



## **GOVERNANCE 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

# 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'Andrafiarana- 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 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



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





### **Ankarea**

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 :

- 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 ;



### **Ankivonjy**

- 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 décalage est constaté entre les deux AMPs : 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 et incompréhensions 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<sup>ère</sup> 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 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 ; 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 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.

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 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).

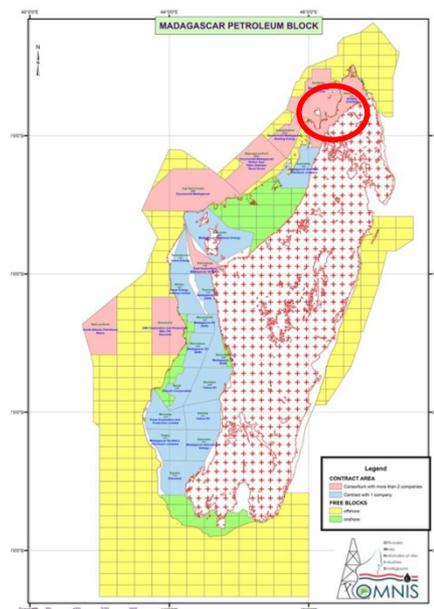
(ii) un comité d'orientation et de suivi (COS) pléthorique (plus de 30 personnes), qui coûte cher et ne permet pas d'assurer une gestion rapprochée de la NAP. Il existe par ailleurs 1 COS

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 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 général. 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 pour encore plusieurs années



- 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 plusieurs 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.

### 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'extérieur. A Madagascar les analyses montrent que peu de transfert de gestion<sup>1</sup> 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, Muttenzer, 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) ».*

- 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.

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, préfigurerait 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



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.



**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:

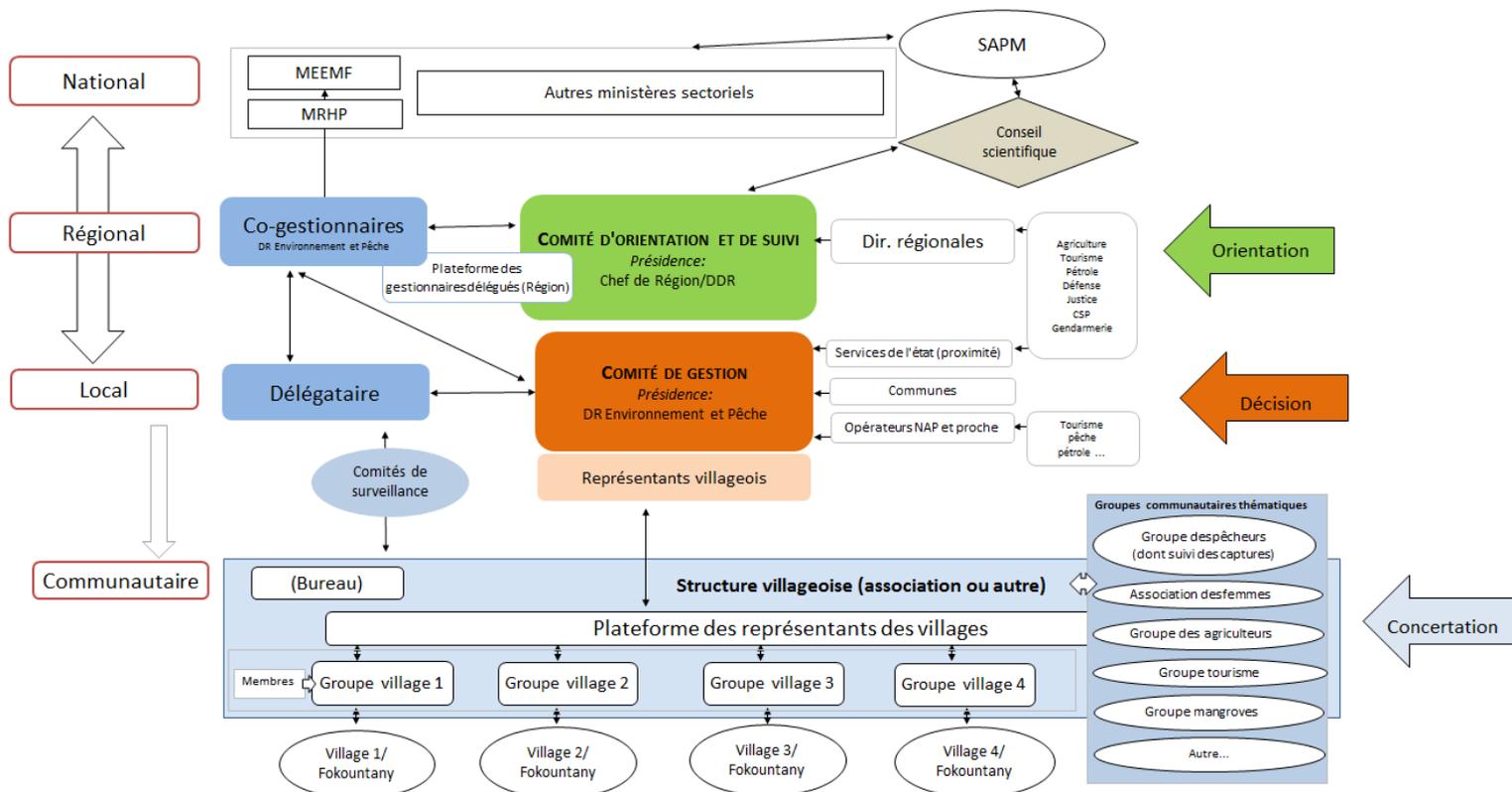
- De formuler les grandes orientations stratégiques pour le réseau régional des AMP, en cohérence avec les autres outils de planification régionale;
- D'assurer la cohérence et la synergie intersectorielle ;
- De traiter des grands dossiers (pétrole...);
- De la résolution des conflits/arbitrages à l'échelle 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 lesquels 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 public, 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'établissement d'une bonne cohabitation avec les pétroliers également un enjeu. 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 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
<b>Nouveau COAP ((Loi 2015-005)</b>	
<p><b>Au regard de la gouvernance AMP</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La définition est restrictive par rapport à la consistance de l'AMP:               <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 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</li> <li>✓ Limitation de l'AMP au domaine public maritime ce qui exclut le milieu marin dans la consistance de l'aire protégée</li> <li>✓ 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.</li> </ul> </li> <li>• Le statut du Paysage harmonieux protégé (catégorie V) comporte des imprécisions sur:               <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Les activités économiques autorisées</li> <li>✓ Les modalités de participation de la population locale</li> <li>✓ Les bénéfices tirés par la population locale ne contrepartie des responsabilités confiées dans la gestion de l'AP</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 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"> <li>• 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 ;</li> <li>• l'importance de l'utilisation récréative et touristique du territoire visé, la recherche scientifique, l'éducation ainsi que l'économie locale ;</li> <li>• 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 ;</li> <li>• le degré d'interaction entre les gestionnaires et les parties prenantes dans la cogestion de l'AP ;</li> <li>• le niveau d'implication des parties prenantes dans la surveillance, le suivi et l'application de la réglementation ;</li> <li>• le niveau d'implication du Ministère chargé de la Défense nationale et de la Justice dans la constatation et la poursuite des infractions ;</li> <li>• la modalité de consultation sur les procédures d'application de la réglementation et étendue des activités d'application de ladite réglementation ;</li> </ul> </li> <li>• 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</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Valoriser les comités / commissions interministériels existants: Commission environnement pêche, Comité interministériel foncier forêt etc. pour éviter l'inflation normative</li> <li>➤ 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.</li> <li>➤ Considérer le rôle du <i>Fokonolona</i>, en conformité avec la législation en vigueur, dans la gestion des ressources naturelles.</li> </ul>
<p><b>Sur l'absence de certaines infractions et pénalités spécifiques à l'AMP :</b> Absence des infractions et pénalités spécifiques à la pêche dans les NAP marines tels que :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• récolte, détention, transport, utilisation et vente des coraux ;</li> </ul>	<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. (cf</p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• mouillage des bateaux à moteur et voiliers en dehors des zones prévues ;</li> <li>• abandon de déchets et plastique persistants qui peuvent gravement gêner la pêche en mer ;</li> <li>• Pratique de la senne de plage...</li> </ul>	<p>p. 72 du rapport sur le principe de légalité des délits et des peines).</p>
<b>Ordonnance n° 93.022 portant réglementation de la pêche et de l'aquaculture par rapport à la Cogestion de la NAP Marine</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Flous sur le plan d'aménagement des pêcheries et la conservation des stocks</li> <li>• Absence de dispositions sur le transfert de gestion des ressources halieutiques aux communautés locales de base</li> </ul>	<p><b>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 :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 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)</li> <li>• consacre les modalités de cogestion et de transfert de gestion locale des ressources halieutiques (art. 13)</li> <li>• présente les fonctions et attributions transférées aux associations villageoises et de pêcheurs traditionnels... (art. 15)</li> </ul> <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><b>Révision de la loi sur la pêche</b> Le projet de révision consacre :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Des Plans de gestion locale de la petite pêche en reconnaissant la gouvernance communautaire des ressources bioaquatiques</li> <li>• Les transferts de gestion d'écosystèmes aquatiques aux communautés locales de base</li> </ul> <p>Importance de mieux relier le COAP et la législation des pêches, d'un côté, les PAG et les PAP, de l'autre.</p>
<b>Le Dina et la cogestion de la NAP marine</b>	
<p><b>Dina:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ consacré par la loi GELOSE comme mode juridique de formalisation des règles d'accès aux ressources naturelles renouvelables</li> <li>✓ 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</li> <li>✓ permet d'organiser la vie en société et de faire connaître de manière effective la loi aux membres du COBA</li> </ul> <p><b>Quelques problèmes de mise en œuvre pratique du Dina</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> <li>✓ Inopposabilité du Dina aux tiers non-membres des VOI d'où problèmes d'applicabilité du Dina aux non membres (immigrants)</li> <li>✓ Résistance des délinquants pour l'application du Vonodina</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> <li>• 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);</li> <li>• 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);</li> <li>• 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)</li> <li>• 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</li> <li>• 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).</li> </ul>

Articulation entre COAP- Code pétrolier - Décret MECIE et Activités extractives dans la NAP	
<ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li>Le code pétrolier est silencieux sur: <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 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)</li> <li>✓ 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).</li> <li>✓ 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)</li> </ul> </li> </ul>	<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"> <li>le droit de l'administration d'accéder librement aux sites, installations, dispositifs et équipements de l'Opérateur, surtout en cas de risque environnemental imminent ;</li> <li>la nécessité de provision environnementale (pour garantir la couverture de ses engagements environnementaux, comme le cas du code minier) ;</li> <li>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 ;</li> <li>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 ;</li> <li>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...</li> </ul>
<p><b>Limites Code pétrolier sur les possibilités activités extractives dans la NAP (V, VI)</b></p> <p>Silence sur:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>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»</li> <li>le droit de l'administration d'accéder librement aux sites, installations, dispositifs et équipements de l'Opérateur, surtout en cas de risque environnemental imminent</li> <li>la nécessité de provision environnementale (pour garantir la couverture de ses engagements environnementaux, comme le cas du code minier)</li> <li>les sanctions pénales pour les infractions et manquements relatives aux infractions relatives aux exigences de respect de l'environnement spécifique au secteur pétrolier...</li> </ul>	
<p><b>Limites du décret MECIE sur les possibilités d'activités extractives dans la NAP</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Pas de sanction pénale mais uniquement administrative en cas d'atteinte à l'environnement relative à l'activité pétrolière</li> <li>Pas de mesures de compensation et de sauvegarde (manques-à-gagner dus à la limitation de l'accès, nuisances causées par l'activité pétrolière...)</li> </ul>	
<p><b>Limites arrêté participation publique à EIE et activités extractives dans la NAP</b></p> <p>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"> <li>N'oblige pas mais donne faculté aux enquêteurs pour recueillir les avis des membres de la communauté directement concernés ou intéressés (art. 25),</li> <li>Donne faculté aux enquêteurs pour transcrire les observations du public dans le registre public (art. 27).</li> <li>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).</li> </ul> <p><b>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</b></p>	
<p><b>Limites du Guide sectoriel pour la réalisation d'une étude d'impact environnemental des projets d'opérations pétrolières « amont »</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Le guide n'a pas de valeur juridique</li> <li>Ne fait qu'interpréter la réglementation dont il fait application, et détermine les procédures administratives</li> <li>Détermine le mode d'emploi d'une législation et en analyse les conséquences pratiques.</li> <li>Il ne peut combler les lacunes constatées ni dans le code pétrolier ni dans le décret MECIE ni rectifier ces textes.</li> </ul>	

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ainsi, une réglementation imparfaite ne se corrige pas avec un guide mais par une norme juridique de même niveau.</li> </ul>	
<b>Statut foncier et modalités d'attribution des îles et îlots</b>	
<p>Mode d'attribution des îles</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 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 ».</li> <li>• 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,</li> </ul>	<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"> <li>• la mise à disposition du public des informations et données sur les îlots ;</li> <li>• 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.</li> <li>• le respect des règles de reconnaissance contradictoire des terrains demandés ;</li> <li>• le respect du statut de domanialité publique d'un îlot située dans les AMP</li> </ul> <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"> <li>• 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</li> <li>• Tout implication de la population locale dans la gestion d'une AP nécessite un rattachement de celle-ci au moins à une commune</li> <li>• 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.</li> </ul>
<b>Éléments nécessitant des débats car non considérés par les textes en vigueur: Compétence en mer des CTD</b>	
<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 ? 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 régalien 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<sup>ème</sup> 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 bénéfiques**

Plusieurs propositions ont été faites dans le cadre de l'amélioration des bénéfiques, 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'ordonnancement 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.