constitue le noyau dur des communautés actives de ce *fokontany* pour les activités d'intérêt communs : reboisement communautaire, construction infrastructures (piste, pont, école).

Le représentant de l'Association Tsarajoro Manongalaza participe aux réunions d'échanges qui s'effectuent entre les Associations membres et partenaires de Sahanala.

Tsarajoro Manongalaza est aussi membre de l'Union Matanjaka, union des producteurs de maraîchage dans la zone Diego II. Ce rattachement est bénéfique pour l'association surtout du point de vue encadrement technique et facilitation de l'approvisionnement en semences et en fertilisant.

- *Association des femmes* FiVeMi, qui compte 22 membres actifs, essentiellement venant des villages d'Anjahankely, de Mangambahiny et d'Ampantsona. Cette association est encadrée pour la production maraîchère (salade, tomate, aubergine, choux de chine, etc...), et prend en main l'accueil et restauration des visiteurs venus à Anjahankely que ce soit touristes, chercheurs ou d'autres partenaires techniques et financiers.
- *Association des guides locaux*, composé de 7 membres depuis sa création, ils participent aux travaux relatifs à l'aménagement des divers circuits touristiques.

DEVELOPPEMENT DE PRODUITS AGRICOLES

Le développement et la promotion des produits constituent des alternatives économique, sociale et environnementale pour les familles agricoles vivant et travaillant à l'intérieur et en périphérie de la NAP.

Grâce à une gamme de produits diversifiée, SAHANALA permet aux petits producteurs de se positionner sur des marchés raisonnables, évitant ainsi tout excès et toute contrainte écologique.

Afin d'assurer une traçabilité des produits, d'évaluer les capacités de production mais aussi pour suivre l'évolution de l'occupation de l'espace par rapport au plan d'aménagement du territoire, un système de géospatialisation des produits est effectué, incluant des informations sur chaque producteur et ses parcelles.

Les associations de producteurs bénéficient des appuis organisationnels, des appuis techniques et des dotations de matériels (équipements/ machines de transformation et de conditionnement) à travers SAHANALA.

Les produits phares développés dans la NAP d'Andrafiarena Andavakoera :

Noix de cajou

La filière noix de cajou de Madagascar a connu un essor dans les années 80. Après la disparition de la société d'Etat FAMAMA, le prix de vente de la noix de cajou sur le marché local n'a pas cessé de diminuer et avait atteint son niveau le plus bas en 2008 avec un prix au kilogramme de 100 Ariary. Les paysans-producteurs de noix de cajou ont perdu espoir et commencé à détruire les anacardières en les utilisant comme sources d'énergie domestique.

SAHANALA a contribué à la redynamisation de cette filière tout en tenant compte du développement local et la préservation de l'environnement. Diverses actions ont été menées ; il s'agit, entre autres, de :

- la mise en place des structures locales visant au développement de la filière noix de cajou dans les zones de Loky Manambato et Andrafiarena Andavakoera: 12 associations de paysans producteurs de noix de cajou ont été créées et ont bénéficié des appuis techniques et organisationnels,
- le référencement et certification de la noix de cajou dans la zone de Loky Manambato,
- l'appui à la collecte des produits : mise en place d'un mécanisme permettant d'augmenter les retombées bénéfiques locales du développement de la filière à travers le versement de prime à la collecte et le versement de la ristourne locale,
- la mise en place d'un magasin de stockage et une unité de triage et calibrage de noix de cajou à Ambakirano – Ambilobe : dotation de matériels et équipements de triage et encadrement technique de l'association des femmes d'Ambakirano qui assurent les travaux de triage et calibrage de noix de cajou ainsi collectées dans cette région,
- mise en place de deux pépinières locales de noix de cajou à Ambakirano et à Andrafiarena pour assurer la pérennisation de la filière,
- la promotion et la commercialisation de produits.

Filière riz

Suite aux actions de développement de la filière riz menées par FANAMBY, depuis l'année 2010, SAHANALA a participé à la recherche de marché et à la commercialisation (i) du riz parfumé de la région d'Andrafiarena en collaboration avec l'Association de paysans producteurs Ambery Mamokatra.

5.2. DEVELOPPEMENT ET AGR DANS LES NAP

Identifiées comme actions alternatives pour les personnes dont les revenus pourraient être affectés par les restrictions de pêche, les AGR sont développées par le Gret. La mission a montré qu'elles sont sources de fortes attentes de la part des communautés souvent plus intéressées, notamment sur l'archipel Mitsio, à discuter des actions de développement que la gestion de la partie marine.

Il faut rappeler que l'étude socioéconomique réalisée dans la NAP d'Ankivonjy par exemple, montre que la pêche est une activité très secondaire et que, à quelques exceptions près (Nosy Iranja) plus de 80 à 90% des villageois interviewés se classent comme agriculteurs.

A Mitsio, les communautés attendent des actions concrètes venant de WCS, faisant suite à la mise en place de la NAP, et à Ankivonjy, elles ont exprimé leur grand souci dans le retard de mise en œuvre d'actions de développement menées par le Gret, compte tenu de la date de fin de projet à la fin de 2016. Les communautés locales ne font pas le lien entre les activités de développement qui sont menées et la gestion de la NAP.

Les populations ont l'impression de ne pas être entendues par rapport à leur demande et besoins prioritaires en matière de développement, qui ont été exprimés maintes fois comme les questions liées à l'eau, à la divagation des zébus (« 5 personnes possèdent des zébus mais 100 personnes en pâtissent ») et à l'approvisionnement en riz en période de soudure.

Les activités

Activités agricoles

Les attentes enregistrées lors de la mission conduisent à recommander des actions à développer dans un délai très court :

- des actions concrètes liées à l'eau : puits, analyse hydrogéologique simplifiée, aménagement de marécages,... au niveau des villages de l'AMP d'Ankarea,
- des actions de plus grande envergure en matière d'agriculture au niveau des villages de l'AMP d'Ankivonjy.

Puis, à étendre les appuis techniques et en semences agricoles à plusieurs villages. La question de la divagation des zébus doit également être discutée avec les partenaires. Des actions de développement de produits alimentaires pour les besoins des hôtels dans les NAPs doivent être promues.

Valorisation des ressources marines

En accord avec Christian Castellanet et comme recommandé dans nos précédents travaux, nous recommandons que les activités visant à assurer de la valeur ajoutée à des activités déjà en place soient considérées en premier, notamment valoriser les captures de la pêche et donner de la valeur ajoutée aux ressources marines (cf. paragraphe précédent sur la pêche).

Elevage d'holothuries

Les holothuries ont un fort potentiel économique. Dans le cadre d'un autre projet dans l'océan indien, C. Gabrié a eu quelques échanges avec Igor Eeckhaut, spécialiste du développement de l'aquaculture d'holothuries à Madagascar. Différents points sont à considérer pour une aquaculture d'envergure : la présence de l'espèce *Holothuria scabra*, la seule dont l'aquaculture soit maîtrisée à ce jour, la question des substrats disponibles en qualité et en surface disponible (2 individus adultes/m²), la présence des prédateurs, et, selon les résultats de ces points, la faisabilité du développement d'une éclosion ou seulement de grossissement, avec envoi de juvéniles depuis le sud de Madagascar (2 cm pour grossissement en bassins ou 6 cm pour grossissement direct en mer). La question du dimensionnement de l'exploitation doit être examinée, sachant

que la rentabilité n'est bonne qu'à partir d'un minimum de 500 000 individus : petites exploitations villageoises, ou une seule exploitation plus importante,....

La baie des Russes, qui a déjà vu le développement de petites exploitations, notamment pourrait s'y prêter.

Tourisme

Compte tenu du nombre de touristes sur Nosy-Bé, le potentiel est certain. L'écotourisme villageois doit pouvoir se développer dans une certaine mesure : mise en place par les villages de petites infrastructures d'accueil, bungalows villageois, création de circuits touristique, promenades en mer, écouguides terrestres et marins, organisation de manifestations par les villageois, préparation de repas, artisanat (quoique l'absence totale de tradition d'artisanat - nous n'avons plus aucun objet artisanal sauf ceux qui venaient des hauts plateaux - ne plaide pas en faveur d'un développement de cette activité qui demanderait un investissement de formation très important). Quelques villageois, par exemple le président de l'association de Mitsio, sont déjà prêts à développer des petites activités écotouristiques. L'expérience montre qu'un accompagnement très important doit être apporté pour que ces activités se développent dans des standards adaptés au tourisme international (hygiène, propreté, esthétique, goût...), et l'accompagnement des petits opérateurs se prolonge sur du long terme.

L'expérience de Fanamby à Andrafiarena est très éloquent et l'appui de cette O.N.G, au-delà des propositions déjà été faites dans son rapport, dans les NAP doit être renforcé pour un accompagnement concret de quelques activités dans un premier temps, en collaboration avec les hôteliers.

Les opérateurs touristiques des deux zones sont demandeurs de produits alimentaires et se disent prêts à travailler avec les communautés pour autant qu'ils aient l'assurance d'un approvisionnement régulier. Ceci ne peut pas être garanti dans une phase de démarrage d'une activité maraichère, vu le niveau de compétences quasi inexistante des communautés pour les pratiques maraichères, mais c'est bien l'objectif à terme.

Mode de fonctionnement

Le mode d'organisation (voir la question des groupes d'intérêt déjà mentionnés) et de fonctionnement des acteurs qui participent à ces activités doit être décidé avec les communautés.

Comme nous l'avons dit, des groupes d'intérêt doivent être organisés (pêche, gestion de l'eau, riz, maraîchage, mangrove). Sans être officiellement formalisés au début, ils doivent cependant être organisés : liste des membres, responsable du groupe (nommé par le groupe), planification de l'organisation du travail, mode de répartition des bénéfices entre eux et redistribution d'une partie des bénéfices au profit de l'association. L'entrepreneuriat privé doit être encouragé mais en s'assurant que tout le monde a sa chance, et que les retombées économiques puissent être en partie partagées, en cas d'usage d'un bien commun.

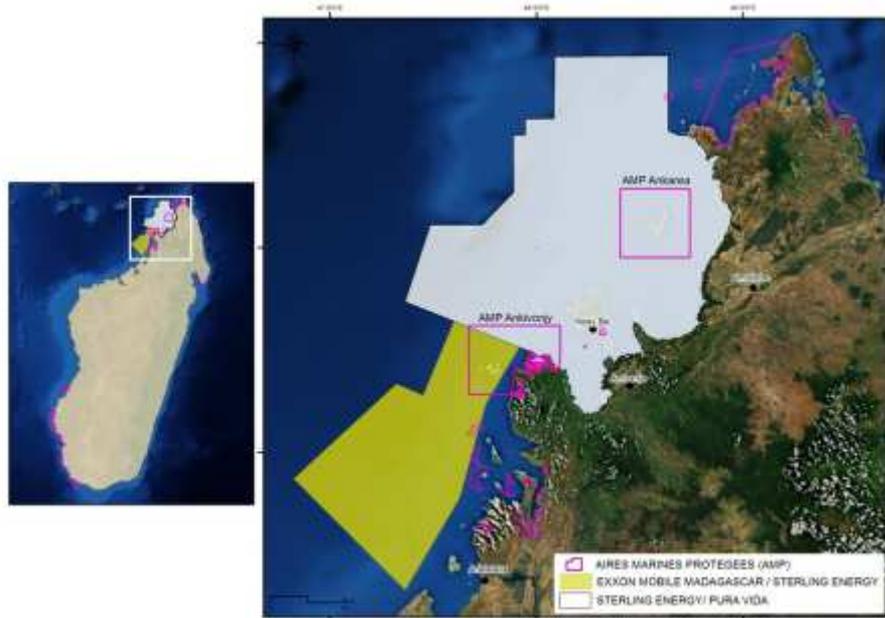
Ceci est bien illustré par ce que propose C. Castellenet, dans le cadre de l'élevage des concombres de mer : « *les investissements fixes (parcs, clôtures) seraient faits au nom d'un groupe (groupement de gestion des mangroves...) ou de la collectivité (fokontany) qui passerait ensuite un contrat d'affermage avec l'aquaculteur. Ceci permet d'éviter la privatisation des mangroves avec les conflits qui peuvent en résulter, et d'assumer le caractère collectif du bien commun mangrove, tout en assurant une certaine redistribution des bénéfices au niveau collectif* ».

D'autres activités peuvent fonctionner sur un système similaire :

- l'accès à l'eau
- l'utilisation des pirogues fournies par le projet, par exemple.
-

5.3. PROTECTION VERSUS EXPLOITATION PETROLIERE

Les 2 NAP marines se superposent avec des blocs pétroliers attribués à deux opérateurs (sur Ankarea Sterling Energy/Pura Vida, et sur Ankivonjy Exxon Mobile Madagascar/ Sterling Energy).



Selon le COAP, « Moyennant le recours aux technologies à moindre impact, la restauration de sites endommagés et une juste compensation, les activités extractives antérieures à la création de l'aire protégée ainsi que les activités de production électrique sont permises selon le principe de cohabitation pour le cas des aires protégées de catégorie « Paysages Harmonieux Protégés » excepté le noyau dur dans le respect strict des dispositions légales en vigueur en matière de l'environnement ».

En cas de découverte des produits extractifs dans une aire protégée de catégorie Paysage Harmonieux Protégé et dans la perspective d'une cohabitation, il ne pourra être procédé à l'exploitation qu'après modification du zonage interne de cette Aire protégée.

Les opérateurs dans les secteurs extractifs contribuent à l'identification, d'une zone d'étendue similaire ou restaurée représentative du même écosystème et de même niveau de diversité biologique que la zone d'intérêt d'extraction après avis, du Ministère chargé des Aires Protégées, d'un conseil d'experts ad hoc et de l'organe consultatif prévu à l'article 38. Les modalités d'identification et de compensation de la zone seront définies par voie réglementaire.

En d'autres termes, l'exploitation primera dans tous les cas sur la conservation ; sont mentionnés :

- Le recours aux technologies à moindre impact
- la restauration des sites endommagés
- l'exploitation possible dans une AP, après modification de son zonage interne
- L'interdiction d'exploitation dans le noyau dur, mais cette restriction devrait prochainement faire l'objet d'un amendement en vue d'autorisation

Les mesures compensatoires prévues ne sont pas très claires ; il est dit que « l'opérateur contribue à l'identification d'une zone d'étendue similaire ou restaurée représentative du même écosystème et de même niveau de diversité biologique que la zone d'intérêt d'extraction » ; on ne parle pas clairement de compensation en cas de pollution ni de compensation aux communautés locales.

Mais on relève certaines incohérences puisqu'il est dit dans l'article suivant que : toute forme d'occupation du sol ou toute activité qui, du fait de son ampleur ou de sa nature, est incompatible avec les objectifs de gestion de l'Aire protégée, est prohibée.

Comme le dit C. Castellanet, « L'arrivée des pétroliers représente à la fois un risque et une opportunité pour les communautés : risque lié à l'argent facile, à la prostitution, etc... mais chance à l'inverse si ces ressources peuvent être canalisées vers le développement économique et si l'accroissement de la demande (en produits frais en particulier) peut contribuer à développer la production locale. Il y a là un enjeu important pour le projet ».

V. MECANISMES DE FINANCEMENT DURABLE

La question afférente au financement de la gestion durable des Aires Protégées reste cruciale à Madagascar. Le besoin d'un financement venant de l'extérieur restera encore à l'ordre du jour pour les prochaines années. Cependant, les apports extérieurs sont souvent dépendants de la stabilité politique du pays. Et avec la fragilité du système mis en place, plus particulièrement pour les NAP, un arrêt des financements présente une conséquence non négligeable sur la gestion durable des Aires Protégées et donc de disparition des quelques acquis en matière de conservation et de respect des réglementations.

Selon le rapport MRPA, « Dans son ensemble, le risque majeur se trouve dans l'absence actuelle de la distribution des retombées économiques obtenues de la valorisation des ressources naturelles auprès des populations locales. Cela s'explique par le fait que les aires protégées de catégories V et VI à Madagascar sont encore en cours de création, par conséquent elles sont encore loin de remplir leurs véritables fonctions (plus précisément les fonctions de contribution à la réduction de la pauvreté et au développement local). »

On entend par bénéfices, tant les bénéfices financiers que des bénéfices sociaux.

Deux entrées sont ici proposées :

- Des contributions par les acteurs de la NAP pour une diminution des coûts de gestion
- L'apport de recettes et de retombées au niveau des populations

1. LES FINANCEMENTS PREVUS DANS LES DOCUMENTS DES NAP

A ce stade des sources de financements sont prévues dans le COAP, dans le dina et dans le règlement intérieur de l'association :

- Le décret prévoit, conformément au COAP, le paiement de droits d'entrée⁵⁰ pour les touristes, de droits de recherche pour la recherche scientifique, de droits de propriété intellectuelle, de droits de filmage. Les modalités de perception sont fixées par voie réglementaire.
- Les statuts de l'association stipulent que les ressources de l'Association proviennent :
 - o Des cotisations des membres ;
 - o Des activités de l'association ;
 - o Des subventions nationales ou internationales ;
 - o Des aides financières en provenance des personnes physiques ou morales ou d'autres organismes ;

⁵⁰ Mais les droits de visite (les Droits d'Entrée dans les Aires Protégées – DEAP), sont difficilement praticables dans une AP de cat. V ; sauf dans le cas présent où l'obligation de passer par un prestataire extérieur pour gagner les îles facilite la perception de ce droit.

- Des legs, donations et toutes autres ressources licites de financement dont les fruits de ses activités.
- Par ailleurs, les amendes sont prévues dans le dina pour toute sorte d'infractions.

2. LA PARTICIPATION DES ACTEURS POUR UNE REDUCTION DES COÛTS DE GESTION

Mise à part l'arrivée probable des investisseurs pétroliers, les AMPs ont une opportunité d'avoir des opérateurs privés présents sur la zone et/ou de bénéficier des ressources naturelles et du paysage des NAPs. Cette opportunité devra être utilisée pour amorcer le mécanisme de financement durable, par un allègement des coûts de fonctionnement de la gestion des AMPs.

Le coût de fonctionnement de la gestion est, dans la plupart des cas, supporté par le promoteur des NAP, via les financements obtenus par des projets. Pourtant, dans la catégorie V, une opportunité se présente pour (i) une responsabilisation des acteurs présents dans la NAP dans le financement et/ou la mise en œuvre directe des actions, sur la base de conventions, prévues par le CoAP et pour (ii) le développement d'une dynamique économique pouvant dégager des ressources pour la gestion.

D'une manière pratique, il est suggéré d'organiser des échanges réguliers avec les opérateurs économiques directement impliqués au niveau des AMPs (pêche, hôtel, tours opérateurs) et les autres acteurs de la NAP, en préparation des réunions du COGE où seront prises les décisions, pour leur présenter les grandes lignes d'actions annuelles (plus pratique pour un premier exercice) ou même par rapport au PAG, et pour :

- obtenir un positionnement de chaque opérateur pour financer ou mener une ou des actions du PTA ou du PAG, A cet effet, il conviendrait de fixer des actions concrètes (des investissements – aménagement, entretien,..., production de brochures,..., formation de Guides) et visibles aux yeux du secteur privé, en accord avec le PAG, sur lesquels les opérateurs se positionneraient ;
- faire comprendre aux communes et districts, et à la Région, la nécessité de coordonner les actions. Ceci, en orientant les interventions de projets/programmes venant de l'extérieur, vers la mise en œuvre du PAG et des besoins fondamentaux des populations ;
- développer davantage les partenariats avec des organismes de développement pour répondre aux besoins des populations des NAPs ;
- faire des économies d'échelle entre projets ;
- valoriser les compétences des acteurs présents/intervenants directement sur le site pour mener des actions harmonisées avec une orientation claire sur la base du PAG : reef check, évaluation/suivi de la biomasse des poissons, organisation d'itinéraires touristiques,...

3. LES RECETTES ENVISAGEABLES

Le fonds de commerce du secteur privé dans la zone est basé sur la santé écologique, l'existence de produits pouvant être exploités sur le long terme et la beauté du paysage. Nous avons senti lors de nos visites sur le terrain une volonté de ces opérateurs, plus particulièrement ceux qui sont présents dans la zone, de contribuer d'une façon ou d'une autre au développement des communautés locales et à la préservation des ressources naturelles et des sites.

La contribution du secteur privé dans la gestion durable des AMPs, notamment la mise en œuvre des PAGs, doit être suscitée d'une manière réfléchie tout en gardant leur fonctionnement et leur manière de voir les choses. Etant entendu, que les opérateurs privés ont approuvé l'inclusion de leur « fonds de commerce » dans les AMPs.

Les recettes touristiques

Ce sont à ce stade les plus faciles à mettre en place. Les responsables des hôtels, notamment Tsarabanjina Hotel, Ankazoberavina ont dit qu'ils étaient prêts à payer 5€/touriste, ce qui ferait déjà un apport financier pour les associations.

Part de recettes collectées auprès des touristes

Les droits d'entrée collectés auprès des touristes doivent être utilisés préférentiellement pour la réalisation d'actions concrètes et visibles et non pour du fonctionnement qui peut prêter à confusion et être source de malentendus et de conflits par rapport à l'efficacité des actions (à discuter avec les opérateurs, pour le financement de la surveillance par exemple). De plus, les touristes pourraient visiter des réalisations concrètes de conservation et de développement : projets d'intérêts communs en matière de développement (adduction d'eau, école,...) et des programmes de reboisement et de restauration. Ces derniers pourront même inciter les touristes à investir davantage dans le cadre de parrainage de plantation.

Droits de visite dans les sites de plongée et de circuits terrestres

Des discussions avec les autres opérateurs touristiques (par exemple qui amènent les touristes dans les NAP, comme à Nosy Iranja) et les autres professionnels du métier (tours opérateurs de plongée, de pêche de loisir, de ballades sur les îles,...) doivent être engagées sur :

- l'inclusion de guides locaux (à former) pour les plongées et pour les circuits terrestres : prix à définir,
- les droits de visite de certains sites : circuits aménagés terrestres,... ou frais d'accompagnement (plongée, observation des tortues...) et/ou de guidage et plus tard sur les activités écotouristiques déployées par les communautés.

Ces droits seront utilisés pour le fonctionnement de la gestion : surveillance par les CCS, fonctionnement des Associations, organisation du travail par le gestionnaire délégué et financement d'action de développement (un puits). Le pourcentage est à définir sur la base d'un business plan que nous recommandons de développer dans le cadre de la gestion des AMPs.

La question de la perception d'un pourcentage sur la location des terrains des hôtels est également une piste.

Les recettes sur les ressources naturelles

La perception d'autres recettes sera sans doute plus difficile à mettre en place ; on pense à un pourcentage sur les ristournes et prélèvements des autres ressources, notamment sur les produits de pêche qui devraient contribuer à financer le développement de la filière de laquelle elles sont prélevées, mais également sur les prélèvements du bois de mangrove pour (charbon de bois et autre).

Promotion et commercialisation des produits Agricoles (agriculture, élevage et pêche)

Les hôtels présents dans les AMPs s'approvisionnent en produits alimentaires, majoritairement dans les villes de Nosy Be et d'Ambilobe en matière de produits alimentaires. La NAP doit développer ainsi des actions d'amélioration de la production et promouvoir un partenariat avec les hôtels. Le prix de vente des produits aux hôteliers devra considérer :

- le prix de vente pour le producteur qui sera encaissé directement par lui,
- la plus-value qui peut être calculé sur la base du transport pour la recherche des produits à Nosybe ou à Ambilobe, mais aussi des résultats de l'organisation pour arriver à la régularité et la qualité des produits (produits de pêche

autorisés,..). Cette plus-value peut être calculée sur un minimum de 20% par rapport au prix sur le marché local.

- Ainsi, cette plus-value sera versée dans le compte de l'association et sera utilisée pour le fonctionnement mais aussi pour indemniser les CCS par rapport au travail effectué sur les produits de pêche
- Le coût du transport pour l'expédition des produits pourrait constituer une contribution du ou des opérateurs à la gestion durable des AMPs.

Ristournes

- discuter avec les communes de la possibilité et des modalités de prélèvement des ristournes/taxes sur la pêche ou d'autres activités (prélèvement de bois), et fixer le montant (pourcentage) à affecter à la surveillance. Les Communes doivent participer à la surveillance et au respect du PAG, dont elles vont tirer bénéfice ; des ristournes/taxes liées à certaines activités pouvant être gérées par le COGE (ou l'association).
- discuter avec la Région DIANA, la possibilité d'affecter à la gestion des NAP, un pourcentage des redevances de mareyage

Les autres types de financement

Les promoteurs de NAP devraient développer un plaidoyer pour une participation des institutions à vocation de financement des aires protégées et de financement de la protection de l'environnement comme la Fondation pour les aires protégées et la biodiversité de Madagascar, créée en 2005 ou la Fondation Tany Meva⁵¹.

La question des retombées économiques des explorations/exploitations pétrolière au niveau local

L'exploitation pétrolière dans les NAP constitue un sujet encore délicat à Madagascar et relève d'une décision stratégique du Gouvernement central. Théoriquement, chaque opérateur pétrolier développe des actions sociales basées sur la Responsabilité Sociétale de l'Entreprise (RSE).

Ainsi, si l'exploitation pétrolière se déroulait au sein ou en périphérie immédiate des NAP, et à titre de mesures compensatoires, outre les compensations écologiques, les actions développées devraient répondre aux besoins fondamentaux et réels des populations locales sur la base du PAG : école, dispensaire....

Les opérateurs ne doivent pas pouvoir développer des actions dans la NAP, sans le faire en collaboration avec les gestionnaires délégués et à ce titre ; ils doivent être associés à l'élaboration et surtout à la réalisation d'actions définies dans le cadre des Plans de travail et du PAG. Ils doivent contribuer financièrement au fonctionnement des AMP.

⁵¹ **La Fondation pour les aires protégées et la biodiversité de Madagascar**, créée en 2005 est une fondation privée reconnue d'utilité publique qui a pour objectifs la pérennisation financière de la conservation à Madagascar. Les actions de la Fondation sont multiples et concernent le financement des coûts récurrents liés à la gestion des aires protégées et des projets visant à réduire les pressions sur ces dernières, tout en répondant aux besoins des populations locales. La fondation soutient 4 NAP mais à ce jour aucune NAP marine.

la Fondation Tany Meva, créée en 1996, est une fondation environnementale malgache reconnue d'utilité publique. Avec un capital de \$3.600 millions, Tany Meva est une institution de financement de projets communautaires à vocation environnementale. Depuis sa création à ce jour, environ 2000 projets ont été soutenus pour un financement de \$8.462millions répartis dans les 22 régions de Madagascar.

4. LE PARTAGE ÉQUITABLE DES BÉNÉFICES ISSUS DE L'ACCÈS AUX RESSOURCES GÉNÉTIQUES ET BIOLOGIQUES

L'art.⁴¹ du COAP mentionne que "toute activité liée au prélèvement de ressources génétiques ou biologiques devra s'assurer d'un partage juste et équitable des bénéfices conformément à la législation en vigueur", sans plus de précisions. Madagascar vient de ratifier le Protocole de Nagoya sur l'accès et le partage équitable des bénéfices issus de l'accès aux ressources génétiques (APA en 2013) et la question des ressources marines, dans ce cadre, reste à préciser, tant en ce qui concerne la recherche que la valorisation économique des ressources. Des contrats de bioprospection marines ont déjà été conclus entre ICBG (organisme de recherche américain), CNRE et CNRO depuis des dizaines d'années dans ce cadre et les ressources visées étaient des ressources marines dans le nord du pays.

Le partage des avantages peut se situer à différents niveaux :

- Au bénéfice des communautés : mise en place de services de soin, écoles etc..
- Au profit des détenteurs de connaissances traditionnelles, pouvant être appliquées dans la recherche et dans la valorisation ;
- A l'intérêt des organismes locaux de recherche comme le CNRE, CNRO ou l'IHSM, à impliquer systématiquement dans les recherches

En l'absence de cadre précis au sein des NAP, nous recommandons de procéder à une analyse des textes malgaches pour identifier les lacunes dans ce domaine de partage des avantages issus de l'accès des ressources marines dans le cadre du protocole de Nagoya.

ANNEXES

ANNEXE 1. PROGRAMME DE MISSION ET PERSONNES RENCONTREES

Vonjy Rasoloarison (du 14 au 21 avril) et Catherine Gabrié (du 9 au 30 avril)

Date	Lieu	Programme	Entités rencontrées	Personnes rencontrées
9	Arrivée Tana			
10	Tana	Entretien	Centre de surveillance des pêches	
		Entretien	Omnis	Onja Rasamimanana (chef département communication)
				3 RV ratés : MEEMF, MRHP, WWF
11	Tana	Séance de travail		Saholy
12	Tana	Séance de travail		Saholy
13	Tana	Entretien	ONE	Laurent Ampilahy, Chef de l'Unité de Développement des Outils et de la Réglementation
		Entretien	CI	Ando Rabearisoa Lucciano ANDRIAMARO Bruno Rajaspera
		Entretien	Etc...	Romuald Vaudry
		Entretien	Blue Venture	Kitty Brayne, Directrice
14		Entretien	WCS	Ambroise + équipe terrestre
		Entretien	MRHP	Samueline RANAIVOSON, Directeur de l'Environnement et de la Valorisation des Ressources Halieutiques
Tranfert Tana-Nosy Bé				
15	Nosy Tsarabanjina	Entretien	Hôtel Constance Tsarabanjina	Olivier – Directeur Hélène – Biologiste Marin
	Ratapenjiky	Réunion	Association de femmes « Vonogno »	Présidente de l'Association et 10 membres
16	Ratapenjiky	Réunion	Association Ankarea	2ème Vice-Président, 4 pêcheurs & Sage du village
	Marimbe	Réunion	<i>Fokontany</i>	Adjoint au Chef fokontany – CCS & représentant de l'Association, 2 Sages du village, 6 femmes
		Visite de réalisations		3 ménages, dont 2 ménages de « femmes seules » ayant bénéficiés des appuis en matière agricole : riziculture et maraîchage (semences et itinéraire technique)
17	Ampasindava	Réunion	Association et représentant du fokonolona	Représentants de l'Association à Ampasindava, CCS d'Ampasindava, et une dizaine de membre du fokonolona
		Entretien	Association	Trésorière
		Visite de terrain à Andavakabiby : puits et champs de culture		Un ménage ayant bénéficié des appuis en matière agricole : riziculture et maraîchage (semences et itinéraire technique)
		Visite de terrain à Ampasindava : champ rizicole et marécage aménageable		Représentant de l'Association (Ambassadeur du Prince Antakarana sur Nosy Mitsio), ayant bénéficié d'appui en semence de riz
18	Retour Nosy Be			
19	Transfert NB- Nosy Ranja			
	Nosy Iranja Be	Réunion	Association Ankivonjy Association des femmes et population	8 personnes Président du <i>fokontany</i> , représentants de l'Association Ankivonjy (3 CCS, 1 Suivi capture) et population
	Nosy Iranja Be	Entretien	Hôtel Le Zahir	Aisha - Gérante
	Nosy Iranja kely	Entretien	Hôtel Iranja kely	Quentin – Responsable de l'hôtel
20	Nosy Iranja Be	Entretien	Association des femmes	Présidente

	Mangirankirana	Réunion	Association et population	Président du fokontany, représentants de l'Association Ankivonjy et population
	Marotagny	Réunion	Association Ankivonjy Membres de Marotagny Amporaha et Ambalihabe Association des femmes Membres du fokolona	34 personnes Vice président Fokontany Marotagny Président Fokontany Ambalihabe Président Fokontany Amporaha 2 ^{ème} Vice président assoc. Ankivonjy Trésorière assoc. Ankivonjy Marotagny Conseiller association (Marotagny) CCS Marotagny (4), Ambalihabe (1), Amporaha (4) Pêcheur : Marotagny membre (3) non membre (3) Ambalihabe membre (1) non membre (1) Mareyeur Ampohara Membre asso. Femmes Marotagny (6) Ambalihabe (1) Ménagères Marotagny (3)
21	Ampasimena	Entretien avec des contrevenants		3 pêcheurs en infraction
	Nosy Ankisimamy	Entretien		Sage du village
	Ampohana	Réunion	Association Ankivonjy Représentants du Fokolona Association des femmes	48 personnes Membres de l'association : Ampohara (4), Ampasimena (3) CCS et suivi captures : Ampohara (3) Ampasimena (2) Pêcheurs : Ampohara (12), Ampasimena (4), Ankilibato (4) Association de femmes : Ampohara (13), Ankilibato (3)
		Départ Vonjy		
	Baie des Russes	Visite des mangroves Parcs à holothuries		
	Ankazoberavina	Entretien	Hôtel	Max propriétaire de l'hôtel Un associé
		Entretien	WCS	Santisy Andriamiravo
22	Transfert vers NB			
	Nosy-Be	Entretien	Armateur de pêche	Richard/coopérative Avotra
		Entretien	Gendarmerie	Commandant de brigade M. Desy
		Entretien	Royauté	Prince Sakalava Bemihisatra
		Entretien	Association Ankarea	Président M. Moussa
	Transfert vers Ankify - Ambanja			
23	Ambanja	Entretien	Gendarmerie	Commandant de brigade
		Entretien	District	Chef de district Echange avec l'ancien maire (actuellement suspendu)
		Entretien	Cantonnement environnement/Forêts Pêche et ressources halieutiques	Responsable environnement : Jean Claude Ralison Chargé mangrove Ulrich Responsable pêche : René
		Entretien	Plateforme de concertation	Responsable : Christian Aridy
	Transfert vers Ambilobe			
	Ambolobe	Entretien	Fanamby	Serge Rajoalison
24	Saint Louis	Entretien	Mairie	Mr RASAMIARISON Patrice – Maire Et son 1 ^{er} adjoint Gendarme absent
	Ambilobe	Entretien	Plateforme ROSEDA Cantonnement Environnement/E/M/F	Roger Armandé président de la plateforme Roseda – ex-coprésident du comité de suivi de la NAP d'Ankarea Yvette – (agent du cantonnement)
			Prévus mais absents : gendarme et chef de district	

	Transfert Ambilobe-Anivorano nord			
25	Transfert Anivorano nord -Andrafiarena			
	Anjahankely	Réunion	Association Tsarajoro-manongalaza (tourisme) Association des femmes KMT	10 personnes Président et vice-président + Raiamandreny membre de l'association (Anjahankely) Président du KMT (Ambararata) Melle Osna trésorière asso. Femmes + secrétaire + 4 femmes travaillant au lodge
26	Anjahankely	Entretien	Association des guides Association tourisme	Guito (membre de Fanamby) Président
	Transfert Anjahankely- Diego			
27	Diego	Entretien	Région	Chef de région
		Entretien	Région	Responsable du SRAT : Hervé Vavihely Chargée développement économique : Safina Mdotizafy
		Entretien	Finistère	Sophie Groeber
		Entretien	DR MEEMF	Directrice régionale de l'environnement
		Entretien	Comité régional du tourisme	Solange N'Diaye chargée de mission « évènementiel » Déléguée absente
28	Diego	Entretien	Région	DDR
Transfert Diego - Tana				
29	Tana	Entretien (tél.)	Consultant WCS	Charles Andrianaivojaona - pêche
		Entretien	MEEMF/DAPT	Liva Ramiandrivo, directeur Reine Lalaina (collaboratrice)
30	Tana	Debriefing		Aurélie Vogel, Vonjy, Saholy et Catherine

ANNEXE 2. INVENTAIRE DES CADRES ET REGLEMENTATIONS APPLICABLES AUX NAP MARINES

LISTE DES REGLEMENTATIONS

Loi n° 70-004 du 23 juin 1970 portant ratification de la **Convention Africaine sur la Conservation de la Nature et des Ressources Naturelles** ;

Loi n° 95-013 du 09 août 1995 autorisant la ratification de la **Convention sur la Diversité Biologique**

Loi n° 90-033 du 21 décembre 1990 relative à la **Charte de l'Environnement**, modifiée et complétée par la Loi n° 97-012 du 06 juin 1997, la Loi n° 2004-015 du 19 août 2004, et la loi n° 2015-003 du 20 janvier 2015 ;

Loi n°95-017 du 25 août 1995 portant **code du Tourisme** ;

Loi n° 96-018 du 04 septembre 1996 portant **Code Pétrolier** ;

Loi n° 97-017 du 08 août 1997 portant révision de la **Législation Forestière** ;

Loi n° 99-022 du 30 août 1999 portant **Code Minier** modifié par la loi n° 2005-021 du 17 octobre 2005 portant modification de certaines dispositions portant sur le code minier ;

Loi n° 99-028 du 03 février 2000 portant refonte du code maritime ;

Loi n°2001-004 du 25 Octobre 2001 portant réglementation générale des **Dina** ;

loi n°2004-001 du 17 Juin 2004 relative aux **Régions**;

Loi n° 2005-019 du 17 octobre 2005 fixant les principes régissant les **statuts des terres** ;

Loi n°2006-031 du 24 novembre 2006 fixant le régime juridique de la **propriété foncière** privée non titrée ;

Loi n° 2008-013 du 23 juillet 2008 relative au **Domaine Public** ;

Loi n°2008-14 du 23 juillet 2008 sur le **domaine privé** de l'Etat, des Collectivités décentralisées et des personnes morales de droit public ;

Loi n° 2015-005 du 22 janvier 2015 portant refonte du code de gestion des aires protégées;

Ordonnance n° 60-126 du 3 octobre 1960 fixant le **régime de la chasse, de la pêche et de la protection de la faune** ;

Ordonnance 60.128 fixant la procédure applicable à la répression des infractions relatives à la législation forestière, la chasse et la pêche

Ordonnance n° 60-106 du 27 septembre 1960 relative à la **répression des vols de bœufs**, modifiée et complétée par l'ordonnance n° 62-090 du 1^{er} octobre 1962, l'ordonnance n° 75-023 du 1^{er} octobre 1975 et l'ordonnance n° 76-015 du 17 mai 1976 ;

Ordonnance n° 93-022 du 04 mai 1993 portant **réglementation de la pêche et de l'aquaculture** ;

Décret n°2010-137 du 23 mars 2010 portant **règlementation de la gestion intégrée des zones côtières et marine** de Madagascar ;

Décret n° 99-954 du 15 septembre 1999 relatif à la **mise en compatibilité des investissements avec l'Environnement (MECIE)** modifié par le Décret n° 2004-167 du 03 février 2004 ;

Loi n° 96-025 du 30 septembre 1996 relative à la **gestion locale des ressources naturelles renouvelables** ;

Décret n°2007-957 du 31 octobre 2007 portant **définition des conditions d'exercice de la pêche des crevettes côtières** ;

CADRE POUR LA CREATION DES AMP

Manuel de Procédures pour la Création des Aires Protégées Marines à Madagascar (2009)

Guide pour les consultations communales (MEFT, 2008) ;

Guide pratique pour la gouvernance des aires protégées à Madagascar (MEFT, 2008) ;

Guide pour l'utilisation durable des ressources naturelles dans les aires protégées (MEFT, 2008) ;

Guide pour l'élaboration des plans de sauvegardes sociales des aires protégées (MEFT, 2008) ;

Guide pour l'élaboration du plan de gestion et d'aménagement d'une aire protégée (MEFT, 2009).

ANNEXE 3. PROCESSUS DE CREATION DES NAP : ATELIERS

29-30 Septembre 2010 Nosy Be, Hellville

Lancement et mise en place d'AMPC en réponse aux paramètres du changement climatique sur les archipels autour de Nosy-Bé

Objectifs

- Informer et convaincre la communauté pour la cause d'AMP
- Faire connaître le processus de création d'Aires Protégées à Madagascar
- Faire connaître le projet de mise en place d'AMP autour de Nosy Be et présenter l'organisme promoteur (WCS)
- Déterminer les axes stratégiques d'intervention en tenant compte des paramètres biophysiques, socio-économiques et culturels
- Définir les cibles de conservation ainsi que les objectifs de la création d'AMP dans la zone autour de Nosy Be
- Démarrer le processus de concertation relative au mode de gouvernance de l'AMP

Participants : 52 personnes (administrations de niveau central, régional, les 3 districts, les communes, représentants des communautés locales et des opérateurs)

Résultats obtenus : accord sur la nécessité de créer une Aire Marine Protégée dans la zone Mitsio - Tsarabanjina et une Aire Protégée Marine et Côtière (APMC) dans la zone de Nosy Iranja - Ankazoberavina - Baie des Russes, zones dont les limites provisoires ont été proposées. Les travaux de groupes ont permis de pré-identifier les cibles de conservation, les objectifs, les menaces directes et indirectes et les axes stratégiques pour ces deux AMP.

26-27 juillet 2012 (Nosy Mitsio)

Consultation publique pour l'élaboration du PAG et du PSS de la nouvelle aire marine protégée d'Ankarea

Objectifs globaux :

- Discuter avec toutes les parties prenantes le plan de sauvegarde social de la future AMP
- Discuter avec toutes les parties prenantes le plan d'aménagement et de gestion de la future AMP

Objectifs spécifiques :

Le PSS :

- Identifier les personnes affectées par le projet et le groupe de la population vulnérable
- Identifier les impacts des mesures restrictives sur les personnes affectées par le projet
- Concevoir les mesures de mitigation aux impacts négatifs à la restriction d'accès aux ressources halieutiques sur la vie socio-économique des personnes affectées par le projet (PAP).
- Elaborer le programme de mise en œuvre des mesures de mitigation
- Elaborer le plan de suivi du plan de sauvegarde social
- Identifier les conflits existants et probables et proposer des résolutions durables

Le PAG :

- Identifier les enjeux environnementaux et socio-économiques, le but et les objectifs du projet
- Identifier les cibles de conservation, et évaluer les menaces, les pressions
- Elaborer le schéma d'aménagement de l'AMP, discuter le plan et les règles de gestion

- Identifier et discuter la vision, le but, les objectifs et les résultats attendus sur l'AMP
- Elaborer le plan stratégique, le plan d'action et le plan de suivi
- Choisir le mode de gouvernance et la catégorie de l'AMP

Participants : représentants de WCS, du CNRO, d'opérateurs touristiques, des associations locales (Ankivonjy, PFED, CRADES), du District de Ambanja, de la Commune Rurale de Bemaneviky-Ouest, des chefs des fokontany de Ampasimena, Mangirankirana, Amporaha, Ambalihabe, et Marotony, de la Direction Régionale du Tourisme, des services techniques déconcentrés de la pêche, de l'environnement et forêt, des Circonscriptions de la Topographie et du Développement Durable et des médias.

30 juillet-1er août 2012 (Bemanevika Ouest - District d'Amбанja)
Consultation publique pour l'élaboration du PAG et du PSS de la nouvelle aire marine d'Ankivonjy

Objectifs : idem que pour Ankarea

Participants : représentants de la communauté locale et de la commune, de la plateforme régionale, du président du comité de suivi et d'orientation, du chef du district d'Amбанja, du chef de service de pêche, du service de l'agriculture le représentant du cantonnement de forêt et de l'environnement Amбанja, des représentants de l'association CRADES Amбанja et PFED Nosy be.

24 octobre 2012
Atelier de validation local du PAG-PSSE de l'AMP d'Ankarea

Participants : 24 personnes

21 décembre 2012
Atelier de présentation des résultats du PAG des 2 NAP (Nosy-Bé)

Objectifs : présentation officielle des résultats et de l'avancement du processus de mise en place des 2 AMP

- Informer et convaincre les parties prenantes pour la cause de l'AMP
- Faire comprendre aux participants ce qu'est une Aire Marine Protégée
- Mettre en exergue les avantages relatifs à la création d'AMP
- Faire connaître le processus de création d'Aires Protégée à Madagascar
- Présenter le projet AMP autour de Nosy Be
- Faire connaître l'organisme WCS auprès des participants
- Présenter le projet aux acteurs qui n'ont pas pu participer aux ateliers sur sites
- Recueillir les observations et recommandations des participants sur les prochaines étapes et l'opérationnalisation de la gestion des AMPs Ankarea et Ankivonjy
- Intégrer les autres acteurs qui peuvent être impliqués dans le processus.

Participants : 50 personnes ; en plus des participants habituels, on note la présence de collecteurs d'holothuries, des présidents de l'union des pêcheurs de Sambirano, de Nosy-Bé, du Président des exploitants de bois de Mangrove de Nosy-Bé.

Les éléments remarquables des interventions :

- Demande forte d'appuis des ministères concernés et des forces de l'ordre, pour l'application effective des lois en vigueur afin d'éradiquer ces systèmes d'exploitation.

- Sollicitation de la sortie d'un arrêté régional régissant la gestion des ressources halieutiques dans la Région de DIANA
- Intégrer dans le dina la faisabilité au niveau local de saisie et destruction des engins de pêche prohibés.
- Mettre en place une structure mixte de surveillance de pêche dans chaque District
- Existence des conflits avec les exploitants de mangroves (charbonnage) et les pêcheurs immigrants par non-respect des réglementations locales ;
- Concernant la diffusion des informations aux pêcheurs, les membres du Comité de Suivi ont une obligation de sensibiliser les pêcheurs migrants au niveau de leur village de départ pour ce projet de création des NAP.
- Renforcer la collaboration entre MEF, DREF, Région et la Justice pour activer l'homologation de Dina de toutes les communautés locales de la Région de DIANA. (Comité Local de Base et Comité de Gestion AMP)
- Se réunir avec les exploitants, les investisseurs pour développer et promouvoir l'élevage des trépangs dans la Région de DIANA.
- Disfonctionnement de la collaboration interministérielle et interservices techniques concernés.
- Discussion sur l'AMP Antosha (Lemuria land) – catégorie 6 - sur laquelle des lémuriens ont été introduits

23 mai 2014

Première réunion du comité d'orientation et d'évaluation des NAP

Objectifs : travailler sur la finalisation du processus de création définitive des NAP : présentation et analyse de l'avancement du processus de création définitive des NAP, des projets de décret de création définitive, des activités réalisées dans l'année, du programme de travail pour l'année à venir, et autres questions diverses.

Participants : membres du COE – 26 personnes

Décisions importantes :

- sur la question de la surveillance : nécessité d'un contrôle efficace ; rassembler les forces et créer un comité ad hoc (réunion proposée)
- Les activités génératrices de revenus devraient se faire rapidement
- le site de mangrove de Marohariva est cédé à l'ONG MBG et l'intervention de WCS est limitée au Fokontany de Marotony
- Il est suggéré que le CSP fasse partie du COE

16 et 17 mars 2015 (Nosy Be)

Atelier de renforcement de la surveillance communautaire des NAP

Objectifs : renforcement des capacités et l'officialisation des comités de contrôle et de surveillance (CCS)

- élaboration de la stratégie de surveillance pour les deux NAP
- partage des rôles et responsabilités des différentes parties prenantes de la surveillance
- validation des outils à mettre à la disposition des CCS (procès-verbaux des infractions, registre des infractions, manuel d'aide à la réalisation de l'activité de surveillance)

Participants : la direction générale des ressources halieutiques et de la pêche, le CSP (national et Diana), le chef de région, les chefs des districts concernés, les directions régionales concernées, les procureurs de la République, les circonscriptions des ressources halieutiques, les brigades de gendarmerie, les maires, les chefs des Fokontany, les deux présidents des associations, les membres des comités de contrôle et de surveillance de chacune des deux NAP, les représentants des opérateurs, touristiques les princes.

ANNEXE 4. MODIFICATIONS A APPORTER AU DECRET DE CREATION DES NAP, RELATIVES AUX TEXTES REGLEMENTAIRES DE REFERENCE

- Vu la Constitution ;
- Vu l'ordonnance n° 60-106 du 27 septembre 1960 relative à la répression des vols de bœufs, modifiée et complétée par l'ordonnance n° 62-090 du 1^{er} octobre 1962, l'ordonnance n° 75-023 du 1^{er} octobre 1975 et l'ordonnance n° 76-015 du 17 mai 1976 ;
- Vu l'ordonnance n° 60-126 du 3 octobre 1960 fixant le régime de la chasse, de la pêche et de la protection de la faune ;
- Vu la loi n° 70-004 du 23 juin 1970 portant ratification de la Convention Africaine sur la Conservation de la Nature et des Ressources Naturelles ;
- Vu la loi n° 70-014 du 13 juillet 1970 portant réglementation maritime des installations et autres dispositifs sur le plateau continental ;
- Vu l'ordonnance n° 93-022 du 04 mai 1993 portant réglementation de la pêche et de l'aquaculture ;
- Vu le décret n° 94-112 du 18 février 1994 portant organisation générale des activités de la pêche maritime ;
- Vu la loi n° 95-013 du 09 août 1995 autorisant la ratification de la Convention sur la Diversité Biologique ;
- Vu la loi n°95-017 du 25 août 1995 portant code du Tourisme ;
- Vu la loi n° 96-018 du 04 septembre 1996 portant Code Pétrolier ;
- Vu la loi n° 96-025 du 30 septembre 1996 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables ;
- Vu la loi n° 97-017 du 08 août 1997 portant révision de la Législation Forestière ;
- Vu le décret n° 97-1455 du 18 décembre 1997 portant organisation générale des activités de collecte des produits d'origine marine ;
- Vu la loi n° 98-004 du 19 février 1998 autorisant la ratification de la Convention de Nairobi pour la protection, la gestion et la mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de l'Afrique de l'Est ;
- Vu le décret n° 99-954 du 15 septembre 1999 relatif à la Mise en Compatibilité des Investissements avec l'Environnement (MECIE) modifié par le décret n° 2004-167 du 03 février 2004 ;
- Vu la loi n° 99-022 du 19 août 1999 portant Code Minier modifié par la loi n° 2005-021 du 17 octobre 2005 portant modification de certaines dispositions portant sur le code minier ;
- Vu la loi n° 99-028 du 03 février 2000 portant refonte du code maritime ;
- Vu la loi n°2001-004 du 25 octobre 2001 portant réglementation générale des Dina en matière de sécurité publique ;
- Vu la loi n°2004-001 du 17 juin 2004 relative aux Régions ;
- Vu la loi n° 2004-019 du 19 août 2004 portant mise en œuvre des Conventions internationales relatives à la protection de l'environnement marin et côtier contre la pollution par les déversements des hydrocarbures ;
- Vu la loi n° 2005-018 du 17 octobre 2005 sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction du 3 mars 1973 ;
- Vu la loi n° 2005-019 du 17 octobre 2005 fixant les principes régissant les statuts des terres ;
- Vu la loi n°2006-031 du 24 novembre 2006 fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée ;
- Vu le décret n°2006-910 du 19 décembre 2006 fixant les modalités d'application de la loi n°99-022 du 19 août 1999 portant Code minier modifié par la loi n°2005-021 du 17 octobre 2005 ;
- Vu le décret n°2007-957 du 31 octobre 2007 portant définition des conditions d'exercice de la pêche des crevettes côtières ;
- Vu la loi n° 2008-013 du 23 juillet 2008 relative au Domaine Public ;
- Vu la loi n°2008-014 du 23 juillet 2008 sur le domaine privé de l'Etat, des Collectivités décentralisées et des personnes morales de droit public

- Vu le décret n°2010-137 du 23 mars 2010 portant réglementation de la gestion intégrée des zones côtières et marine de Madagascar ;
- Vu le décret n°2013-785 du 22 octobre 2013 fixant les modalités de délégation de gestion des forêts de l'Etat à des personnes publiques ou privées ;
- Vu la loi n°2015-002 du 22 janvier 2015 portant Charte de l'Environnement Malagasy actualisé ;
- Vu la loi n° 2015-005 du 22 janvier 2015 portant refonte du Code de Gestion des Aires Protégées et ses textes d'application;
- Vu le décret n° 2015-021 du 14 janvier 2015 portant nomination du Premier Ministre, Chef du Gouvernement ;
- Vu le décret n°2015-030 du 25 janvier 2015 portant nomination des membres du Gouvernement ;
- Vu le décret n° 2015-092 du 10 février 2015 fixant les attributions du Ministre de l'Environnement, de l'Ecologie, de la Mer et des Forêts ainsi que l'organisation générale de son Ministère ;
- Vu l'Avis Favorable de la Commission du Système des Aires Protégées de Madagascar (SAPM), en sa réunion du 12 février 2015 ;

Sur proposition du Ministre de l'Environnement, de l'Ecologie, de la Mer et des Forêts

En Conseil de Gouvernement,

ANNEXE 5. MEMBRES DES ASSOCIATIONS

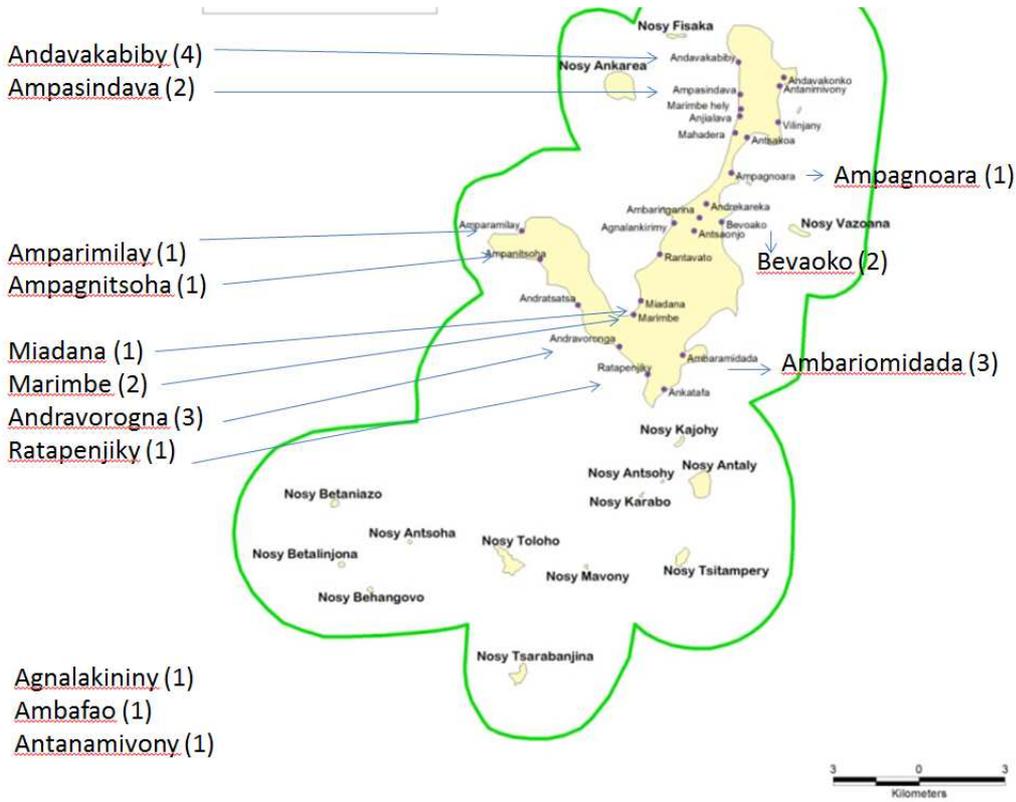
ASSOCIATION ANKAREA

N°	Nom et Prénoms	Village d'origine	Statut Social	Rôle dans l'Association
1	MOUSSA Antonjara	Ratapenjiky	Pêcheur	Président
2	JIANFARY Ibrahim	Ambaromidada	Jeune Pêcheur	Secrétaire
3	ABDALAH Faralahy	Andravorogna	Notable	2 ^{ème} vice Président
4	SAID Aboudou	Amparimilay	Notable	Membre
5	TIANA Lazanada	Miadana	Notable	Membre
6	TOBINA Manongalaza	Marimbe	Jeune Pêcheur	Membre
7	AHMED Aly	Bevaoko	Jeune Pêcheur	Membre
8	FAHARDINE Tombolaza	Andavakabiby	Jeune Pêcheur	2 ^{ème} Secrétaire
9	MAHAMODO	Marimbe	Chef Fokontany	Membre
10	SAID Barakasy	Ampasindava	Notable	1 ^{er} vice Président
11	ZARATOMBO Mevajoma	Antanamivony	Notable	Membre
12	ZAINORO Bakarimamy	Andavakabiby	Association Femme	1 ^{er} Trésorière
13	BEMANANGY	Ambariomidada	Jeune Pêcheur	Membre
14	BENJARA Tolifeno	Ampagnoara	Notable	Membre
15	AMIDANY Daroesy	Bevaoko	Jeune Pêcheur	Membre
16	MAHAMODO Homary	Ampagnitsoha	Notable	Membre
17	VOLA MORA Kassimo	Andravorogna	Association Femme	2 ^{ème} Trésorière
18	RAVAO Ibrahim	Ambariomidada	Association Femme	Membre
19	VOLASOA Besomainy	Andavakabiby	Association Femme	Membre
20	SOARAVAKA Ravolahy	Ampasindava	Association Femme	Membre
21	KASSIMO Assany	Agnalakininy	Notable	Membre
22	VAVISOA Angela	Andravorogna	Prince	Membre
23	BESOMAMY Bakarimamy	Andavakabiby	Notable	Conseiller
24	ABDALLAH Bakariassany	Ambafao	Notable	Membre

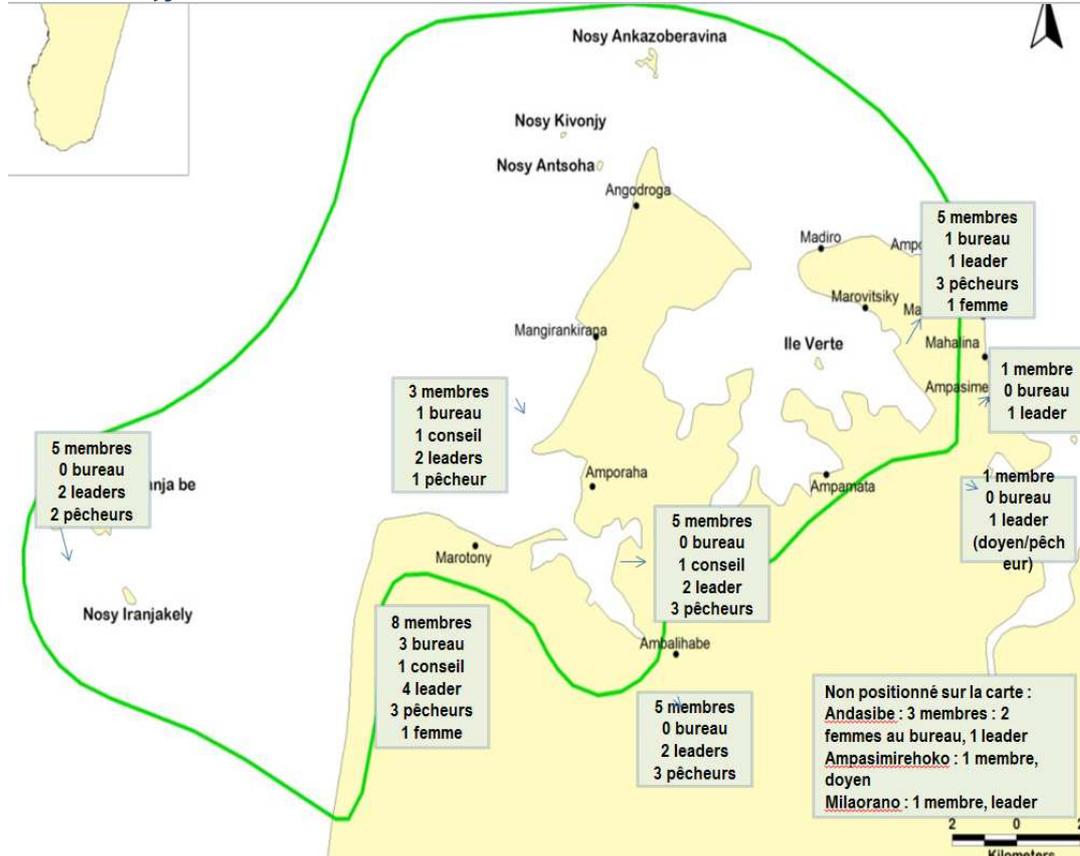
ASSOCIATION ANKIVONJY

N°	Nom et Prénoms	Village d'origine	Statut Social	Rôle dans l'Association
1	FIDY	Ampohagna	Notable /Ex communal	Conseiller Vice Président
2	MOUZE Atomany	Ampohagna	Jeune pêcheur	Membre
3	VOGNINERA Justine Célestine	Ampohagna	Association .Femme.	Membre
4	MOHAMADY Jean Louis	Ampasimena	Doyen du village /Pêcheur	Membre
5	AMPIZARA MAHERY	Ampasimirehoko	Doyen / Pêcheur	Membre
6	HAMBA Jean Claude	Mahavanono	Adjoint chef Fokontany	Membre
7	TOMBO Grégoire Modeste	Ampohagna	Jeune Pêcheur	Membre
8	ANJARA Jean Louis	Ampohagna	Pêcheur	Membre
9	DJAOZAFY Françoise	Mangirakirana	Chef Fokontany /Directeur école	1 ^{er} Secrétaire
10	AMPIZARA	Mangirakirana	Pêcheur/Doyen	Conseiller
11	RAHANITRANIRINA Marie Clarisse	Andasibe	Association Femme	2 ^{eme} SG.
12	ASSANI Mariamo	Andasibe	Association Femme	2 ^{eme} Trésorière
13	Jaotoly	Mangirakirana	Jeune pêcheur	Membre
14	NAVITOMBO Jaovelo	Antsoha	Chef fokontany	Membre
15	RACHIDY Eugène Boura	Amporaha	Notable/Opérateur économique	Conseiller
16	JAOMALAZA	Ambohangy	Adj Chef Fokontany	Membre
17	TINALAHY VERONIQUE	Ambohangy	Quartier Mobile	Membre
18	TOMBORAVO	Amporaha	Pêcheur	Membre
19	RICHARD Mevalaza	Amporaha	Pêcheur	Membre
20	NOEL Kasy	Amporaha	Pêcheur	Membre
21	ANDRIAMANONGA Jaosoa	Amporaha	Ampanjaka	Membre
22	ATOMANY Gilbert	Milaorano	Chef Fokontany	Membre
23	AMPIZARA	Ambalihabe	Adj Chef Fokontany	Membre
24	OLIZY	Ambalihabe	Pêcheur	Membre
25	JAO Aly	Ambalihabe	Pêcheur	Membre
26	TOLIZARA Hambalahy	Ambalihabe	Doyen/Ex Chef Fok	Membre
27	MOEDINY Soaly	Ambalihabe	Pêcheur/Agriculteur	Membre
28	Eugène MATANJAKA	Marotogny	Chef Fokontany	Président
29	TOMOZARA Zafy	Marotogny	Ex Pdt CLB/ Doyen	Vice Président
30	ANJARAMISY Bienvenu	Marotogny	Adj Chef Fokontany / Pêcheur	Membre
31	AMINA	Marotogny	Association Femme	Trésorière
32	ERNESTINE MBOTY	Marotogny	Association Femme	Membre
33	ANTOENJARA	Marotogny	Notable/Ex Chef Agriculteur	CSB I Conseiller
34	ABOU	Marotogny	Pêcheur	Membre
35	ZAIDY	Marotogny	Pêcheur	Membre
36	RATSIMBAZAFY Judicaël	Iranja Be	Chef Fokontany	Membre
37	VELONKASY	Iranja Be	Doyen	Membre
38	GILBERT Velonkasy	Iranja Be	Pêcheur	Membre
39	VANDRY Ignace	Iranja Be	Communauté	Membre
40	VELONANDRO Théophile	Iranja Be	Pêcheur	Membre

Ankarea



Ankivonjy



ANNEXE 6. PLAN D' ACTIONS DES 2 AMP (IDENTIQUES)

Objectif spécifique 1 : Maintenir l'intégrité écologique du paysage naturel de l'AMP et satisfaire les besoins des populations riveraines via la promotion de l'exploitation durable des ressources marines, la valorisation de la culture locale et la conservation de la biodiversité et des services écosystémiques

Résultat attendu 1.1 : les différentes unités de gestion (ZUC, ZOC et noyaux durs) de l'AMP sont établies et mises en valeur selon leurs vocations respectives

Activité 1.1.1 : matérialisation physique des unités de gestion

Activité 1.1.2 : mettre en place et entretenir des panneaux de signalisation

Activité 1.1.3 : plans d'actions spécifiques pour les cibles de conservation

Résultat attendu 1.2 : un schéma d'aménagement et des chartes encadrant les principales activités humaines sur le territoire de l'AMP (pêche traditionnelle, tourisme, pêche artisanale) sont élaborés et mis en œuvre

Activité 1.2.1 : schéma d'aménagement des activités humaines

Activité 1.2.2 : suivi de la Dina règlementant la pêche traditionnelle

Activité 1.2.3 : chartes encadrant les activités humaines telles que le tourisme et la pêche artisanale

Résultat 1.3 : suivi écologique et socioéconomique

Activité 1.3.1 : élaboration plan de suivi écologique et socioéconomique

Activité 1.3.2 : mise en œuvre suivi écologique et socioéconomique

Résultat 1.4 : recherches scientifiques

Activité 1.4.1 : plan de recherche

Activité 1.4.2 : protocoles de collaboration avec les instituts de recherche

Activité 1.4.3 : évaluations écologiques des sites, habitats et espèces

Activité 1.4.4 : cartographie des habitats marins

Activité 1.4.5 : étude approfondie de la pêche

Activité 1.4.6 : étude approfondie des traditions et du patrimoine culturel local

Résultat 1.5 : contrôle et surveillance

Activité 1.5.1 : stratégie de contrôle et de surveillance adaptés

Activité 1.5.2 : protocole de collaboration avec les services (CSP, Justice) concernés

Activité 1.5.3 : missions de patrouilles conjointes régulières et inopinées

Activité 1.5.4 : suivre dossiers (procès-verbaux) et plaintes

Résultat 1.6 : Information, sensibilisation et éducation environnementale et valorisation de la culture locale systématique et performant est établi

Activité 1.6.1 : partenariat avec le CISCO intégration volet environnemental et culturel dans le programme scolaire

Activité 1.6.2 : activités environnementales et culturelles avec les communautés

Activité 1.6.3 : campagnes d'information et de sensibilisation environnementale et culturelle

Activité 1.6.4 : créer et soutenir des clubs de conservation

Objectif spécifique 2 : Améliorer les conditions et le niveau de vie des communautés riveraines grâce à la promotion de leur développement socioéconomique en harmonie avec la nature ainsi que la préservation de leur identité socioculturelle

Résultat attendu 2.1 : diversification et valorisation de la production halieutique

Activité 2.1.1 : diagnostic participatif de la filière pêche

Activité 2.1.2 : formations et appui technique et financier en fonction des besoins collectivement identifiés

Activité 2.1.3 : promouvoir la diversification des techniques de pêche durables

Activité 2.1.4 : appuyer les communautés de pêcheurs sur la valorisation et la commercialisation des captures halieutiques

Résultat attendu 2.2 : nouvelles activités génératrices de revenus

Activité 2.2.1 : diagnostic participatif des modes d'exploitations et des sources de revenus ; identification des filières et des innovations techniques à appuyer (ex. agriculture, élevage, écotourisme communautaire)

Activité 2.2.2 : étude du potentiel de développement des différentes AGR

Activité 2.2.3 : former et fournir un appui technique et financier pour le développement de ces activités génératrices de revenus

Résultat attendu 2.3 : des partenariats entre la communauté et les acteurs du développement (en priorité dans le domaine de l'éducation mais aussi dans les domaines de la santé, transport, accès à l'eau etc.) sont créés ou renforcés

Activité 2.3.1 : établir un réseau de partenariat avec les organismes d'appui

Activité 2.3.2 : élaborer et soumettre des documents de projets communautaires

Objectif spécifique 3 : Mettre en place et pérenniser un système de gestion opérationnel, s'appuyant sur le système traditionnel de gestion des ressources naturelles, et des infrastructures nécessaires pour une gestion efficace de l'AMP**Résultat attendu 3.1 : la structure de gestion de l'AMP est mise en place et opérationnelle**

Activité 3.1.1 : réviser et mettre à jour le PAG

Activité 3.1.2 : mettre en place et organiser les réunions périodiques du COGE

Activité 3.1.2 : mettre en place et organiser les réunions périodiques du COS

Activité 3.1.3 : mettre en place et organiser les réunions périodiques de l'Organe Consultatif

Résultat attendu 3.2 : les infrastructures et la capacité institutionnelle nécessaire pour le fonctionnement et la gestion de l'AMP sont établies et opérationnelles

Activité 3.2.1 : construire le bureau de l'AMP

Activité 3.2.2 : acquérir les équipements nécessaires

Activité 3.2.3 : constituer l'équipe du Bureau du COGE

Activité 3.2.3 : assurer le fonctionnement administratif du Bureau du COGE

Activité 3.3.5 : renforcer les capacités de l'équipe du Bureau du COGE (formations, visites d'échange etc.)

Activité 3.3.6 : conventions de collaboration avec les services techniques déconcentrés

Activité 3.3.7 : plan de communication de l'AMP

Activité 3.3.8 : plan d'affaire et autres outils de gestion

Activité 3.3.8 : stratégie de levée de fond et de financement durable

ANNEXE 7. REGLEMENTATIONS DANS LES NAP

Activités interdites partout (zone tampon et noyaux durs) dans les 2 NAP

Dans le domaine de la Pêche

- La **pêche industrielle** et tous types d'aquaculture industrielle hormis les cas d'autorisations octroyées avant l'officialisation de la NAP⁵² ;
- L'utilisation de **bouteille de plongée** pour la pêche;
- La **pêche de nuit** à l'aide d'éclairage artificiel;
- L'utilisation de **sennes de plage** ;
- Les pratiques de pêche non réglementaires (réglementations officielles du MRHP);
- L'exercice de la pêche traditionnelle sans carte professionnelle ;
- La pêche artisanale sans licence ;
- La pêche sportive sans licence ;
- La collecte de produits halieutiques sans permis ;
- Le retournement de blocs de coraux ;
- La perturbation, la pêche, la chasse, la détention, la vente et la consommation d'espèces protégées (tortues marines, mammifères marins, oiseaux marins) ainsi que les raies manta, requins baleines, poissons scies, le turbo, *Turbo sp.* ou Betampigny et le triton géant, *Charonia tritonis*, ou Antsiva ;

Dans le domaine des activités extractives

- L'extraction, la détention, le transport, l'utilisation et la vente de corail ;
- Toute forme d'exploitation commerciale des mangroves et des ressources ligneuses (conformément à l'arrêté interministériel n° 32 100/2014, portant interdiction d'exploitation de bois de mangroves au niveau du territoire national).
- Toutes activités extractives hormis les autorisations octroyées avant l'officialisation de ladite Aire Protégée⁵³ ;

Le décret de création des NAP précise que «Conformément aux dispositions de l'article 40 de la loi n°2015-005 du 22 janvier 2015 portant refonte du Code de gestion des Aires Protégées, en cas de découverte des produits extractifs dans les limites de l'Aire Protégée « Ankarea », et dans une perspective d'une cohabitation, il ne pourra être procédé à l'exploitation qu'après modification du zonage interne de l'Aire Protégée ».

Autres activités

- Le mouillage des bateaux à moteur et voiliers en dehors des zones prévues (qui seront précisées dans le schéma d'aménagement prévu au plan d'action quinquennal), sauf en cas de survie lors d'un accident ou cataclysme naturel ;
- l'abandon de déchets en mer et sur les plages ;
- La pratique de culture sur brûlis ;
- Toutes formes d'occupation humaine hormis dans les Zones d'Occupation Contrôlées (ZOC) ;
- Et, de manière générale, tout acte de nature à apporter des perturbations à la faune et à la flore, ainsi qu'à l'aspect original du milieu naturel.

Activités Interdites dans les noyaux durs

- La circulation des bateaux motorisés ou non dont la jauge brute est supérieure à cinquante (50) tonneaux ;
- Les activités extractives.

⁵² Il n'y aurait pas de pêche industrielle dans les zones des NAP

⁵³ Soit les autorisations d'exploration pétrolière sur les 2 blocs qui recouvrent les NAP

Activités autorisées et réglementées (article 8 des décrets de création)

Sur toute l'AP	Noyaux Durs (pour Ankarea)	ZUC	ZOC
<ul style="list-style-type: none"> - Les droits de passage pour les navires et pirogues traditionnelles en cas d'avaries et cataclysme naturel ; - Les activités liées au tourisme écologique ; - Les activités liées aux recherches scientifiques sous réserve du respect des réglementations en vigueur; - Les activités liées à la conservation : matérialisation des limites, suivi écologique, restauration, contrôle et surveillance. 	<p>Les activités de pêche traditionnelle à la ligne pour les résidents au niveau des 4 zones de Noyaux Durs de type II</p>	<ul style="list-style-type: none"> - La pêche traditionnelle avec carte professionnelle - La pêche artisanale par des embarcations avec licence - La pêche sportive à bord d'embarcation avec licence - L'aquaculture artisanale - Les activités liées au tourisme ; - Toute activité extractive antérieure à la mise en protection (avec étude d'impact ou mise en conformité) - De manière générale, toutes activités liées à l'aménagement de GDRN en faveur des communautés riveraines. 	<ul style="list-style-type: none"> - L'occupation humaine; - Les activités agricoles et pastorales; - Les travaux d'aménagement notamment en faveur de l'écotourisme et des investissements socio-économiques - Toute activité extractive antérieure à la mise en protection (avec étude d'impact ou mise en conformité)

ANNEXE 8. ROLES RESPECTIFS DES MEMBRES DU BUREAU DE L'ASSOCIATION

- Le Président**
- Convoque l'Assemblée générale
 - Réalise avec les membres de bureau les décisions prises par l'assemblée générale et du bureau ;
 - Représente l'association dans les actes de la vie civile et publique ;
 - Défend l'intérêt de l'Association ;
- Le Vice Président**
- Assiste le Président et le remplace en cas d'absence ou d'empêchement ;
 - Assure l'organisation générale au sein de l'Association et tout ce qui concerne la gestion de l'AMP
 - Assure la relation extérieure et la négociation avec les partenaires techniques et financiers ;
 - Mobilise tous les membres de l'Association.
- Le Secrétaire**
- Assure le secrétariat des assemblées générales et des réunions de bureau ;
 - Dresse les procès-verbaux et en donne lecture ;
 - Organise et assure les correspondances et tient l'archive de l'association ;
- Le Trésorier**
- Assure la gestion des fonds de l'association sous la responsabilité du Président ;
 - Reçoit les cotisations des membres et tient à jour le livre de compte ;
 - Elabore le budget de fonctionnement avec le bureau ;
 - Présente à chaque AG, un rapport sur l'état des finances de l'association.
 - Le Trésorier ne peut garder qu'une somme de 100 000 Ariary dans sa caisse, ainsi un compte bancaire ou caisse d'épargne ou OTIV est ouvert au nom de l'association. Seul le Président en exercice conjointement avec un des Trésoriers peuvent émettre des chèques et le signent au nom de l'association ;

ANNEXE 9. LISTE BIBLIOGRAPHIQUE

DOCUMENTS « ADMINISTRATIFS » DES NAPS

ANKAREA

- WCS, 2013. Plan d'aménagement et de gestion de l'aire marine protégée Ankarea. 75 p.
- Projet de décret portant création de l'aire marine protégée Ankarea et de sa Zone de Protection sise dans le District de Ambilobe, Région Diana.
- Statuts de l'association pour la gestion d'aire marine protégée d'Ankarea
- Dina : Règlementation (Dina) pour l'utilisation et la gestion des ressources marines et côtières à l'intérieur de l'AMP Ankarea
- Cahier des charges environnementales
- Permis environnemental

ANKIVONJY

- WCS, 2014. Plan d'aménagement et de gestion de l'aire marine protégée d'Ankivonjy. 90 p.
- Projet de décret portant création de l'Aire Protégée dénommée « Ankivonjy » sise dans le District de Ambanja, Région Diana
- Statuts de l'association pour la Gestion d'Aire Protégée Marine et Côtière d'Ankivonjy
- Dina : Règlementation (Dina) pour l'utilisation et la gestion des ressources marines et côtières à l'intérieur de l'AMP Ankivonjy Commune : Bemaneviky Ouest, District : AMBANJA
- Cahier des charges environnementales
- Permis environnemental
- PV de réunion pour la validation des Plans d'aménagement

ANDRAFIAMENA

- Projet de décret portant création définitive de la nouvelle aire protégée « Andrafiamana Andavakoera » Communes rurales : Anivorano Nord, Tanambao Marivorahona, Ambakirano, Betsiaka districts : Antsiranana II, Ambilobe région : Diana
- Plan d'Aménagement et de Gestion (PAG) de la Nouvelle Aire protégée Andrafiamana-Andavakoera, 2014

AUTRES DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

- WCS, SAPM, 2010. Rapport de l'Atelier sur le lancement de la mise en place d'Aires protégées Marines et Côtières en réponse aux paramètres du changement climatique sur les archipels autour de NOSY BE. 53 p.
- WCS, 2012. Présentation des résultats du processus de mise en place des nouvelles aires protégées « Ankarea et Ankovonjy ». 25 p.
- WCS, 2012. Rapport de l'Atelier « Consultation publique pour l'élaboration du PAG et PSS de la nouvelle aire maritime protégée ANKAREA »
- WCS, 2012. Rapport de l'Atelier « Consultation publique pour l'élaboration du PAG et PSS de la nouvelle aire maritime protégée ANKIVONJY »
- 2013. Contrat de délégation de gestion temporaire de l'aire protégée dénommée « Menabe Antimena »
- GRET, WCS et Fanamby, 2013. Projet Hafafi, Aide-mémoire mission conjointe de suivi
- Santisy A.A. 2014. Procès-verbal réunion ou rapport atelier ou rapport mission « atelier de première réunion du Comité d'Orientation et Evaluation(COE) de l'AMP Ankarea et Ankivonjy ». rapport WCS
- Vogel A., Brenier A. et Randriamanantsoa B. pour GRET et WCS, 2014. Projet Hafafi, Aide-mémoire mission conjointe de suivi
- WCS, 2014. Compte rendu de réunion portant sur la validation du Plan d'Aménagement et de Gestion (PAG) des Aires Maritimes Protégées (AMPs) ANKAREA, ANKIVONJY, SOARIAKE
- WCS, 2014. Rapport technique intermédiaire An 1, 28 pages
- GRET, WCS et Fanamby, Projet Hafafi : dossier technique Fisong AFD.
- Castellanet C., 2015. Evaluation à mi-parcours du projet Hafafi
- Randriamanantsao B., 2013. Rapport de mission dans le cadre du projet Fisong

- Santisy A.A. pour WCS, 2015. Procès verbal réunion ou rapport atelier ou rapport mission « Assemblée générale de l'association AMP Ankarea »
- Santisy A.A. pour WCS, 2015. Procès verbal réunion ou rapport atelier ou rapport mission « Assemblée générale de l'association AMP Ankivonjy »

ETUDES DANS LES NAP

SOCIO-ECONOMIE

- WCS, 2011. Socio-economic Overview of the Marine and Coastal Protected Area Nosy Iranja-Ankazoberavina-Baie des Russes.
- WCS, 2011. Socio-economic Overview of the Marine Protected Area Nosy Mitsio-Tsarabanjina
- Rabearisoa A. pour WCS, 2012. Rapport socioéconomique dans la région de Mitsio et iranja. 29 p.

INDICATEURS D'EVALUATION

- Desbureaux S. 2014. Mesurer l'effet de programmes intégrés de conservation et de développement pour les Aires Marines Protégées malgaches : Mise en place d'une étude d'impact pour le projet HAFAFI. Petit manuel de terrain et premiers résultats. rapport GRET, Université d'Auvergne et CIRAD.

SURVEILLANCE

- d'Escrienne L.G., 2014. Rapport de la mission de diagnostic et planification de la surveillance dans les Aires Marines Protégées communautaires de la Baie d'Antongil, de Nosy Be et de Soariake. 73 p.
- Andrianaivojaona C. 2015. Instauration et renforcement des la surveillance communautaire dans les aires marines protégées, Ankarea et Ankivonjy, 58p.

PECHE

- Andrianaivojaona C. 2014. Rapport sur l'amélioration de la gestion des pêches dans les Aires Marines Communautaires de la baie d'Antongil, d'Ankarea, d'Ankivonjy et de Soariake. Rapport WCS.
- WWF, Appui juridique de l'équipe du programme marin pour l'amélioration de la gouvernance de la pêche maritime dans le Sud-ouest

MAMMIFERES MARINS

- Cerchio S. pour Ocean Giants Program et WCS, 2014. Ecology, Status, Fisheries Interactions and Conservation of Coastal Indian Ocean Humpback Dolphins and Indo-Pacific Bottlenose Dolphins on the West Coast of Madagascar. 41 p.
- Mananjo J. et Harding S. pour WCS, 2007. Occurrence of whale sharks (*Rhincodon typus*) in Madagascar

OISEAUX

- Razafimanjato G., The Seing Sam, Rakotondratsima M., Rene de Roland L.A. Et Thorstrom R. Birdlife International, 2013. Population status of the Madagascar Fish Eagle *Haliaeetus vociferoides* in 2005-2006. Rapport Birdlife International. 12 p.
- Le Corre M. et Bemanaja E., 2009. Discovery of two major seabird colonies in Madagascar. *Marine ornithology* 37 pages 153 à 158.

TORTUES

- Dr Dalleau M., 2014. Rapport de mission CEDTM. 13 p.
- Bourjea J., Ciccione S., Ratsimbazafy R., 2006. Marine Turtles Surveys in Nosy Iranja Kely, North-Western Madagascar. *Western Indian Ocean J. Mar. Sci.* Vol. 5, No. 2, pp. 209-212.
- Metcalf J., Hampson K., Andriamizava A. (...), 2007. The importance of north-west Madagascar for marine turtle conservation. *Oryx* Vol 41 No 2 pages 232 à 238.
- Jean C., 2011. Rapport de mission d'expertise de tortues marines en appui à WCS Madagascar.

DIVERS

- McClanahan T.R., Maina J.M., Muthiga N.A. Pour Global Change Biology, 2011. Associations between climate stress and coral reef diversity in the western Indian Ocean. 10 p.
- McClanahan T.R., Ateweberhan M., Omukoto J., Pearson L., 2009. Recent seawater temperature histories, status, and predictions for Madagascar's coral reefs. Marine ecology progress series (Mar Ecol Prog Ser) Vol. 380 pages 117 à 128
- McKenna S.A. et Allen G.R. pour CABS, 2005. A Rapid Marine Biodiversity Assessment of the Coral Reefs of Northwest Madagascar. 128 p.

TOURISME

- GRET, WCS et Fanamby, 2014. Diagnostic sur le tourisme au sein des aires marines protégées d'Ankarea et d'Ankivonjy. 18 p.

GOVERNANCE A MADAGASCAR

- WWF, Appui juridique de l'équipe du programme marin pour l'amélioration de la gouvernance de la pêche maritime dans le Sud-ouest. 63 p.
- Andriamalala G. et Gardner C.J., 2010. L'utilisation du dina comme outil de gouvernance des ressources naturelles : leçons tirées de Velondriake, sud-ouest de Madagascar. Tropical Conservation Science Vol.3 (4) : pages 447 à 472
- Cinner J.E., Wamukota A., Randriamahazo H., Rabearisoa A., 2009. Toward institutions for community-based management of inshore marine
- resources in the Western Indian Ocean. Marine Policy Vol.33 n°3 : pages 489 à 496
- Altec, Biodev, 2013. Capitalisation des bonnes pratiques sur les meilleures approches à considérer dans la définition des principes de fonctionnement, de gestion, etc. du sous réseau des nouvelles aires protégées de catégories V et VI. Rapport MRPA. 127 p.

DOCUMENTS REGLEMENTAIRES

- Arrêté interministériel n°32/00 du 24 octobre 2014 portant interdiction d'exploitation de bois de mangroves au niveau du territoire national
- Loi n°2001-004 du 25 octobre 2001 portant réglementation générale des Dina en matière de sécurité publique
- Loi n°2014-020 du 20 août 2014 relative aux ressources des Collectivités Territoriales Décentralisées, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes
- Projet de Loi n°047/2014 du 10 décembre 2014 portant sur l'actualisation de la Charte de l'Environnement Malagasy
- Arrêté n°9874/2013 du 6 mai 2013 modifiant certaines dispositions de l'arrêté interministériel n°52005/2010 du 20 décembre 2010 modifiant l'arrêté interministériel Mine-Forêts n°18633 du 17 octobre 2008 portant mise en protection temporaire globale des sites visés par l'arrêté n°17914 du 18 octobre 2006 et levant la suspension de l'octroi de permis miniers et forestiers pour certains sites
- Projet de Loi n° 048/2014 du 10 décembre 2014 portant refonte du code de gestion des aires protégées et Loi n°2015-005 du 22 janvier 2015 portant refonte du code de Gestion des Aires protégées

AUTRES (MADAGASCAR)

- Bezara R., 2011. Schéma Régional de Développement Economique (SRDE) pour la région Diana. 107 p.
- Bidou Jean-Etienne, Droy Isabelle, Fauroux Emmanuel, « Communes et régions à Madagascar », Mondes en développement 1/2008 (n° 141) , p. 29-46
- Blue ventures, 2014. Locally led marine conservation ; Empowering costal communities in Madagascar to manage their own marine resources
- Borrini-Feyerabend G., 2000. Co-management of Natural Resources
- Borrini-Feyerabend G., 2005. Elan Durban... Nouvelles perspectives pour les Aires Protégées à Madagascar
- Borrini-Feyerabend G., 2005. Les Aires Protégées à Madagascar : bâtir le système à partir de la base

- Direction générale des forêts pour WCS, Cahier des charges pour la gestion du parc naturel Makira et Contrat de délégation de gestion de l'Aire Protégée « Makira »
- Etc Terra et WWF, 2013. Note de communication publique d'opération dans le cadre du Projet Holistique de Conservation des Forêts à Madagascar. 29 p.
- Fauroux E. 2006. De l'optimisme technologique à l'optimisme "participatif" : les métamorphoses du discours des spécialistes du développement à travers des exemples malgaches. Dans : Paroles d'experts : étude sur la pensée institutionnelle du développement. Edité par Baré J.-F. et al. Karthala Coll. Hommes et Sociétés, Paris. Pp. 317-364.
- Fauroux E., 2003. Anthropologie p. 111-138 in Christian Feller, Frédéric Sandron : Parcours de recherche à Madagascar. IRD Editions
- Marziali L., 2014. Governance analysis of the Velondriake Locally Managed Marine Area, South-West Madagascar, using the Marine Protected Area Governance Framework. 45 p.
- Muttенzer F., 2010. Déforestation et droit coutumier à Madagascar. Editions Karthala. 350 p.
- Peabody S., 2012. Plan d'Aménagement et de Gestion de la NAP Velondriake- DRAFT. 85 p.
- Ranaivomanana L.N.J., 2006. Thèse sur l'identification des conditions d'appropriation de la gestion durable des ressources naturelles et des écosystèmes : « Cas du Grand Récif de Toliara ». 256 p.
- Resolve, PCP, IRD, 2005. Rapport final de synthèse concernant Evaluation et perspectives des Transferts de Gestion des Ressources Naturelles dans le cadre du Programme Environnemental 3. 82 p.

AUTRES REFERENCES SUR LA GOUVERNANCE ET LES AMP

- Borrini-Feyerabend G., Chatelain C., Hosch G., et al... 2010. ...En gouvernance partagée ! Un guide pratique pour les aires marines protégées d'Afrique de l'Ouest, PRCM, UICN et CEESP, Dakar
- Borrini-Feyerabend, G., P. Bueno, T. Hay-Edie, B. Lang, A. Rastogi et T. Sandwith (2014), Lexique sur la gouvernance des aires protégées et conservées, Comment enforcer la diversité et la qualité de la gouvernance du Congrès Mondial des Parcs 2014 de l'UICN. Gland (Suisse) : UICN
- Borrini-Feyerabend, G., N. Dudley, T. Jaeger, B. Lassen, N. Pathak Broome, A. Phillips et T. Sandwith (2014). Gouvernance des aires protégées : de la compréhension à l'action. Collection des lignes directrices sur les meilleures pratiques pour les aires protégées N°20, Gland, Suisse: IUCN. xvi + 124pp.
- Brenier A., Ramos E., Henriques A., Paroles d'Urok ! Enseignements et impacts de l'Aire Marine Protégée Communautaire des îles Urok. 34 p.
- David, G. 2011. Petit voyage autour de la notion de gouvernance des AMP. Brest, PAMPA, WP4, rapport final n°1, 56 p.
- Dahou T., Weigel J.Y., Ould Saleck A.M. (...), 2004. La gouvernance des Aires Marines Protégées : leçons ouest-africaines. Vertigo, Vol.5, n°3, 13 p.
- Dudley, N. (Éditeur) (2008). Lignes directrices pour l'application des catégories de gestion aux aires protégées. Gland, Suisse : UICN. x +96pp
- Gaye N., Pr Leloup F., 2012. Le rôle des associations environnementales dans la gestion des ressources naturelles dans le Delta du Saloum : cas des villages de Dionewar et de Toubacouta. 16 p.
- Jones P.J.S, 2014. Governing Marine Protected Areas, Resilience through diversity. Ed. Earthscan. 240 p.
- MPA news Vol.12, n°6, mai-Juin 2011
- Renard Y. et Touré O., 2012. Itinéraires de Création d'aires marines protégées (AMP) en Afrique de l'Ouest - Expériences et leçons apprises. Dakar, Sénégal. FIBA/RAMPAO/PRCM 2014. 68pp.
- Thomas K.G., Touré O., 2012. Il était une fois Kawawana... 36 p.
- UICN/PACO, 2012. Acteurs et gouvernance des aires protégées d'Afrique de l'Ouest : quelle contribution à la conservation ? 171 p.
- Weigel J.Y., Féral F., Cazlet B., 2007. Les aires marines protégées d'Afrique de l'Ouest. Gouvernance et politiques publiques. Presses Universitaires de Perpignan, 232 pages