

Acronymes :

ACCE	Arongampanahy Communication Culture Environnement
ANGAP	Association Nationale de Gestion des Aires Protégées
AP	Aires Protégées
APD	Aide Publique au Développement
AWF	African Wildlife Foundation
BINGOs	Big International Non Governmental Organizations
BM	Banque Mondiale
CAZ	Corridor Ankeniheny Zahamena
CCBA	Community Carbon and Biodiversity Alliance
CDB	Convention sur la Diversité Biologique
CHRF	Conservation and Human Rights Framework
CI	Conservation International
CNUED	Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement
COAP	Code des Aires Protégées
COBA/	
VOI	Communauté de Base/ Vondron'Olona Ifotony
COFAV	Corridor Fandriana-Vondrozo
COP	Conférence des Parties
DSRP	Document stratégique de réduction de la pauvreté
EGES	Emission de Gaz à Effet de Serre
EIE	Etude d'Impact Environnemental
FAPBM	Fondation pour les Aires Protégées et la Biodiversité de Madagascar
FMN	Firmes MultiNationales
FPIC	Free Prior Informed Consent
GAA	Global Amphibian Assessment
GCF	Gestion Contractualisée des Forêts
GELOSE	Gestion Locale Sécurisée
GERP	Groupe d'Etude et de Recherche sur les Primates
	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit/Programme Germano-Malgache pour
GIZ/PGME	l'Environnement
GPF	Gestion et Protection des Forêts
HTC	Hautes Terres Centrales

IDA	International Development Association
IEFN	Inventaire Ecologique et Forestier National
IFM	Independent Forest Monitoring
IUCN	International Union for Conservation of Nature
LPDR	Lettre de Politique de Développement Rural
MAP	Madagascar Action Plan
MAVOA	MAdagasikaraVOAkajy
MBG	Missouri Botanical Garden
MDP	Mecanisme de Développement Propre
MECIE	Décret de Mise En Conformité des Investissements avec l'Environnement
MEEMF	Ministère de l'Environnement, de l'Ecologie, de la Mer et des Forêts
MEFT	Ministère de l'Environnement, des Forêts, et du Tourisme
MEM	Modélisation pour l'Environnement pour Madagascar
MICET	Madagascar Institut pour la Conservation des Environnements Tropicaux
MNP	Madagascar National Parks
NAP	Nouvelles Aires Protégées
ONE	Office Nationale pour l'Environnement
ONG	Organisme Non Gouvernemental
PCDI	Projet de Conservation et de Développement Integré
PE	Programme Environnemental
PLOF	Plan Local d'Occupation Foncière
PNAE	Plan National d'Action Environnementale
QMM	QIT MadagasacarMinerals
RBG Kew	Royal Botanic Garden Kew
REDD	Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation
SAGE	Service d'Appui à la Gestion de l'Environnement
SAHA	SoaAafafyHampahombyny ho Avy
SAPM	Système des Aires Protégées de Madagascar
SIG	Système d'Information Géographique
TGRNR	Transfert de Gestion des Ressources Naturelles Renouvelables
TNC	The Nature Conservancy
USAID	United States Agency for International Development
VCS	VerifiedCarbon Standard

WCS	Wildlife Conservation Society
WWF	World WildlifeFund
ZICO	Site d'Importance pour la Conservation des Oiseaux

Liste des illustrations :

Liste des tableaux :

Tableau 1: Les six catégories d'aires protégées de l'UICN	17
Tableau 2: Les Promoteurs des Nouvelles Aires Protégées	29
Tableau 3: Liste des 10 Nouvelles Aires Protégées catégorie 5 étudiées	48

Liste des figures:

Figure 1: Coût estimatif du système des Aires Protégées	64
---	----

Liste des Annexes :

Annexe 1: Code de Gestion des Aires Protégées.....	IX
Annexe 2: Cadre d'évaluation environnementale pour la mise en place d'une Nouvelle Aire Protégée.....	XXVIII
Annexe 3: Situation de la création des sites du Système des Aires Protégées de Madagascar (SAPM).....	XXVIII
Annexe 4: Draft du Contrat de délégation de gestion de la Nouvelle Aire Protégée à la date du 15 avril 2016.....	XXXII
Annexe 5: Répartition des contrats de Transfert de Gestion des Ressources Naturelles Renouvelables.....	XLV
Annexe 6: Carte représentant les Aires protégées terrestres de Madagascar.....	XLVI
Annexe 7: Les sites pilotes REDD et le Système des Aires Protégées de Madagascar...	XLVII
Annexe 8: Corridors hotspots de Madagascar.....	XLVIII
Annexe 9: Cartographie de superposition des Aires Protégées et blocs pétroliers.....	XLIX
Annexe 10: Carte des ressources minières	L
Annexe 11: Evolution de la mise en place des Aires Protégées à Madagascar	XLII
Annexe 12:Superposition Aires Protégées et Transfert de gestion.....	XLII

Sommaire

Glossaire	
Acronymes	
Liste des illustrations	
Liste des annexes	
Introduction :	1
Partie I : Genèse et évolution de la politique malgache de gestion des ressources naturelles ...	6
<i>Chapitre 1 : Les grandes étapes de l'histoire de la conservation à Madagascar.....</i>	6
<i>Chapitre 2 : L'émergence des Nouvelles Aires protégées.....</i>	14
<i>Chapitre 3 : Statuts et gestion juridique des Aires Protégées Malgaches</i>	19
Partie II : Les problématiques et enjeux liés a la création des Nouvelles Aires Protégées	32
<i>Chapitre 1 : La place primordiale du foncier</i>	32
<i>Chapitre 2 : De la rhétorique à la pratique : la mise en place des Nouvelles Aires Protégées</i>	41
<i>Chapitre 3 : Les NAP de catégorie V et VI : une possible synthèse entre conservation et gestion locale durable?</i>	54
Partie III : Les acteurs dans la définition de la politique de gestion des ressources naturelles à Madagascar.....	62
<i>Chapitre 1: A nouveau paradigme, nouveaux acteurs : à la recherche de financement durable des Aires Protégées</i>	62
<i>Chapitre 2 : L'hégémonie des ONG internationales et le manque de reconnaissance des acteurs locaux.....</i>	73
<i>Chapitre 3 : Pour que les Nouvelles Aires Protégées soient des espaces durables : quelles perspectives ?</i>	80
Conclusion :	86

Introduction

«Un paradis de la nature», «un joyau écologique », «un coffre-fort de la biodiversité», «un écrin d'une biodiversité inestimable». Telles sont quelques-unes des formules fortes dont les auteurs³ qualifient la nature à Madagascar.

Ce qui renvoie aux impressions des premiers explorateurs découvrant l'île, tel Philibert Commerson(1771) déclarant: «Puis-je vous annoncer que Madagascar est la terre promise des naturalistes? La nature semble s'y être retirée dans un sanctuaire privé »⁴

Et quel moyen par excellence pour conserver cet «or vert» que les Aires protégées ?Principal objet des politiques de conservation tout au long du XXe siècle, l'Aire Protégée est définie par le Code des Aires Protégées⁵en son article premier comme étant « un territoire délimité, terrestre, marin, côtier, aquatique dont les composantes présentent une valeur particulière notamment biologique, naturelle, esthétique, morphologique, historique, archéologique, cultuelle ou culturelle, et qui nécessite, dans l'intérêt général, une préservation multiforme ». L'article continue en son alinéa 2, et il faut bien le souligner, par : « 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 ».

Mais depuis l'avènement du développement durable, qui de par sa définition est « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs »⁶la donne a changé. En effet, le contexte actuel est celui d'une internationalisation de l'environnement, à n'en citer comme illustration que la notoriété de la COP 21 (ou 21^{ème} Conférence des parties à la CDB⁷), de la problématique du changement climatique, ou encore des Paiements pour Services Environnementaux. Les préoccupations environnementales se trouvent désormais non seulement au centre des discussions mais également s'intègrent dans le paradigme du développement, où il n'y a plus

³tels Sophie Goedefroit, 2002, in C. Blanc-Pamard, H. RakotoRamiarantsoa « Madagascar, les enjeux environnementaux » éditions du temps, 2003

⁴Lettre du 18 avril 1771 adressée à Jérôme de Lalande, astronome et membre de l'Académie royale des sciences.

⁵ Loi n° 2015-005 adoptée le 26 février 2015 portant refonte du Code des Aires protégées malagasy

⁶ Définition par Gro Harlem Burtland in rapport « Notre avenir à tous » de la commission mondiale sur l'environnement.

⁷ou Convention sur la Diversité Biologique, signée au sommet de la Terre à Rio de Janeiro en 1992 par plus de 150 Etats.

de politique publique, d'action en partenariat, de projet de développement, qui ne fasse mention de cette nécessité de prendre soin des ressources de la nature.

Et de prime abord, il faut savoir que depuis longtemps existe un affrontement : celui entre d'une part conservation stricte impliquant l'exclusion des communautés locales, et d'autre part gestion locale durable. Et à mesure qu'évoluaient les discours et les politiques, le rôle des populations locales changeait et évoluait entre l'une et l'autre. Et présentement encore, le dilemme persiste et se renouvelle de période en période.

Et c'est ainsi qu'aujourd'hui la place des aires protégées dans les politiques environnementales, et ce partout dans le monde, nourrit des débats animés, voire agressifs.

Autrefois expression du pouvoir régalien des États, les aires protégées se sont retrouvées récemment « au centre d'un enjeu qui les dépasse et qui concerne désormais la gestion de l'ensemble des territoires de la planète »⁸.

Ainsi, les auteurs qualifient ces dernières décennies comme bel et bien celles d'une ouverture du secteur historique de la conservation vers la société. Il y a donc une reconfiguration des formes classiques du « champ » de la conservation, au sein duquel l'intrusion de nouveaux acteurs et de nouveaux mécanismes (notamment les Paiements pour Services Environnementaux), ainsi que les nouveaux rapports de force en place, sont des enjeux en tant que tels.

Par conséquent, la conservation est aujourd'hui portée par les grandes ONG qui s'appuient sur le paradigme de ce développement durable, dont selon certains auteurs elles sont en partie à l'origine⁹. Ces acteurs ne sont peut-être pas forcément nouveaux, mais justement l'intensité de leurs relations et leur impact sur la conduite des politiques environnementales constituent une innovation institutionnelle majeure. D'un modèle d'influence Nord-Sud, on est ainsi passé à un complexe de relations internationales avec différentes sphères d'influence.

Madagascar n'a évidemment pas échappé à la règle, étant un des pays les plus riches en biodiversité au monde. Et l'on y rencontre aujourd'hui ce « glissement » qui s'est opéré, puisque la justification de la conservation ne se base plus autant sur la valeur d'existence de la biodiversité, mais développe un nouvel argument à travers une vision utilitariste de la

⁸ Catherine Aubertin, Florence Pinton, Estienne Rodary « Le développement durable, nouvel âge de la conservation » in « Aires protégées, espaces durables ? » Catherine Aubertin, Estienne Rodary (éd.) IRD éditions

⁹ M. F. Espinosa. et A. Lipietz., « Les BINGOs, agents involontaires d'une écologie de droite internationale ? », in Mouvements, no 41, septembre/octobre 2005, p. 89-100.

« Analyse bilancielle de la mise en place des Nouvelles Aires Protégées à Madagascar »

nature¹⁰ : c'est ainsi qu'on parle de ressources génétiques, de molécules pharmaceutiques, de services écosystémiques, de laboratoire vivant pour la recherche, de manne écotouristique, de la recherche de fonds pour les ONG.

C'est dans cette continuité que s'inscrit l'annonce faite par le Président Marc Ravalomanana lors de son allocution au Congrès Mondial des parcs à Durban (Afrique du Sud) en 2003 quant à la volonté de tripler la superficie des Aires Protégées malgaches, et cela en l'espace de cinq ans¹¹.

Concrètement, à côté des aires protégées qui existaient déjà à Madagascar vont alors se créer à partir de là des Nouvelles Aires Protégées ou NAP, qui, contrairement aux premières qui sont à vocation conservation, veulent d'après leur définition rallier conservation et réduction de la pauvreté par cette ouverture susmentionnée vers la société.

Félicitée en cette initiative par le Programme de Travail sur les Aires Protégées de la Convention sur la Diversité Biologique et par l'IUCN (Union Internationale pour la Conservation de la Nature), qui y voient un fort et concret espoir de pouvoir mettre un coup d'arrêt à la perte de biodiversité et assurer le maintien de son patrimoine naturel irremplaçable, la grande île se place à l'avant-garde des efforts mondiaux de conservation.

Planifier la croissance des aires protégées jusqu'à 6 millions d'hectares en cinq ans constitue en effet un pari osé, et c'est ainsi que dans cette urgence des actions de conservation, l'ampleur et la rapidité de la mise en place de ces Nouvelles Aires Protégées fournissent un cadre privilégié pour cette analyse.

Et cette redéfinition des rapports de force, et face à elle, la capacité ou l'incapacité de l'Etat à définir une « vision propre » du développement auquel il aspire, constituent l'intérêt même de l'étude.

Plusieurs questions surgissent alors: Cette vision s'est-elle appuyée sur une évaluation écologique et économique appropriée avant sa proclamation ? Cette approche est-elle novatrice ou source de préjudice pour les communautés locales ? Dans un contexte de pauvreté et de crise politique et économique, comment allier développement des communautés rurales et conservation ? Qui en sont les auteurs et quels sont les mécanismes derrière cette décision ?

¹⁰Chantal Blanc-Pamard, Florence Pinton, Hervé RakotoRamiarantsoa « L'internationalisation de l'environnement. Madagascar, un cas d'école » in « géopolitique et environnement : les leçons de l'expérience malgache » IRD éditions

¹¹GraziaBorrini-Feyerabend, NigelDudley « ElanDurban... Nouvelles perspectives pour les Aires Protégées à Madagascar » mai 2005

« Analyse bilancielle de la mise en place des Nouvelles Aires Protégées à Madagascar »

Ce qui aboutit à la problématique que cette étude pose de manière centrale, à savoir: quelle est la pertinence de ces Nouvelles Aires Protégées? Cela va permettre de voir si elles rallient vraiment conservation, développement social, et croissance économique ou sont une continuité des mesures de conservation stricte. Ce qui permettra également de dégager quels indicateurs sont déterminants pour la réussite de la mise en place des NAP, et partant de faire des apports dans le système et les dispositifs de cette mise en place pour que le concept de développement durable se réalise.

Notons qu'un choix a été fait d'axer cette analyse sur les Aires Protégées Terrestres, en évoquant juste de temps à autre les Aires Protégées Marines, qui, ayant leur particularités et leurs propres enjeux, pourront faire l'objet d'une étude séparée.

Près de treize ans après l'annonce à Durban, un bilan est ainsi possible quant à la mise en place de ces Nouvelles Aires Protégées terrestres.

Pour faire, il est important de tracer dans une première partie la genèse et l'évolution de la politique environnementale malgache et plus précisément celle des récits relatifs à l'intrication des mondes du social et de la nature. C'est ensuite dans une seconde partie que sont abordés les problématiques et enjeux liés à la création de ces NAP. Pour finir sur une troisième et dernière partie qui sondera quels acteurs sont à l'origine de la définition de la politique de gestion des ressources naturelles à Madagascar.

Mots-clés : Nouvelles Aires Protégées, Madagascar, Conservation, Développement durable, Résilience, Vulnérabilité, Rationalité.

Partie I :

Genèse et évolution de la politique malgache de gestion des ressources naturelles

Partie I : Genèse et évolution de la politique malgache de gestion des ressources naturelles

Au fil des siècles, comment a été géré ce « joyau écologique »¹² qu'est la biodiversité malgache ? Il est essentiel de retracer dans un premier chapitre les grandes étapes de l'histoire de la conservation à Madagascar ; avant de voir dans le second chapitre l'émergence des NAP. Et enfin aboutir à un troisième chapitre qui traitera des statuts et de la gestion juridique des aires protégées à Madagascar.

Chapitre 1 : Les grandes étapes de l'histoire de la conservation à Madagascar

Elles partent des origines même de la conservation jusqu'à la concrétisation du Plan National d'Action Environnementale.

Section 1 : Des origines de la conservation à Madagascar

La grande île est un des pays du monde qui a parmi les plus anciennes références en matière de politique de conservation¹³ : car depuis l'époque de la monarchie ont été mises en place des mesures pour essayer de lutter contre la dégradation forestière. Des règlements ont alors été édictés pour ce faire, en général par voie orale, mais le texte le plus important est sans nul doute le code des 305 articles, écrit en 1881 et promulgué par la reine Ranavalona I. Ce code comprend un certain nombre de mesures dont celles qui ont trait au défrichement et à la limitation de l'exploitation des ressources naturelles, notamment forestières. Il interdit la pratique de l'agriculture sur brûlis (ou le tavy) sur l'ensemble de l'île, sous peine de « mise aux fers »¹⁴

Par la suite, durant l'époque coloniale (1896–1960), les autorités ont créé des aires protégées, à savoir des réserves naturelles et des parcs nationaux ; ainsi que des stations forestières. Un décret de 1930 organisant le régime forestier a pris des mesures contre les cultures itinérantes, les feux de brousse et l'exploitation illicite des ressources naturelles.

¹² Goedefroit, 2002 in Chantal Blanc-Pamard, Hervé RakotoRamiarantsoa « Madagascar, les enjeux environnementaux » édition du temps 2003.

¹³ Bruno Salomon Ramamamjisoa : « Origines et impacts des politiques de gestion des ressources naturelles à Madagascar »

¹⁴ ibid. Ces pratiques seront aussi fustigées par les administrateurs coloniaux et feront l'objet d'une forte répression.

Pendant la première République (entre 1960–1972), ces actions ont été maintenues et même renforcées. De nombreux textes réglementaires sur la protection des forêts ont ainsi été promulgués, et le reboisement a été décreté devoir national et a fait l'objet de quelques projets d'importance industrielle. Et, non des moindres, des conventions internationales¹⁵ sur la protection de la nature ont été ratifiées.

A partir de 1972 qui a vu l'avènement de la deuxième République, des programmes d'envergure ont été mis en œuvre et les reboisements industriels renforcés. Un changement intervient en 1975 avec l'orientation prônée par la Charte de la révolution socialiste malagasy et la nationalisation des activités économiques sous la présidence de Didier Ratsiraka.

Le slogan « la terre à celui qui la travaille » est perçu comme une incitation à de nombreux défrichements et le relâchement administratif qui a accompagné la décentralisation des pouvoirs voit les cultures sur abattis-brûlis, pourtant décriées de longue date, se développer¹⁶.

Au niveau international, parallèlement au développement des réflexions autour du développement durable - se traduisant notamment par la sortie de « La stratégie mondiale de la conservation »¹⁷ en 1980 et du Rapport Brundtland en 1987 - la Banque mondiale a mis, à partir de 1987, un accent particulier sur des actions touchant le domaine de l'environnement¹⁸. Elle a alors choisi d'appuyer des pays décidés à « analyser en profondeur leurs problèmes en matière de protection et de gestion de l'environnement et prêts à mettre en œuvre des solutions appropriées dans le cadre d'un Plan d'action environnementale »¹⁹. Selon Larson (1994), la Banque mondiale ajoutait – notamment pour cette période de fin des années 80 – l'adoption d'un PNAE aux conditions d'éligibilité à un crédit IDA²⁰. Plus spécifiquement, entre 1990 et 1996, 38 pays africains et de l'océan indien se sont dotés d'un PNAE.

¹⁵ A savoir la Convention africaine sur la conservation de la nature (Alger, 1968), la Convention sur le patrimoine mondial, culturel et naturel (Paris, 1972), et la Convention relative aux zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitat de la sauvagine (Ramsar, 1971).

¹⁶ Voir RakotoRamiarantsoa 1995

¹⁷ Ce qui conduira à la mise en place d'une Stratégie Nationale pour la Conservation de la Nature en 1984

¹⁸ Voir Falloux et Talbot 1992

¹⁹ Banque Mondiale 1988, p. 15

²⁰ Accordé aux pays en développement avec un taux concessionnel.

Ce fut alors pour la grande île le point de départ de la formulation du Plan d’Action Environnementale (PAE), formalisé avec l’adoption officielle de la Charte de l’Environnement par la loi n° 90-033 du 21 décembre 1990.

La mise en œuvre de cette charte a contribué par la suite au développement d’un certain nombre de politiques dans les secteurs de l’énergie, de l’eau, du développement rural²¹, et de la forêt²². D’autres politiques sectorielles ont en outre été mises en place après l’adhésion officielle à d’autres conventions internationales. Il s’agit notamment de la Convention sur la Diversité Biologique(1992) et de la Convention de Nairobi, qui ont donné naissance respectivement à la Stratégie Nationale de Gestion Durable de la Biodiversité²³ et à la Politique de Gestion Durable des Zones Marines et Côtierées²⁴.

Il faudra donc, et ce malgré l’indépendance, attendre la fin des années quatre-vingt pour que les orientations de la politique forestière répressive et exclusive soient remises en cause. Ainsi, dans le cadre du projet GPF (Gestion et protection des forêts) financé par la Banque Mondiale, il fut en 1989 proposé de : « faire de la forêt un moyen d’accumulation économique et de développement des activités forestières,...) faire de l’arbre et de la forêt des investissements rentables,...) c'est au niveau des 11 393 Fokontany que se gagnera ou se perdra la bataille de l’intégration de l’arbre dans l’économie rurale et de la gestion et de la préservation des ressources naturelles en particulier forestières »²⁵. La Charte de l’Environnement de 1990²⁶ indiquant en son article 6 que « *l’objectif essentiel est de réconcilier la population avec son environnement en vue d’un développement durable* ». Il s’agit d’inverser la« spirale de dégradation» en « intégrant la politique de l’environnement dans le développement global du pays» au bénéfice des populations les plus démunies par la conception de politiques de lutte contre la pauvreté.

²¹dont la Lettre de Politique de Développement Rural (LPDR) définit les objectifs du développement rural et les modalités d’intervention privilégiées pour assurer l’efficience des actions entreprises.

²²La politique forestière a alors pour objectif d’enrayer les phénomènes de dégradation forestière dont les conséquences se traduisent à la fois au niveau du sol, de la biodiversité, mais aussi du cycle de l’eau et du phénomène des changements climatiques.

²³Adoptée en 2001, cette stratégie vise trois objectifs: la conservation, la valorisation durable de la biodiversité et la réduction des pressions sur cette ressource.

²⁴Adoptée également en 2001, cette politique a pour objectif global de promouvoir la gestion intégrée des zones côtières en vue d’un développement durable.

²⁵In Fano Andriamahefazafy « Place des bailleurs de fonds dans le système de l’aide au développement : le cas du PNAE de Madagascar », Cahier du GEMDEV n°30-Quel développement durable pour les pays en développement ?

²⁶Aujourd’hui modifiée par la loi n°2015-003 portant Charte de l’Environnement Malagasy actualisée

Section 2 : De la concrétisation du PNAE à Madagascar

Les PNAE sont exposés comme un outil censé incarner un changement de pratiques. Falloux et Talbot (1992) les présentent comme un « processus et non pas simplement des documents», avec « un cycle continu de planification, d'action et d'information, de replanification ».

Ainsi est né le Programme Environnemental malgache, se déclinant théoriquement en 3 phases quinquennales. Et notons que Madagascar a été le premier pays subsaharien à engager un tel plan sur quinze années²⁷.

Paragraphe 1 : La première phase du Programme Environnemental : la montée de la conservation

Les projets intégrés de préservation de la biodiversité reposaient sur un postulat structurant mais qui, selon les auteurs, n'a pas été démontré, suivant lequel le développement social et économique des zones périphériques aux aires protégées devait permettre d'assurer la protection de ces sites particuliers²⁸.

La première phase du PNAE, le PE1 fut plutôt orientée vers la préservation de l'Environnement. Principalement soutenue par les Etats-Unis, la France, la Suisse et l'Allemagne, cette phase se caractérise par un renforcement institutionnel et la mise en œuvre des actions de conservation les plus urgentes à savoir la création d'agences d'exécution du PNAE: l'ONE ou Office National de l'Environnement²⁹, l'ANGAP ou Association Nationale de Gestion des Aires Protégées, et la création parfois précipitée de multiples aires protégées. Le discours justificatif de ces créations d'aires protégées mettait en avant les dangers qui menacent les formations forestières malagasy : pêle-mêle l'exploitation forestière de bois d'œuvre ou de bois-énergie, le tavy de la côte est et le hatsaka de l'ouest³⁰, ainsi que la croissance démographique.

Chacune des aires protégées ainsi créées a été dotée d'une zone tampon avec un Projet de Conservation et de Développement Intégré (ou PCDI) orienté vers des actions de préservation

²⁷ Voir sur ce point : Mercier, 2006

²⁸ Voir Richard et O'connor 1997

²⁹Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial

³⁰Le tavy et le hatsaka sont deux modes de culture sur défriche – brûlis coutumiers, respectivement de la côte est et de la côte ouest de Madagascar.

et de restriction des droits d'usages et d'exploitation des populations. Mais les auteurs rapportent que les compensations économiques étaient minimes pour ces populations³¹.

L'ANGAP s'était ensuite avéré incapable d'assurer la gestion de ces aires et déléguait celle-ci aux grandes ONG environnementales³², principalement WWF (World WildlifeFund) ou CI (Conservation International)³³.

Il apparaissait à la fin de cette première phase, en 1994, que plus de 10 millions d'hectares restaient en dehors de ce réseau et étaient soumis à de nombreuses pressions alors que ces massifs recelaient une part très importante des réserves de biodiversité. Il fallait donc aussi les gérer. Notons que le PE1 est essentiellement financé par les bailleurs américains (Usaid, Banque mondiale) avec un appui extérieur évalué à 85,5 millions USD.

C'est la conjonction de deux facteurs à savoir forte inertie du sous-développement et riche biodiversité, qui explique en grande partie le poids des bailleurs de fonds et des ONG de conservation dans l'élaboration et la conduite de la politique environnementale ou de conservation, dirons-nous, de Madagascar³⁴. A titre d'exemple, Andriamahefazafy et Mérat (2004) ont montré que le gouvernement malgache n'a pu supporter que 2% du financement total de l'effort de création et de gestion du réseau d'aires protégées pour le PE1 et entre 15 et 20% durant le PE2, laissant une grande part aux bailleurs de fonds.

Quant aux PCDI susmentionnés, ils restèrent cantonnés à la périphérie immédiate des aires protégées. Il n'est pas étonnant que dans un contexte de grande pauvreté rurale généralisée, ils fonctionnèrent à l'inverse de l'effet escompté, « comme des pôles d'attraction pour les populations avides de développement se condamnant ainsi à l'échec »

Le bilan du PE1 a ainsi été mitigé et les PCDI ont été abandonnés³⁵.

Paragraphe 2 : Du virage majeur dans la politique environnementale malgache : le Programme Environnemental phase 2 et l'émergence du transfert de gestion

Le Programme Environnemental 2 (PE2) conçu dans la foulée de l'adhésion de Madagascar en 1995 à la Convention sur la Diversité Biologique, est préparé sur une

³¹ Alain Bertrand, Nadia RabesahalaHorning et Pierre Montagne « Gestion communautaire ou préservation des ressources renouvelables : Histoire inachevée d'une évolution majeure de la politique environnementale à Madagascar »

³² Les auteurs désignent comme ONG conversationnistes, ou ONG de Conservation, deux des trois grandes (The BigThree) : WWF (World WildlifeFund), CI (Conservation International) et TNC (The Nature Conservancy) dont seules les deux premières sont présentes à Madagascar.

³³ Voir Mercier 2006

³⁴ Voir Chaboud et al. 2007 ou Frogner et Mérat 2009

³⁵ Voir Toillier et al. 2011

orientation fondée sur les acquis de la conférence de Rio puis de celle de Copenhague. C'est-à-dire une accentuation vers des préoccupations de décentralisation de la gestion durable des ressources naturelles, dans le prolongement des approches environnementales antérieures au niveau international. Donc passage d'une vision essentiellement naturaliste à une prise en compte de l'économie et des sociétés ; d'une vision étatique et centralisatrice vers la reconnaissance du rôle des populations et de la réhabilitation du niveau de décision local ; d'une approche « conservationiste » voire « préservationiste » vers une vision « aménagiste », plus dynamique, privilégiant l'implication de tous les acteurs concernés.

Il est essentiel de souligner que cette particularité du PE2 est en déphasage partiel avec les évolutions de la pensée dominante au niveau international et les propositions à Madagascar des grandes ONG de conservation³⁶.

En effet, d'un côté, dans son rapport en 2000 intitulé « Etude sur la politique de conservation des ressources forestières à Madagascar »³⁷, CI analyse ceci: « Ainsi la principale menace qui pèse sur les forêts malagasy vient plutôt d'une population grandissante qui dépend largement des produits forestiers pour satisfaire plusieurs de ses besoins fondamentaux. Tant que ces produits pourront être prélevés dans les forêts naturelles avec des coûts ou des conséquences négligeables à court terme, les communautés négligeront de recourir à d'autres ressources plus coûteuses». Or, de l'autre, le rapport Evaluation externe du PNAE/PE2 volet 1 Gestion Conservation et valorisation de la biodiversité expose ceci: « L'avenir de la biodiversité forestière se trouve dans la valorisation durable des espaces forestiers qui sont en dehors des aires protégées, dans l'organisation d'une synergie avec tous les acteurs du développement». Cela allait donc constituer non moins qu'une contradiction interne majeure et durable de l'administration forestière³⁸, ce qui expliquera ensuite selon les auteurs, avec la concurrence entre les bailleurs de fonds, les résultats mitigés du PE2³⁹.

Le processus aboutit à la Loi n°96-025 instituant la gestion locale des ressources renouvelables dite Loi Gelose ou GEstionLOcale Sécurisée, puis à la définition de la Nouvelle Politique Forestière malagasy (Décret 1200-97). Les propositions de transfert de

³⁶ Alain Bertrand, Nadia Rabesahala Horning et Pierre Montagne, op. cit. p 9

³⁷ Conservation International, 2000

³⁸ Voir Rabelisoa et al. 2000

³⁹ Voir Rabesahala et Horning 2008

gestion⁴⁰ feront de la Grande Île un pays pionnier en matière de délégation de gestion des ressources naturelles, dans la sous-région de l'Afrique de l'Est⁴¹.

Par conséquent, d'une part l'ANGAP concentrat ses efforts sur le maintien et la création d'espaces protégés à stricte vocation de conservation ; et d'autre part les transferts de gestion étaient envisagés sur le reste du domaine forestier national, et grâce à la présomption de domanialité, dans sa périphérie⁴². C'est ainsi que la décennie quatre - vingt - dix a marqué un tournant décisif dans la politique environnementale et forestière de Madagascar, ce qui a par la suite ouvert des trajectoires d'évolutions institutionnelles diversifiées.

Mais alors les orientations axées sur la responsabilisation accrue des populations dans la gestion de leurs ressources naturelles n'ont pas, à la fin 2002, donné les résultats attendus ou, tout au moins, pas dans le laps de temps accordé, et l'on s'est retrouvé donc face à la tentation de faire machine arrière et de se replier sur les aires protégées. En effet, des pressions multiples des grandes ONG de défense de l'environnement ont trouvé des relais auprès de certains bailleurs de fonds et des décideurs.

Les appuis des bailleurs de fonds pour cette phase sont évalués à 150 millions USD, et portaient notamment sur la mise en place de dispositifs de gestion communautaire.⁴³

Paragraphe 3 : Le Programme Environnemental phase III : un « retour aux barrières » ?

Les objectifs stratégiques de la troisième phase ont été définis de manière à ce qu'à la fin de la phase⁴⁴ :

- Des modes de gestion durables des ressources naturelles renouvelables et de conservation de la biodiversité sont adoptés par les populations des zones d'intégration.
- La pérennisation au niveau national de la gestion des ressources naturelles et environnementales est assurée.

⁴⁰ Voir Weber 1995 ; Bertrand et Weber 1995

⁴¹ Bertrand 1999

⁴² Selon l'article 2 de la loi Gelose

⁴³ F. Andriamahefazafafy, C. Bidaud, L. Cahen-Fourot, P. Mérat, G. Serpantié, A. Toillier « Analyse historique des PSE à Madagascar : entre continuité et rupture », Serena, document de travail n°2011-5

⁴⁴ Madagascar, Plan d'Action Environnementale, Programme Environnement III, Document Stratégique : « Une meilleure gestion de l'environnement pour un développement rapide et durable », Août 2002.

En 2003, alors qu'on était en plein PE3, le Président de la République Marc Ravalomanana avait annoncé au Ve Congrès international des parcs nationaux à Durban une nouvelle extension des superficies en aires protégées de 1,7 à 6 millions d'ha. Le revirement stratégique de la Vision Durban marque alors le PE3 et la politique environnementale s'est confondue avec cette vision⁴⁵. Deux trajectoires institutionnelles coexistaient donc.

La même époque, la Banque mondiale publiait une analyse coûts-bénéfices démontrant l'intérêt d'un investissement massif dans les aires protégées au détriment des autres instruments de politique environnementale tels que la gestion communautaire⁴⁶. Rappelons également que le congrès de l'UICN ou Union Internationale pour la Conservation de la Nature qui s'intitulait « bénéfices par-delà les frontières » manifestait le souci de financement des aires protégées à travers le monde. Ce congrès auquel participait une délégation malgache en grande partie composée d'ONG de conservation, mettait alors en avant la problématique du financement de la conservation en écho aux réseaux internationaux naissants : notamment Carbon Finance Alliance, Katoomba⁴⁷ group, Forest Trends, EcosystemMarketplace.

Au moment du renouvellement du PNAE (en 2009) et de la recherche de nouvelles sources de financement pour la conservation, ce qu'on peut dire du bilan de presque vingt ans de politiques environnementales est qu'il est mitigé, tandis que l'instabilité politique, la crise chronique, et donc la pauvreté s'imposent comme des données structurelles à Madagascar.

Les grandes ONG de conservation, quant à elles, y ont pris pied et l'on remarque que ces dernières ont tendance à exclure les populations des territoires où sont conduits des programmes de conservation. C'est ainsi que les auteurs parlent à raison d'un « retour aux barrières » après donc le constat d'échec des expériences de gestion participative avec le PE2⁴⁸. Malgré une poursuite de transferts de gestion de forêts aux populations rurales, les attentes suscitées par ces initiatives ont souvent été déçues et de nombreuses critiques fusent alors pour remettre en cause le bien-fondé des approches communautaires⁴⁹, spoliant les communautés locales qui en dépendent.

⁴⁵ Voir Andriamahefazafy et al. 2008

⁴⁶ Selon elle, la valeur actualisée nette des aires protégées est estimée à 13,6 millions de US\$ alors que celle de la gestion communautaire ne serait que de 0.48 (taux d'actualisation de 10% pour une projection sur 15 ans). Voir également Carret et Loyer (2003).

⁴⁷ Le groupe Katoomba est une plateforme internationale qui regroupe différents acteurs dans l'objectif de promouvoir et développer des dispositifs PSE. L'intégration de Madagascar, en 2008, dans le réseau Katoomba, s'est effectuée sous l'impulsion entre autres de WWF, WCS, CI et l'USAID.

⁴⁸ Voir Hutton et al. 2005 ; Aubertin et al. 2008

⁴⁹ Voir Maldidier 2001

Chapitre 2 : L'émergence des Nouvelles Aires protégées

Au niveau international, les premiers parcs apparaissent avec la création de Yellowstone en 1872 en Amérique du Nord pour chercher à protéger ce qui subsistait de nature inviolée (ou la wilderness), essentiellement des forêts. Or, déjà, il représentait le modèle excluant par excellence, qui a nécessité selon les chercheurs le déplacement de plusieurs groupes d'Indiens⁵⁰.

Dans les vieilles civilisations rurales de l'Europe et du bassin méditerranéen, la protection de la nature sauvage, cette nature « climax », ne peut concerner que des petits lambeaux disséminés au sein de pays largement anthroposés. À défaut de pouvoir s'accorder sur la création de parcs nationaux sur le territoire métropolitain, les Français exportent leurs idées dans les colonies françaises (à savoir l'Indochine, l'Afrique occidentale et équatoriale française, Madagascar) à partir de 1925, faisant de celles-ci des lieux d'expérimentation⁵¹.

Le contexte actuel de production des aires protégées

À l'échelle mondiale, les grands organismes de conservation définissent désormais des régions prioritaires dans la création d'aires protégées en fonction de différents critères écologiques (tels endémisme, diversité, ou espèces menacées). Et le notoire MEA en 2005 (Millenium EcosystemAssessment ou Evaluation des Ecosystèmes pour le Millénaire)⁵² met en garde contre la réduction du « capital naturel de la Terre », synonyme de crise environnementale.

Au niveau régional, l'approche « écosystémique » initiée par la CDB en 1992, qui vise à associer des aires protégées et des territoires anthroposés (agricoles, forestiers) dans un même schéma d'aménagement, s'impose dans toutes les politiques de gestion de la biodiversité⁵³.

En termes d'occupation de l'espace, le XXe siècle ne sera donc pas uniquement le siècle de l'urbanisation, mais aussi celui de l'institutionnalisation de l'aire protégée comme instrument de gestion de la nature. Le succès des aires protégées est donc tel qu'aujourd'hui, elles peuvent être considérées comme l'un des principaux agents d'aménagement de la planète, occupant 12 % des terres émergées et une surface d'aires marines en croissance exponentielle.

⁵⁰ Voir Mc Neely 1994

⁵¹ Berdoulay et Soubeyran 2000

⁵²Cette évaluation est commandée par le Secrétaire Général de l'ONU Kofi Annan en 2000, à l'occasion d'un rapport intitulé : « Nous, les peuples : Rôle des Nations Unies au XXIe siècle ».

⁵³ Voir par exemple Margules et Pressey 2000 ; Smith et Maltby 2003

Madagascar est l'un des premiers pays au monde à avoir décrété le statut d'aire protégée en créant, en 1927, la première Réserve Naturelle Intégrale, qui couvrait, à l'époque, plus de 500 000 hectares.

Probablement encouragé par les grandes ONG environnementalistes œuvrant à Madagascar (Conservation International, Wildlife Conservation Society), le président Marc Ravalomanana, lors du Vème Congrès mondial sur les parcs à l'initiative de l'IUCN, a déclaré le 17 septembre 2003 :

« Nous ne pouvons plus nous permettre de laisser partir en fumée nos forêts, de voir assécher les lacs, marais et étangs qui parsèment notre pays et d'épuiser inconsidérément nos ressources marines. Aujourd'hui, je veux vous faire part de notre résolution à porter la surface des aires protégées de 1,7 million d'hectares à 6 millions d'hectares dans les cinq années à venir, et en référence aux catégories des aires protégées de l'IUCN. Cette extension concernera le renforcement du réseau national actuel et la mise en œuvre d'un nouveau mécanisme de mise en place de sites de conservation »⁵⁴.

Ces 6 millions d'hectares d'Aires Protégées correspondent à 10% de la superficie de Madagascar, conformément aux recommandations de l'IUCN, dont Madagascar est membre, et à la Convention sur la Diversité Biologique, ratifiée par Madagascar.

Il est donc prévu de créer un nouveau type d'aire protégée, plus flexible et moins couteux que les types existant en 2003.

A la différence des aires protégées existantes, les Nouvelles Aires Protégées pourront être planifiées, mises en œuvre et gérées par divers types d'acteurs, y compris les communautés de base (COBA ou VOI : Vondron'OlonaIfotony), les services décentralisés, les ONG, les communes et le secteur privé, pour plus de souplesse dans la gestion de l'espace avec la recherche de compromis entre les intérêts de chacun et une démultiplication des capacités de gestion, car il faut justement prendre en compte l'ancienneté des installations humaines dans ces espaces.

⁵⁴ Voir le site officiel du Gouvernement Malgache.

Concrètement, la Vision Durban signifie non moins qu'un changement fondamental dans la relation entre les aires protégées et les populations locales, de manière à ce que ces dernières soient à la fois des partenaires et des bénéficiaires de la conservation

Afin de concilier la gestion des aires protégées avec les intérêts des populations locales, est notamment proposé aux Etats de promouvoir la participation de ces populations dans la gestion des aires protégées, mais également d'établir et d'appliquer des mécanismes pour remédier à toute injustice historique causée par l'établissement de ces aires, en accordant une attention particulière aux droits fonciers et aux droits historiques et traditionnels d'accès aux ressources naturelles et aux lieux sacrés se trouvant dans les espaces protégés⁵⁵.

L'urgence des actions de conservation à Madagascar s'inscrit ainsi dans ce sillage post-Durban. Par conséquent, la Direction de l'environnement, des eaux et forêts a mis en place le groupe d'appui technique « Vision Durban » afin de mettre en œuvre cette déclaration. Dirigé par le Secrétaire Général du ministère de l'Environnement, des Eaux et Forêts, ce groupe comprend une centaine de personnes représentant plus de quarante organisations nationales et internationales. Le groupe « priorisation » est chargé de proposer des zones prioritaires pour la conservation de la biodiversité, tandis que le groupe « gestion et catégorisation juridique » est chargé de définir les objectifs de gestion en fonction des catégories potentielles des aires de conservation.

C'est ainsi qu'on assiste au retour d'une politique de mise sous cloche, ce « retour aux barrières»⁵⁶ avec la création massive des NAP.

Il y a donc bel et bien une montée en puissance des ONG de conservation dans les programmes de protection. Illustrons cela par l'approche Hot Spots⁵⁷ de CI lancée en 1998, les Important Birds Areas de Birdlife International, les 200 écorégions globales (Global 200) initiées en 1998 par le WWF, les AfricanHeartlands de l'AWF, les portfolios qui orientent les acquisitions de The Nature Conservancy, ou encore le groupe des « mégadivers »⁵⁸. Ces ONG

⁵⁵Objectif principal 10 du plan d'action issu du Vème congrès sur les parcs.

⁵⁶Voir Hution 2005

⁵⁷Conservation International a défini les hot spots de biodiversité comme des zones contenant au moins 1500 espèces de plantes vasculaires endémiques et ayant perdu au moins 70 % de leur végétation primaire. Madagascar fait partie des 25 hot spots identifiés en 2000. Ce nombre de Hot spot a été augmenté de 9 sites en 2004. La justification scientifique de cette notion a permis d'orienter considérablement la politique environnementale internationale.

⁵⁸ensemble de pays à l'origine de la création du groupe de travail sur l'accès et le partage des avantages tirés des ressources génétiques de la CDB.

structurent et hiérarchisent désormais les actions du monde de la conservation tant en termes de priorités écologiques que d'affichage médiatique.

La réalisation de la Vision Durban s'est alors traduite à Madagascar par la création du SAPM (Système d'aires protégées à Madagascar). Et l'approche en termes de « corridor »⁵⁹, un pont biologique entre deux aires protégées existantes, constitue l'un des maîtres mots de la politique environnementale. Le maintien ou la réhabilitation de ces corridors forestiers dans le but de restaurer la connectivité est devenu l'outil privilégié.

Dans quelles catégories de l'IUCN vont donc être classées et pourront être créées ces Nouvelles Aires Protégées ? Car de cela dépendra leur gestion. Notons qu'il en existe six, mais qu'il n'existe à Madagascar jusque-là que celles à vocation conservation, à savoir les catégories I, II et IV.

Tableau 1: Les six catégories d'aires protégées de l'IUCN

Catégorie I Réserve Naturelle Intégrale	Aire protégée administrée principalement à des fins de protection de la nature sauvage ou d'étude scientifique
Catégorie II Parc National	Aire protégée gérée principalement dans le but de protéger les écosystèmes et à des fins récréatives
Catégorie III Parc Naturel	Aire protégée gérée principalement dans le but de préserver des éléments naturels spécifiques
Catégorie IV Réserve Spéciale	Aire protégée gérée principalement à des fins de conservation, avec intervention active au niveau de la gestion
Catégorie V Paysage terrestre ou marin Protégé	Aire protégée administrée principalement dans le but d'assurer la conservation de paysages terrestres ou marins et les valeurs biologiques, esthétiques, culturelles et récréatives associées
Catégorie VI Aire protégée de ressources naturelles gérées	Aire protégée administrée principalement à des fins d'utilisation durable des ressources naturelles

Source : IUCN

Selon les lignes directrices de l'IUCN (1994), l'utilisation durable des ressources à des fins autres que de subsistance est permise, sous certaines conditions, dans les aires protégées

⁵⁹«Corridor» : dérivé de la théorie des îles de R.H. McArthur et E.O. Wilson mais additionnée de résultats empiriques récents. Terme que nous approfondirons dans le chapitre 2 de la Partie II.

appartenant aux catégories V (Paysage Harmonieux Protégé) et VI (Réserve de ressources naturelles). Toutefois, il faut tenir compte du fait que cette utilisation ne doit jamais entrer en conflit avec l'objectif premier de protection et de maintien de la diversité biologique, ni avec les objectifs de gestion propres à chaque catégorie. De même, cette utilisation des ressources naturelles doit se faire essentiellement dans l'intérêt de la population locale. Depuis l'adoption du décret n° 2005-848 du 13 décembre 2005, le Système d'Aires Protégées de Madagascar a intégré ces deux nouvelles catégories d'aires protégées. Il convient de noter que pour toutes les catégories (I à VI), le classement des aires protégées à l'intérieur des catégories est davantage basé sur les objectifs de gestion eux-mêmes plutôt que sur l'efficacité dans l'atteinte desdits objectifs⁶⁰.

Dans un contexte donc où plus d'un demi-siècle a été nécessaire à la mise en place des 1,7 million d'hectares de zones protégées, on conçoit aisément la difficulté qu'il peut y avoir à tripler ce chiffre en seulement cinq années. C'est un pari quelque peu irréaliste, tant sur le plan scientifique, social et organisationnel, que sur le plan financier.

Mais le coup de sifflet a été donné, des chiffres ont été annoncés. L'île rouge, de la couleur de ses sols ferrallitiques mis à nu par l'érosion, doit « redevenir verte» (Madagascar Action Plan, 2006). Voyons alors les modalités de création ainsi que les statuts et la gestion juridique de ces Nouvelles Aires Protégées (NAP)

⁶⁰SaholyRambinintsaotra, « Rapport final, Guide d'utilisation durable des ressources naturelles dans les Aires Protégées », Commission SAPM, Conservation International, février 2008

Chapitre 3 : Statuts et gestion juridique des Aires Protégées Malgaches

Dans ce chapitre seront étudiées l'ensemble des aires protégées malgaches, donc non seulement les NAP mais également à côté les aires protégées gérées par l'ANGAP, devenu Madagascar National Parks.

Section 1 : Cadre juridique et institutionnel des Nouvelles Aires Protégées

Comme le cadre légal et institutionnel est la base de toute réforme, la création effective de ces NAP a suscité tout un changement :

Paragraphe 1 : La Refonte du COAP

Suite à l'engagement pris à Durban, et quoi que près de douze ans plus tard, la nouvelle loi n° 2015- 005 portant refonte du Code des Aires Protégées a été adoptée le 26 février 2015, afin justement de doter d'un cadre juridique la création des NAP.

En effet, et inscrits dans l'exposé des motifs de ladite loi :

- La mise en œuvre de la Vision de Durban a révélé les limites de la loi n°2001-005 du 11 février 2003, lesquelles limites risquaient de constituer un facteur certain de blocage.
- La loi vise également à renforcer les engagements pris par les Autorités malgaches lors du Congrès mondial des Parcs à Sydney en novembre 2014⁶¹, portant notamment sur la mise en protection définitive de ces Aires Protégées avant le 15 mai 2015, objectif qui manifestement n'a pas été atteint.

Ainsi, de nouvelles catégories d'Aire Protégée, celles pourvues d'objectifs de gestion spécifiques, telles que le Monument Naturel, le Paysage Harmonieux Protégé et la Réserve de Ressources Naturelles y sont incorporées.

Sont également clairement identifiés les types de gouvernance relative à la conservation de la biodiversité et à la gestion durable des ressources naturelles. Ce sont la gouvernance publique, la gouvernance partagée ou cogestion de type collaboratif ou conjoint, la gouvernance privée et la gouvernance communautaire avec la participation de l'Etat, des Collectivités Territoriales Décentralisées, des personnes privées et des communautés locales.

⁶¹ Celui d'après Durban donc, car notons que c'est un congrès décennal.

« Analyse bilancielle de la mise en place des Nouvelles Aires Protégées à Madagascar »

La nouvelle loi veut ainsi faire des Nouvelles Aires Protégées « une réponse pour allier la conservation de la biodiversité et le développement durable dans et autour des Aires Protégées »⁶².

Il faut alors également se doter du cadre institutionnel adéquat.

Paragraphe 2 : L'institution du SAPM

Par conséquent et comme sus évoqué, le nouveau COAP crée le Système des Aires Protégées de Madagascar. C'est un ensemble structuré et cohérent de toutes les Aires Protégées sans distinction existant à Madagascar, y compris les Aires Protégées privées agréées, et les Aires Protégées communautaires.

Cela fait suite à la mise en œuvre de l'Article 8 de la Convention sur la Diversité Biologique⁶³, portant sur la Conservation *in-situ*, en avril 2002, où les Parties se sont engagées afin de parvenir jusqu'en 2010 à une réduction significative du rythme actuel d'appauvrissement de la biodiversité aux niveaux mondial, régional et national, à titre de contribution à l'atténuation de la pauvreté et au profit de toutes les formes de vie sur Terre. Le programme de travail sur les aires protégées adopté par la suite en 2004 a comme objectif d'appuyer l'établissement et la maintenance des aires protégées terrestres jusqu'en 2010, celui des aires protégées marines jusqu'en 2012.

Rappelons que le SAPM est donc constitué des aires protégées du réseau MNP et des Nouvelles Aires Protégées hors de ce réseau.

Les axes d'objectifs fondamentaux pour le Système d'Aires Protégées de Madagascar (SAPM) sont⁶⁴:

- Conserver l'ensemble de la biodiversité unique de Madagascar (écosystèmes, espèces, variabilité génétique) ;
- Conserver le patrimoine culturel Malagasy ;
- Maintenir les services écologiques et l'utilisation durable des ressources naturelles pour la réduction de la pauvreté et le développement durable

Quant aux objectifs spécifiques, ce sont :

⁶²Toujours dans l'exposé des motifs du nouveau Code des aires protégées.

⁶³Madagascar a signé la Convention sur la Diversité Biologique le 8 juin 1992 et l'a ratifié le 03 novembre 1995 par voie de décret n° 95-695.

⁶⁴Direction de la Conservation de la Biodiversité et du Système des Aires Protégées, MEEMF

« Analyse bilancielle de la mise en place des Nouvelles Aires Protégées à Madagascar »

- Le maintien du climat (local et global) et la protection de la santé humaine
- Une distribution plus équitable des bénéfices générés par les ressources naturelles
- L'engagement de la société civile dans la bonne gouvernance et la gestion efficace des ressources naturelles renouvelables

Section 2 : Les procédés juridiques et pratiques de la mise en place des aires protégées

Ils diffèrent selon qu'il s'agit des NAP ou de celles gérées dans le réseau de MNP.

Paragraphe 1 : Des aires protégées gérées par le MNP⁶⁵

En 1990 fut créée l'ANGAP ou Association Nationale pour la Gestion des Aires Protégées de Madagascar afin de se charger du réseau national d'aires protégées.

En 2008, elle devient le MNP ou Madagascar National Parks. Héritière des premières Réserves Naturelles Intégrales et des Réserves Spéciales créées entre 1954 et 1986, l'association s'est attachée durant plus de dix ans à accroître le nombre de parcs nationaux avant de se consacrer, à partir de 2002, essentiellement à leur gestion.

En 2003 cependant, les engagements de Durban l'ont conduite à s'investir dans la création de nouveaux parcs nationaux, extensions de parcs existants ou non.

Actuellement, le réseau national des aires protégées comprend 56 aires protégées, dont 19 parcs nationaux, 23 réserves spéciales, 5 réserves naturelles intégrales, et 9 aires protégées nouvellement créées sous arrêté de mise en protection globale (n°52005 du 20 décembre 2010) (Annexe n°03)

L'ensemble des espaces du réseau national des aires protégées relèvent selon le droit forestier du domaine de l'Etat. Ils doivent être immatriculés à son nom et sont sur cette base affectés au MNP. Le statut de ces espaces est donc relativement clair dans les textes, mais moins dans la pratique, notamment à cause du retard considérable pris dans la mise en œuvre des procédures d'immatriculation⁶⁶.

Depuis 2005, un décret : n°2005-013 du 11 janvier 2006, organisant l'application de la loi n° 2001-005 du 11 février 2003 portant Code de Gestion des aires protégées, précise les

⁶⁵Paragraphe en grande partie tiré de : Sigrid Aubert, SaholyRambintsaotra et Jules Razafiarijaona « L'insécurité foncière dans et autour des Aires Protégées de Madagascar : un obstacle à surmonter pour la conservation de la biodiversité et le développement rural » *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 4, n° 1 | Avril 2013, mis en ligne le 22 mai 2014, consulté le 11 avril 2016. URL : <http://developpementdurable.revues.org/9661> ; DOI : 10.4000/developpementdurable.9661

⁶⁶ Voir Sigrid Aubert 2012

modalités de la création des nouvelles aires protégées destinées à s'inscrire dans le réseau national :

- une publicité de la création de l'aire protégée doit être effectuée,
- une première consultation doit être ouverte afin de recueillir l'avis des populations locales avant d'engager la délimitation physique des sites concernés,
- une seconde consultation de la population locale doit être menée au regard de la délimitation physique,
- et une troisième au regard du projet de décret de création de l'aire protégée.

Mais les modalités mêmes de ces consultations ne sont pas précisées par les textes légaux et réglementaires, ce qui laisse aux opérateurs le choix de leurs moyens. Les décisions prises sont cependant « *susceptibles de recours selon les procédures de droit commun* » selon l'article 14 du décret.

Ainsi, dans la pratique, compte tenu des difficultés d'accès au droit pour les populations rurales de Madagascar et de ce manque de précision des textes, la consultation des populations locales lors de la création de parcs nationaux se limite bien souvent selon les chercheurs à quelques ateliers d'information et à l'établissement de procès-verbaux dont les enjeux ne sont souvent pas vraiment explicites pour les populations locales. Dans un tel contexte, les recours sont alors très peu fréquents⁶⁷.

Passés les délais de publicité légale, les limites de l'aire protégée sont matérialisées dans un Système d'Informations Géographiques et consignées dans un procès-verbal dressé lors de la procédure de reconnaissance par les représentants de l'organisme chargé du réseau national, de celui de l'administration forestière, de l'environnement, de l'agriculture et de la conservation foncière.

Une carte théoriquement réalisée par le service topographique à partir de ces données est annexée au procès-verbal et versée au dossier de demande de décret de création définitive. Les aires protégées ainsi créées sont inaliénables et imprescriptibles. Le MNP est en mesure de déterminer au cas par cas les modalités d'usage des ressources naturelles renouvelables

⁶⁷ Voir Rambinintsaotra 2010

établies sur son territoire au moyen de conventions établies avec les populations riveraines des aires protégées⁶⁸.

Aux côtés des aires protégées gérées par le MNP, l'identification et la protection de nouveaux espaces mobilisent la direction générale des forêts et de l'environnement.

Paragraphe 2 : Statut et sécurisation institutionnelle des Nouvelles Aires Protégées

Ainsi, depuis 2005, la création de Nouvelles Aires Protégées peut relever de l'initiative de toute personne physique ou morale. Sur la base d'une proposition, il revient au ministère chargé des forêts d'apprécier l'opportunité de la procédure de classement et d'initier les études techniques complémentaires. Le ministère décide de publier un arrêté de classement temporaire au moment qu'il juge opportun selon l'avancement de la procédure afin notamment de limiter les risques d'augmentation de la pression anthropique⁶⁹.

Par conséquent, à l'échelle nationale, la mise en protection temporaire des espaces riches en biodiversité a été progressivement établie par une succession de textes réglementaires de plus en plus restrictifs vis-à-vis des droits d'usages et d'exploitation des ressources naturelles :

- Premièrement, à partir des travaux conduits sur les populations d'espèces endémiques de Madagascar (Ministère de l'Environnement et des Forêts, 2001), des **zones forestières sensibles** ont été délimitées par une carte géo référencée annexée à un arrêté du ministère chargé des forêts le 27 septembre 2004 (n° 18177 /04). Dans ces zones, les activités « *d'exploration ou d'exploitation, de nature industrielle ou artisanale, relevant des secteurs forêt, mine, infrastructure et aménagement, agriculture, élevage, pêche, ressources naturelles renouvelables, tourisme et hôtellerie, industrie, gestion de produits et déchets divers, hydrocarbures et énergies fossiles*, » sont soumises à une **étude d'impact** appréciée par

⁶⁸ Ces conventions mentionnent par exemple la possibilité pour la population d'un quartier de pouvoir couper certaines espèces d'arbres coutumièrtement utilisés pour la fabrication de cercueil qui ne se trouvent que dans la forêt protégée, des droits d'accès ponctuels sur certains lieux de cultes inclus dans l'AP

⁶⁹ Sigrid Aubert, SaholyRambintsaotra et Jules Razafiarijaona, op. cit.p 21

l'Office National de l'Environnement⁷⁰ qui délivre, au regard des mesures correctives envisagées, un certificat de conformité environnementale nécessaire à l'engagement des activités, selon le Décret n° 99-954 du 15 décembre 1999 relatif à la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement (MECIE), modifié par le décret n° 2004-167 du 03 février 2004.

- Ensuite, ces zones forestières sensibles ont rapidement été converties en « **sites de conservation et de gestion forestière durable** » dans le cadre d'un arrêté interministériel du 18 octobre 2004 (n° 19560/2004). Ce texte pose la suspension temporaire des permis d'exploitation minière et forestière sur l'ensemble des espaces préalablement identifiés comme des zones sensibles.

- Puis, la superficie de ces sites de conservation, dont la carte est annexée aux textes réglementaires, a été étendue lors de la publication d'un nouvel arrêté interministériel du 18 octobre 2006 renouvelant la suspension temporaire des permis d'exploitation minière et forestière pour une nouvelle période de deux années.

Parallèlement à cette première étape de protection des sites de conservation, le ministère chargé des forêts a institué la possibilité de créer de nouvelles catégories d'aires protégées.

En 2005 (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), quatre nouveaux types d'aires protégées se rajoutent aux catégories préexistantes.

Ainsi, la création de parcs naturels, de monuments naturels, de paysages harmonieux protégés et de réserves de ressources naturelles va alors être directement envisagée par des ONG nationales et internationales. Ces catégories intègrent, selon des degrés divers et croissants, des mesures liées à la promotion du développement des populations riveraines. De nombreux espaces ont ainsi fait l'objet d'un arrêté de protection temporaire. Certains au moyen d'un arrêté individuel, mais la plupart au moyen d'un arrêté global.

⁷⁰Les fonctions de l'ONE sont définies par le décret n° 2008-600 du 23 juin 2008 modifiant et complétant certaines dispositions du décret n° 95-607 du 10 septembre 1995 portant refonte du décret n° 95-312 du 25 avril 1995 portant création et organisation de l'ONE. Elles consistent principalement à assurer la prévention des risques environnementaux dans les investissements publics et privés et de la lutte contre les pollutions ; à promouvoir la gestion du système d'information environnementale, le suivi et l'évaluation de l'état de l'environnement pour appuyer l'évaluation environnementale et pour une meilleure prise de décision à tous les niveaux , et à s'occuper de la labellisation et de la certification environnementale.

En effet, successivement en 2008 et en 2010, deux arrêtés interministériels : n°18633/2008 /MEFT/MEM du 17 octobre 2008 et n°52005/2010 du 20 décembre 2010 vont placer en protection temporaire globale l'ensemble des sites visés par l'arrêté interministériel de 2006.

Mais à ce moment, le COAP n'a pas encore été remanié. Alors c'est l'article 20 de la loi n° 2001-005 (portant code des aires protégées initialement rédigé en vue de la mise en place des aires protégées de type Parc national, Réserve naturelle intégrale, et Réserve spéciale préexistantes au décret de 2005) qui est mobilisé. La protection temporaire, très restrictive au regard des activités autorisées dans les « sites d'intérêt biologique et écologique » concernés, devait donc théoriquement permettre la constitution de dossiers de demande de classement d'aires protégées pour lesquelles le développement durable des populations riveraines constituait un enjeu majeur.

Aujourd'hui, avec le nouveau COAP (loi n° 2015-005 portant refonte du COAP), celui-ci dispose en son article 28:

❖ **alinéa 1^{er}**: La procédure de création temporaire d'une Aire Protégée comporte plusieurs étapes aboutissant vers le statut de mise en protection temporaire (Arrêté de mise en protection temporaire) et engage les parties prenantes concernées.

Ces étapes sont donc constituées par:

✓ D'abord une initiative de création :

- Une étude de faisabilité
- La soumission du dossier d'initiative de création au Ministère chargé des aires protégées
- Atelier scientifique
- Consultations et engagement des parties prenantes (Procès Verbal à tous les niveaux: Fokontany, Commune, District, Région)
- Etude d'Impact Environnemental (EIE) et Sociale simplifiée,
- Et l'élaboration d'un schéma d'aménagement

✓ Ensuite, la mise en protection temporaire :

- Mise en place du Comité d'orientation et d'évaluation
- Gestion des conflits intersectoriels
- Soumission du dossier de mise en protection temporaire auprès du ministère chargé des Aires Protégées

- ❖ **alinéa 2 :** La création définitive d'une Aire Protégée est décidée par décret pris en Conseil de Gouvernement.

Elle implique pour sa réalisation :

- Des consultations publiques
- L'élaboration d'un plan d'aménagement
- La délimitation et la sécurisation foncière
- L'avis du Comité d'orientation et d'évaluation
- Une Etude d'Impact Environnemental
- L'établissement du plan de sauvegarde
- La soumission du dossier de création au Ministère chargé des AP
- La soumission du projet de décret de création de la NAP
- L'institutionnalisation: soumission au Conseil de Gouvernement
- Enfin, l'immatriculation et le bornage

Aussi, l'obtention du permis environnemental (délivré à la suite de l'EIE) est une étape cruciale, et celle qui nécessite le plus de financement. Le permis environnemental est un passeport pour la protection définitive. L'acceptabilité sociale est obtenue généralement lors du processus d'évaluation. Une fois le statut obtenu, les impacts assurent le renforcement de la sécurisation de l'aire protégée et l'officialisation des interdictions d'exploitation des ressources naturelles : les permis d'exploitation des ressources minières et pétrolières à l'intérieur des aires protégées, ou d'autres types de permis d'exploitation, ne peuvent plus par exemple être délivrés, de même que l'attribution de carreaux miniers.

Le cadre d'évaluation environnementale pour la mise en place d'une Nouvelle Aire Protégée est présenté dans les détails en Annexe n°2.

Par conséquent, il existe aujourd'hui 95 Nouvelles Aires Protégées répertoriées dont seule l'Aire protégée Makira (régions Analanjirofo Sava Sofia, promoteur : WCS) est dotée du statut définitif par décret, 2 NAP (Îles Barren et Manjakatompo) instituées au moyen d'arrêtés interministériels spécifiques, et toutes les autres ayant fait l'objet de l'arrêté de mise en protection globale n°52005 du 20 décembre 2010 (Annexe n°3). Ces autres NAP à part Makira sont à des stades divers dans le processus de sécurisation institutionnelle, mais elles ont déjà toutes obtenu leur permis environnemental.

Qu'en est-il de toutes les populations qui revendiquent ou dont on reconnaît l'emprise territoriale sur les espaces potentiellement concernés par ces Nouvelles Aires Protégées ?

Malheureusement, en l'absence de dispositions légales et réglementaires explicites, leur identification est malaisée. Ainsi, au nom de la conservation de la biodiversité, patrimoine commun de l'humanité, c'est l'emprise territoriale des populations animales et végétales endémiques, a fortiori menacées de disparition, qui s'est imposée au détriment des populations humaines⁷¹. Les forêts relevant selon les textes de la souveraineté de l'Etat selon la loi n° 97-017 du 8 août 1997 portant révision de la législation forestière, c'est ce dernier qui a été le principal interlocuteur des ONG de conservation de la nature qui défendent ce point de vue.

Donc, compte tenu d'une part les imprécisions des textes relatifs à la consultation, et d'autre part l'absence de textes permettant d'établir le régime foncier spécifique des aires protégées (ce qu'on verra dans la seconde partie), ce statut temporaire, établi de manière unilatérale par l'administration centrale sous le lobbying des organisations de conservation remet en cause, dans les faits, l'ensemble des droits locaux coutumièrtement détenus par les populations⁷². Il traduit moins une situation de fait qu'une situation de droit.

Section 3 : La gestion juridique des Aires protégées malgaches

Comme vu précédemment, certaines NAP ont donc été légalement instituées par des arrêtés interministériels de protection temporaire. Ces arrêtés ont été renouvelés tous les deux ans de 2006 à 2013, sans qu'on connaisse, dix ans après le congrès de Durban, si ou quand les décrets définitifs seront promulgués.

La protection temporaire renouvelée en mai 2013 est envisagée sur une période de deux années non reconductibles, mais fin 2013, seules huit délégations de gestion ont été signées sur les 94 nouvelles aires protégées préalablement identifiées⁷³.

On entend par délégation de gestion l'acte par lequel, le Ministère chargé des Aires protégées (délégué) confie la gestion de la Nouvelle Aire Protégée à des personnes morales de droit public ou privé (déléguataire) en vue de la conservation au sens du Code des Aires protégées⁷⁴.

Actuellement, ces délégations de gestion ont déjà toutes expiré et en 2016 donc, aucun contrat n'a encore été signé⁷⁵.

⁷¹ Voir Borrini-Feyerabend et al. 2005

⁷² Voir Ramarolanto et al. 2012

⁷³ A. Bertrand, S. Aubert, P. Montagne, Alexio C. Lohanivo et M. H. Razafintsalama « Madagascar, politique forestière : Bilan 1990 – 2013 et propositions » Madagascar Conservation & Development Volume 9, Issue 1 — june 2014, p. 23

⁷⁴ In projet d'arrêté portant délégation de gestion des aires protégées

⁷⁵ Selon la Direction de la Conservation de la Biodiversité et du Système des Aires Protégées, MEEMF

« Analyse bilancielle de la mise en place des Nouvelles Aires Protégées à Madagascar »

Le blocage se trouve dans le fait que le décret d'application du Code des Aires Protégées n'a pas encore été pris, cette situation causée elle-même par les divergences des points de vue et désaccords entre les promoteurs et le Ministère durant les discussions⁷⁶. Il en est de même des dispositions du contrat de délégation de gestion, dont plusieurs articles sont objets de désaccords. (Le draft du contrat de délégation de gestion à la date du 15 avril 2016 est présenté en Annexe n°4)

Notons qu'un projet d'arrêté concernant spécifiquement les Aires Protégées Marines est également en cours.

Ci-dessous est récapitulée la liste des promoteurs des Nouvelles Aires Protégées. Il est ainsi répertorié 95 NAP d'une superficie totale de 4 000 000 Ha.

⁷⁶Selon le gestionnaire Fanamby.

Tableau 2: Les Promoteurs des Nouvelles Aires Protégées

<u>Nombre de sites gérés par promoteur</u>	<u>Superficie totale gérée (en ha)</u>	<u>Régions</u>
ACCE	1	1241,048
ASITY	4	584997,114
BCM	2	19573,228
BLUEVENTURE	2	110076,515
CI	3	777185,281
DURREL	3	60735,558
ESSA-Forêts	1	675
Fanamby	8	451067
Fanamby/DURREL	1	211147,081
GERP	1	1036
GIZ/PGME	1	5285
Lemuria Land Park	1	9
MATE	2	5177
MAVOA	7	29624,834
MBG	12	66336,48
MICET	1	6001
IMITSINJO	1	9764,4
PBCA	1	20647
PEREGRINE FUND	3	114406
QMM	3	1666
Rakotoarisoa	1	686
RBG Kew	1	26566
SAGE	2	17335
SAHA	3	14920
UNIVERSITE TAMATAVE	1	507
VIF	1	8130
WCS	4	441852
WWF	24	1109870
Total	95	4 096 517
		<i>Source : Base de données DAPT (2015), synthétisée par l'auteur</i>

Sur les espaces concernés par la protection temporaire, toute exploitation de produits forestiers est prohibée. Le contrôle y reste difficile, notamment depuis la crise politique et économique de 2009. Les ONG internationales de conservation et autres gestionnaires délégués n'ont ni le personnel ni le pouvoir régalien de verbaliser les délinquants.

Les budgets et les capacités des services de conservation sont limités⁷⁷. Les lois et règlements sont généralement peu respectés dans un contexte où les ressources naturelles sont vivement convoitées par une population croissante et démunie d'alternatives.

Les modes de gestion peuvent varier pour chaque site et, au sein de chacun d'eux, les zones définies peuvent être soumises à des règles et à des gestionnaires différenciés⁷⁸.

La question se pose également de savoir s'il est opportun ou non de gérer ces NAP en réseau suivant le modèle de gestion par le MNP.

Les avantages peuvent être une mise en contact des gestionnaires en vue de mutualiser infrastructures et compétences, de capitaliser les expériences ; également en termes de gouvernance rationnelle, de suivi écologique, ou de reporting. La question du financement peut être en même temps un avantage car les financements obtenus profitent à l'ensemble des aires protégées du réseau, et un inconvénient dans la mesure où l'identification des critères pour le partage équitable des fonds alloués s'avère difficile (selon la superficie ? selon la dimension des délégataires ?)

Un autre inconvénient est celui lié au retrait de l'Etat que cela implique.

Actuellement, le projet MRPA (ou Managed Resources on Protected Areas) du Programme des Nations Unies pour le Développement est sur une étude pour la mise en place d'un réseau des aires protégées de catégorie V et VI. Ce réseau des MRPA comprend 05 sites composés de 10 AP couvrant 1,5 millions ha.

Quant à l'atteinte des objectifs de la Vision Durban, les espaces placés en protection temporaire, cumulés à ceux déjà couverts par les aires protégées déjà constituées, recouvrent alors plus de 20 % du territoire terrestre de Madagascar (les aires protégées marines concernant quant à elles un peu plus de 8000 ha). Ce qui apparaît donc largement au-dessus des 10 % annoncés.

⁷⁷ Voir Méral et al. 2008

⁷⁸ S. Carrière-Buchsenschutz « L'urgence d'une confirmation par la science du rôle écologique du corridor forestier de Fianarantsoa. », *Etudes rurales* 2/2006 (n° 178), p. 181-196

Partie II :

Les problématiques et enjeux liés à la création des Nouvelles Aires Protégées

Partie II : Les problématiques et enjeux liés a la création des Nouvelles Aires Protégées

Le principal étant la place primordiale de la question foncière. Sera ensuite analysée la différence entre rhétorique et pratique quant à la mise en place concrète des NAP. Enfin sera abordée la question de savoir si les NAP de catégorie V et VI incarnent une possible synthèse entre conservation et gestion locale durable.

Chapitre 1 : La place primordiale du foncier

L'accès aux ressources environnementales est d'abord une histoire d'accès à la terre. Comme l'accessoire suit le principal, la qualification de l'élément dominant l'emporte logiquement sur les autres, qui s'intègrent dans celui dont ils sont physiquement inséparables.

L'« espace-ressource »⁷⁹ constitue ainsi une qualification juridique de l'universalité qui ne peut pas dissocier l'élément fonds de l'élément ressource. Le malgache rural s'intéresse plus à l'environnement en tant que ressource. Il est vrai que la réalité implacable de la survie alimentaire prédomine, mais les recherches établissent qu'elle est loin de nuire à une approche de gestion écologique du milieu, bien au contraire, elle devient un facteur extrêmement motivant.

La régulation foncière est ainsi au cœur même de la question, car elle obéit à des objectifs politiques pour déterminer les conditions de propriété et partant, d'utilisation du sol.

Section 1 : Une multifonctionnalité de l'espace et un pluralisme juridique inconsidérés

Pour les propriétaires coutumiers malgaches qui sont souvent des propriétaires collectifs, le terme « terre » possède un sens très large, empreint de sacralité (Tanindrazana), qui recouvre tous les éléments de l'environnement et la relation entre ces éléments. Elle possède donc encore un fondement mystico-religieux pour la majorité rurale⁸⁰.

Ainsi à l'échelle locale, les droits fonciers expriment des rapports qui s'établissent entre des sujets et des objets de droits. Ces objets de droit, reconnus simultanément ou non par les

⁷⁹Olivier Barrière, 1996 « Gestion des ressources naturelles renouvelables et conservation des écosystèmes au Sahel: le foncier-environnement »

⁸⁰inRamarolantoRatiaray, S.Rambinintsaotra« L'accès coutumier aux ressources liées à la terre: défendre l'indéfendable? » in « Géopolitique et Environnement : les leçons de l'expérience malgache » IRD éditions

différents systèmes juridiques en concurrence, sont le sol, les infrastructures, et les ressources naturelles qui s'y établissent⁸¹.

Ce monde local est marqué par l'absence de "propriété" foncière. Pour Maurice Delafosse, le mot propriété dont nous usons, bon gré mal gré, à notre insu, au sens romain, avec ses attributs si crûment dessinés, ne convient pas ici: son seul emploi sera souvent source d'erreur⁸². Y est également étrangère la "marchandisation" de la terre.

L'originalité du statut juridique de la terre se réfère à un droit plus fort qu'un droit de jouissance, sans être un droit de propriété. Aux termes de Darest, «ce n'est ni la propriété, ni la négation de la propriété, c'est autre chose»⁸³

Dans les faits, se conjuguent sans vraiment se mélanger d'un côté les règles et normes traditionnelles et de l'autre une normalisation étatique d'inspiration occidentale ; coexistent et s'affrontent des logiques endogènes et étrangères. D'où il résulte une impossible fusion entre droits traditionnels et droit étatique donnant lieu à un droit de la pratique qui se réfère aux règles traditionnelles ou/et à la législation étatique, ou alors à aucun des deux.

Globalement, la multifonctionnalité de l'espace doit ainsi traduire un régime juridique assurant la gestion de la complexité des situations qui caractérisent la diversité des réalités culturelles⁸⁴.

Par conséquent, les limites de la gestion foncière s'expliquent par l'incapacité des Etats importés de reconnaître le pluralisme juridique. Ce dernier « consiste dans la multiplicité de droits en présence à l'intérieur d'un même champ social» (J. Griffiths), et toutes les sociétés sont divisées en plusieurs champs sociaux reliés par des interrelations. Cette non-reconnaissance favorise une minorité capable de manipuler les services domaniaux tout comme elle empêche la majorité de se faire reconnaître ses investissements dans la terre.

Le pluralisme juridique implique donc une insécurité foncière lorsque les législations foncière et environnementale contredisent les règles et pratiques communautaires. D'autres formes d'insécurité foncière apparaissent dans les situations où le droit étatique est utilisé par des immigrants ou par des fonctionnaires, et celles où les autochtones eux-mêmes finissent par perdre confiance dans leurs propres systèmes communautaires.

⁸¹S. Aubert, S. Rambintsaotra et J. Razafiarjaona « L'insécurité foncière dans et autour des Aires Protégées de Madagascar : un obstacle à surmonter pour la conservation de la biodiversité et le développement rural ».op. cit. p 21

⁸²in Civilisations négro-africaines. Ed. Stock, Paris, 1925, page 97.

⁸³In O. Barrière, op. cit. p 32

⁸⁴ Olivier Barrière, ibid.

A Madagascar, le pluralisme initialement créé par la constatation de la propriété indigène, au sein du système juridique colonial, fut graduellement supplanté par un autre pluralisme, observable de nos jours, opposant la légalité des politiques de reconnaissance à la conception ancestrale d'une coutume de plus en plus hybride.

Ainsi, dans les faits, la déforestation ne s'explique pas par l'insécurité des droits coutumiers mais au contraire par l'efficacité des mécanismes coutumiers de sécurisation foncière qui contredisent le plus souvent les procédures légales d'appropriation des mêmes terrains⁸⁵; ce qui peut paraître paradoxal, et ne l'est pas dans les sociétés lignagères, la propriété coutumière n'étant évidemment pas individuelle, mais lignagère.

La tenure coutumière est sécurisante puisqu'elle permet aux descendants ou aux migrants toujours plus nombreux de compenser l'insuffisance de terres cultivables⁸⁶.

Section 2 : Le régime foncier des Nouvelles Aires Protégées

« Les terrains relevant du domaine d'application de la législation relative aux Aires protégées et ceux servant de support à la mise en application de conventions signées dans le cadre de la législation sur la gestion des ressources naturelles » devront faire l'objet d'un régime foncier spécifique ». Ainsi sont les termes de l'article 38 de la loi 2005-019 du 17 octobre 2005 fixant les principes régissant les différents statuts des terres à Madagascar. Près de onze ans plus tard, ce statut spécifique tarde toujours à être précisé. Pourtant, suite à la Vision Durban, près de 20 % du territoire national se sont vus attribuer un statut de protection temporaire interdisant toute exploitation des ressources forestières pourtant indispensables à la survie des populations, comme susmentionné.

Il y a ainsi des « aires » exclues des règles de gestion domaniale et foncière parce que soumises à un dispositif juridique particulier. Celles-ci sont notamment les terrains relevant du domaine d'application de la législation relative aux aires protégées, ceux soumis au droit forestier, et ceux servant de support à la mise en application de conventions signées dans le cadre de la législation sur la gestion des ressources naturelles. La non-adoption de ce dispositif juridique spécifique est problématique dans un contexte où l'extension du réseau des aires protégées implique d'importantes restrictions des droits d'accès des

⁸⁵RamarolantoRatiaray, S. Rambinintsaotra, op. cit. p 32

⁸⁶F.Muttenzer «Politiques foncières et pluralisme juridique à Madagascar. La reconnaissance de la tenure coutumière dans l'impasse légale » Taloha n° 19, 30 janvier 2010 <http://www.taloha.info/document.php?id=755>

populations locales aux ressources naturelles dont elles dépendent⁸⁷. Notons aussi que les terrains qui disposent d'un statut spécifique ne peuvent faire l'objet de certificats fonciers.

Or la situation d'extrême pauvreté des populations rurales, les aléas climatiques et les difficultés d'accès aux marchés les conduisent à développer des systèmes agraires multifonctionnels au sein de terroirs dans lesquels l'organisation coutumière de l'espace reste, de manière souvent concurrentielle avec le droit de l'Etat, une référence incontournable⁸⁸.

Quelles conséquences cela emporte-t-il? Ce statut foncier spécifique ne permet pas aux gestionnaires des ressources naturelles de s'appuyer sur les administrations déconcentrées et décentralisées en charge de la gestion foncière pour garantir la multifonctionnalité de ces espaces.

Comme on l'a vu, la loi Gelose a tenté au travers de l'établissement de relations contractuelles une harmonisation de la gestion des territoires coutumiers et des territoires forestiers. L'extension du système des aires protégées remet aujourd'hui en cause cette organisation en créant de nouveaux territoires dont les délimitations, les objectifs et les modes de gouvernance sont décidés dans la capitale. Ces créations affectent ainsi les structures tant communautaires (transferts de gestion) que déconcentrées (l'administration forestière) et empiète sur des espaces de culture, de pâturage ou de pêche coutumiers sans pour autant prendre en considération les compétences et les pouvoirs de décision légalement attribuées aux collectivités territoriales.

Dans ce contexte, les revendications territoriales qui sous-tendent, à différents niveaux d'organisation, la production et l'application des règles relatives à la gestion des ressources naturelles participent de processus identitaires investis respectivement par une pluralité d'acteurs (à savoir délégataires de la gestion des aires protégées, communautés locales, administration forestière et communes).

Ainsi, aux termes de S. Aubert : « sans être nécessairement antagonistes, les règles se côtoient plutôt qu'elles ne s'harmonisent », c'est-à-dire qu'aucune n'a les moyens d'imposer durablement des modèles de comportement. Les acteurs en présence jouent de cette situation pour améliorer leurs conditions de vie, au moins sur le court terme compte tenu de la fréquence des crises politiques, sociales, économiques ou des aléas climatiques.

En l'absence de régime juridique spécifique, et sans concertation sur la reconnaissance des droits des acteurs concernés (à savoir les populations locales, l'administration forestière et les

⁸⁷ Voir Sigrid Aubert 2012

⁸⁸ Voir Aubert et al. 2003

gestionnaires délégues), les administrations garantissant les droits fonciers ne sont pas impliquées dans les procédures liées à la mise en place ou à la gestion des aires protégées.

Malgré les recommandations des organisations internationales, l'absence de prise en considération des questions foncières par les gestionnaires délégataires des aires protégées, ne permet pas d'envisager la « durabilité sociale »⁸⁹.

Or, dans le contexte malgache, le respect du droit des communautés locales lors de la création ou de l'extension des aires protégées reste flou dans les textes tant sur la réforme foncière que le COAP⁹⁰. On rencontre donc des difficultés dans la conciliation du respect des droits locaux et de la mise en défens d'espaces abritant un nombre important d'espèces endémiques, souvent menacées de disparition.

La législation malgache en la matière rejoint la problématique des autres pays qui ont eu à considérer leurs dispositions coutumières à l'aune du « droit positif ». Elle est spécifique par son évolution, d'une reconnaissance à un reniement des droits coutumiers non basés sur un titre foncier de propriété⁹¹. Ces droits sont-ils « indéfendables » pour traduire des logiques locales dans un contexte global de marchandisation des relations des hommes à la terre?⁹²

Section 3 : La réforme foncière et le monde coutumier

En 2005, une réforme initiée par la lettre de politique foncière renverse la présomption de domanialité au profit d'une présomption de propriété des occupants. La réforme a été motivée par le constat d'inefficacité de la sécurisation foncière par le titre (MAEP, 2005).

La même année, la loi n°2005-019 du 17 octobre fixe les principes régissant le statut des terres, suivie d'une série de dispositions spécifiques à partir de 2006 :

- sur la propriété foncière privée non titrée (loi n°2006-031 du 24 novembre 2006) ;
- sur le domaine public (loi n°2008-013 du 23 juillet 2008) ;
- sur le domaine privé (loi n°2008-014 du 23/08/08).

La question se pose de savoir si la propriété foncière privée non titrée est un instrument adéquat de sécurisation foncière, ou si la reconnaissance légale de la tenure coutumière ne

⁸⁹ Para et al. 2011

⁹⁰ S. Aubert, S. Rambintsaotra et J. Razafiarijaona, op. cit. p 21

⁹¹ Voir Ramarolanto 2006

⁹² RamarolantoRatiaray, S. Rambintsaotra, op. cit. p 32

supposerait pas de renoncer à la représentation géométrique de l'espace et à la dissociation spatiale des fonctions écologiques.

L'enjeu est que les territoires ruraux sont le principal réceptacle des politiques environnementales.

La loi reconnaît la tenure foncière coutumière à travers deux procédures : la contractualisation, utilisée principalement dans un but de gestion communautaire des marges forestières ; et la constatation par des guichets fonciers communaux ou intercommunaux de la propriété familiale, en particulier des rizières (par la propriété privée non titrée). Ces deux procédures consacrent la séparation du foncier forestier et du foncier agricole⁹³.

La portée de toutes ces modifications sur l'accès coutumier à la terre et aux ressources environnementales mérite d'être examinée.

Aujourd'hui, l'application du droit foncier reste à Madagascar très problématique. Outre les difficultés souvent invoquées par les chercheurs quant à l'identification du Domaine de l'Etat d'une part, et l'établissement et la gestion de la propriété privée d'autre part⁹⁴, ce qui intéresse surtout ici est l'affaiblissement de ce monde coutumier.

En effet, le droit coutumier de propriété est à la fois familial (privatif) et communautaire (patrimonial) parce qu'il combine les deux aspects par leur emboîtement hiérarchique. D'où l'aspect très déstabilisant de cette réforme dite des « guichets fonciers » qui peut conduire l'individu à vendre « sa » parcelle à des tiers. Cette nouvelle possibilité est considérée par la société traditionnelle comme une grave atteinte à la sécurisation foncière. Et ce qui devait potentiellement accroître la sécurité foncière aboutit à un résultat exactement inverse.

En recherchant cette cohérence dans le cadre d'un droit positif, on tend vers une procédure relativement lourde. Contrairement aux régulations traditionnelles et leur souplesse permettant les possibilités de réaffectation négociées: on peut selon les chercheurs citer l'esprit du «fihavanana»⁹⁵ ou encore la pertinence des Dina ou conventions coutumières collectives organisant la société dans la vie quotidienne, dans la gestion des conflits

⁹³F. Muttenzer, op. cit. p 34

⁹⁴Voir S. Aubert, S. Rambintsaotra et J. Razafiarijaona, op. cit.p 21

⁹⁵Pour AndrianaivoRavelona RAJAONA (1980) par exemple, c'est partie prenante de la morale et de la culture malgaches.

surl'utilisation de l'espace et des ressources naturelles⁹⁶. En effet « la coutume n'est pas particulièrement judiciaire ni juridique. Elle suit les articulations sociales dont elle s'inspire, qu'elle "habille" » (LE ROY, 1983).

En destinant la terre à être objet de transactions commerciales, la réforme foncière a ignoré les liens culturels que les hommes entretiennent avec la terre et les ressources.

Par ailleurs, la réforme n'a pas encore non plus résolu le cas des droits acquis par des communautés locales sous l'égide de la présomption de domanialité, grâce à la loi Gelose.

Il y également un enjeu social et politique en ce que le législateur a renoncé à instituer le domaine communal comme complément fonctionnel de la présomption coutumière. L'avantage aurait été de reconnaître le pluralisme juridique par un acte du législateur qui supprime d'un seul coup l'illégalité coutumière sur le domaine de l'Etat. On peut dire que le nouveau régime juridique de la propriété privée non titrée se situe donc à mi-chemin entre le scénario étatiste et le scénario communaliste.

Qu'en reste-t-il de la reconnaissance légale de la tenure coutumière ? Malgré l'action législative pour reconnaître la tenure coutumière, la plupart des terres continue à être gérée en marge des politiques foncières.

Avec la nouvelle politique foncière, on se retrouve alors avec un quadruple pluralisme juridique qui encadre légalement la tenure coutumière mais sans pour autant la reconnaître : propriété titrée (anciennes et nouvelles concessions) ; régimes de protection spéciale (aires protégées, transferts de gestion) ; propriété non titrée (guichets fonciers communaux) ; tenure coutumière non légale (systèmes informels de « papiers » se superposant sur les trois régimes légaux). L'on peut escompter à la fois de nouvelles résistances traditionnelles, l'élaboration de systèmes hybrides plus complexes et une insécurité foncière accrue.

L'impact de la modernité se traduit donc à priori davantage en termes de résistance du monde rural qu'en termes de mutation.

⁹⁶Il faut noter que la valeur juridique du Dina est reconnue par les textes en vigueur. Par exemple code pénal article 472: « Seront punis d'une amende, depuis 100 francs jusqu'à 5 000 francs inclusivement et pourront l'être, en outre, de l'emprisonnement jusqu'à dix jours au plus, ceux qui ne se seront pas conformés aux conventions de fokonolona régulièrement approuvées » ; de même, des dispositions de la loi sur la réorganisation, le fonctionnement et les attributions des collectivités territoriales décentralisées (loi n°094-00S du 26 avril 1995) « le Conseil délibère sur l'élaboration de Dina ayant force exécutoire ». depuis 2001, le Dina se trouve officiellement institué par la loi n°2001-004 (réglementation générale du dina en matière de sécurité publique, 25 octobre 2001).

S'interrogeant sur la prise en considération (ou plutôt l'absence) de ces enjeux fonciers dans les dispositifs de conservation de la nature, doit-on y voir, comme le disent les auteurs, un diktat des institutions financières internationales qui imposent la propriété ou l'immatriculation des terres comme seul système de protection des droits fonciers? Quelle y est surtout la responsabilité ou plutôt la défaillance de l'Etat malgache ?

Section 4 :Qu'en est-il de la sécurisation des aires protégées vis-à-vis d'autres activités sectorielles ?

L'enjeu consiste ici dans le chevauchement des permis miniers et blocs pétroliers licites avec les aires protégées. Sont concernés autant les Aires Protégées du réseau MNP que les Nouvelles aires Protégées.

En effet, les industries extractives représentent à l'heure actuelle une réelle menace pour la biodiversité de Madagascar. Et l'impact environnemental des exploitations minières et pétrolières encore à venir pourrait être considérable. Une quinzaine de sites sont concernés par ce chevauchement.

Un Comité Interministériel a été mis en place pour gérer ces problèmes d'empiètement entre deux activités sectorielles.

Actuellement, la description de ces chevauchements entre les aires protégées et les zones extractives est encore « partiellement évidente » selon les termes de la SPANB 2015-2025 ou Stratégie et Plans d'Actions Nationaux Pour La Biodiversité malgache.

On ne dispose pas encore des cartes mises à jour, seule une carte de superposition des aires protégées et blocs pétroliers datant de 2010 est disponible (voir Annexe 09)

La SPANB 2015-2025 pose comme un des objectifs stratégiques à atteindre d'ici 2025 (objectif stratégique 11) d'assurer la sécurisation des aires protégées vis-à-vis d'autres activités sectorielles impliquant que le nombre d'aires protégées dans lesquelles les litiges liés à la superposition des aires protégées avec d'autres activités sectorielles soient réglées, en collaboration avec les secteurs et parties prenantes concernés.

Il faudra ainsi assurer la sécurisation foncière des aires protégées créées légalement et à en réglementer l'accès. Cela implique également que l'Etat malagasy et les secteurs concernés ont pris les dispositions politiques, stratégiques, juridiques et techniques afin de résoudre les litiges engendrés par la superposition des aires protégées avec d'autres activités sectorielles. La sécurisation des aires protégées nécessite surtout la diminution des

« Analyse bilancielle de la mise en place des Nouvelles Aires Protégées à Madagascar »

pressions directes à l'intérieur et autour des aires protégées, en alliant conservation et développement socio-économique durable dans les zones périphériques.

Chapitre 2 : De la rhétorique à la pratique : la mise en place des Nouvelles Aires Protégées

Des territoires se créent alors avec la mise en place des nouvelles aires protégées. Et des questions se posent : d'abord si la délimitation effectuée est source de justice ou d'injustice spatiale ? Ensuite, la catégorisation est-elle appropriée ? Pour enfin voir quels enjeux sont liés aux « corridors » ?

Section 1 : Une délimitation source d'injustice spatiale?

A Madagascar, et dans les pays du Sud en général, la protection de la biodiversité passe essentiellement par la conservation, à travers la création d'aires protégées, sanctuarisant ainsi la nature. Ces dernières ont fait l'objet de nombreuses critiques, particulièrement sur les questions relatives à la justice spatiale⁹⁷, en ce que certaines aires protégées génèrent une inégalité spatiale qui crée des « inclus » (scientifiques et touristes occidentaux, opérateurs touristiques, gouvernements) et des « exclus », à savoir les populations riveraines, privées d'accès à une partie de leurs ressources et de leur territoire et parfois profondément déstabilisées par les réorganisations économiques et sociales qui en découlent⁹⁸.

Vu la rapidité de la mise en place de ces nouvelles aires protégées, s'intéresser au processus de leur délimitation est plus qu'utile, ainsi qu'étudier les relations entre la nouvelle conservation et la justice.

En fait, les représentations de la biodiversité et de sa dégradation déterminent les orientations stratégiques en matière de conservation. Effectivement, il apparaît clairement que ces représentations conditionnent le choix des méthodes, des outils et des données utilisés pour établir les zonages, et qu'en retour, ces outils influent sur les zonages proposés.

⁹⁷Turnbull C., Les Iks. Survivre par la cruauté, Nord-Ouganda, Paris, Plon, « Terre Humaine », 1987. Colchester M., Salvaging Nature. Indigenous Peoples, Protected Areas and Biodiversity Conservation, Genève, UNRISD, Discussion paper 55, 1994. Colchester M., « Beyond “participation”: indigenous peoples, biological diversity conservation and protected area management », in *Unasylva*, no 186 (47), 1996, p. 33-39. Redford K. H. et Sanderson S. E., « Extracting Humans From Nature », in *Conservation Biology*, vol. 14, no 5, 2000, p. 1362-1364.

⁹⁸ X. Amelot, S. Moreau, S. M. Carrière « Des justiciers de la biodiversité aux injustices spatiales : l'exemple de l'extension du réseau d'aires protégées de Madagascar »

Paragraphe 1: Les représentations de la biodiversité : mythes fondateurs de la politique de conservation ?

L'idéal de la nature sauvage (wilderness) a été dénoncé comme une construction culturelle marquant la suprématie de certaines catégories sociales (blanches, masculines...) ⁹⁹ ou le fondement ethno centré des politiques occidentales de protection de la nature imposées comme modèle au reste du monde.

L'analyse montre un discours « simpliste » face à la déforestation¹⁰⁰. En effet, dès 1927, justifiant la mise en place des dix premières aires protégées malgaches, des botanistes prétendent¹⁰¹ qu'il ne reste plus de « la forêt qui couvrait jadis l'île toute entière », à cause de l'action « par la hache et par le feu »¹⁰² que 2 à 3 millions d'hectares, soit environ 5% de sa surface initiale supposée. Or, l'idée même que l'île ait un jour été totalement forestière est très controversée¹⁰³.

Ainsi, véritable leitmotiv, le caractère catastrophique de la déforestation liée à l'action de l'homme¹⁰⁴ mérite que l'on s'y arrête.

Et l'on remarque que ce discours est reproduit quasiment à l'identique depuis près d'un siècle, dans de nombreuses publications « scientifiques » et dans la majorité des documents qui alimentent les politiques environnementales, et en particulier la politique d'aires protégées¹⁰⁵. Souvent taxée de « révisionnistes », les rares publications qui se sont employées à la déconstruction de ce mythe, principalement en langue anglaise¹⁰⁶, semblent avoir peu d'écho face à ce discours simpliste puissamment relayé.

Or, ayant effectué des recherches sur les paléo-environnements, D.A. Burney (1986) peut avancer que les bouleversements écologiques majeurs attribués à l'intervention de l'homme « agriculteur » ne se seraient produits qu'à partir du V siècle de notre ère et que, en outre, les hommes n'auraient pas couvert la totalité de l'île avant le XVII siècle.

⁹⁹ M-MEvans « La “nature” et la justice environnementale », in Écologie Politique, n°35, 2007, in F. Muttenzer, op. cit. p 34

¹⁰⁰ X. Amelot, S. Moreau, S. M. Carrière, op.cit. p 41

¹⁰¹ Voir H.Humbert La destruction d'une flore insulaire par le feu- Principaux aspects de la végétation à Madagascar, Tananarive, Mémoires de l'Académie malgache, Fascicule 5, 1927

¹⁰² Selon l'expression du premier administrateur forestier colonial (Girot-Genet, 1898), maintes fois reprise depuis

¹⁰³ Voir Burney 1997

¹⁰⁴ Voir Bertrand et Randrianaivo 2003

¹⁰⁵ X. Amelot, S. Moreau, S. M. Carrière, op. cit. p 41

¹⁰⁶ Kull, C. A. « Déforestation, erosion and fire :degradationmyths in the environmentalhistory of Madagascar », in Environment and History, n. 6, 2000, p. 421-450. Klein J. « Deforestation in the Madagascar Highlands, Established « Truth » and scientificuncertainty », in GeoJournal, n. 56, 2002, p. 191-199. Mc Connell W. « Madagascar : Emeraldisile or paradiselost ? », in environment, n. 10, octobre 2002, p. 10-22

Mais les résultats de ces recherches scientifiques ne sont jamais mentionnés ni même intégrés dans les politiques de gestion à Madagascar. Pourtant les problèmes actuels ne sauraient être résolus sans en tenir compte. Le paysan malgache demeure ainsi le coupable idéal auquel attribuer toute la responsabilité de la gravité de la situation.

Ainsi doit-on tempérer l'idée que les populations rurales pourraient être les seules responsables des changements profonds qui sont à l'origine de la déforestation au cours des deux derniers millénaires¹⁰⁷.

L'agriculture paysanne n'est certainement pas exempte d'effets sur les dynamiques forestières, mais sa contribution à la déforestation est loin d'être la seule et la plus préjudiciable et, contrairement à d'autres activités¹⁰⁸, ses conséquences sont souvent réversibles.

La conception virginale de la forêt tropicale est alors au cœur de l'argumentaire de la conservation. D'où la difficulté à reconnaître le caractère secondaire de la plupart des forêts tropicales. Privées de l'adjectif « primaire », les forêts malgaches ne pourraient certainement pas autant susciter l'intérêt du public et des bailleurs de fonds¹⁰⁹. Or, les études de référence sur la végétation naturelle et anthropique malgache établissent qu'il n'y a plus de véritables forêts primaires mais qu'au contraire l'empreinte humaine dans ces forêts serait ancienne et difficile à apprécier¹¹⁰.

Il ne faut pas oublier que la biodiversité réside aussi dans la diversité des milieux et de leurs modes de mise en valeur, y compris dans les paysages agraires¹¹¹.

Paragraphe 2 : Une délimitation selon les espèces au détriment des espaces

En termes de biodiversité, les critères d'espèces privilégiant la forêt ont été retenus. L'on constate aisément que les 7,5 millions d'hectares proposés comme prioritaires pour la conservation correspondent pratiquement à l'ensemble du couvert forestier continu de l'île. Sur le plan humain, seule la densité de la population intervient dans la détermination des zones de conservation, de façon très réductrice selon les chercheurs, car il s'agissait de retenir

¹⁰⁷ Rakotoarisoa 1997

¹⁰⁸ Le développement d'importants projets miniers et de vastes plantations commerciales, actuellement en plein essor à Madagascar, apparaissent aujourd'hui comme de potentiels risques majeurs de dégradation de la végétation naturelle.

¹⁰⁹ Carrière-Buchsenschutz S. « L'urgence d'une confirmation par la science du rôle écologique du corridor forestier de Fianarantsoa » op. cit. p 30

¹¹⁰ Lowry et al. 1997 : 118 ; Goodman et Razafindratsita 2001

¹¹¹ Carrière S., Les Orphelins de la forêt. Pratiques paysannes et écologie forestière (Ntumu, Sud-Cameroun), Paris, Éditions IRD, « À Travers Champs », 2003.35. Blondel J., Biogéographie Approche écologique et évolutive, Paris/Milan/Barcelone, Editions Masson, « Écologie », 1995.

les espaces sans village sur la carte, supposés alors vides d'hommes. Les interactions des écosystèmes avec les activités humaines ne sont donc pas prises en compte, qu'il s'agisse des contraintes (pression sur les ressources, conflits potentiels) ou des potentialités (activités compatibles avec la conservation de la biodiversité).

Paragraphe 3 : De la maîtrise des outils et méthodes utilisés¹¹²

Dès mi-2004, donc quelques mois après le Congrès de Durban, le groupe Vision Durban proposait une première cartographie des sites potentiels de conservation. Ce zonage, réalisé sur la base d'une cartographie numérique de l'Inventaire Ecologique et Forestier National (IEFN, 1996), est fondé sur quatre critères principaux : 1) les résultats d'un premier atelier de « priorisation » organisé en 1995 par Conservation International (CI) ; 2) les sites d'importance pour la conservation des oiseaux (ZICO) identifiés par l'organisation Birdlife International en 1999 ; 3) une proposition de zones prioritaires de conservation des plantes endémiques réalisée pour l'occasion par le Missouri Botanical Garden (MBG) ; 4) une cartographie des zones forestières sensibles (estimées à plus de 12 millions d'hectares soit pratiquement toute la surface forestière du pays). Combinés dans un système d'information géographique (SIG), ces critères ont donné naissance aux aires minimales nécessaires à la conservation des espèces menacées.

Cette définition extrêmement rapide de zones prioritaires pose plusieurs questions sur le plan conceptuel et méthodologique quant à la validité et à l'opérationnalité des résultats.

Du point de vue méthodologique, il apparaît que les données spatialisées numériques utilisées sont souvent inadaptées à l'échelle et à la problématique d'analyse. Or, avec une méthodologie adaptée, un usage averti des SIG peut fournir une base de réflexion beaucoup plus riche et contribuer utilement à la prise de décisions. Ce qui serait beaucoup plus en cohérence avec les objectifs de conservation durable dans la mesure où elle permet aux différents acteurs d'être potentiellement pris en compte dans la délimitation des nouvelles aires protégées.

Au total, la délimitation des nouvelles aires protégées malgaches paraît reposer sur des critères strictement biologiques appuyés sur une cartographie discutable, le tout aux mains d'une poignée d'ONG de conservation.

¹¹²Paragraphe en grande partie tiré de X. Amelot, S. Moreau, S. M. Carrière, op.cit. p 41

Ces nouveaux zonages de conservation sont donc rarement définis de manière intégrée. Ce sont les experts issus de quelques ONG dominantes dans les milieux conservationnistes qui ont délimité l'essentiel des « sites de conservation »¹¹³ créés. Les populations locales, quant à elles, sont rapidement consultées sans être vraiment impliquées dans les processus de zonage qui aboutissent à la création des aires protégées¹¹⁴.

De plus, les auteurs rapportent qu'on n'observe à Madagascar aucune expression de sentiment d'injustice. Au contraire, on assiste à la soumission de l'État et des populations aux injonctions venues de l'extérieur.

Des chercheurs ayant participé au groupe Vision Durban constatent entre autres l'absence de participation des populations ou de leurs représentants lors de prises de décisions ; ainsi que la faible représentation des sciences humaines et sociales au cours des réunions de priorisation ou de délimitation des aires protégées, contrairement aux préceptes de la biologie de la conservation. Ils rapportent que les considérations prenant en compte le facteur humain autrement que comme facteur de perturbation des écosystèmes n'ont pas été retenues¹¹⁵.

Le groupe Vision Durban est alors perçu comme une arène politique marquée par un courant dominant issu des ONG de conservation, et les objectifs semblent avoir été définis avant même l'ouverture de ce processus consultatif.

Dans le corridor biologique Andringitra-Ranomafana par exemple¹¹⁶, la lecture de la situation foncière du corridor montre que les représentations d'espaces endogènes sont incompatibles, en tout cas en désaccord avec les représentations d'espaces véhiculées par les normes environnementales exogènes. La superposition des cartographies administrative et coutumière de la territorialité montre clairement que les objectifs poursuivis par les acteurs locaux sont opposés aux objectifs par les programmes de conservation du corridor biologique¹¹⁷. De ce fait, l'espace coutumier est cartographié surtout de manière « négative », par opposition aux limites administratives imposées qui sont contredites par les limites localement acceptées ou du moins revendiquées par certains acteurs locaux. Or pour décrire géographiquement ce pluralisme juridique, il faudrait alors dessiner puis superposer au moins quatre cartes

¹¹³ Un « site de conservation » se définit comme une aire délimitée, qui dispose d'un statut légal et dont la classification se fonde sur des éléments scientifiques et socioéconomiques. Cf. « Les zones réservées pour les sites de conservation » (Groupe Vision Durban, 2004).

¹¹⁴ Stéphanie Carrière-Buchsenschutz op. cit. p 30

¹¹⁵ Stéphanie M. Carrière, Cécile Bidaud : « En quête de naturalité : Représentations scientifiques de la nature et conservation de la biodiversité » in « Géopolitique et Environnement : les leçons de l'expérience malgache »

¹¹⁶ In Muttenzer 2006b

¹¹⁷ Voir Blanc-Pamard 2007

distinctes : une pour le zonage officiel, une deuxième pour les contestations de ce zonage, une troisième pour les occupations et utilisations de l'espace identifiées par l'observation directe et une quatrième pour l'idéal ancestral de la terre du lignage. Et encore serait-ce négliger le caractère dynamique du processus de reproduction et de réinterprétation des droits et règles qui organisent ces quatre niveaux de discours juridique comme système d'activité¹¹⁸.

A l'échelle locale, les communautés locales n'ont généralement pas pu avancer de preuves écrites de l'existence des droits qu'elles revendiquaient sur la terre et les ressources¹¹⁹. En outre, malgré l'existence de contrats de transferts de gestion, de plans communaux de développement et de schémas d'aménagement de certaines forêts classées, l'intégration des nouvelles aires protégées dans les territoires existants n'a pas constitué un objectif prioritaire ni pour les administrations déconcentrées (puisque l'administration centrale s'était directement investie), ni pour les administrations décentralisées (en fait peu sollicitées dans le processus (Karpe et al., 2012)). C'est ainsi que les populations rurales et leurs représentants, écartés des processus de décision (Corson, 2011a), ont été exclus de la gestion d'espaces recélant quantité de ressources naturelles renouvelables pourtant indispensables à leur survie ou à la conduite de leur politique (les communes). Leur organisation spatiale et sociale préexistante à la NAP n'est pas prise en considération.

Ainsi, la détermination des localisations des aires protégées est censée faire l'objet de tables rondes régulières ouvertes en théorie à tous les acteurs impliqués, y compris les acteurs locaux. Ces réunions d'informations plus que de concertation réunissent en pratique essentiellement des délégués ministériels, des experts des ONG internationales et des différents services de coopération, rarement les représentants des collectivités territoriales et encore moins les représentants des paysans. Quand bien même ceux-ci seraient consultés, il faudrait encore qu'ils soient capables de produire des objections ou des contre-propositions aux arguments scientifiques proposés.

Section 2 : Une catégorisation appropriée ?

L'IUCN donne, comme on l'a vu, une classification des catégories d'Aires Protégées qui est reconnue tant par les Gouvernements que les institutions de conservation.

¹¹⁸ F. Muttenzer, op. cit. p 34

¹¹⁹ Razafiarijaona 2009

Des six catégories, la catégorie V est celle qui a suscité des débats¹²⁰ à cause du rôle de l’interaction homme-nature dans le maintien de la biodiversité, et où c’est justement cette interaction qui a produit les caractéristiques de l’espace objet de la future conservation. L’approche « met ainsi l’homme au cœur de l’opération et requiert en effet sa présence »¹²¹. Le but étant donc de maintenir cette relation harmonieuse.

La plupart des NAP malgaches ont été classées de catégorie V. L’analyse et les recherches menées par Charlie J. Gardner¹²² suggèrent qu’au lieu de maintenir une interaction, la gestion des NAP malgaches de catégorie V est focalisée sur la modification et la réduction du type et de l’intensité de l’utilisation des ressources naturelles¹²³. L’interaction harmonieuse est donc selon l’auteur dans ces cas un objectif plutôt qu’une dynamique existant qu’il faut maintenir. Pour arriver à ce résultat, il a sélectionné dix NAP variées afin d’obtenir un résultat global, et appliqué à ces NAP des outils spécialisés¹²⁴. Ses recherches ont d’ailleurs été reconnues par plusieurs auteurs.

¹²⁰ Voir par exemple Locke et Dearden 2005 ; Martino 2005 ; Mallarh et al. 2008

¹²¹ Phillips 2002

¹²² C. J. Gardner « IUCN management categories fail to represent new, multiple-use protected areas in Madagascar »

¹²³ Voir Harris, 2007 ; Gardner et al. 2008

¹²⁴ Dudley’s categorization decision tool

Tableau 3: Liste des 10 Nouvelles Aires Protégées catégorie 5 étudiées

<u>Nouvelles Aires Protégées</u>	<u>Superficie en Ha</u>
Amoron'i Onilahy	163 000
Anjozorobe-Angavo	52 200
Ankodida	10 744
Bombetoka	46 000
Lac Alaotra	42 478
LokyManambato	70 837
MenabeAntimena	125 000
Montagne des Français	6 092
PK32-Ranobe	151 000
Velondriake	80 000

(Soucre : UICN management categories fail to represent new multiple-use protected areas in Madagascar, arrangé par l'auteur)

Il en déduit que la catégorie V est inappropriée pour ces NAP, qui ne peuvent non plus être représentées par les cinq autres catégories données par l'UICN. L'auteur plaide entre autres pour la nécessité d'une sous-catégorie (Vb), qui serait pour lui un premier pas inéluctable si l'on veut conserver la biodiversité dans ces espaces dominés par l'homme.

En somme, cet impératif de production de « biens publics mondiaux », légitimée par l'urgence, contribue à hypothéquer l'avenir, tant au regard de l'objectif de conservation de la biodiversité qu'au regard de celui de l'amélioration des conditions de vie des populations. En effet, face aux restrictions d'accès et compte tenu de la dépendance des populations (et de l'administration) aux ressources naturelles renouvelables, le secteur informel lié à l'exploitation illicite des produits forestiers et à la culture sur brûlis forestier risque encore de se renforcer, alors que les autorités légales ne disposent déjà pas des moyens nécessaires pour le contrôler¹²⁵.

¹²⁵Ramamonjisoa 2004 in S. Aubert, S. Rambinintsaotra et J. Razafiarijaona, op. cit. p 21

Section 3 : Une illustration des enjeux liés aux corridors

Accompagnant les redéfinitions des aires protégées par le développement durable, de nouveaux outils sont aujourd’hui conçus et mis en œuvre : concepts de corridors, projets géopolitiques de mise en réseaux, mécanismes de financement et règlements juridiques. L’enjeu est donc à la fois scientifique et de politique publique.

Les définitions et les fonctions d’un corridor sont nombreuses, et parfois même divergentes. L’absence d’une terminologie claire et cohérente aboutit d’ailleurs à une confusion sur les objectifs mêmes des corridors¹²⁶. Et l’absence de données est source de controverse scientifique.

Un corridor forestier est selon certains auteurs, formé de boisés et de milieux naturels d’intérêt écologique disposés de manière à créer un lien entre eux, présentant ainsi des caractéristiques uniques et peu commun dans la région de par cette continuité dans l’espace.

La mise en réseau des aires protégées et le maintien ou la réhabilitation de corridors devaient permettre de pallier les défauts des anciennes stratégies de conservation, basées sur la protection d’espaces isolés les uns des autres (effets de bordure, taux d’extinction), et les effets de la fragmentation des écosystèmes sur la perte de biodiversité.

A Madagascar, le corridor, implicitement perçu comme forestier, est défini comme une « sorte de couloir forestier », un « pont biologique », un lien entre deux aires protégées, ce qui reste de forêts, voire une banque de gènes. Sa fonction fait également l’objet de diverses interprétations, parmi lesquelles un rôle stratégique pour la migration des espèces, un rôle économique de château d’eau pour les rizières, un garant du brassage génétique, ou encore une zone d’activité de gestion durable¹²⁷.

Ces corridors représentent alors d’excellentes opportunités de conservation pour parvenir à protéger 10 % du territoire. Ainsi, dès la fin de l’année 2005, ce n’est pas moins d’un million d’hectares supplémentaires qui sont mis sous protection – la plupart par décret temporaire – dont plus de 80 % concernent des corridors forestiers : le corridor d’Anjozorobe-Angavo (52 000 ha), celui d’Ankeniheny-Zahamena (entre 425 000 ha et 510 000 ha selon les sources) et la forêt de Makira (environ 350 000 ha). Puis s’ajoutent plus tard entre autres ceux de

¹²⁶ Voir Simberloff et al. 1992 ; Bennett 1999

¹²⁷ S. M. Carrière, D. Hervé, F. Andriamahefazafy, P. Mérat « Les corridors, passage obligé ? L’exemple malgache » in « Aires Protégées, espaces durables ? » C. Aubertin, E. Rodary (éd.) IRD éditions

Marojejy-Anjanaharibe-Sud (400 000 ha), de Ranomafana-Andringitra-Midongy (240 000 ha), ou de Tsitongambarika(147 000 ha), Marovoalavo (202 000 ha)¹²⁸

D'un corridor local reliant deux aires protégées, on passe ici à un dispositif de métacorridor national, dont les attendus et les objectifs sont nécessairement différents des premiers.

Même si les résultats scientifiques manquent, le bon sens pousse à la promotion des corridors. Tous les scientifiques emploient le conditionnel pour évoquer le rôle présumé des corridors à Madagascar¹²⁹. Ce consentement généralisé de l'approche corridor n'aurait pu se faire sans l'omission répétée du manque de résultats scientifiques sur l'effectivité de cet outil, ce qui permet de douter de l'intérêt des corridors pour la conservation de la biodiversité¹³⁰. Si ces manques sont connus au sein de la communauté scientifique internationale aussi bien en Europe qu'outre-Atlantique, ils ne sont que peu, voire pas du tout relayés à Madagascar par les experts des ONG¹³¹. Les acteurs et les gestionnaires pour la majorité ne connaissent pas la fonction écologique des corridors, tandis que d'autres confondent la forme (allongée) et la fonction des corridors. En effet, le concept est parfaitement adapté à la forme que revêtent les forêts du pays, dont une grande majorité d'entre elles se présentent comme des bandes longues et plus ou moins étroites.

Le « corridor de Fianarantsoa »ou « corridor Ranomafana-Andringitra » a ainsi été identifié par le groupe « Vision Durban » comme prioritaire dans le cadre de la conservation à Madagascar¹³². L'atelier en janvier 2005, à l'initiative des ONG CI, WCS et USAID, pour fixer les limites de ce site de conservation était d'ailleurs le premier du genre, faisant de ce « corridor » un site pilote dans le processus de création des aires protégées.

Ce corridor relie les parcs nationaux de Ranomafana et de l'Andringitra à la réserve spéciale du pic d'Ivohibe, plus au sud. Les enjeux de conservation de ce couloir sont considérables aux yeux des naturalistes : il « assurerait » une fonction de pont écologique pour les espèces, primordiale pour la préservation de la biodiversité dans ces trois aires protégées, ce qui lui vaut l'appellation de « corridor écologique ».

¹²⁸S. M. Carriere, C. Bidaud, op. cit. p 45

¹²⁹Voir Carrière-Buchsenschutz 2006

¹³⁰Voir Beier 1998 ; Burel 1999 ; Carrière-Buchsenschutz 2006 ; Rosenberg 1995 ; Simberloff et Cox 1987 ; Thomas 2006

¹³¹Ibid.

¹³²Stéphanie Carrière-Buchsenschutz « L'urgence d'une confirmation par la science du rôle écologique du corridor forestier de fianarantsoa »op. cit. p 30

L'introduction de l'ouvrage¹³³ faisant un inventaire des espèces de ce corridor est assez imprécise :

« Jadis, entre le parc national de Ranomafana et celui de l'Andringitra se trouvait un large bloc de forêt intacte. (...) Ce couloir forestier est maintenant devenu une bande étroite de forêt, variant de 15 à 20 kilomètres de large dans plusieurs endroits »

Comment dans ce cas précis, démontrer qu'il y a une déforestation massive et rapide justifiant l'urgence de la conservation dans cette zone ? Les populations *betsileo* et *tanala* qui bordent ce couloir forestier ont toujours vécu dans cette forêt où elles ont établi leurs territoires d'activité¹³⁴. Comment cette forêt pourrait-elle disparaître si vite ?

Les auteurs concluent alors sur l'importance définitive du rôle de ce corridor, mais, dans un souci de rigueur scientifique, s'obligent à employer le conditionnel à propos de son rôle « écologique »¹³⁵.

Les chercheurs semblent donc en difficulté pour démontrer le rôle présumé des « corridors » forestiers, à Madagascar et dans le monde. Il n'y a pas suffisamment de données scientifiques rigoureuses pour déterminer quand et comment les corridors représentent une valeur de conservation. Aux termes des chercheurs, l'insuffisance de données ne devrait être qu'une incitation à en rassembler davantage, et de meilleure qualité. Mais avancée des connaissances scientifiques et rapidité d'action ne font jamais bon ménage. Les échelles de temps des réalités paysannes, des logiques économiques des bailleurs de fonds et de l'acquisition des résultats scientifiques ne sont pas vraiment compatibles.

Par ailleurs, d'après quelques principes de gestion émis par les acteurs du groupe « Vision Durban » à Madagascar :Les sites de conservation seront planifiés, mis en oeuvre et gérés par divers types d'acteurs, y compris les communautés locales, les services décentralisés, les ONG et le secteur privé, conformément au contexte et aux principes du Programme environnemental, phase 3 , jusqu'à 75 % de la superficie de chaque site de conservation seront alloués aux activités d'utilisation durable des ressources naturelles par les communautés riveraines et les partenaires, sur la base de contrats de gestion Gelose¹³⁶ ou GCF¹³⁷, de concessions et autres voies compatibles avec les objectifs de gestion du site de conservation.

¹³³ Par S.M. Goodman et V. Razafindratsita, 2001

¹³⁴ Voir Dubois 1938 ; Beaujard 1983 ; Blanc-Pamard et Ralaivita 2004 ; Blanc-Pamard et al. 2005 ; Carrière et al. 2005

¹³⁵ S. Carrière-Buchsenschutz, op. cit. p 30

¹³⁶ Gestion locale sécurisée, loi n°96-025

¹³⁷ Gestion contractuelle des forêts, décret n° 2001-122

Le site de conservation permet une gestion plus souple des espaces et une application plus conséquente de la loi sur l'utilisation possible des éléments de la biodiversité et des ressources naturelles qui s'y trouvent.

Or en réalité, la concrétisation de telles mesures, à en juger par les expériences instituées dans la région du corridor de Fianarantsoa, est loin d'être convaincante. Corridor où le temps n'est plus à la confirmation de la nature du rôle de ce « corridor » mais au discours convaincant, justifiant les actions à mener dans la région.

D'ailleurs, les priorités de conservation sur ces sites supposés jouer un rôle écologique apparaissent disproportionnées par rapport aux alternatives proposées et aux modes de vie et de production de ces régions. Or l'interdiction d'accès aux ressources naturelles entraîne les sociétés rurales dans une spirale de paupérisation inéluctable. Pour bien faire, la définition et la délimitation d'un « site de conservation » ne devraient-elles pas s'appuyer à la fois sur les savoirs et les savoir-faire paysans, sur les stratégies des bailleurs et des ONG de conservation, et sur les connaissances scientifiques ?¹³⁸

Alors même que les évaluations réalisées sur le réseau existant notent un déficit d'adhésion des populations riveraines, lesquelles ne perçoivent que partiellement (voire pas du tout) les avantages de la conservation, la création d'aires protégées aussi vastes du type corridors apparaît peu pertinente au regard des enjeux de développement durable.

Finalement, sous des allures de nouveauté, les corridors n'apportent rien de novateur au mode de gouvernance, c'est-à-dire se situent dans une continuité conservationiste basée sur une approche top-down au sein de laquelle les sites sont identifiés uniquement sur des critères écologiques, dans le seul but d'augmenter la surface des aires protégées¹³⁹.

À la vue de l'omniprésence de l'activité humaine dans les forêts restantes, on peut se demander s'il n'aurait pas été plus pertinent de tester ces hypothèses dans le contexte malgache avant de promouvoir la création d'aires protégées pour tous les corridors, sans discrimination aucune.

¹³⁸ S. M. Carrière, D. Hervé, F. Andriamahefazafy, P. Mérat, op. cit. p 49

¹³⁹ Ibid.

À Madagascar, le principe de précaution¹⁴⁰ justifie donc en grande partie la conservation de ces corridors. Ce principe serait absolument louable et entièrement justifié s'il n'était assorti d'un contexte complexe de pauvreté, dans lequel s'inscrit le développement des populations malgaches.

D'indispensables aux flux de gènes, les corridors sont devenus indispensables à la politique de conservation pour réussir le challenge de la vision Durban.

Pourtant, de nombreux scientifiques attirent l'attention sur le fait que chaque situation doit être étudiée soigneusement¹⁴¹. Certains chercheurs montrent que les espèces peuvent réagir différemment à la fragmentation des grands blocs forestiers¹⁴². De plus, aucun plan d'aménagement ne tend à faire un état le plus exhaustif et précis possible des effets positifs et négatifs (bio-invasions par exemple) attendus de chacun de ces corridors.

D'autres questions : Qu'en est-il du financement de ces corridors, que l'on peut estimer à 7 millions de dollars la première année et à 2 millions par an de coûts récurrents ? Quelles seront les règles et mesures de compensation pour les paysans ? Quelles seront les règles de contrôle du maintien du couvert forestier nécessaire à l'obtention des financements ? Toutes ces questions, qui font déjà l'objet de débats parmi les institutions en charge de la recherche de financements pérennes, ne sont pas abordées dans les débats de l'après Durban.

Des éclaircissements sur les effets attendus (écologiques et économiques) de la conservation des corridors sont les bienvenus dans ce pays de grande pauvreté et de fort endémisme. Et ensuite il faudrait que ces connaissances scientifiques soient prises en compte, car ces dernières représentent un élément déterminant dans la réussite de la planification des actions de conservation.

¹⁴⁰ Principe édicté lors de la CDB qui stipule que : « en cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives, visant à prévenir la dégradation de l'environnement... ».

¹⁴¹ Voir Primack et Ratsirarson 2005

¹⁴² Voir Langrand et Wilmé 1997 ; Goodman et Rakotondravony 2000

Chapitre 3 : Les NAP de catégorie V et VI : une possible synthèse entre conservation et gestion locale durable?

Le rôle des populations locales vivant dans ou à proximité des aires protégées a été décliné selon divers modes à mesure qu'évoluaient les discours environnementalistes, préservationistes ou en faveur du transfert de gestion. L'opposition entre ces deux visions alimente toujours les discussions. Or, l'impossibilité de les concilier sur un même massif n'a été démontrée nulle part, et les populations riveraines ou forestières ne trouvent, le plus souvent, leur place ni dans le premier, ni dans le second¹⁴³.

Rappelons quelles Nouvelles Aires Protégées peuvent être gérées par divers types d'acteurs, y compris les Communautés de Base (Coba ou VOI).

Les difficultés de la construction des nouvelles aires protégées, c'est qu'il faut justement tenir compte de l'ancienneté des installations humaines, des enjeux différents des populations par rapport aux espaces forestiers et aux diverses ressources.

La délimitation de nouveaux périmètres de préservation excluant toute présence et toute activité est difficile, comme mentionné plus haut, sauf à être imposée sans concertation.

La Vision Durban traduit-t-elle alors de nouvelles barrières ou une possible synthèse ?

Elle a été annoncée alors que les textes novateurs Gelose et GCF avaient été promulgués depuis moins de cinq ans et qu'ils étaient en attente de textes d'application, notamment le décret mentionné à l'article 54 de la loi GELOSE permettant aux populations riveraines de bénéficier d'avantages économiques et fiscaux pour l'exploitation durable et la commercialisation des produits forestiers.

Néanmoins, la déclaration présidentielle légitimait aussi la politique de contractualisation et de transfert de gestion aux populations rurales. Les deux trajectoires institutionnelles continuaient à coexister même si le développement des contrats de transfert de gestion (du

¹⁴³ Alain Bertrand, GeorgesSerpantie, GuyberthoRandrianarivelo, PierreMontagne, AurélieToillier, PhilippeKarpe, DanielAndriambolanoro et MorganeDerycke « Contre un retour aux barrières : quelle place pour la gestion communautaire dans les nouvelles aires protégées malgaches ? » *Les Cahiers d'Outre-Mer* [En ligne], 257 | Janvier-Mars 2012, mis en ligne le 01 janvier 2015, consulté le 31 mars 2016. URL : <http://com.revues.org/6493> ; DOI : 10.4000/com.6493

moins ceux, qui, fidèles à l'esprit des textes, permettaient une exploitation commerciale des ressources) a significativement ralenti¹⁴⁴.

Le dilemme persiste donc et se renouvelle de période en période comme parallèle à la crise chronique qui, par-delà les soubresauts politiques périodiques, est décrit par certains auteurs comme l'état normal de Madagascar¹⁴⁵, et qui d'ailleurs a le plus révélé les échecs de la préservation.

Section 1 : Les échecs de la préservation :

Ils sont révélés de façon particulièrement impitoyable lors des crises politiques où l'autorité de l'Etat chancelle. Des exemples tragiques illustrent cela¹⁴⁶:

- La saga sans fin du bois de rose et de l'ébène de Madagascar. En 2002, on estimait les exportations de bois de rose vers la Chine à une moyenne de 10 000 tonnes par an sur les 10 années antérieures. Les volumes ont atteint 52 000 tonnes en 2009¹⁴⁷. Le bois de rose est principalement exploité illicitement dans les parcs et réserves de Masoala, de Mananara-Nord, de Marojejy et d'Anjanaharibe-Sud, et dans la nouvelle aire protégée de Makira. L'exploitation « clandestine » du bois de rose dans les aires protégées est peut-être la « souape de sécurité », la source de revenus qui permet aux occupants immémoriaux de cette zone d'accepter la quasi-confiscation foncière, les restrictions d'usage de leurs terroirs et l'interdiction d'exploitation des ressources forestières. Le bois de rose révèle les maux durables affligeant la société malgache. Dans d'autres aires protégées, ce sont les tortues ou les amphibiens qui sont pillés dans des conditions similaires¹⁴⁸.

- Le cas du *Prunus africana*, dont l'écorce fournit la base d'un médicament pour lutter contre le cancer de la prostate. En 1996, une usine d'extraction, installée à Fianarantsoa, a commencé à préparer de l'extrait de cet écorce. En quelques années l'ensemble des ressources existantes à l'Ouest (Port Berger) puis à l'Est de Madagascar ont été pillées, comme dans la forêt d'Ambohilero mais aussi dans l'aire protégée de Zahamena, gérée par Conservation International pour le compte de Madagascar National Parks (MNP). Les

¹⁴⁴ Alain Bertrand, Sigrid Aubert, Pierre Montagne, Alexio Clovis Lohanivo et Manitra Harison Razafintsalama « Madagascar, politique forestière : Bilan 1990 – 2013 et propositions » *Madagascar Conservation and Development*, vol. 9, issue 1, june 2014

¹⁴⁵ Voir Frémigaci 2009

¹⁴⁶Ibid.

¹⁴⁷Randriamalala et Liu 2010

¹⁴⁸Pedrono 2011

collecteurs ont éradiqué tous les arbres adultes. La ressource épuisée, cette usine a cessé cette activité.

- Les aires protégées sont aussi régulièrement la cible d'activités minières artisanales. La rumeur d'une découverte se diffuse et aussitôt, c'est la ruée, comme à Didy en 2012. Il aura fallu, à l'initiative du maire, l'intervention de l'État, qui a mobilisé les forces militaires, pour que les exploitants et leurs commanditaires soient expulsés et les dégradations en forêt arrêtées. L'autorité de gestion de la nouvelle aire protégée du Corridor Ankeniheny-Zahamena (CAZ) était impuissante. En 2012, plus de 11 aires protégées victimes de ces activités minières incontrôlées ont été recensées¹⁴⁹.

D'autre part, pour des populations qui vivent dans une pauvreté pesante dont ils n'arrivent pas à sortir, il n'est pas étonnant que la logique dominante des comportements soit celle du “donnant-donnant”¹⁵⁰. Les pratiques des communautés réalisent chaque fois un ajustement temporaire entre les contraintes du moment perçues en provenance des acteurs extérieurs (institutions de développement ou ONG de Conservation), les possibilités qui leur sont ouvertes et les stratégies à long terme qui structurent les pratiques des acteurs locaux¹⁵¹.

Au-delà de l'annonce de la Vision Durban donc, les populations riveraines restaient résidentes en forêt et les marchés n'avaient pas pour autant cessé d'écouler produits forestiers ligneux et non ligneux. La question des relations entre préservation (à travers l'extension du réseau des aires protégées), et valorisation-exploitation (à travers la gestion communautaire ou à travers l'exploitation d'opérateurs) restait ouverte.

Néanmoins, le processus de création de nouvelles aires protégées dans deux sites comparables, les « corridors forestiers » de « Fandriana – Vondrozo » et d'« Ankeniheny – Zahamena », accorde une place importante à la gestion communautaire. La question « préservation et/ou gestion communautaire et valorisation forestière durable ? » rebondit. Les expériences des transferts de gestion depuis 2000 dans ces massifs forestiers apportent d'utiles jalons pour choisir des combinaisons entre préservation et valorisation durable d'une

¹⁴⁹ Voir Cook et Healy 2012

¹⁵⁰ comme le montre, au Mali, M.-L. Matthieu (Matthieu, 2009)

¹⁵¹ AlainBertrand, Nadia RabesahalaHorninget PierreMontagne « Gestion communautaire ou préservation des ressources renouvelables : Histoire inachevée d'une évolution majeure de la politique environnementale à Madagascar » *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 9, Numéro3 | décembre 2009, mis en ligne le 14 décembre 2009, consulté le 21 août 2015. URL : <http://vertigo.revues.org/9231> ; DOI : 10.4000/vertigo.9231

part ; et entre gestion communautaire, et gestion administrative en régie des exploitations forestières par des opérateurs d'autre part¹⁵².

La force de la demande sociale rurale y conduit même les ONG de préservation, à passer par le transfert de gestion aux communautés locales. Sans valorisation, ceux-ci ne fonctionnent que le temps des interventions de leur mise en place et de leur encadrement rapproché. A Madagascar, l'objectif de C.I. est, selon les chercheurs, de développer des contrats de conservation¹⁵³ dans la zone tampon des Aires Protégées et de parvenir ainsi à une centaine de contrats avec des communautés. Les coûts à l'hectare de la conservation ne dépendent ni du coût d'opportunité de la zone ni des actifs de la population locale mais de la disponibilité en financement¹⁵⁴. La démarche suivie par CI vise explicitement selon les observateurs à utiliser le transfert de gestion et à le transformer en instrument de conservation : des contrats de conservation complétés par des paiements pour services environnementaux.

Selon certains auteurs : « L'exagération des discours sur la dégradation environnementale en vue de justifier des politiques d'exclusion, a été dénoncée par plusieurs auteurs¹⁵⁵. Le corollaire est donc possible, à savoir exagérer des services environnementaux locaux en vue de minimiser les pertes subies par les populations locales du fait de ces mêmes politiques»¹⁵⁶.

L'ONGCI souhaite que plus généralement à l'avenir les transferts de gestion s'identifient totalement aux contrats de conservation. Un autre versant de la stratégie est sans doute de « forcer » la nature de l'aire protégée en cours de constitution : son classement en catégorie VI autorise normalement de mener des activités d'exploitation durable, mais la multiplication des contrats de conservation dans la zone – tampon (autour du « noyau dur » projeté) conduirait à rendre très difficile le développement d'activités d'exploitation durable. Les transferts de gestion semblent donc utilisés par les ONG de conservation pour minimiser les coûts de la conservation¹⁵⁷.

¹⁵²A.Bertrand, G.Serpantié, G.Randrianarivelo, P.Montagne, A.Toillier, P.Karpe, D.Andriambolanaoroet M.Derycke, op. cit. p 54

¹⁵³traduction de Conservation Agreements

¹⁵⁴ Voir Karsenty 2009

¹⁵⁵ Tels Rossi 1999 ; Forsyth 2003

¹⁵⁶Serpantié et al. 2009

¹⁵⁷Alain Bertrand, Nadia RabesahalaHorninget PierreMontagne, op. cit. p 9

Dans ces conditions, le risque d'un « passage en force » vers la préservation ne peut être exclu là où le rapport de force entre les populations et les tenants de la conservation « excluante » sera trop déséquilibré en faveur de ce dernier.

Néanmoins, l'exemple des transferts de gestion de conservation et de valorisation (plus de seize contrats) mis en place de 2002 à 2007 par le projet FFEM (Fonds Français pour l'Environnement Mondial) apparaît particulièrement significatif et positif en particulier dans la commune de Didy. Dans cette commune les populations ont pu comparer transfert de gestion de valorisation et transferts de gestion de conservation. En octobre 2007, l'ensemble des communautés de base des contrats de conservation demandaient solennellement la conversion des contrats de conservation en contrats de valorisation¹⁵⁸. La question des revenus tirés de la biodiversité conditionne donc bien la durabilité de celle-ci.

Section 2 : De l'empietement entre transfert de gestion et Nouvelles Aires Protégées

Surtout, sans considération des contrats de transferts de gestion précédemment conclus avec les communautés locales, la Direction Générale des Forêts a délégué la gestion d'un nombre (et d'une superficie) important de grandes aires protégées à des opérateurs privés (même de droit étranger). Ces contrats de délégation dont le contenu est exorbitant du droit commun, place ces espaces sous un monopole de gestion exclusif des ONG (notamment en matière de REDD, de conduite des recherches, de diffusion des informations et de recherche de financements), le MEF devant, en tant que délégataire, et avec ses propres moyens, assurer le suivi et le contrôle de la réalisation des obligations du délégataire. Dans ces conditions, la question de la délégation de gestion aux communautés de base au sein des nouvelles aires protégées reste en suspens et, la pérennité des droits et obligations des communautés de base est remise en question. La carte de superposition des AP et TG est présentée en Annexe 12.

Face à une situation et d'application de la Loi Gelose ou du décret GCF et d'inclusion dans une aire protégée, quelle est la manière de coordonner ces deux catégories juridiques, voire l'opportunité de maintenir deux catégories juridiques distinctes ?

¹⁵⁸ Bien que depuis cette date ces mêmes VOI titulaires des contrats de conservation ont demandé, soutenus en cela par CI, de rester dans ce mode de conservation. Les VOI déjà sous des contrats de TG autorisant une valorisation souhaitaient poursuivre. Ceci traduit les influences contradictoires que subissent les acteurs à qui l'on fait miroiter des appuis financiers.

Selon certains auteurs, la création des nouvelles catégories de l’IUCN crée un nouveau paradigme, qu’ils déplorent, à propos des aires protégées¹⁵⁹. Ils suggèrent que seules les catégories I à IV devraient être considérées comme de véritables aires protégées. Cette question mérite examen dans le contexte de l’accès au Droit à Madagascar où il importe d’éviter toute complexité, confusion et incohérence.

Ces auteurs proposent alors de maintenir la distinction entre les deux statuts juridiques, ce qui reviendrait à ce que les aires protégées ne soient plus que des réserves de protection mises en œuvre partout où il n’y a pas d’installations humaines, et là où ceux-ci existeraient, la Loi Gelose serait mise en œuvre.

Un recensement des transferts de gestion a été réalisé dans treize régions. Dans ces 13 régions étudiées, 21 % des contrats de transferts de gestion des ressources naturelles renouvelables signés ont été inclus partiellement ou totalement dans les NAP, et 49 % été établis à moins de 10 km des NAP¹⁶⁰.

On constate alors à l’heure actuelle une ambiguïté dans le fait que les TG sont régis par la Gelose ou le décret GCF, tandis que les AP sont règlementées par la COAP. Ces ambiguïtés se trouvent alors au niveau de la gestion des espaces attribués aux gestionnaires et dont les objectifs (d’aménagement) sont parfois divergents. En effet, les plans établis font état de conservation par l’un et de valorisation par l’autre, alors que la zone considérée est la même, ou du moins en fait partie. Concrètement, des sites forestiers objets de TG sont inclus dans des NAP, par conséquent des dispositions, pas toujours légales ou légitimes ont été prises, avec les conflits et/ou mésententes que ceci engendrerait.

Actuellement, les gestionnaires qui font face à cette situation veulent opter :

- soit pour l’établissement d’une convention de gestion communautaire, c’est-à-dire passer un accord avec les communautés locales (donc ici les VOI) définissant l’exercice de leurs activités économiques, culturelles et cultuelles et les modalités d’intervention de ces communautés dans la gestion de l’Aire Protégée selon le COAP.

¹⁵⁹Locke et Dearden 2005 in In Alain Bertrand, Sigrid Aubert, Pierre Montagne, Alexio Clovis Lohanivo et Manitra Harison Razafintsalama, op. cit. p 27

¹⁶⁰Lohanivo 2013 in Alain Bertrand, Sigrid Aubert, Pierre Montagne, Alexio Clovis Lohanivo et Manitra Harison Razafintsalama, op. cit. p 27

Ce qui pourrait suppléer à la carence de l'Etat dans le suivi des contrats Gelose, mais qui n'est pas envisageable car est dénué de sens juridique vu que les deux modes de gestion ont chacune été établies par contrat avec l'Etat.

- soit pour la subdélégation, mécanisme permettant de déléguer une partie des activités suivant le plan d'aménagement. Or ceci non plus ne peut être envisagé car on ne peut pas déléguer ce qui l'a déjà été¹⁶¹.

Ainsi, la mise en cohérence des textes régissant les aires protégées et ceux des transferts de gestion paraît plus que nécessaire et doit aboutir sur des propositions de dispositifs légaux et réglementaires permettant la cohabitation de ces deux types d'activités, tout en intégrant les acteurs concernés dans les discussions et les propositions.

La place de la gestion communautaire n'est donc pas encore assurée dans la constitution des nouvelles aires protégées. Or il semble donc qu'elle soit hautement souhaitable avec des aménagements dans sa planification qui prenne en compte à la fois, les enjeux de conservation, les difficultés de celle-ci et les opportunités locales examinées dans chaque cas de figure L'essentiel est que la sauvegarde de la biodiversité malgache ne saurait se résoudre et se limiter à un réseau d'aires protégées aussi vaste et hermétique soit-il. La gestion durable sur l'ensemble de Madagascar ne pourra éviter d'y impliquer les communautés rurales et les communes, à travers des contrats selon les modèles initiés par la loi « Gelose »¹⁶².

En tout cas, il est pertinent d'adhérer au fait soutenu par les auteurs que Madagascar ne pourra pas indéfiniment repousser un choix politique clair entre préservation et gestion communautaire durable, car il y a donc encore en général improbable synthèse entre gestion communautaire, gestion durable, lutte contre la pauvreté et conservation de la biodiversité.

¹⁶¹ Selon la Direction de la Valorisation des Ressources Forestières, MEEF

¹⁶² Alain Bertrand, GeorgesSerpantie, GuyberthoRandrianarivelo, Pierre Montagne, AurélieToillier, Philippe Karpe, DanielAndriambolanoroet MorganeDerycke, op. cit. p 54

Partie III :

Les acteurs dans la définition de la politique de gestion des ressources naturelles à Madagascar

Partie III : Les acteurs dans la définition de la politique de gestion des ressources naturelles à Madagascar

Le premier chapitre se consacrera au paradigme de la recherche de financement durable des aires protégées. Quant au second, il analysera l'hégémonie des ONG internationales et le manque de reconnaissance des acteurs locaux. Pour finir sur un dernier chapitre qui tracera des perspectives pour que les NAP soient des espaces durables.

Chapitre 1: A nouveau paradigme, nouveaux acteurs : à la recherche de financement durable des Aires Protégées

Aux côtés du corridor, outil biologique et juridique d'aménagement, se développent des outils financiers innovants. En l'espace de quelques années, le discours entourant ces nouveaux instruments est devenu commun à l'ensemble des acteurs de la politique environnementale¹⁶³.

Les politiques d'extension d'aires protégées trouvent alors dans ces mécanismes financiers une légitimité économique censée justifier a priori leur existence¹⁶⁴.

Après deux décennies de récits sur le développement durable, émerge donc un nouveau récit, celui du financement durable qui reconceptualise l'action environnementale en l'adossant aux mécanismes du marché. La déclaration de Durban a ainsi confirmé la trajectoire prise vers le financement durable des aires protégées.

À la fois lors du Ve Congrès mondial sur les parcs (Durban, septembre 2003) et lors de la 7^e conférence des Parties de la Convention sur la diversité biologique (Kuala Lumpur, février 2004), l'insuffisance des financements traditionnels des aires protégées a été relevée.

Pour Madagascar, se pose la question : Comment financer la vision Durban ?

Au total, le coût du réseau est financé pour MNP par l'Aide Publique au Développement (APD) et pour les autres aires protégées par les ONG. D'après l'étude menée par la Banque Mondiale, le coût complet du réseau sera rapidement de 20 voire 30 millions de dollars par an¹⁶⁵, soit le double ou le triple du budget actuel du secteur environnement depuis le début de la crise. De tels montants ne pourront pas être financés par l'APD ou par les grandes ONG qui

¹⁶³ Philippe Mérat, Géraldine Froger, Fano Andriamahefazafy, Ando Rabearisoa « Le financement des aires protégées à Madagascar : de nouvelles modalités » in « Aires Protégées, espaces durables ? » C. Aubertin, E. Rodary (éd.) IRD éditions

¹⁶⁴ Voir Carret et Loyer 2004

¹⁶⁵ Banque Mondiale « Madagascar Rapport sur l'Environnement (Country Environnemental Analysis- CEA) 2013 »

peinent à financer les aires protégées au-delà de leur création. Si le pays veut financer un tel réseau, il faudra donc recourir aux mécanismes de marché.

Compte tenu des sommes en jeu, le financement de la vision de Durban est loin d'être une mince affaire. Après la politique d'expansion de la superficie des aires protégées, il faudrait une « vraie » politique de financement de cette vision¹⁶⁶.

Section 1 : Quand le financement endogène a montré ses limites¹⁶⁷

L'atteinte des objectifs de Durban passe donc par une évolution majeure des modes de gouvernance, sans qu'il soit possible à l'heure actuelle d'en définir les contours exacts.

En tout cas, il est clair que le budget de l'État est loin de permettre le financement des AP.

Le financement gouvernemental peut sembler plus avantageux que la dépendance vis-à-vis d'organismes internationaux d'aide, or, la capacité de l'État à participer au financement des aires protégées a toujours été réduite, en raison essentiellement d'un budget public faible. ANDRIAMAHEFAZAFY et MÉRAL (2004) ont montré que les dépenses réalisées par le gouvernement malgache pour les aires protégées n'ont représenté que moins de 2 % du financement total des aires protégées lors du Programme environnemental 1 (PE 1) et entre 15 et 20 % durant le PE 2¹⁶⁸. Autant dire que ce sont essentiellement les bailleurs de fonds qui ont permis à Madagascar de se doter d'un réseau d'aires protégées (ANGAP).

D'autre part, le taux de recouvrement fiscal à Madagascar est faible (environ 11 %), et la réaffectation des taxes au profit de l'environnement est tout à fait aléatoire.

Quant à la question des droits d'entrée aux parcs, leur effectivité est relative¹⁶⁹. En fait, en général, un nombre relativement faible d'aires protégées dans le monde sont capables de couvrir leurs coûts de fonctionnement par les droits d'entrée et autres droits d'utilisation associés.

¹⁶⁶ Le pays dispose de 1/20 de la biodiversité mondiale mais représente seulement 1/10000 du PIB mondial.

¹⁶⁷ In Philippe Mérat, Géraldine Froger, Fano Andriamahefazafy, Ando Rabearisoa, op. cit. p 62

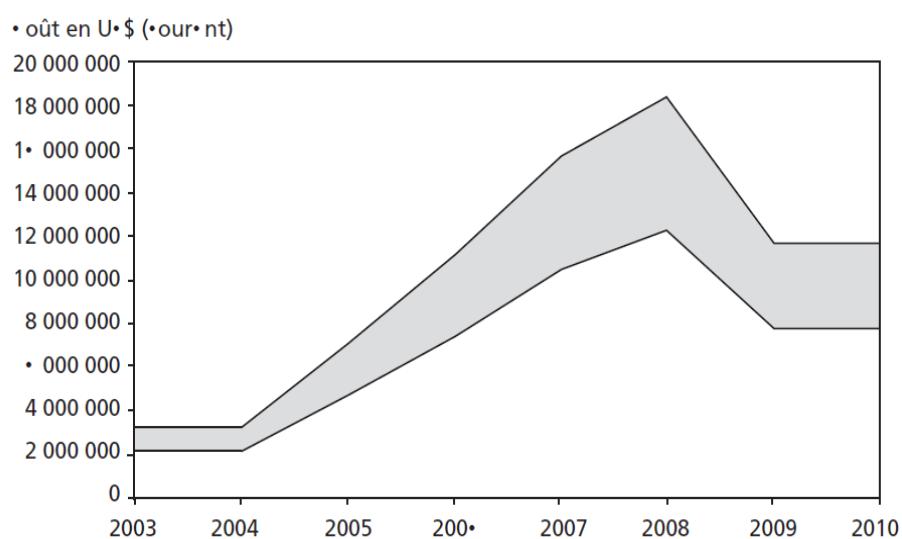
¹⁶⁸ In « Aires protégées, espaces durables ? » C. Aubertin, E. Rodary (éd.) IRD éditions

¹⁶⁹ A Madagascar, le nombre de touristes est relativement modeste puisqu'il est estimé à 285 000 visiteurs pour 2005, année record... En considérant qu'environ 60 % des touristes seulement visitent les aires protégées et que le droit d'entrée pour les visiteurs étrangers est compris entre un et cinq dollars, les recettes du MNP peuvent être estimées dans une fourchette de 171 000 à 855 000 dollars par an.

Il en est de même de la concession¹⁷⁰ touristique, dont la logique relève d'une délégation de gestion de l'activité touristique à des fins de participation au financement global de l'aire protégée par le MNP¹⁷¹. Plusieurs types de concession existent (bail emphytéotique, location-gérance, contrat de gestion, etc).

La réalité montre ainsi que ces ressources endogènes sont limitées et doivent être considérées comme un moyen de compléter plutôt que de remplacer les allocations budgétaires gouvernementales et les subventions des bailleurs de fonds.

Figure 1: Coût estimatif du système des Aires Protégées



Source : Catherine AUBERTIN, Estienne RODARY: « Aires protégées espaces durables ? »

(2008)

Cette figure représente une estimation du coût financier annuel total (coût d'investissement et coût récurrent) lié à l'accroissement des aires protégées malgaches.

¹⁷⁰La loi 2005-019 du 17 novembre 2005 définit la concession comme « l'acte administratif par lequel l'administration en charge du domaine public concède à une personne physique ou morale, publique ou privée, la jouissance d'un terrain déterminé et des immobilisations qu'il supporte, dans les conditions fixées dans l'acte et au cahier des charges, moyennant redevance, pour une période déterminée ».

¹⁷¹Ainsi l'article 34 du Code des aires protégées stipule que le MNP est autorisé « à contracter des conventions à caractère commercial ou autres avec toute personne physique ou morale, et à exercer de sa propre initiative ou en partenariat, dans le cadre de la mise en valeur de l'aire protégée du réseau national ou de ses composantes, toutes activités susceptibles de générer des revenus supplémentaires sans aller à l'encontre des objectifs de protection ou de conservation ».

Section 2 : La mise en place de la FAPBM

La tendance actuelle à Madagascar consiste à imbriquer trois instruments (fondation/dette-nature/trust funds) dans ce même outil de financement durable¹⁷².

La fondation est alors une des orientations majeures de la politique environnementale malgache¹⁷³. Elle est créée en janvier 2005 à l'initiative de CI et de WWF et est une fondation privée reconnue d'utilité publique. Elle est aujourd'hui le plus important fonds de dotation pour l'environnement du continent africain, avec un capital de 50 millions USD. Sur les sites gérés par MNP, 18 bénéficient aujourd'hui du soutien financier de la FAPBM¹⁷⁴.

Le principe repose sur la transformation de dettes bilatérales et de soutiens classiques d'aide des bailleurs (Allemagne, France, Banque mondiale) en un capital placé sur les marchés internationaux, géré par une holding financière; seuls les intérêts de ces placements peuvent être utilisés pour le financement de la conservation.

La fondation a rapidement capté une bonne partie de l'aide au développement des bailleurs de fonds, son capital étant passé de 5 millions de US\$ en 2005 à 34 millions en 2009¹⁷⁵. Elle s'est engagée à respecter des placements compatibles avec sa mission – sans qu'il soit possible de le vérifier.

En 2013, la FAPBM a également obtenu un financement de 350 000 USD¹⁷⁶, en faveur de 4 Nouvelles Aires Protégées (NAP) : la Montagne des Français (à l'est de Diego Suarez), la NAP Itremo, la forêt d'Ambohidray, et la NAP Antrema. Par ailleurs, la fondation accompagne les NAP pour l'obtention de statut de protection définitive.

Le coût annuel de gestion de l'ensemble du Système des Aires Protégées de Madagascar est dix fois supérieur aux revenus générés actuellement par les placements de la FAPBM, qui ne couvre que le tiers du SAPM.

En règle générale, ces fondations s'appuient au départ sur des échanges dette/nature (debt for nature swap) « qui permet de renégocier avec le créancier la dette d'un pays en développement ou d'une société débitrice commerciale privée aux fins de financer la conservation de la biodiversité » (CFA, 2003 : 2).

¹⁷²Philippe Mérat, Géraldine Froger, Fano Andriamahefazafy, Ando Rabearisoa, op. cit. p 62

¹⁷³Voir Andriamahefazafy et al. 2007

¹⁷⁴FAPBM, Rapport Annuel 2014

¹⁷⁵dont seulement 16,6 sont réellement débloqués; le reste correspondant à des engagements signés mais non encore décaissés

¹⁷⁶du Helmsley Charitable Trust, fondation privée américaine

Et les fonds fiduciaires complètent le dispositif actuel de financement des aires protégées malgaches. Un fonds fiduciaire (trust fund) se définit comme une somme d'argent ou d'autres biens qui ne peuvent être utilisés que pour atteindre un ou plusieurs objectif(s) spécifique(s) : financement d'une seule aire protégée, du système national d'aires protégées, de la conservation d'une espèce particulière ou encore de projets de conservation par des communautés locales et des ONG, et qui doivent être séparés d'autres sources financières (telles que le budget ordinaire de l'agence gouvernementale), tout en étant gérés et contrôlés par un conseil d'administration indépendant.

Des travaux¹⁷⁷ réalisés dans plusieurs pays en développement, soulignent que les fonds fiduciaires peuvent être sources de financement durable des aires protégées.

Ils présentent néanmoins plusieurs limites : les coûts d'administration sont élevés, les revenus d'investissement générés par ces fonds sont parfois relativement faibles ou imprévisibles s'il n'y a pas de stratégie d'investissement bien conçue.

Quelle proportion des besoins du MNP la fondation pourra-t-elle couvrir à terme ? Puis, existe-t-il un conflit d'intérêt si la fondation finance principalement des activités promues par ses fondateurs (Etat, WWF, CI) ?

Ces fondations représentent une réponse prometteuse au défi du financement durable de la gestion des ressources naturelles à Madagascar, mais semblent encore manquer de vision stratégique, de capital humain, et de synergie avec l'administration et les autres institutions du secteur de l'environnement.

Section 3 : Les Paiements pour services environnementaux: nouvel avatar à Madagascar

L'approche par les services environnementaux va alors avoir une influence directe sur la politique de la conservation dans les pays hot spot. Et Madagascar n'échappe pas à la règle.

Les Paiements pour Services environnementaux : ils sont défini comme un instrument incitatif novateur, reposant sur le principe d'une transaction volontaire entre bénéficiaires et pourvoyeurs d'un service environnemental, lorsque des conditions préalablement fixées sont respectées¹⁷⁸.

¹⁷⁷ Voir BAYON et al. (2001), d'EMERTON et al. (2006) et de SPERGEL (2002)

¹⁷⁸ Romain Pirard et Raphaël Bilé, « Paiements pour Services environnementaux- de la théorie à la pratique en Indonésie », VertigO- la revue électronique en Science de l'Environnement [En ligne], Volume 11 Numéro 1| Mai 2011, consulté le 02 mars 2016. URL : <http://vertigo.revue.org/10746> ; DOI :100.4000/vertigo.1076

Les PSE ont deux caractéristiques explicites : (i) ils découlent d'un accord volontaire entre des parties, c'est-à-dire qu'ils reposent sur des contrats, explicites ou implicites, qui définissent le service attendu et les paiements correspondants; (ii) les versements sont conditionnés au maintien du rendu du service par le(s) récipiendaire(s) (Karsenty, 2011).

On recense quatre types de PSE¹⁷⁹ : les paiements pour services hydrologiques, les paiements pour services liés au carbone, les paiements pour la biodiversité et les paiements pour la beauté scénique. On y associe souvent un cinquième qui correspond aux services couplés (bundled services).

Seuls les deux premiers connaissent un développement à Madagascar, les trois autres étant directement dans la continuité des politiques précédentes (bioprospection pour les PSE biodiversité ; écotourisme - dont concessions touristiques - et droits d'entrée dans les parcs pour les PSE beauté scénique et pour les PSE mixtes).

Les PSE carbone connaissent un engouement directement lié à la problématique du changement climatique et des enjeux post-Kyoto. Ils permettent la vente de carbone évitée à des entreprises occidentales qui s'inscrivent soit dans une logique de verdissement de leurs activités (carbon offsets, carbon free) soit dans une logique d'anticipation de futures réglementations internationales, ou les deux. Surtout, ils permettent de faire parvenir une manne financière directement aux opérateurs de terrain.

Il apparaît clairement, même si cela n'est pas encore effectif en raison en grande partie des événements politiques de 2009 et de l'évolution incertaine des négociations sur le changement climatique, que l'essentiel de la politique environnementale se fera sur la base de ces PSE, donc des financements par des opérateurs privés sans passer par l'État et ses services administratifs. C'est donc dorénavant le nouveau fer de lance des institutions.

La question de la part revenant à l'État est évidemment au cœur des discussions et nul doute que si les flux financiers viennent à s'accroître à l'avenir, cette question risque de prendre un caractère politique et/ou diplomatique significatif¹⁸⁰.

Les opportunités de la lutte contre le changement climatique et les fonds carbone sont très révélateurs de cette nouvelle tendance de recherches de financements exogènes. La manière dont les PSE sont (ou vont être) appliqués dans des situations concrètes dépend grandement

¹⁷⁹Depuis les travaux de N. Landell-Mills et T. Porras (2002)

¹⁸⁰Philippe Méral, Géraldine Froger, Fano Andriamahefazafy, Ando Rabearisoa, op. cit. p 62

de la manière dont les institutions existantes vont interpréter, intégrer et elles-mêmes évoluer pour prendre en compte cette innovation¹⁸¹.

L'innovation institutionnelle que constitue l'émergence des PSE semble plus incrémentale qu'en rupture, s'inscrivant dans une évolution plus large et plus profonde de la politique environnementale et bénéficiant d'un contexte international propice à la rhétorique sur les services rendus par les écosystèmes et le développement des instruments de marchés.

Par ailleurs, avec le volume de fonds attendu, les impacts pourraient même dépasser l'effort de conservation massif des deux dernières décennies. Quels en seront les effets sur ces populations locales et aussi le paysage?

Section 4 : Les enjeux de la REDD à Madagascar

La REDD, ou REDD+ (l'expression de plus en plus consacrée est pour y intégrer la conservation, la gestion forestière durable et l'amélioration des stocks de carbone) participe du nouveau système conçu pour succéder au protocole de Kyoto après 2012.

L'objectif poursuivi est d'amener les pays en développement à réduire la déforestation et donc les émissions de gaz à effet de serre (EGES) qui en sont issues, afin d'atténuer le changement climatique. Pour ce faire, il est demandé aux pays développés d'aider les pays en développement, en particulier sur les plans financiers, techniques et institutionnels. La REDD+ est largement sous-tendue par la volonté de récompenser ou de compenser, voire de rémunérer les pays en développement qui parviendraient à réduire leurs taux nationaux de déforestation¹⁸². Il est envisagé que les EGES qui seraient évitées grâce à la mise en œuvre de la REDD+ soient comptabilisées et converties en crédits carbone potentiellement commercialisables dans les marchés dédiés.

La REDD a été proposée lors de la Conférence des parties de la convention cadre sur les changements climatiques (COP 13, Bali, 2007). Son introduction dans le système de mitigation des GES après 2012 est quasiment certaine, elle est même citée dans les résolutions du G20 et dans celles de l'assemblée générale des Nations unies.

¹⁸¹ F. Andriamahefazafy, C. Bidaud, L. Cahen-Fourot, P. Mérat, G. Serpantié, A. Toillier « Analyse historique des PSE à Madagascar : entre continuité et rupture » Serena, juin 2011, document de travail n°5

¹⁸² Voir Karsenty et Pirard, 2007a et b ; Karsenty et al., 2012a

Elle peut poser le débat, concernant son financement, de la responsabilité des pays industrialisés dans le changement climatique aux conséquences à supporter également par les pays pauvres et vulnérables. Or, les opportunités liées à ce mécanisme se présentent également à un moment où Madagascar, ayant achevé son PNAE conduit pendant près de 20 ans, a besoin d'un nouveau souffle et surtout de nouveaux modes de financement.

Les sites pilotes REDD et le système d'aires protégées de Madagascar, sont présentés en Annexe (ANNEXE n°07)

Madagascar est un pays à faible superficie forestière mais à fort taux de déforestation; sa contribution à la mitigation en termes de quantité de carbone n'est donc pas très significative¹⁸³. Le pays reste cependant éligible au mécanisme REDD. Notons qu'il s'est porté volontaire pour mettre en place une stratégie REDD, comme outil de financement de la conservation.

Cinq projets de démonstration de la REDD sont alors mis en œuvre, dont la surface forestière totale est de 1 million 762 400 ha. Trois sont à caractère commercial :

- Le projet Makira, dans la région de Maroantsetra¹⁸⁴, est historiquement le premier projet pilote REDD+ à caractère commercial à Madagascar. Il a démarré en 2004, et est déployé sur 651 000 ha. Il est financé par l'USAID et par CI. Son objectif est de générer 9,2 millions de tonnes équivalent CO₂ en 30 ans, pour la vente (Fergusson, 2009 ; Busson et al.,)

- Le projet COFAV (Corridor Fandriana-Vondrozo, actuellement devenu Corridor Ambositra-Vondrozo), opérationnel depuis 2008, porte sur 240 000 ha. Son objectif est de relier des aires protégées (parcs nationaux de Ranomafana et d'Andringitra), notamment en reboisant les espaces intercalés entre ces aires protégées. Il prévoit de générer environ 9 millions de tonnes équivalent CO₂ en 30 ans, pour la vente¹⁸⁵.

- Le projet CAZ (Corridor AnkenihenyZahamena), opérationnel depuis 2008 également, est déployé sur 425 000 ha. Il est financé par l'USAID et par le FEM. L'objectif de ce projet

¹⁸³Jean Roger RAKOTOARIJAONA « L'environnement pour le développement? Une analyse de la REDD » in « Géopolitique et Environnement : les leçons de l'expérience malgache »

¹⁸⁴Moïse TsayemDemaze, « L'enrôlement de Madagascar dans la REDD+ : domestiquer une opportunité internationale », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 14 Numéro 1 | mai 2014, mis en ligne le 10 mai 2014, consulté le 19 mars 2015. URL : <http://vertigo.revues.org/14744> ; DOI : 10.4000/vertigo.14744

¹⁸⁵ Dell a acheté des crédits générés par ce projet (compensation volontaire ou responsabilité sociale et environnementale).

est également de relier, notamment par le reboisement, deux parcs nationaux proches (Zahamena et Mantadia), et une réserve spéciale (Mangerivola), pour générer environ 10 millions de tonnes équivalent CO₂ en 30 ans, pour la vente. Une autre composante y est mise en œuvre dans le cadre du Mécanisme pour un développement propre (MDP), qui est un dispositif international de financement de la réduction des EGES dans les pays en développement, grâce aux projets impliquant les pays développés.

Ces 3 projets à caractère commercial sont engagés dans des démarches de certification¹⁸⁶ des EGES qu'ils envisagent de réduire notamment par la lutte contre la déforestation et la dégradation des forêts. L'obtention de ces certificats et standards assure une plus grande visibilité et crédibilité aux projets, qui élargissent alors leurs perspectives en termes de commercialisation des crédits carbone qu'ils sont censés avoir générés.

Les deux autres, le projet REDD-Foreca et le programme holistique de conservation des forêts PHCF, se contentent de développer des propositions méthodologiques pour contribuer à la réflexion sur la définition et la mise en œuvre de la REDD au niveau mondial.

Ces projets participent donc à la mise en œuvre de la Vision Durban et mènent aussi des activités de transfert de gestion des forêts aux communautés locales, ainsi que des activités relatives aux alternatives à la déforestation (gestion de la fertilité des sols, lutte antiérosive, intensification agricole, amélioration des rendements, etc.).

Mais les résultats demeurent mitigés, comme pour l'ensemble des activités menées dans le cadre du PNAE.

Il est important de noter qu'il n'existe pas de projet porté ou piloté par une institution ou un organisme malgache. L'État malgache, en dehors des formalités administratives et des procédures réglementaires classiques, semble n'avoir joué aucun rôle dans l'émergence et le déroulement des projets pilotes.

La présence de ces projets de démonstration accorde à Madagascar une expérience pionnière. Il s'agit de valoriser ces projets en termes de contribution au système national. Mais il se pose la question de la pérennité et de l'efficacité de ce mécanisme, puisque l'État et les acteurs nationaux ou locaux sont ainsi secondaires dans la gouvernance mise en place.

¹⁸⁶Deux principaux standards sont privilégiés : le VerifiedCarbon Standard (VCS), qui est le plus réputé et qui est leader dans les transactions dites volontaires, et le standard du CommunityCarbon and Biodiversity Alliance (CCBA), qui met l'accent sur les aspects relatifs aux communautés locales et à la conservation de la biodiversité.

Dans quelle mesure la REDD peut-elle alors contribuer au fondement structurel du développement de Madagascar au lieu d'être considérée seulement comme une manne financière pour les actions classiques de conservation ?

Il apparaît qu'elle ne sera pas suffisante pour faire face aux problèmes du développement du pays qui par ailleurs ne se résument pas à la seule question de moyens financiers.

Qu'en est-il des enjeux pour les populations locales qui se trouvent de l'autre côté de ce monde décrit ? Les chercheurs rapportent qu'à Makira, le carbone est vendu par CI et WCS, à dix dollars la tonne, sans que le consentement des communautés ait été recherché¹⁸⁷.

Le danger est que ces nouvelles initiatives cimentent les inégalités et renforcent ainsi les injustices sociales.

En outre, l'État doit s'approprier complètement le mécanisme, ce qui n'est pas encore tout à fait acquis.

Notons par ailleurs que près d'une dizaine d'autres projets pilotes sont en cours d'élaboration. Une autre question surgit et mérite qu'on s'y arrête, à savoir qui a le droit sur les revenus de carbone, comment les fonds seront-ils gérés ? Quel sera le mode de distribution, quel contrôle sera mis en place ?¹⁸⁸

La problématique des « droits sur le carbone » dans REDD+ soulève la question des « droits carbone » dans la mesure où il est supposé que les promoteurs tirent des profits plus ou moins importants de la vente de crédits carbone sur un marché des permis d'émissions ou de la « compensation carbone ». La question de la propriété des crédits carbone est donc associée, en fait, à l'approche projets et à une architecture basée sur le marché.

Les chercheurs mettent l'accent sur le fait que la rente économique n'est pas le « profit », mais un « surprofit » au regard d'une rémunération considérée comme « normale » (en deçà de laquelle le capital cherchera à s'investir ailleurs).

D'autre part, ils expliquent la différence entre le modèle de la « rente de conservation » et le modèle de la « contribution active »

Dans le premier, l'idée est que la forêt (le stock de carbone, mais aussi, le cas échéant, l'absorption de CO₂, le rôle de purificateur d'eau ou la réserve de biodiversité) constitue en

¹⁸⁷In Voicesfrom Madagascar's Forests : Improving Representation and Rights of Malagasy Forest Peoples. Ainsi ce rapport rapporte que les *Betsimisaraka* expriment alors leur perception de cette innovation par « *minvarotrarivotranyvazaha* »

¹⁸⁸Alain Karsenty, Aurélie Vogel, Driss Ezzine de Blas et Judicaël Fétiveau, « La problématique des « droits sur le carbone » dans REDD+ », Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement [En ligne], Débats et Perspectives, mis en ligne le 09 novembre 2012, consulté le 09 novembre 2012. URL : <http://vertigo.revues.org/12974> ; DOI : 10.4000/vertigo.12974

elle-même le support permanent d'un service environnemental qu'il s'agit de rémunérer – alors que dans le second, le service environnemental serait la déforestation évitée.

La « rente de conservation » n'a, jusqu'ici, pas été retenue dans les négociations internationales sur REDD+. La conservation ne serait potentiellement éligible que si elle implique un coût d'opportunité pour les usagers de la forêt, autrement dit, si la forêt est menacée de manière tangible. Ce qui revient à dire que la conservation doit être « additionnelle », ce qui semble répondre à la question de la propriété de ces crédits, mais qui n'interdit pas de poser la question d'une redistribution d'une partie de ces bénéfices (surtout s'ils sont très élevés) avec les propriétaires ou les usagers des territoires qui ont été utilisés pour le projet, redistribution qui est d'ailleurs une mission de Service Public. L'argument des droits fonciers peut alors être invoqué dans ce cadre.

Les auteurs invitent encore alors à faire une autre distinction : entre rentes et bénéfices dans le cadre de REDD+. Ce qui permet de conclure que l'enjeu autour de la répartition d'une rente carbone incertaine est limité.

Il semble ainsi clair selon les chercheurs que l'essentiel des crédits carbone iront d'une part à la compensation des coûts d'opportunité des usagers (et/ou au versement de leurs salaires), d'autre part à la couverture des coûts et à la rémunération « normale ». S'il reste quelque chose (la « rente carbone »), c'est là et là seulement que l'argument des droits de propriété peut être invoqué.

La promotion actuelle des PSE à Madagascar est ainsi le résultat :

- D'une globalisation de la problématique environnementale, faisant apparaître des acteurs pas forcément nouveaux mais dont l'intensité de leurs relations et l'impact sur la conduite de la politique environnementale constituent une innovation institutionnelle majeure,
- et d'un déplacement du centre de gravité des décisions de politiques publiques dans ce domaine vers l'extérieur de Madagascar

Actuellement, il s'opère une évaluation des stocks de Carbone dans tout Madagascar, qui va s'étendre sur six mois, notamment concernant les forêts sèches de l'ouest et les forêts humides dégradées de l'est (celles intactes ayant fait l'objet d'une précédente évaluation en 2014). Pour ce faire, a été mis en place un Bureau National de Coordination REDD+¹⁸⁹

¹⁸⁹Selon la Direction de la Valorisation des Ressources Forestières, MEEF

Chapitre 2 :L'hégémonie des ONG internationales et le manque de reconnaissance des acteurs locaux

Les acteurs en présence dont on aura à analyser le poids sont : les BINGOs¹⁹⁰ (ou Big International Non Governmental Organizations selon l'expression consacrée par certains auteurs), l'État, et les absents (les communautés locales).

L'influence étrangère dans la genèse et l'évolution des politiques environnementales dans les pays du Sud fait l'objet d'un intérêt récent et croissant dans la littérature¹⁹¹. A un premier niveau, on peut mentionner l'influence des politiques d'ajustement structurel, des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté, etc. Ces dispositifs conditionnent en grande partie l'orientation des politiques publiques dans leur ensemble¹⁹², ce qui inclut les politiques environnementales.

Cependant, aujourd'hui les recherches permettent de montrer que l'influence étrangère s'exprime également de manière plus diffuse, plus complexe, plus réticulaire. Il n'y a donc pas un modèle d'influence (du Nord vers le Sud via les conditionnalités d'aide au développement), mais un complexe de relations internationales avec tout un ensemble de sphères étrangères d'influence. Cette tendance est d'ailleurs fortement marquée par la globalisation écologique (dont la question du changement climatique en est une parfaite illustration), la mondialisation économique, et les nouvelles technologies de l'information (l'internet permettant la compensation carbone, l'utilisation des Systèmes d'information géographique (SIG), etc.)¹⁹³.

Les acteurs internationaux, États-nations, organisations onusiennes, Organisations non gouvernementales (ONG), Firmes multinationales (FMN), etc. - et au-delà des institutions, les élites dont elles sont issues - sont-ils à l'origine de la politique environnementale malgache et la façonnent encore aujourd'hui à travers la montée en puissance des Paiements pour Services Environnementaux ?

Le problème va bien au-delà de la question de l'usage des ressources de la nature à Madagascar car il touche aux processus de formulation, de prise de décision et de mise en œuvre des actions publiques.

¹⁹⁰ In M-F. Espinosa et A. Lipietz « Les BINGOs, agents involontaires d'une écologie de droite internationale ? » *Mouvements* n°41, 2005

¹⁹¹ Philippe Mérat « Économie politique internationale et conservation » in « géopolitique et environnement : les leçons de l'expérience malgache »

¹⁹² On peut illustrer cette particularité par l'élaboration du Document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP) en 2003 et de son corollaire national, le Madagascar Action Plan (MAP) qui a considérablement influencé la politique environnementale malgache

¹⁹³ P. Mérat, *ibid.*

Le concept de planification comme cadre des politiques environnementales a émergé au niveau international à partir de la fin des années 1980 dans la lignée du rapport Brundtland, et trouvé sa traduction politique à travers la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED) en 1992.

Par exemple, entre 1990 et 1996, on a identifié 38 plans mis en œuvre dans les pays africains (Afrique subsaharienne et océan Indien).

Le PNAE est le résultat de cette tendance internationale. Cela explique l'insistance avec laquelle la coordination de l'action des bailleurs de fonds est mise en avant et la volonté (parfois vaine) de rendre « appropriables », par les acteurs locaux, les choix et orientations politiques en matière de développement durable¹⁹⁴.

C'est également le cas des thématiques mises en avant, à savoir le référentiel général du développement durable, renforcée par la mise en œuvre de processus de planification régionale dans un premier temps ; puis la Gelose, le fer de lance de ce PE2 (tout au moins jusqu'au changement de régime de 2002) ; ensuite la Vision Durban.

Il y a ainsi l'importance de la Banque mondiale et des États-Unis (à travers l'Usaid) dans le financement de cette politique. En même temps, il y a cette permanence de l'intervention des bailleurs dans leurs zones d'intervention géographique, ainsi que le poids des idées et des concepts véhiculés par la sphère internationale.

L'élaboration du PNAE de Madagascar correspondait à ce que Sarrasin (2007) appelle le « diagnostic de Washington », c'est-à-dire la vision que la Banque Mondiale avait alors de la dégradation de l'environnement et de la solution à appliquer pour l'arrêter à Madagascar. Le PNAE n'était donc déjà pas initialement le reflet de la vision et des solutions endogènes ou internes à Madagascar (Montagne et Ramamonjisoa, 2006). Ce point de vue est très partagé à Madagascar.

La situation actuelle que connaît Madagascar est ainsi tout à fait symptomatique d'un pays qui tente d'internaliser de nouvelles normes internationales au nom de la globalisation des menaces environnementales.

¹⁹⁴ Voir Andriamahefazafy et al. 2007

Section 1 : Les PSE et la recomposition des relations de pouvoir

En mobilisant le critère du financement durable pour préciser cette redistribution des pouvoirs, il apparaît que l'écopouvoir, émanation de la puissance de l'instance internationale, est entre les mains d'un groupe d'acteurs de plus en plus influents aux dépens de la puissance publique toujours repoussée au second rang ainsi que des populations locales, encore plus marginalisées.

En relation avec les sources de financement classique ou récemment apparues dans l'investissement en écologie comme les firmes multinationales soucieuses de «verdir» leur image, les ONG internationales de l'environnement sont des acteurs de plus en plus influents. Cela manifeste l'irruption d'acteurs non étatiques transnationaux dans des domaines jusqu'alors réservés des politiques publiques.

Ces BINGOs produisent des analyses partielles et partiales. N'oublions pas non plus qu'il y a une logique de conquête de marchés et la concurrence est rude comme en attestent les normes que chacune des ONG essaie de promouvoir via les hotspots et les écorégions par exemple.

Par ailleurs, la capacité des bailleurs à capitaliser l'expertise tant en interne qu'au niveau international fait que les différentes structures au niveau des pays bénéficiaires arrivent rarement à influer sur les cours des négociations et des différentes évaluations menées avec les bailleurs¹⁹⁵. Cela soulève aussi le problème plus général du statut de la recherche par rapport au savoir expert, dans ses relations avec le politique, vu l'adossement de la recherche nationale à des programmes internationaux¹⁹⁶.

On assiste ainsi à des rapports de force asymétriques en faveur de la posture préservationiste médiatisée par les ONG.

Finalement, les ONG internationales, tout comme les bailleurs de fonds bilatéraux d'ailleurs, sont les seuls acteurs ayant un pied auprès des centres de décisions en Europe ou aux États-Unis et un autre dans les pays du Sud dans lesquels elles interviennent, tant au niveau central qu'au niveau local (soit directement, soit par le biais de relais locaux). Elles offrent donc la possibilité aux acteurs du Nord, les firmes multinationales bien entendu mais aussi la société civile occidentale dans son ensemble, d'intervenir directement dans les pays du Sud. Notons

¹⁹⁵Fano Andriamahefazafy « Place des bailleurs de fonds dans le système de l'aide au développement : le cas du Plan national d'actions environnementales de Madagascar » Cahier du GEMDEV n°30 – Quel développement durable pour les pays en développement ?

¹⁹⁶ Hervé RakotoRamarantsoa, Chantal Blanc-Pamard, Florence Pinton, Samuel Razanaka « Politiques et recompositions environnementales » in « géopolitique et environnement : les leçons de l'expérience malgache »

également qu'à la différence des bailleurs bilatéraux, les ONG ont la particularité de devoir également assurer leur propre survie. Elles dépendent donc des fonds qu'elles mobilisent pour assurer leur propre pérennité¹⁹⁷.

Section 2 : L'absence d'une réelle politique publique à Madagascar

On s'accorde donc à dire que si l'impact des programmes de développement est faible, c'est en raison d'un blocage institutionnel entraîné par la réduction du rôle de l'Etat. L'impact étant évalué par l'importance du changement apporté par l'adaptation des fondations institutionnelles de l'Etat (institutions juridiques, financières, politiques et sociales) au nouveau régime économique.

Plus donc que le fait que les bailleurs proposent des actions inutiles ou inadaptées, il s'agit plutôt de s'inquiéter du fait que la partie malgache n'arrive pas généralement à formuler et à mettre en œuvre une politique ou une vision « propre ». Cette absence d'une réelle politique publique actuellement à Madagascar est une vision partagée¹⁹⁸.

Les problèmes de gouvernance sont à l'origine de la dégradation des ressources naturelles et ils dépassent le cadre strict des politiques de conservation. On peut adjoindre au comportement individuel et collectif des acteurs politiques une « rationalité contextuelle ou sociale » trop souvent occultée au profit d'une seule rationalité économique.

Par ailleurs, l'Etat rencontre des difficultés, tant dans la formulation des objectifs : difficulté du choix des acteurs, qui apparaît autant dès le début du processus que dans sa mise en œuvre, et principalement des difficultés relatives au captage des moyens financiers. Les ONG sont plus expérimentées et peuvent s'assurer à chaque fois le renouvellement de leur financement. Ils acculent ainsi les organismes gouvernementaux à user de la stratégie du blocage institutionnel¹⁹⁹, puisqu'ils n'ont pas la responsabilité de la réalisation des actions.

On peut donc dire d'emblée que la politique de mondialisation ne contribuera pas à la conservation durable des ressources naturelles, vu que le désengagement de l'Etat constitue déjà par lui-même un cuisant échec.

¹⁹⁷Philippe Mérat, op. cit. p 73

¹⁹⁸Fano Andriamahefazafy, op. cit. p 75

¹⁹⁹Cette stratégie consiste à freiner la sortie des différents textes de loi, autorisations et interventions diverse (répression des délits notamment).

« Analyse bilancielle de la mise en place des Nouvelles Aires Protégées à Madagascar »

« Moins d'État, mieux d'État » ? S. Rambinintsaotra et R. Ratiaray²⁰⁰ rappellent cependant que dans le contexte malgache, réduire le champ des prérogatives de l'État expose encore plus les populations locales aux conséquences de relations de pouvoir qu'elles ne maîtrisent pas.

L'attitude de l'Etat dénonce un affichage environnemental conférant une bonne image au pays et assurant le renouvellement des prêts et la rentrée de devises.

B. HUBERT (2004), citant P.B. CHECKLAND et J. SCHOLES (1990) fait une distinction entre le groupe des Customers, dans lequel se trouvent les populations locales, touchés par les transformations du système. Puis les Actors : ceux qui agissent directement sur les transformations de ce système, les ONG avec deux niveaux distincts: celles nationales, qui sont relais et mettent en œuvre les politiques décidées, et celles internationales, à la fois dans l'action et dans le cercle de ceux qui réfléchissent sur les transformations à entreprendre. Enfin, les Owners : le cercle de ceux qui peuvent développer, réduire, transformer le système. Ils peuvent être des acteurs locaux, mais ils détiennent surtout l'écopouvoir avec leurs experts mobilisés dans les projets, et les ONG internationales qui se spécialisent aussi dans l'intermédiation financière.

Il semble que l'Etat a une place non seulement secondaire mais aussi ambiguë. En effet, avec ses divers niveaux, il trouve sa place dans chacun de ces groupes sans jamais en être le principal bénéficiaire, opérateur ou commanditaire. Ainsi peut se comprendre un changement de la place du pays sur l'échiquier international: pionnier et leader dans les années 1990 du transfert de la gestion des ressources naturelles renouvelables aux communautés locales (loi Gelose de 1996) dans une conjoncture où prime l'État-nation ; intégration tardive au système des PSE dans les années 2000 dans une conjoncture où prime l'intégration aux « réseaux internationaux de la financiarisation de l'environnement»

Section 3 : Une population sacrifiée

Qu'en est-il donc de la population surtout les populations locales? Elles constituent la catégorie la plus marginalisée par les politiques environnementales. Elles ont certes bénéficié d'initiatives particulières et les tentatives expérimentées depuis la publication de la loi Gelose montrent des avancées positives²⁰¹. Néanmoins, plusieurs auteurs considèrent que les

²⁰⁰ In « L'accès coutumier aux ressources liées à la terre: défendre l'indéfendable? » in « géopolitique et Environnement : les leçons de l'expérience malgache » IRD éditions.

²⁰¹ Voir Montagne et al. 2007

processus mis en place ont été dévoyés et que les dispositifs réglementaires proposés n'ont pas donné les résultats attendus²⁰².

Les difficultés de compréhension et de dialogue entre les tenants du conservationnisme et le monde paysan relèvent de représentations du monde contrastées bien qu'inscrites dans les mêmes dualismes (forêt/agriculture et conservation/ruralité).

Ces populations connaissent différents statuts: vulnérables, lorsqu'elles présentent une valeur limitée de leur Indicateur de développement humain tel que défini par le Programme des Nations unies pour le développement ; autochtones, sur des critères proposés par la Banque mondiale ; et combinant la forte dépendance à la terre et aux ressources naturelles, la vulnérabilité et une marginalisation beaucoup plus marquée que le reste de la population, l'incapacité de défendre ses droits pour des raisons économiques et sociales²⁰³. Dans tous les cas, il s'agit de communautés locales qu'Anthony P. COHEN (1985) définit comme « un groupement de personnes qui partage une vie commune dans le temps et dans l'espace, et dont les membres ont le sentiment d'appartenir à cette communauté ».

Par ailleurs, dans de nombreux pays d'Afrique, comme à Madagascar, la construction du lien entre diversité biologique et diversité culturelle comme fondement des politiques environnementales – désigné par certains chercheurs par le concept de « bioculturalisme » - n'a pas eu lieu²⁰⁴.

Les institutions étrangères qui soutiennent les projets ont une vision très réductrice, souvent naïve, de la participation des acteurs locaux. Ceux-ci restent tout aussi pauvres et demeurent sans prise sur les décisions nationales et (ou) supranationales concernant les territoires de leurs ressources. On peut retenir la faible appropriation des projets de développement par les populations, la faiblesse des évaluations et leur non intégration dans le processus de décision des Etats comme dans celui des bailleurs de fonds. Les populations locales ne disposent d'aucun pouvoir ni d'aucune voix dans le processus de décision²⁰⁵.

²⁰² Voir Maldidier, 2001 ; Muttenzer, 2001 ; RakotoRamiarantsoa et Samyn, 2004; Razafy et Rambeloarisoa, 2008

²⁰³Hervé RAKOTO RAMIARANTSOA, Chantal BLANC-PAMARD, Florence PINTON, Samuel RAZANAKA, op. cit. p 75

²⁰⁴ Voir Escobar 1998

²⁰⁵H. B. Ferguson. Voices from Madagascar's Forests: Improving Representation and Rights for Malagasy Forest Peoples, Final Report of the Conference held on the 5th/6th June 2010 at the School of International Development, University of East Anglia, Norwich, UK. http://www.academia.edu/593219/Voices_From_Madagascar's_Forests_Conference_Report, accessed 30th November 2015

Le danger est que, supportées par les organisations, les populations locales commencent à croire que suivre cette conventionnalité du progrès et du développement est désormais le seul moyen de vivre ou de survivre.

Les ONG nationales ont leur part dans cette situation. Ces ONG vivent la démarche d'appropriation des projets environnementaux comme un moyen d'affirmation, ce qui n'a pas été le cas des communautés de base qu'elles accompagnent.

Il est clair que dans le cas malgache, la démarche environnementale locale fait également défaut. Elle existe au niveau d'une échelle intermédiaire, celle des ONG nationales, mais, nous l'avons vu, sans transmission au niveau local. Confrontées à leur propre histoire, les populations rurales malgaches n'ont pas été en mesure de faire valoir leurs pratiques socioculturelles sur la scène publique et (ou) de participer à l'élaboration d'une pensée socio-environnementale qui fasse sens pour eux.

La reconnaissance approfondie des acteurs locaux et des spécificités locales prendrait bien plus de temps que les cinq années annoncées pour la mise en place des nouvelles aires protégées, pour des résultats moins spectaculaires ne cadrant plus avec les temporalités politiques et financières imposées par les bailleurs de fonds.

Par ailleurs, les textes d'orientation ont beau prôner un renforcement des pouvoirs locaux consultés pour valider les délimitations et les plans de gestion des nouvelles aires protégées, leurs capacités à intervenir dans les orientations et la mise en œuvre de la conservation demeurent également très faibles.

De tout ce qui précède, il n'est pas étonnant qu'il y ait prépondérance du droit de la pratique, celle adoptée sur le plan local continue de dégrader les ressources naturelles et ce malgré la mise en œuvre de stratégies politiques, comme le transfert de la gestion aux communautés de base.

Puisque l'Etat garant du long terme n'existe plus, c'est assurément la loi du marché qui prévaut.

Cet « oubli » des considérations sociales est révélateur du rejet de la culture endogène, expression d'un droit inabrogeable.

Chapitre 3 : Pour que les Nouvelles Aires Protégées soient des espaces durables : quelles perspectives ?

Quelles sont les leçons à tirer du passé et les défis à relever pour le futur ? Car les risques de retour en arrière existent, le lobby de la préservation est puissant et intervient souvent au plus haut niveau de l'État.

Il nous semble que l'origine des divergences peut être ramenée à la question relative de la place du paysan dans la nature et que les controverses autour des modèles de conservation se construisent autour de cette dichotomie.

Le danger est que les concepteurs des politiques finissent par « jouer avec l'anthropologie »²⁰⁶. En d'autres termes, ils veulent inclure les populations dans les projets de conservation sans une compréhension suffisante de leurs visions du monde et leurs institutions, qui sont très différents²⁰⁷.

Il faudrait ainsi d'abord commencer par admettre que la formulation d'une politique nationale et sa mise en œuvre ne peuvent se passer de l'Etat.

Il est urgent d'adopter une forme de droit qui soit conforme aux nécessités de l'île. Le besoin d'un droit garantissant la cobiabilité à long terme des écosystèmes et des modes d'exploitation se fait actuellement cruellement ressentir.

Pour trouver une solution, la recherche et les politiques doivent adopter un nouveau paradigme qui :

- s'éloigne des récits et des mythes problématiques ;
- reconnaît les différences dans les perceptions et les priorités des divers acteurs ;
- adopte l'arbitrage entre les différents objectifs de conservation et de développement²⁰⁸

²⁰⁶ Voir Kaufmann 2014

²⁰⁷ Ivan R. Scales « The future of conservation and development in Madagascar: time for a new paradigm? »

²⁰⁸ Ivan R. Scales, *ibid.*

Section 1 : A partir des constantes de la situation forestière malgache²⁰⁹

Des chercheurs²¹⁰ proposent de voir ce qui ne changera pas avant et pour pouvoir tracer des perspectives. Selon eux, « il faut faire preuve de réalisme et avoir une vision complète de ce qui de toutes façons perdurera ». Il est intéressant de voir ces constantes identifiées, qui sont, selon ces derniers :

- Les effectifs insuffisants de l'administration forestière.

Par conséquent, si l'on veut mettre en place une réelle surveillance des espaces, des ressources et des filières d'extraction et de valorisation, il faudra impliquer d'autres acteurs : les communes et les communautés locales de base.

- La situation qui prévaut depuis la fin du PAE durera vraisemblablement encore : les financements extérieurs resteront incertains, limités, conditionnels (pour des actions choisies ailleurs), et insuffisants.

D'où il s'agit donc d'élaborer certains objectifs stratégiques pour atteindre d'autres solutions plus durables, déjà testées et mieux maîtrisées.

- Les dégradations des ressources et des massifs forestiers par les tavy (culture sur brûlis) et les défrichements, déjà analysés, ne disparaîtront pas.

Un effort continu durable et cohérent permettrait pourtant progressivement de réduire et de maîtriser leur ampleur.

- L'extraordinaire biodiversité de Madagascar offre une multitude de possibilités de conservation par la valorisation des ressources par les populations.

Ces potentiels économiques peuvent être valorisés et le partage des avantages de leur exploitation doit trouver un cadre légal et contractuel d'application concret et juste. Ces ressources multiples ne peuvent être gérées que par une réglementation et des instruments économiques spécifiques et adaptés à chaque filière²¹¹. C'est effectivement l'analyse de la structure socio-économique de chaque filière qui permettra d'identifier les instruments de sa gestion publique.

- Mêmes causes, mêmes effets, les difficultés et les incapacités dans la gestion des aires protégées perdureront. Le lobby de la préservation et de l'exclusion des populations est

²⁰⁹ Le paragraphe est tiré en grande partie de Alain Bertrand, Sigrid Aubert, Pierre Montagne, Alexio Clovis Lohanivo et Manitra Harison Razafintsalam, op. cit. p 55

²¹⁰ Alain Bertrand, Sigrid Aubert, Pierre Montagne, Alexio Clovis Lohanivo et Manitra Harison Razafintsalam

²¹¹ Voir Bertrand et al. 2006

puissant. Les populations vivant dans les aires protégées sont des boucs émissaires impuissants, aux aspirations et motivations rarement prises en compte, alors que les vrais bénéficiaires de l'exploitation illégale ou clandestine des ressources des aires protégées sont ailleurs.

Section 2 : Des décisions prenant en compte un ensemble plus diversifié de voix et d'opinions.

On l'a vu, il y a rarement de « gagnant-gagnant » dans la conservation. Les problèmes socio-écologiques sont complexes et spécifiques à chaque contexte. Reconnaître ceci serait un bon début pour les tenants de la conservation.

Aux termes de Bill Adams (2003): “ Il n'a pas de bonne manière de faire la conservation. Il n'y a que des choix.” En procédant à ces choix, il faut prendre en compte plusieurs valeurs. Sont ainsi inéluctables les interactions entre différentes disciplines académiques (entre juristes, biologistes, anthropologues, archéologues, économistes, historiens et géographes); entre chercheurs et praticiens ; et le plus important, entre les experts étrangers et les individus, les ménages, les communautés, qui dépendent directement des ressources naturelles de l'île pour leur survie²¹².

Bref, il est temps d'adopter un nouveau paradigme²¹³.

Section 3 : Pour la reconnaissance et la garantie des droits des communautés locales²¹⁴

Une des difficultés majeures est alors de préciser les modalités de reconnaissance et de garantie du droit de ces communautés relatif aux ressources foncières et naturelles, étant entendu que ce sont des points essentiels pour leur survie économique et culturelle.

Pour ce faire, le recours à des mesures préconisées par le droit international est souhaitable, notamment au concept de consentement libre et informé de la communauté concernée. Ainsi, le paragraphe 2 de l'article 32 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones énonce que «les États consultent les peuples autochtones concernés et coopèrent avec eux de bonne foi par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives, en vue d'obtenir leur consentement, donné librement et en connaissance de cause, avant l'approbation

²¹²Barry Ferguson « Acknowledging the gap between aspiration and achievement in improving social justice within Madagascar's conservation sector » in Voices from Madagascar's forests

²¹³ Ivan R. Scales, op. cit. p 80

²¹⁴Ramarolanto Ratiaray et Saholy Rambinintsaotra, op. cit. p 32

de tout projet ayant des incidences sur leurs terres ou territoires et autres ressources, notamment en ce qui concerne la mise en valeur, l'utilisation ou l'exploitation des ressources minérales, hydriques ou autres ». Ce qui signifie qu'un droit à la restitution doit être prévu si leurs terres et territoires ont été intégrés à des aires protégées sans qu'elles aient réellement participé, ni accepté la décision (résolution du Congrès mondial sur les parcs de 2003 et accord de Durban) ; que les institutions et droits coutumiers locaux liés à l'utilisation et à la gestion des ressources naturelles soient reconnus et que des mesures de réparation doivent être prévues en cas de violation de ces droits; que le déplacement et la réinstallation ne soient envisagés que dans des cas extrêmes et à titre exceptionnel.

Selon le Comité des droits de l'homme des Nations unies, le principe de consentement informé nécessite l'adoption de mesures pour protéger les intérêts des propriétaires coutumiers sur leurs terres ancestrales, et assurer le maintien et la viabilité à long terme de leur économie sous ses formes traditionnelles (chasse, pêche et cueillette).

Au niveau des textes nationaux, la participation publique à l'évaluation environnementale dans le cadre de l'application du décret MECIE est certes acquise mais l'esprit du concept de consentement libre et informé de la communauté n'est pas clairement traduit. Pourtant, la Constitution malgache reconnaît la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples

Il n'empêche que ces orientations ne sont pas explicitement transposées dans les textes de la réforme foncière et de la gestion des aires protégées. Cette constatation est d'ailleurs aussi valable dans le contexte des investissements.

Il faudrait ainsi réhabiliter la conception ancestrale de la terre et des hommes en rendant les lois compatibles avec elle.²¹⁵

Puis, considérer que la conservation par la valorisation des ressources, en particulier des produits forestiers ligneux et non ligneux, peut devenir avec la loi GELOSE le moteur du développement local en impliquant dès le départ la commune et les communautés de base. Les communes malgaches seront longtemps confrontées à la modicité des budgets alloués par l'Etat pour leur fonctionnement.

²¹⁵ F. Muttenzer, op. cit. p 34. Or, pour donner un contenu plus ancestral à la présomption coutumière, il faudrait justement pouvoir reconnaître légalement les 1'200 livres fonciers officieux des collectivités décentralisés, puis les insérer judicieusement entre le domaine de l'Etat et les 12'000 territoires coutumiers des *fokonolona*.

Le développement des contrats de transfert de gestion avec valorisation raisonnée des ressources constitue une alternative à la fuite en avant vers toujours plus d'aires protégées et toujours moins de conservation effective.

Cela suppose de changer d'échelle, de ne plus raisonner à l'échelle du massif forestier mais à l'échelle du terroir, de la communauté de base, et de la commune.

Mais surtout, une définition fonctionnelle des rapports fonciers devrait permettre de mieux organiser la régulation des relations que les hommes entretiennent entre eux à propos de la terre et des ressources. L'aménagement du territoire, au travers du processus d'affectation des terres proposé par le droit forestier et celui de la protection de la nature, relève de cette logique²¹⁶. La prise en compte du pluralisme juridique s'impose tant lors de la conception que de la mise en œuvre des politiques publiques, notamment en cette matière d'aménagement du territoire.

Et la question juridique fondamentale du décret d'application de l'article 38 de la loi foncière de 2005 devrait constituer la plus urgente priorité pour le Ministère chargé de l'Environnement et des Eaux et Forêts.

Section 4 : La responsabilité pour l'Etat malgache de poser un choix clair

Il est ainsi évident, et également plaidé par les chercheurs²¹⁷, que l'Etat doit choisir clairement entre préservation et gestion durable des ressources naturelles.

Le renforcement des communautés rurales a des effets positifs²¹⁸, une dynamique que la préservation n'ouvre pas, cette dernière conduisant à l'exploitation clandestine et à la dégradation dans et hors des aires protégées.

Le transfert de gestion et la gestion communautaire ne sont pas une fin mais des moyens, des instruments pour atteindre le développement durable. Il faudrait pour cela appliquer systématiquement le titre III de la loi GELOSE et généraliser la conservation par la valorisation des ressources forestières. c'est - à - dire la mise en place d'activités

²¹⁶Hervé RakotoRamiarantsoa, Chantal Blanc-Pamard, Florence Pinton, Samuel Razanaka, op. cit. p 75

²¹⁷ Tels Alain Bertrand, Nadia RabesahalaHorning et Pierre, in « Gestion communautaire ou préservation des ressources renouvelables : Histoire inachevée d'une évolution majeure de la politique environnementale à Madagascar », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 9 Numéro 3 | décembre 2009, mis en ligne le 14 décembre 2009, consulté le 17 septembre 2015. URL : <http://vertigo.revues.org/9231> ; DOI : 10.4000/vertigo.9231

²¹⁸Voir Chatree et Agrawal, 2008

alternatives génératrices de revenus acceptables et acceptées, et systématiser dans le même temps l'exploitation et la valorisation raisonnée des produits forestiers au profit des COBA.

La clarification des choix publics constituera alors la clef du renforcement souhaité du rôle de l'Etat, qui est la condition nécessaire du développement durable²¹⁹.

²¹⁹Bertrand, 2006 ; Bertrand et Montagne, 2008In Alain Bertrand, Georges Serpantie, Guybertho Randrianarivelo, Pierre Montagne, Aurélie Toillier, Philippe Karpe, Daniel Andriambolanaoro et Morgane Derycke, op. cit. p 54

Conclusion

L'histoire de la politique et la pratique de la protection de la nature à Madagascar au cours des trente dernières années montre que l'Etat malgache, les bailleurs de fonds, et les ONG, n'ont pas manqué de grandes solutions²²⁰ : de l'invention des parcs à l'initiative historique d'extension des Aires Protégées, en passant par l'initiative pionnière du transfert de gestion des ressources aux communautés locales.

Mais les impacts ont toujours été faibles, ou au mieux mitigés.

La politique d'extension des Aires Protégées n'a pas échappé à la règle, et il semble que ce qui était espéré synthétiser conservation et développement local durable en vue de combattre la pauvreté s'est avéré dans les faits, être une continuité de la conservation, avec son lot de conséquences sur les moyens d'existence des populations rurales.

La réponse à la problématique qui était de savoir quelle est la pertinence des NAP est donc que la mise en place de ces dernières est peu pertinente au regard des enjeux du développement durable.

Qu'est-ce qui explique cette impasse ? Cette conclusion veut surtout se structurer autour de l'idée que la situation s'explique d'abord par l'échec de l'Etat, marqué fortement par l'absence d'une vraie politique publique traduisant le développement auquel il aspire, et premier défaillant dans le manque de reconnaissance des acteurs locaux.

Elle s'explique ensuite par l'internationalisation des questions d'environnement traduisant une tendance néolibérale et caractérisant cette forte incursion du politique dans l'environnement.

Il est alors temps pour Madagascar, à partir de toutes ces leçons, d'adopter un nouveau paradigme²²¹

²²⁰Hervé RakotoRamiarantsoa et Estienne Rodary « Les aires protégées à l'aune de la mondialisation » in « Aires protégées, espaces durables ? » C. Aubertin, E. Rodary (éd.)

²²¹Ivan R. Scales « The future of conservation and development in Madagascar: time for a new paradigm? » Madagascar Conservation and Development, volume 9 issue 1 june 2014

Bibliographie

- **Ouvrages généraux :**

- PRIEUR M.(1991) :« Droit de l'environnement », Précis DALLOZ, 2nd Edition, 775p.

- **Ouvrages spécifiques :**

- AUBERTIN C. & RODARY E. (éd.) 2009 : « Aires protégées, espaces durables? », IRD Editions 276p.
- RAKOTO RAMIARANTSOA H., BLANC-PAMARD C., PINTON F. (ed.) « Géopolitique et environnement : les leçons de l'expérience malgache » IRD Editions 298 p.
- MONTAGNE P., RAZANAMAHARO Z., COOKE A. (ed) 2007: « TANTEZA : le transfert de gestion à Madagascar - dix ans d'efforts »

- **Thèses :**

- BARRIERE O., 1996 « gestion des ressources naturelles renouvelables et conservation des écosystèmes au Sahel : le foncier-environnement » Université PARIS 1, La Sorbonne-Panthéon 250 p.
- RANDRIANARISON M. « Les PSE pour la protection de la biodiversité. Evaluation des « contrats de conservation » et des autres « incitations directes à la conservation » dans la région Est de Madagascar. » Institut des Sciences et Industries du vivant de l'environnement et Université d'Antananarivo, 475p.

- **Textes juridiques :**

- Loi n°2015-005 portant refonte du Code des Aires Protégées Malagasy (COAP)
- Loi n°2015-003 portant charte de l'environnement actualisée
- Loi n° 96-025 sur la Gestion Locale Sécurisée
- Décret n°2001-122 sur la Gestion Contractuelle des Forêts

- **Articles et revues :**

- AMELOT X., MOREAU S., CARRIERE S. M. « Des justiciers de la biodiversité à l'injustice spatiale : l'exemple de l'extension du réseau d'aires protégées à Madagascar »

« Analyse bilancielle de la mise en place des Nouvelles Aires Protégées à Madagascar »

- ANDRIAMAHEFAZAFY F., BIDAUD C., CAHEN-FOUROT L., MERAL P., SERPENTIE G., TOLIER A., 2011: « Analyse historique des PSE à Madagascar : entre continuité et rupture » Ed. Agence Nationale de la Recherche ANR-08-STRA-13, 21 p.
- ANDRIAMAHEFAZAY F. « Place des bailleurs de fonds dans le système de l'aide au développement : le cas du Plan National des Actions Environnementales de Madagascar. », in. *Cahier du GEMDEV n°30 – Quel développement durable pour les pays en développement* ? Université de Versailles Saint-Quentin, C3ED, UMR IRD-UVSQ, n°063, Université d'Antananarivo, C3ED-Madagascar pp 47-57.
- ANDRIAMBOLATIANA I., 2015, « Elaboration du code forestier : Présentation du processus en cours et aperçu du droit forestier 2015 » (Document Powerpoint) 37 p.
- ANDRIANANJA H & RAHARINIRINA V, 2004, Quels enjeux pour la durabilité et la gouvernance des ressources naturelles et forestières a Madagascar, *Revue Monde en Développement*.
- AUBERT S., RAMBINTSAOTRA S. et RAZAFIARIJAONA J., 2013 : « L'insécurité foncière dans et autour des Aires Protégées de Madagascar : un obstacle à surmonter pour la conservation de la biodiversité et le développement rural », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 4, n° 1 | Avril 2013, mis en ligne le 11 février 2013, consulté le 29 juillet 2014. URL : <http://developpementdurable.revues.org/9661> ; DOI : 10.4000/developpementdurable.9661
- BERTRAND A., SERPANTIE G., RANDRIANARIVELO G., MONTAGNE P., TOILLIER A., KARPE P., ANDRIAMBOLANORO D. et DERYCKE M., « Contre un retour aux barrières : quelle place pour la gestion communautaire dans les nouvelles aires protégées malgaches ? », *Les Cahiers d'Outre-Mer*, 257 | 2012, 85-123
- BERTRANDA., RABESAHALAN. et MONTAGNEP. « Gestion communautaire ou préservation des ressources renouvelables : Histoire inachevée d'une évolution majeure de la politique environnementale à Madagascar », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 9 Numéro 3 | décembre 2009, mis en ligne le 14 décembre 2009, consulté le 21 août 2015. URL : <http://vertigo.revues.org/9231> ; DOI : 10.4000/vertigo.9231
- BLANC-PAMARD C., FAUROUX E. : « L'illusion participative : Exemples ouest-malgaches», *Autrepart* 3/2004 (n° 31) , p. 3-19. URL: www.cairn.info/revue-autrepart-2004-3-page-3.htm. DOI : [10.3917/autr.031.0003](https://doi.org/10.3917/autr.031.0003)

« Analyse bilancielle de la mise en place des Nouvelles Aires Protégées à Madagascar »

- BLANC-PAMARD C &RAMIARANTSOA HR 2010 , « Pour un développement durable des communautés locales », TALOHA, numéro 19, 20 janvier, <http://www.taloha.info/document.php?id=784>.
- BUCHSENSCHUTZ S., 2006 : « L'urgence d'une confirmation par la science du rôle écologique du corridor forestier de Fianarantsoa », *Etudes rurales* 2/2006 (n° 178), pp.181-196.
- BORRINI-FEYERABENDG.& DUDLEY N., 2005 : « Elan durban : nouvelles perspectives pour les Aires Protégées de Madagascar ». 44 p
- CHABOUD C., GOEDEFROIT S., CORMIER-SALEM MC, MERAL P, ANDRIANAMBININA D., FELTZ G., ANDRIAMAHEFAZAFY F, 2005: « Dynamique de la biodiversité et modalité d'accès aux milieux et aux ressources », Séminaire de l'IFB, Fréjus 7-9 septembre 2005.
- CHABOUD C., FROGER G., MERAL P. « L'expérimentation du développement durable à Madagascar : réalités et difficultés. In « Le Développement Durable : Quelle appropriation par les pays en Développement ? », Mondes en Développement 2009/4 n°148 éditions De Boeck Supérieur.
- CHABOUD C, FROGER G & MERAL P, 2007, « Madagascar face aux enjeux du développement durable: Des politiques environnementales a l'action collective locale », Karthala.
- CORSON C., 2012 : « From rhetoric to practice : how high profile politics Impeded community consultation, in Madagascar's new protected areas » *Society & Natural Resources: An International Journal*
- DEMAZE M-T, « L'enrôlement de Madagascar dans la REDD+ : domestiquer une opportunité internationale », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 14 Numéro 1 | mai 2014, mis en ligne le 10 mai 2014, consulté le 19 mars 2015. URL : <http://vertigo.revues.org/14744> ; DOI : 10.4000/vertigo.14744
- FERGUSON B., 2010 Voices from Madagascar's Forests : « the strangers, they're selling wind »
- GARDNER CJ., 2011 : « IUCN management categories fail to represent new, multiple use protected areas in Madagascar », in. *Fauna and flora international*, pp.336-346.
- KARPE Philippe, « L'indispensable restructuration du droit environnemental malgache. », *Etudes rurales* 2/2006 (n° 178), p. 113-128, URL : www.cairn.info/revue-etudes-rurales-2006-2-page-113.htm.

« Analyse bilancielle de la mise en place des Nouvelles Aires Protégées à Madagascar »

- KARSENTY A., VOGEL A., De BLAS DE., et FETIVEAU J., : « La problématique des droits sur le carbone dans Redd+ » in. Vertigo, La revue électronique en science de l'environnement, 13 p
- MERAL P., RODARY E., CASTELLANAT C et ROSI G (Ed.), 2003 : Conservation de la nature et développement : l'intégration impossible ? Paris, Karthala, Collection « Economie et développement » 308 p, développement et territoire (online), Lectures, publication de 2003 mise en ligne le 22 octobre 2005, consulté les 24 février 2016 (URL : <http://developpementdurable.revues.org/1461>)
- MERAL P. et REQUIER-DESJARDINS D., « La gestion durable de l'environnement à Madagascar : enjeux, opportunités et contraintes », *Économie rurale*, 294-295 | 2006, juillet-octobre, pp 4-8
- MERLET P. : « Pluralisme juridique et gestion de la terre et des ressources naturelles »
- MUTTENZER F. « Politiques foncières et pluralisme juridique à Madagascar ». TALOHA, numéro 19, 30 janvier 2010, <http://www.taloha.info/document.php?id=755>.
- NELSON J.& HOSSACK L. : Les peuples autochtones et les Aires protégées en Afrique : du principe à la pratique » in. Forest Peoples Programme, 40 p.
- RAMAMONJISOA B.S. « Origines et impacts des politiques de gestion des ressources naturelles à Madagascar »
- RANDRIANARISON M., 2013 : Gouvernance locale et gestion décentralisée des Ressources naturelles à Madagascar.
- RANDRIANARISON M., KARPE P., MONTAGNE P., BERTRAND A. : « La réalisation du développement durable à Madagascar : le contrat de transfert de gestion n'est pas une fin en soi ». pp. 171-197
- RAZAFIARIJAONA J., 2015 « De la gouvernance des ressources naturelles »
- RAZAFIARIJAONA J., 2010 : « La décentralisation et la gouvernance des ressources naturelles ».
- SCALES IR., 2014 : « The future of conservation and development in Madagascar : time for a new paradigm ? » in. Madagascar conservation & development Volume/9 Issue, <http://dx.doi.org/10.4314/mcd.v9i1.2>.
- TOILLIER S.&SERPANTIE G., 2007, « Concilier conservation et développement : un nouvel enjeu pour l'aménagement du territoire ? le corridor forestier de Fianarantsoa, Madagascar. », pp 209-218.

- **Rapports :**

- RAMBININTSAOTRA S., Rapport final « guide d'utilisation durable des ressources naturelles dans les Aires Protégées
- Voices from Madagascar's Forests Final report 2010 « Improving representation and Rights of Malagasy Forest Peoples », (A Conference held on the 5th & 6th June 2010 at the School of International Development, University of East Anglia, Norwich, UK) 76 p.
- Rapport annuel 2014, Fondation pour les Aires Protégées et la Biodiversité de Madagascar

- **Autres documents :**

- « Stratégie et Plans d'Actions Nationaux pour la Biodiversité 2015-2025 Madagascar (SPANB) » Ministère de l'Environnement, de l'Ecologie, de la Mer et des Forêts, Décembre 2015
- « Redd+ à Madagascar : le carbone qui cache la forêt », Les Amis de la Terre, 2013, Etude de cas à Madagascar 44p
- « Guide pour la réalisation d'une Etude d'Impact Environnemental et Social pour les projets de créations des Nouvelles Aires Protégées » Ministère de l'Environnement, de l'Ecologie, de la Mer et des Forêts, ONE), 2006,33 p.
- « Guide de création des aires protégées du système d'aires protégées de Madagascar (SAPM) » Ministère de l'Environnement, de l'Ecologie, de la Mer et des Forêts, ONE)

Annexes

Annexe 1: Code de Gestion des Aires Protégées

ASSEMBLEE NATIONALE

LOI n° 2015- 005

Refonte du Code de Gestion des Aires Protégées

EXPOSE DES MOTIFS

L'adoption de la nouvelle loi portant refonte du Code de Gestion des Aires Protégées de Madagascar fait suite à l'engagement pris par la République de Madagascar, au Congrès mondial des Parcs tenu à Durban en Septembre 2003, de porter la surface des Aires Protégées à Madagascar de 1,7 à 6 millions d'hectares.

La mise en oeuvre de la Vision de DURBAN tendant à tripler la surface des Aires Protégées a révélé les limites de la loi n°2001-005 du 11 février 2003 portant sur le Code de Gestion des Aires Protégées, lesquelles limites risquaient de constituer un facteur certain de blocage.

De même, la présente loi vise à renforcer les engagements pris par les Autorités malgaches lors du Congrès mondial des Parcs à Sydney en novembre 2014 portant notamment sur la mise en protection définitive de ces Aires Protégées avant le 15 mai 2015, le triplement du nombre des Aires Marines Protégées ainsi que leur intégration dans un paysage environnemental global harmonieux.

La refonte de la Loi en vigueur s'impose en regard des principes développés par l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN), notamment pour :

- permettre une gestion moderne des Aires Protégées,
- assurer l'ouverture à de nouveaux types d'acteurs et de modes de gestion
- mettre en valeur le capital naturel et promouvoir l'utilisation durable des ressources naturelles pour la réduction de la pauvreté.

Ainsi la présente loi crée le Système des Aires Protégées de Madagascar, un ensemble structuré et cohérent de toutes les Aires Protégées sans distinction y compris les Aires Protégées privées agréées, les Aires Protégées communautaires. Par ailleurs, les Aires Protégées Marines, dont les spécificités sont prises en compte, se voient également reconnaître une place éminente dans un pays doté d'un territoire marin conséquent.

Elle institue surtout une nomenclature de statuts des Aires Protégées en y incorporant de nouvelles catégories d'Aire Protégée pourvues d'objectifs de gestion spécifiques, telles que le Monument Naturel, le Paysage Harmonieux Protégé et la Réserve de Ressources Naturelles. Ces deux dernières catégories

ont été intégrées dans le système comme étant des mesures pour intégrer certaines activités de production et/ou d'exploitation dans les Aires Protégées tout en moyennant des mesures d'accompagnement bien définies. C'est ainsi que les nouvelles Aires Protégées se veulent être une réponse pour allier la conservation de la biodiversité et le développement durable dans et autour des Aires Protégées.

Les types de gouvernance répondant à la pratique nationale et à la réflexion internationale relative à la conservation de la biodiversité et à la gestion durable des ressources naturelles, sont clairement identifiés tout comme les acteurs. Ce sont la gouvernance publique, la gouvernance partagée ou cogestion, la gouvernance privée et la gouvernance communautaire avec la participation de l'Etat, les Collectivités Territoriales Décentralisées, les personnes privées et les communautés locales.

Les dispositions pénales ont fait l'objet de modifications visant à faciliter la mise en oeuvre.

L'extension des catégories d'agents habilités à constater les infractions aux agents de ministères ayant la qualité d'officier de police judiciaire, la requalification des infractions par rapport à l'ancien Code et la suppression de la transaction rendront la poursuite rationnelle, réaliste et effective.

Tel est l'objet de la présente loi.

ASSEMBLEE NATIONALE

LOI n° 2015 - 005

Refonte du Code de Gestion des Aires Protégées

L'Assemblée nationale a adopté en sa séance du 22 janvier 2015, la loi dont la teneur suit :

TITRE I : DISPOSITIONS GENERALES

CHAPITRE I : DEFINITIONS ET TYPOLOGIE

SECTION I : DEFINITIONS

Article 1 : Au sens de la présente loi, on entend par :

- Aire Protégée (AP) : un territoire délimité, terrestre, marin, côtier, aquatique dont les composantes présentent une valeur particulière notamment biologique, naturelle, esthétique, morphologique, historique, archéologique, cultuelle 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 ;

- **Aire marine protégée** : 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 ;

- **Aire Protégée communautaire** : une Aire Protégée instituée et gérée volontairement par les communautés locales en vue de la conservation et de l'utilisation durable des ressources naturelles, de la préservation des coutumes et du patrimoine culturel et spirituel associé ainsi que des pratiques et des usages traditionnels durables ;

- **Cahier des charges** : document détaillant les droits et obligations régissant la gestion d'une Aire Protégée ;

- **Cogestion** : 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 ;

- **Conservation des valeurs particulières du patrimoine naturel et culturel** : la garantie de la représentativité de la biodiversité unique de Madagascar, la conservation du patrimoine culturel malgache et le maintien des services écosystémiques ;

- **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 cultuelles et les modalités d'intervention de ces communautés dans la gestion de l'Aire Protégée ;

- **Défrichement** : des opérations volontaires ayant pour effet de détruire l'état boisé d'un terrain et de mettre fin à sa destination forestière ou entraînant indirectement et à terme les mêmes conséquences, sauf si elles sont entreprises conformément au plan d'aménagement et de gestion ;

- **Droits d'usage** : des prélevements de ressources naturelles à des fins non commerciales pour satisfaire les besoins domestiques, vitaux ou coutumiers, de la population locale résidente. Ils sont inaccessibles et s'exercent dans le cadre de la Convention de gestion communautaire ;

- **Ecotourisme** : un tourisme responsable et durable basé sur la conservation du patrimoine naturel et socioculturel de Madagascar, soucieux d'assurer la pérennité des écosystèmes en respectant l'environnement et les populations tout en assurant une redistribution équitable des retombées économiques ;

- **Gestion d'une Aire Protégée** : conduite de toutes les actions à mener au niveau d'une Aire Protégée, et dont la finalité est de permettre de remplir d'une manière pérenne leurs fonctions écologiques, économiques et sociales ;

- **Gestionnaire d'une Aire Protégée** : toute personne publique ou privée, le groupement mixte, le groupement légalement constitué ou la communauté locale assurant la gestion de l'Aire Protégée en collaboration avec les parties prenantes concernées ;

- **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 ;

- **Plan d'aménagement et de gestion** : le document et ses annexes présentant les mesures prévues pour assurer la conservation et la gestion durable d'une Aire Protégée ;

- **Réseau** : ensemble d'Aires protégées reliées entre elles autour d'objectifs communs, de principes de gestion communs, de gestionnaire commun ou d'intérêts communs ;

- **Système des Aires Protégées** : l'ensemble structuré des Aires Protégées existantes et à créer représentatif de la biodiversité malgache et autres valeurs en vue d'en assurer la durabilité ;

- **Ressources naturelles** : ensemble des ressources biologiques renouvelables, minérales ou pétrolières non renouvelables qu'offre l'Aire Protégée ;

- **Utilisation durable des ressources naturelles** : l'utilisation, au sens d'un prélevement, d'une manière et à un rythme qui n'entraînent pas leur appauvrissement à long terme, sauvegardant ainsi leur potentiel à satisfaire les besoins et aspirations des générations présentes et futures ;

- **Activité extractive** : toute activité de recherche ou d'exploration ou d'exploitation ou de prélevement 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 ;

- **Réserve Naturelle Intégrale** : une aire représentative d'un écosystème particulier dont le but est de protéger des valeurs particulières, notamment biologiques et naturelles dans un périmètre délimité tenant dûment compte des spécificités et coutumes malgaches ;

- **Parc National** : une aire affectée à la protection et à la conservation d'un patrimoine naturel ou culturel original d'intérêt national, tout en offrant un cadre récréatif et éducatif ;

- **Parc Naturel** : une aire d'intérêt régional ou communal, affectée à la protection et à la conservation d'un patrimoine naturel ou culturel original tout en offrant un cadre récréatif et éducatif ;

- **Réserve Spéciale** : une Aire Protégée gérée principalement à des fins de conservation des habitats ou des espèces ;

- **Monument Naturel** : une Aire Protégée gérée principalement dans le but de préserver des éléments naturels spécifiques associés à la biodiversité ;

- **Paysage Harmonieux Protégé** : une Aire Protégée où les interactions entre l'Homme et la Nature contribuent au maintien de la biodiversité et des valeurs esthétiques, culturelles et cultuelles et au développement économique et social ;

- **Réserve de Ressources Naturelles** : une aire gérée principalement à des fins d'utilisation durable des écosystèmes naturels. A ce titre, le tiers au plus de sa superficie totale est affecté à des activités d'utilisation durable des ressources naturelles.

SECTION II : TYPOLOGIE DES AIRES PROTEGEES

Article 2 :

La Réserve Naturelle Intégrale (RNI), le Parc National (PN), le Parc Naturel (PNAT), le Monument Naturel (MONAT), la Réserve Spéciale (RS), le Paysage Harmonieux Protégé (PHP), et la Réserve de Ressources Naturelles (RRN) constituent des Aires Protégées dont les statuts sont prévus dans le Titre II de la présente loi.

Les Aires Marines Protégées (AMP) et les Aires Protégées Communautaires (APC) peuvent être constituées selon le cas, sur la base de l'un ou des statuts prévus par la présente loi, tels que Monument Naturel, Paysage Harmonieux Protégé, Réserve Spéciale et Réserve de Ressources Naturelles. Les spécificités de création et de gestion des Aires Marines Protégées seront fixées par voie réglementaire.

L'Etat veille à assurer une protection juridique adéquate aux sites dotés de labels internationaux, tels que les sites Ramsar, les Réserves de la Biosphère et les Sites du Patrimoine Mondial qui ont vocation à être érigés en Aires Protégées afin de promouvoir leur valeur universelle et garantir leur gestion efficiente dans le contexte national.

De nouveaux statuts d'Aires Protégées peuvent être créés par voie réglementaire.

Les Aires Protégées publiques demeurent la propriété de l'Etat, représenté par le Ministère chargé des Aires Protégées.

Article 3

La présente loi distingue les Aires Protégées selon le régime foncier applicable :

- Les Aires Protégées publiques situées sur le domaine public et privé de l'Etat et des Collectivités Territoriales Décentralisées. Elles concernent exclusivement les Réserves Naturelles Intégrales, les Parcs Nationaux et les Réserves Spéciales ;
- Les Aires Protégées mixtes, combinaison de propriété publique et de propriété privée. Elles concernent le Monument Naturel Protégé, le Paysage Harmonieux Protégé et la Réserve des Ressources Naturelles ;
- les Aires Protégées agréées instituées sur une ou des propriétés privées.

Article 4

Le principe de gouvernance, tel que défini à l'article 6, s'applique à toutes les Aires Protégées, nonobstant le statut et le régime foncier.

CHAPITRE II : OBJECTIFS

Article 5

Les objectifs du Système des Aires Protégées de Madagascar consistent à :

- conserver l'ensemble de la biodiversité de Madagascar, en particulier les écosystèmes, les espèces et la variabilité génétique ;
- mettre en valeur le patrimoine naturel et culturel, l'éducation et la récréation des citoyens et des visiteurs ;
- mettre en valeur la biodiversité par la recherche ;
- maintenir les services écologiques et l'utilisation durable des ressources naturelles pour la réduction de la pauvreté ;
- conserver et valoriser le patrimoine culturel malgache ;
- promouvoir l'écotourisme ;
- distribuer équitablement les bénéfices générés par les ressources naturelles et ;
- contribuer au développement économique et social pour la génération future par la conservation et l'utilisation des ressources naturelles renouvelables et non renouvelables le cas échéant dans la catégorie V, le Paysage Harmonieux Protégés.

CHAPITRE III : PRINCIPES

SECTION I : GOUVERNANCE DES AIRES PROTEGEES

Article 6

Les types de gouvernance des Aires Protégées sont la gouvernance publique, la gouvernance partagée ou cogestion de type collaboratif ou conjoint, la gouvernance privée et la gouvernance communautaire.

Le principe de gouvernance du Système des Aires Protégées de Madagascar se définit par :

- 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.

SECTION II : CONSTITUTION DU SYSTEME DES AIRES PROTEGEES, DE RESEAUX D'AIRES PROTEGEES

ET DE REGROUPEMENTS D'AIRES PROTEGEES

Article 7

Le Système des Aires Protégées de Madagascar organise les Aires Protégées selon un mode cohérent et multiforme, autour de principes, d'objectifs, de statuts, d'acteurs de mécanismes clairs de conservation et de gestion durable.

Article 8

Les Aires Protégées peuvent également être constituées en réseaux assortis de plan de gestion.

Article 9

Par souci d'économie d'échelle de gestion, il peut être procédé à des regroupements d'Aires Protégées de différentes catégories, physiquement proches, au sein d'ensembles éco-géographiques cohérents. A cet effet, certaines dispositions des plans de gestion pourront être harmonisées par un comité technique ad hoc regroupant les gestionnaires ou les représentants des Aires Protégées concernées et tout autre acteur utile.

TITRE II : STATUTS DES AIRES PROTEGEES

Article 10

Une Aire Protégée est classée en fonction de sa vocation et des objectifs de gestion selon les statuts auxquels elle appartient.

CHAPITRE I : LA RESERVE NATURELLE INTEGRALE

Article 11

La Réserve Naturelle Intégrale a pour objectifs de :

- préserver les écosystèmes, le regroupement d'espèces endémiques menacées dans un espace sauvage en tenant compte de l'aire nécessaire pour la viabilité des espèces et dans des conditions aussi peu perturbées que possible ;
- maintenir les ressources génétiques et biologiques ;
- conserver les milieux naturels exemplaires à des fins d'études scientifiques, de surveillance continue de l'environnement, y compris des aires de référence en excluant tout accès non nécessaire et
- valoriser les rites et les coutumes malgaches pour conserver les aires et les ressources sauvages sacrées.

Article 12

Sont interdits sur toute l'étendue d'une Réserve Naturelle Intégrale, l'accès et l'utilisation des ressources naturelles sauf à des fins de recherche ou des fins rituelles très spécifiques agréés dans le Plan d'aménagement et de gestion.

CHAPITRE II : LE PARC NATIONAL ET LE PARC NATUREL

Article 13

Le Parc National ou le Parc Naturel vise à :

- protéger des régions naturelles et des paysages d'importance nationale, régionale ou communale à des fins écologiques spirituelles, scientifiques, éducatives, récréatives ou écotouristiques ;
- mettre en place un système de gestion durable de l'écosystème aux fins ci-dessus, en particulier pour la gestion de l'écotourisme ;
- perpétuer dans des conditions aussi naturelles que possible des exemples représentatifs de régions physiographiques, de communautés biologiques, de ressources génétiques et d'espèces de manière à garantir une stabilité et une diversité écologique ;

- garantir le respect des éléments écologiques et géomorphologiques et
- satisfaire les besoins des populations riveraines, par l'utilisation des ressources à des fins de subsistance, dans une mesure compatible avec les autres objectifs de gestion.

Article 14

Sont interdits sur toute l'étendue d'un Parc National ou d'un Parc Naturel : l'abattage, la chasse et la capture d'animaux et la destruction ou la collecte de plantes, sauf pour des raisons scientifiques ou pour les besoins de l'aménagement ou de l'ordre public, sous le contrôle et la direction du gestionnaire de l'Aire Protégée.

CHAPITRE III : LA RESERVE SPECIALE

Article 15

La Réserve Spéciale est créée pour garantir et maintenir les conditions d'habitat nécessaires à la préservation d'espèces, de groupe d'espèces, de communautés biologiques ou d'éléments physiques importants du milieu naturel où, en général, une intervention humaine s'impose pour en optimiser la gestion.

Article 16

Sont réglementés sur l'étendue d'une Réserve Spéciale, la chasse, la pêche, l'abattage ou la capture d'animaux, le prélèvement de coraux et coquillages et la collecte de produits forestiers ligneux et non ligneux au profit des communautés locales à des fins commerciales.

CHAPITRE IV : LE MONUMENT NATUREL

Article 17

Centré autour d'un élément naturel ou culturel remarquable, le Monument Naturel est conçu pour :

- protéger ou préserver des éléments naturels particuliers exceptionnels du fait de leur importance naturelle ou du caractère unique ou représentatif ou de leur connotation spirituelle et
- préserver la biodiversité et les valeurs culturelles qui y sont associées, tels que les derniers vestiges de forêt naturelle, les sites ou forêts sacrées (tels que les fady), et les sites archéologiques historiques ou à valeur esthétique particulière.

Article 18

Sont interdits sur toute l'étendue d'un Monument Naturel, toute intervention susceptible de transformer les écosystèmes ou les paysages et tout prélèvement de ressources naturelles à but commercial, sauf celui prévu dans le Plan d'aménagement et de gestion.

CHAPITRE V : LE PAYSAGE HARMONIEUX PROTEGE

Article 19

Le Paysage Harmonieux Protégé vise à :

- 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 ;

Article 20

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

CHAPITRE VI : LA RESERVE DE RESSOURCES NATURELLES

Article 21

La Réserve de Ressources Naturelles 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.

Article 22

Sont interdits sur toute l'étendue d'une Réserve de Ressources Naturelles, toute forme d'utilisation du feu et tout défrichement sauf ceux décidés et autorisés conformément aux objectifs de gestion et aux dispositions légales en vigueur.

Article 23

Sont règlementés dans une Réserve de Ressources naturelles, les prélèvements de ressources naturelles selon les prescriptions du plan d'aménagement et de gestion qui intègrent les règles traditionnelles de gestion et celles de la gestion durable.

TITRE III : CREATION ET MODIFICATION DE L'AIRE PROTEGEE

CHAPITRE I : PROCEDURE DE CREATION

Article 24

La création d'une Aire Protégée relève de la compétence du Ministère chargé des Aires Protégées sur proposition de toute personne physique, ou morale et tout groupement constitué.

Article 25

Les Aires Protégées publiques, gérées par l'Etat, par les Collectivités Territoriales Décentralisées et par les communautés locales sont délimitées selon les règles et procédures régissant le domaine public et le domaine privé de l'Etat, des collectivités décentralisées et des personnes morales de droit public, selon leur statut. Les limites ainsi établies sont matérialisées et repérées selon les formes prescrites par la loi.

Des parties du territoire terrestre ou marin, relevant du domaine public ou privé des collectivités décentralisées et des personnes morales de droit public, peuvent être classées en Aire Protégée lorsque leurs composantes telles que la faune, la flore, le sol, les eaux, et en général le milieu naturel, présentent une sensibilité du point de vue biologique ou une qualité particulière représentative de la biodiversité ou de l'écosystème malgache.

Article 26

Un espace présentant des caractéristiques décrites à l'article 25 alinéa 2 et situé sur une propriété privée peut être agréé en tant qu'Aire Protégée à la requête du propriétaire. Les modalités d'agrément relatives à l'Aire Protégée privée sont fixées par voie réglementaire.

Article 27

Le Ministère chargé des Aires Protégées assure la coordination de la contribution des Ministères intéressés et la participation des services déconcentrés à toutes les étapes de la procédure de création d'une Aire Protégée.

Article 28

La procédure de création d'une Aire Protégée est fixée par voie réglementaire comportant plusieurs étapes y compris l'institution d'une protection temporaire et engage les parties prenantes concernées.

La création définitive d'une Aire Protégée est décidée par décret pris en Conseil de Gouvernement.

CHAPITRE II : CHANGEMENT DE STATUT ET DE LIMITES

Article 29

L'Aire Protégée peut faire l'objet d'un sur classement ou d'un déclassement, selon des critères bien déterminés.

Article 30

Le surclassement est un changement de statut faisant accroître l'importance des mesures de conservation affectant tout ou partie d'une Aire Protégée.

Article 31

Le déclassement est un changement de statut faisant diminuer l'importance des mesures de conservation affectant tout ou partie d'une Aire Protégée.

Article 32

L'idée de la nécessité de changement de statut peut provenir du Ministère chargé des Aires Protégées ou du gestionnaire de l'Aire Protégée.

Le gestionnaire de l'Aire Protégée, après consentement du Ministère chargé des Aires Protégées, procède à l'enclenchement du processus de changement de statut de l'Aire Protégée avec la prise en charge des coûts occasionnés par les activités opérationnelles.

Le Ministère chargé des Aires Protégées assure, en tant que Ministère de tutelle, la coordination de la contribution des autres Ministères et des autorités locales concernés par les étapes touchant des domaines d'activités relevant de leur responsabilité respective.

Article 33

Les modalités du changement de statut sont fixées par voie réglementaire.

Article 34

La décision de changement de statut se fait par voie de décret pris en Conseil de Gouvernement.

Article 35

En cas de changement de limites, celles-ci sont matérialisées par le gestionnaire de l'Aire Protégée conjointement avec les entités concernées.

TITRE IV : GESTION DE L'AIRE PROTEGEE

CHAPITRE I : ASPECTS INSTITUTIONNELS

Article 36

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 morales de droit public ou privées sous le régime de la gestion déléguée, conformément aux dispositions de la présente loi et des textes d'application.

Le contrat de délégation de gestion comporte en annexe un cahier des charges précisant les termes de la délégation, les droits et obligations des parties dont la consistance est déterminée par voie réglementaire.

La gestion des réseaux des Aires Protégées peut être déléguée par décret à des entités évaluées compétentes par le Ministère chargé des Aires Protégées.

Ces entités peuvent 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.

Article 37

Les missions essentielles du gestionnaire comportent notamment :

- la conservation et l'administration de manière durable de la diversité biologique et du patrimoine naturel et culturel ;
- la mise en oeuvre du plan d'aménagement et de gestion de l'Aire Protégée et la préparation de sa révision ;
- l'aménagement de l'Aire Protégée selon les prescriptions du plan et la mise en place d'infrastructures adéquates ainsi que la mise en oeuvre et le suivi des programmes de gestion ;
- la conclusion de conventions de gestion communautaires ;
- la conclusion de diverses conventions pour la mise en oeuvre et le suivi des programmes de gestion ;
- l'exercice de la surveillance et du contrôle de l'Aire Protégée visant à éduquer, prévenir, et sanctionner certaines activités qui ne sont pas conformes aux objectifs de l'Aire Protégée ;
- la pérennisation financière pour la gestion durable de l'Aire Protégée en collaboration avec le Ministère chargé des Aires Protégées.

Article 38

Les orientations principales de gestion et la coordination générale du Système des Aires Protégées de Madagascar relèvent du Ministère chargé des Aires Protégées 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 Aire Protégée ;
- 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 Aires Protégées ;
- le contrôle et l'appui technique à la gestion.

CHAPITRE II : REGLES D'UTILISATION MINIMALES DES RESSOURCES NATURELLES

Article 39

L'utilisation durable des ressources naturelles du Système des Aires Protégées de Madagascar s'applique à tous les statuts d'Aires Protégées. Toutefois, l'utilisation ne s'exerce pas au niveau du noyau dur de toute Aire Protégée et sur toute l'étendue de la Réserve Naturelle Intégrale, du Parc National, du Parc Naturel et de la Réserve Spéciale.

Menées conformément aux prescriptions législatives et réglementaires, aux dispositions du plan de gestion, du cahier des charges, du règlement intérieur et de la convention de gestion communautaire, les activités dans une Aire Protégée ainsi que la gestion des ressources naturelles renouvelables qui s'y trouvent sont toutefois réglementées en fonction du statut de l'Aire Protégée et des zones concernées.

Article 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 ainsi que les activités de production électrique sont permises selon le principe de cohabitation pour le cas des Aires Protégées de catégorie Paysage Harmonieux Protégé 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.

Article 41

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 activités économiques compatibles avec les objectifs de gestion d'une Aire Protégée sont encouragées et promues dans sa zone périphérique et, si appropriées, dans la zone tampon du Paysage Harmonieux Protégé et de la Réserve de Ressources Naturelles.

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.

L'accès à une Aire Protégée du Système des Aires Protégées de Madagascar y compris le survol à moins de mille mètres d'altitude au-dessus de ladite aire est soumis à réglementation.

Les recherches scientifiques, les éliminations d'animaux et de végétaux en vue de maintenir un écosystème, ne pourront être entreprises qu'avec la permission du gestionnaire et de l'autorisation du Ministère chargé des Aires Protégées.

Article 42

Les règles de gestion de l'Aire Protégée doivent faire prévaloir, autant que possible et en conformité avec les objectifs principaux de conservation de la biodiversité et d'utilisation durable des ressources naturelles, le respect des normes et des pratiques traditionnelles (Dina, fady, lieux sacrés forestiers, aquatiques ou autres) observées par les communautés locales concernées.

En outre, dans tous les statuts d'Aire Protégée, pour satisfaire les besoins vitaux des populations riveraines en cas d'urgence, de cataclysme naturel, ou pour le respect de leur tradition, et en l'absence de toute solution alternative, certaines activités ou prélèvements prohibés peuvent être autorisés à titre exceptionnel, en Conseil du Gouvernement, sur proposition du Ministère chargé des Aires Protégées et du gestionnaire de l'Aire Protégée.

Article 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.

Toute conclusion des contrats à caractère international ou de grande importance relève de la compétence 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.

Article 44

La fixation des conditions de réalisation de toute activité de recherche scientifique en faune et en flore dans l'Aire Protégée, relève de la compétence du Ministère en charge des Aires Protégées.

Les conditions d'utilisation et de bénéfice des résultats qui en découlent sont régies par la législation et la réglementation en vigueur et respectent le principe de partage équitable des bénéfices générés.

CHAPITRE III : OUTILS DE GESTION

SECTION I : PLAN D'AMENAGEMENT ET DE GESTION,

CADRE FONCTIONNEL DE PROCEDURE DE SAUVEGARDE,

CONVENTION DE GESTION COMMUNAUTAIRE ET CAHIER DES CHARGES

Article 45

En consultation avec les parties prenantes concernées, chaque Aire Protégée, sous la responsabilité du gestionnaire, est dotée d'un plan quinquennal d'aménagement et de gestion préétabli, d'une convention de gestion communautaire et d'un règlement intérieur.

En outre, les Aires Protégées publiques, en gestion déléguée, les Aires Protégées mixtes et les Aires Protégées agréées sont dotées d'un cahier des charges.

Article 46

Le plan d'aménagement et de gestion consiste en un document descriptif et détaillé indiquant les éléments constitutifs physiques et biologiques de l'Aire Protégée, son environnement socio-économique, les objectifs de gestion immédiats et à terme, la stratégie et les programmes d'aménagement et de gestion, ainsi que les indicateurs d'impact et l'estimation des besoins financiers sur une base quinquennale.

Il fixe également les mesures spécifiques et les restrictions propres à assurer la conservation de l'Aire Protégée.

Le Plan d'aménagement et de gestion des Aires Protégées publiques ainsi que tout outil stratégique de gestion doivent être approuvés par le Ministère chargé des Aires Protégées.

Les opérations relatives aux Aires Protégées au niveau régional et local ainsi que les objectifs de leur gestion sont à intégrer dans un référentiel de développement territorial.

Il comporte un plan de zonage complet indiquant le noyau dur d'un ou plusieurs tenants, la zone tampon et ses subdivisions potentielles : Zone d'Occupation Contrôlée (ZOC), Zone d'Utilisation Durable (ZUD), Zone de Service (ZS) ou Zone affectée à d'autres activités autorisées ainsi qu'une analyse de l'impact des activités menées dans ces zones sur l'Aire Protégée y compris, si nécessaire, la zone de protection et la zone périphérique selon les statuts.

Les modalités relatives à la réalisation du cahier des charges sont fixées par voie réglementaire.

Article 47

Le règlement Intérieur régit principalement les droits et obligations de tous visiteurs et de toute personne présente dans l'Aire Protégée ou qui la fréquente et porte notamment sur les éléments suivants :

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

Le plan de zonage et le règlement intérieur doivent faire l'objet d'une large publicité.

L'Aire Protégée communautaire est dotée d'un plan quinquennal d'aménagement et de gestion simplifié dont les modalités sont fixées par voie réglementaire.

Article 48

Le cadre fonctionnel de procédure de sauvegarde définit le processus par lequel les communautés potentiellement affectées participent à la création des Aires Protégées, tant à la détermination des mesures de sauvegarde nécessaires, qu'à l'exécution et au suivi des activités correspondantes.

Il fixe l'orientation générale, le processus et les principes de détermination des mesures de sauvegarde des intérêts des communautés et comprend un ensemble de directives à prendre en compte dans le processus de création d'Aires Protégées notamment dans les cahiers de charges environnementales.

Article 49

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

A cet effet :

-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 guide 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.

SECTION II : ZONAGE DES AIRES PROTEGEES

Sous- section I : Limites intérieures

Article 50

Une Aire Protégée est constituée d'un noyau dur et d'une zone tampon.

Article 51

Le noyau dur est une zone sanctuaire d'intérêt biologique, culturel ou cultuel, historique, esthétique, morphologique et archéologique, constituée en périmètre de préservation intégrale.

Toute activité, toute entrée et toute circulation y est restreinte et réglementée.

Article 52

La zone tampon est un espace, dans lequel les activités sont réglementées pour assurer une meilleure protection du noyau dur de l'Aire Protégée et garantir la vocation de chaque composante.

Peuvent faire partie d'une zone tampon, notamment les Zones d'Occupation Contrôlée (ZOC), les Zones d'Utilisation Durable (ZUD) et les Zones de Service (ZS) qui sont soumises à cahier de charges:

- la Zone d'Occupation Contrôlée (ZOC) désigne une zone habitée par des populations, située à l'intérieur de l'Aire Protégée existant antérieurement à sa création ;
- la Zone d'Utilisation Durable (ZUD) est un espace de valorisation économique où l'utilisation des ressources et les activités de production sont réglementées et contrôlées ;
- la Zone de Service est une zone destinée à l'implantation d'infrastructures touristiques, éducatives ou fonctionnelles ;
- Zone affectée à d'autres activités spécialement autorisées et déterminées par le Plan d'aménagement et de gestion.

Sous-section II : Limites extérieures

Article 53

Une Aire Protégée peut être entourée d'une zone de protection et d'une zone périphérique ou exclusivement d'une zone périphérique.

La zone de protection est la zone adjacente à l'Aire Protégée dans laquelle les activités de production agricole, pastorale et de pêche ou d'autres types d'activités sont menées de manière à éviter de provoquer des dommages irréparables dans l'Aire Protégée.

La zone périphérique est la zone contiguë à la zone de protection ou le cas échéant à la zone tampon, dans laquelle les activités humaines sont encore susceptibles de produire des effets directs sur l'Aire Protégée et réciproquement.

Toutes activités autres que celles déjà traditionnellement menées dans la zone périphérique doivent faire l'objet d'une approche concertée impliquant toutes les parties prenantes et le gestionnaire de l'Aire Protégée.

Les limites des différentes zones de l'Aire Protégée doivent être reportées sur les plans de repérage topographiques ainsi que sur les plans locaux d'occupation foncière là où il en existe.

Article 54

La zone de protection est déterminée par le décret de création de l'Aire Protégée, la zone périphérique par le Plan d'aménagement et de gestion.

Une obligation générale de surveillance, de veille et d'alerte sur les faits survenant dans ces zones qui sont susceptibles d'affecter l'intégrité d'une Aire Protégée incombe à son gestionnaire.

TITRE V : DISPOSITIONS PENALES

CHAPITRE I : INFRACTIONS

Article 55

Sans préjudice des infractions prévues notamment par la législation forestière, cynégétique, minière, halieutique et en matière de pêche, des ressources biologiques, de faune et de flore, constituent des infractions lorsque commises sur des sites dûment reconnus comme Aires Protégées :

1. Tout défrichement suivi d'incinération sans autorisation du Ministère chargé des Aires Protégées après avis conforme du gestionnaire ;
2. Tout défrichement sans incinération sans autorisation du Ministère chargé des Aires Protégées après avis conforme du gestionnaire ;
3. Tout feu intentionnellement allumé, provoqué ou par communication ;
4. Tout prélèvement ou toute altération d'animaux, de végétaux, de monuments ou de tout autre objet sans autorisation Ministère chargé des Aires Protégées après conforme avis du gestionnaire ;
5. Tout vol et recel de vol d'animaux, de végétaux, autres produits ou objets du site ;
6. Tout acte portant atteinte à l'intégrité physique de végétaux ou d'animaux ;
7. Tous sévices commis sur les animaux ;
8. Toute construction sans avis conforme du gestionnaire et du Ministère chargé des Aires Protégées ;
9. Toute activité extractive dans la Réserve Naturelle Intégrale, le Parc National et le Parc Naturel, la Réserve Spéciale et la Réserve de Ressources Naturelles ;
10. Toute activité extractive dans le Paysage Harmonieux Protégé sans avis conforme du gestionnaire et du Ministère chargé des Aires Protégées à l'exception du noyau dur ;
11. Toute extraction des produits des carrières et leurs dérivés ainsi que tout produit forestier non ligneux sans avis conforme du gestionnaire et du Ministère chargé des Aires Protégées ;
12. Tout abattage des produits forestiers ligneux sans autorisation du Ministère chargé des Aires Protégées après avis du gestionnaire ;
13. Tout abandon, dépôt, rejet, déversement, immersion de produits de toute nature susceptible de nuire à la qualité et à l'intégrité des composantes de l'environnement ;
14. Toute divagation d'animaux domestiques sans convention avec le gestionnaire ;

15. Toute destruction ou détérioration d'infrastructures sans avis conforme du gestionnaire et du Ministère chargé des Aires Protégées ;

16. Toute introduction de végétaux ou d'animaux sans autorisation du Ministère chargé des Aires Protégées après avis conforme du gestionnaire ;

17. Toute activité de pêche ou de chasse sans avis conforme du gestionnaire et du Ministère chargé des Aires Protégées ;

18. Tout apport de nourriture aux animaux sans autorisation du gestionnaire ;

19. Tout dérangement conscient ou toute perturbation d'animaux de quelque nature que ce soit ;

20. Tout camping, bivouac et caravanage sans autorisation du gestionnaire ;

21. Toute plongée sous-marine sans autorisation régulière du gestionnaire et toute chasse sous-marine sans avis conforme du gestionnaire et du Ministère chargé des Aires Protégées ;

22. Tout survol à moins de mille mètres d'altitude sans avis conforme du gestionnaire et du Ministère chargé des Aires Protégées ;

23. Tout refus d'obtempérer au contrôle ou aux ordres de l'agent habilité ;

24. Toute pénétration sans autorisation du gestionnaire ;

25. Tout captage d'eau sans avis conforme du gestionnaire et du Ministère chargé des Aires Protégées ;

26. Toute occupation illicite ;

27. Toute recherche scientifique non autorisée par le Ministère chargé des Aires Protégées ;

28. Tout pâturage et autres activités agricoles ou assimilées sans avis conforme du gestionnaire et du Ministère chargé des Aires Protégées ;

29. Tout transport ou vente de végétaux, d'animaux sauvages, ou de produits forestiers principaux ou accessoires, de produits de pêche et coraux provenant de l'Aire Protégée sans autorisation du Ministère chargé des Aires Protégées après avis conforme du gestionnaire ;

30. Toute détention de végétaux, d'animaux ou produits miniers, produits de pêche et autres provenant de l'Aire Protégée en vue d'une vente ;

31. Toute prise de vues ou tout tournage de film sans autorisation du Ministère chargé des Aires Protégées après avis conforme du gestionnaire;

32. Toute violation des prescriptions édictées par les textes réglementaires, les règlements intérieurs, les plans d'aménagement et de gestion, et les cahiers des charges pris en application de ceux-ci.

Article 56

Toute espèce de faune et de flore irrégulièrement détenue, transportée ou mise en vente surprise en dehors d'une Aire Protégée est présumée avoir été prélevée à l'intérieur de celle-ci. Il en est de même des substances minérales, des substances de carrière et des fossiles.

CHAPITRE II : PEINES

Article 57

Sont qualifiées de crime les infractions sur toute l'étendue de toute Aire Protégée prévues aux paragraphes 1, 2, 3, 4,9 et 10 de l'article 55.

Quiconque aura commis l'une de ces infractions sera puni des travaux forcés à temps et d'une amende d'Ar 100.000.000 à Ar 2.000.000.000.

Article 58

Les infractions commises dans l'une des circonstances ci-après sur toute l'étendue de toute Aire Protégée :

1- La nuit ;

2- par groupe ;

3- à l'aide des matériels sophistiqués ou motorisés ;

4- Avec violence, avec armes apparentes ou cachées

sont également qualifiées de crime et seront punies des travaux forcés à temps et d'une amende de Ar 100.000.000 à Ar 2.000.000.000.

Article 59

Quiconque aura commis, à l'intérieur du noyau dur de l'Aire Protégée, les infractions prévues aux paragraphes 5, 6, 7, 8, 11, 12 à 31 de l'article 55, sera puni d'un emprisonnement de cinq à dix ans et d'une amende de Ar 100.000.000 à Ar 2.000.000.000, sans préjudice de l'application des peines plus graves prévues par des lois spécifiques.

Article 60

Quiconque aura commis, à l'intérieur des zones tampon de toute Aire Protégée, l'une des infractions prévues aux paragraphes 5 à 8 et 11 à 31 de l'article 55, sera puni d'un emprisonnement de deux à cinq ans et d'une amende d'Ar 5.000.000 à Ar 20.000.000.

Article 61

La tentative du crime sera punie comme le crime lui-même. De même, la tentative du délit sera punie comme le délit lui-même.

Article 62

Sera puni d'une amende de Ar 100.000 à Ar 500.000 et d'un emprisonnement jusqu'à vingt-neuf jours au plus, ou l'une de ces deux peines seulement quiconque aura commis, l'infraction prévue au paragraphe 32 de l'article 55.

La suspension du contrat pour une durée n'excédant pas trois mois pour manquement grave à l'une de ses obligations essentielles par le gestionnaire de l'Aire Protégée peut être prononcée. Une mesure de mise en conformité par rapport au respect du contrat de délégation de gestion et du cahier des charges est édictée. A défaut du non-respect de ces mesures de conformité, le contrat de délégation sera résilié.

Article 63

Les co-auteurs, les complices et les receleurs sont punis des mêmes peines que les auteurs principaux et condamnés solidairement aux frais et dommages intérêts.

Article 64

Par exception aux dispositions relatives au sursis et aux circonstances atténuantes et sans préjudice de l'application de la législation sur la protection des enfants et des personnes handicapées, les peines prononcées pour les infractions prévues par la présente loi ne peuvent être assorties ni de circonstances atténuantes ni de sursis.

Article 65

Les armes, engins de pêche, véhicules ou bateaux, automobiles ou autres matériels de transport ayant servi à la chasse, à la pêche ou à toutes les activités interdites, sont confisqués et vendus selon des modalités déterminées par décret, ou mis en fourrière conformément à la législation en vigueur, selon le cas.

Toutefois, les wagons des chemins de fer, les aéronefs, les véhicules des sociétés de transport public échappent à cette règle ; les choses produites par toute infraction contenues dans ces véhicules sont débarquées et saisies conformément à la présente loi et à ses textes d'application.

CHAPITRE III : PROCEDURE DE CONSTATATION DES INFRACTIONS

Article 66

Dans le cadre de la présente loi, sont habilités à procéder à la constatation des infractions et à la recherche des auteurs :

1. Les agents du Service forestier assermentés ;
2. Les officiers de police judiciaires de droit commun ;
3. les fonctionnaires habilités par la législation en matière de Pêche ;
4. les agents habilités par l'autorité maritime ;
5. les fonctionnaires habilités par la législation en matière de mines et pétrole ;
6. les inspecteurs et contrôleurs des douanes habilités ;
7. et les autres agents habilités par la législation.

Article 67

Les agents énumérés à l'article 66 ne peuvent exercer la fonction de police judiciaire qu'après avoir prêté serment devant le Tribunal de Première Instance(TPI) territorialement compétent. Ils ne sont pas tenus de renouveler leur serment en cas de changement de lieu d'affectation.

Article 68

Toute personne qui n'a pas la qualité d'agent verbalisateur doit, en vertu de l'article 143 du Code de procédure pénale, conduire immédiatement les auteurs d'infraction pris en flagrant délit devant les agents verbalisateurs les plus proches prévus par l'article 66 ci-dessus avec un rapport circonstancié des faits.

Article 69

Toute personne ayant connaissance des infractions à la présente loi ainsi qu'à ses textes d'applications doit en aviser le Chef Fokontany ou son adjoint. Le Chef Fokontany rend compte à son tour à l'un des agents verbalisateurs le plus proche ou aux gardes d'Aires Protégées.

Article 70

Dans tous les cas d'infractions prévues par la présente loi, et commises dans les Aires Protégées, les techniciens du service des forêts ou du service de la pêche, établissent une fiche technique d'évaluation des dégâts après réception de la copie des procès-verbaux.

Si les procès-verbaux sont dressés par des agents verbalisateurs autres que ceux mentionnés à l'alinéa précédent, ces agents leur transmettent une copie pour l'établissement de la fiche technique d'évaluation.

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.

Article 71

Les procédures de droit commun sont applicables pour la constatation des infractions, la recherche des auteurs, l'arrestation, la garde à vue et les enquêtes ainsi que la saisine du tribunal.

En tant que de besoin, les fonctionnaires agents verbalisateurs peuvent requérir verbalement ou par écrit les forces de l'ordre pour leur prêter main-forte qui ne peuvent refuser leurs concours.

Article 72

Dans tous les cas d'infractions prévues par la présente loi, et commises dans les Aires Protégées, les agents verbalisateurs assermentés établissent des procès-verbaux incluant les fiches techniques d'évaluation des dégâts.

Article 73

Les agents énumérés à l'article 66 ci-dessus saisissent et mettent sous séquestre tous produits, plantes ou animaux constituant l'objet, le produit des infractions, les instruments ou les matériels ayant servi à commettre les infractions.

Toute perquisition opérée dans la présente loi se conforme aux règles de la procédure pénale en vigueur.

Article 74

Tous les animaux et végétaux, produits ou objets saisis, sont confisqués ou mis en fourrière, selon le cas, par les agents verbalisateurs.

Toutes les opérations font l'objet de procès-verbaux séparés. Ils font foi jusqu'à preuve contraire s'ils sont établis par deux agents verbalisateurs. Dans le cas contraire, ils ont valeur de simples renseignements.

Les Procès-verbaux sont établis en autant d'exemplaires que d'intéressés.

L'original est transmis immédiatement au Procureur de la République près le tribunal compétent après la clôture des opérations.

Article 75

Les agents énumérés à l'article 66 ci-dessus, ayant dressé procès-verbal d'infraction, défèrent au parquet de la juridiction compétente :

- tout individu ou groupe d'individus faisant volontairement obstacle à l'accomplissement de leur mission, d'une façon passive ou active, notamment en refusant de donner son identité, ou se livrant contre eux à un acte de rébellion selon la définition du Code pénal ;
- toute personne soupçonnée d'avoir commis une infraction punissable d'une peine privative de liberté, qu'il y ait ou non flagrant délit.

CHAPITRE IV : ACTIONS ET POURSUITES

Article 76

La juridiction compétente est celle du lieu du ressort de l'Aire Protégée, de la commission de l'infraction ou de l'arrestation des auteurs, dont la procédure de poursuite et de jugement obéit aux règles de droit commun.

Les agents verbalisateurs, sur autorisation du Procureur de la République près le tribunal compétent, procèdent dès la clôture des procès-verbaux à l'assignation de toutes les personnes concernées à comparaître devant le tribunal compétent.

L'assignation, établie au nom du Procureur de la République près le tribunal compétent, doit contenir entre autres la date, les noms et le domicile de l'agent verbalisateur, l'indication du tribunal compétent, ainsi que les jours et heure de l'audience, la qualification des faits délictueux et le visa des textes applicables pour les prévenus. Elle est individuelle et nominative.

24

CHAPITRE V : CONFISCATION ET VENTE DES OBJETS SAISIS

Article 77

La confiscation des animaux, végétaux et produits de l'infraction au profit de l'État représenté par le Ministère chargé des Aires Protégées est toujours prononcée et aucune restitution ne peut avoir lieu.

Article 78

Si l'affaire est pendante devant le tribunal, les animaux, les végétaux saisis sont confiés par ordre du Procureur de la République ou de l'Officier du Ministère Public, à l'Aire Protégée d'origine ou au centre de sauvegarde le plus proche.

Les autres produits ou objets saisis sont vendus par voie d'appel d'offres par l'Administration concernée, sur ordonnance du Président du tribunal saisi de l'affaire. Les recettes sont consignées à la caisse de dépôt et de consignation du trésor public jusqu'à la décision définitive de justice.

Article 79

Si les auteurs sont inconnus, les animaux, végétaux ou autres produits saisis de droit sont confisqués de droit au profit de l'Etat représenté par le Ministère chargé des Aires Protégées. La vente des produits et autres objets saisis se fait par voie d'appel d'offre diligenté par l'administration compétente conformément à la réglementation en vigueur.

TITRE VI : DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

Article 80

Des textes règlementaires sont pris en application des dispositions de la présente loi.

Article 81

Les textes législatifs ou règlementaires relatifs à chaque type d'écosystèmes ou secteur d'activités relevant des Aires Protégées demeurent applicables dans leurs dispositions non contraires à la présente loi et en cas de silence de celle-ci.

Notamment le régime forestier s'applique aux Aires Protégées forestières et celui des ressources halieutiques aquatiques et marines aux Aires marines protégées.

Article 82

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.

Article 83

Toutes dispositions antérieures contraires à celles de la présente loi sont et demeurent abrogées, notamment la loi n°2001/05 du 11 février 2003.

Article 84

La présente loi sera enregistrée et publiée au Journal Officiel de la République.

Elle sera exécutée comme loi de l'Etat.

Antananarivo, le 22 janvier 2015
LE PRESIDENT DE L'ASSEMBLEE NATIONALE,
LE SECRETAIRE,
RAKOTOMAMONJY Jean Max

ANNEXE A LA LOI
portant REFONTE DU CODE DE GESTION des AIRES PROTEGEES

ENONCE DE POLITIQUE

de GESTION des AIRES PROTEGEES

Considérant que l'Homme et l'Environnement sont indissociables et que la survie de celui-là est étroitement liée à la santé de l'environnement et au respect du patrimoine,

Que toute personne et la collectivité où elle vit, ont le devoir de respecter l'environnement,

Que l'Etat, avec la participation des Collectivités Territoriales Décentralisées, assure la protection, la conservation et la valorisation de l'environnement par des mesures appropriées,

Qu'il est dans la politique de l'Etat de créer et de gérer des Aires Protégées en vue de conserver le patrimoine naturel et culturel et qu'il en soit appuyé par ses partenaires,

Que suivant cette politique, des gestionnaires sont chargés d'établir, conserver et gérer, de manière durable, des Aires Protégées représentatives de la diversité biologique et du patrimoine naturel propres à Madagascar,

Qu'il convient, d'une façon générale, de favoriser la mise en place d'un Système d'Aires Protégées,

Que ces Aires Protégées, sources de fierté nationale pour les générations présentes et futures, doivent être des lieux de préservation, d'éducation, de récréation et contribuer au développement des communautés riveraines et à l'économie régionale et nationale,

Qu'il est important que la politique de gestion des Aires Protégées prévoie les contraintes et les opportunités liées à cette gestion et permette aux autorités compétentes de prendre des décisions quand le besoin s'en fait sentir,

Et conformément à la Constitution et à la Charte de l'Environnement,

L'énoncé de politique suivant est proposé :

1. Principes stratégiques :

Ils constituent les objectifs du Système des Aires Protégées.

La protection de l'intégrité écologique dans la création, la gestion et l'administration des Aires Protégées est une préoccupation essentielle. Le principe de durabilité écologique et celui de la durabilité d'utilisation des ressources naturelles doivent être mis en relief dans cette politique de conservation des Aires Protégées.

Cette protection doit se reposer sur de solides pratiques de gestion des écosystèmes et du patrimoine culturel dans les Aires Protégées, dans le strict respect des cadres institutionnel et légal existants ou à mettre en place.

Les Aires Protégées ne sont pas des îlots, mais font partie intégrante des écosystèmes et de paysages culturels. Les prises de décisions les concernant doivent être fondées sur la connaissance de l'ensemble de ces écosystèmes et de ces paysages. Les valeurs sociales et économiques environnantes sont aussi à considérer pour le développement durable et la diminution de la pauvreté moyennant des mesures d'accompagnement dans le sens du respect des objectifs des Aires Protégées.

Les décisions de gestion pour la mise en valeur de la biodiversité, s'appuient sur les meilleures connaissances disponibles et sur un large éventail de recherches, ainsi que sur un engagement à assurer une surveillance scientifique intégrée.

Les recherches effectuées au sein des Aires Protégées doivent profiter à l'Etat Malagasy, aux gestionnaires des Aires Protégées ainsi qu'aux communautés riveraines et contribuer largement à la valorisation de la biodiversité. Les conditions de recherches, d'utilisation et de bénéfice des résultats qui en découlent doivent être prévues formellement dans une convention acceptable par le Ministère chargé des Aires Protégées et pouvant être établie entre le gestionnaire de l'Aire Protégée et l'institution de recherche concernée. Le respect du principe de partage juste et équitable des bénéfices générés par les ressources naturelles, y compris par l'écotourisme est impératif.

L'éducation est un outil majeur de conservation. Eduquer c'est faire apprécier et faire comprendre la valeur du patrimoine naturel et culturel, et faire adopter des pratiques respectueuses de ce patrimoine en facilitant l'accès du public aux Aires Protégées et leur appréciation par la mise en place d'aménagements appropriés. Il s'agit de faire des Aires Protégées une fierté régionale et nationale et ce depuis l'école.

L'Homme et son environnement sont indissociables. L'orientation et la mise en valeur des Aires Protégées doivent tenir compte des modes de vie et des besoins des populations riveraines.

En tant qu'aires de récréation, d'appui majeur au développement du tourisme et à la création d'entreprises respectueuses de l'environnement et de lieux privilégiés de recherches biologiques, les Aires Protégées contribuent au développement économique et social, développement qui est aussi un facteur non négligeable de conservation.

En particulier, la gestion des Aires Protégées doit permettre le développement de l'écotourisme qui se caractérise par son souci de la conservation de la nature et ses retombées bénéfiques sur les populations locales, sans déculture. A cet effet, l'installation d'infrastructures écotouristiques doit être

compatible avec les impératifs liés à la conservation du patrimoine naturel et culturel national et sous réserve de l'accord préalable de l'entité gestionnaire de l'Aire Protégée.

2. Principes opérationnels :

Ce sont les moyens pour atteindre les objectifs précités.

La protection des Aires Protégées nécessite la collaboration de toutes les parties prenantes comme les organisations tant nationales qu'internationales, les établissements et institutions publics, notamment des ministères concernés, du secteur privé, des collectivités territoriales et des populations locales. Ces relations facilitent l'intégration régionale, les partenariats, les conventions de coopération, ainsi qu'un dialogue ouvert.

Etant donné que l'utilisation des terres adjacentes ou avoisinantes influent sur l'existence même des Aires Protégées ainsi que sur leur gestion, il est nécessaire de créer des liens entre ces entités afin d'encourager les activités écologiquement acceptables, et de décourager celles qui ne sont pas compatibles.

L'identification, la sélection, la désignation et la création des Aires Protégées d'importance nationale s'appuient sur des pratiques participatives, systématiques, rigoureuses, mises au point en concertation, et fondées sur les connaissances évolutives du milieu.

Les Aires Protégées sont identifiées en consultation avec les ministères concernés et les autorités territoriales, les populations locales et les autres intervenants.

Une protection temporaire peut être accordée à une aire en attendant la décision d'une protection définitive.

L'efficience de ce processus de création des Aires Protégées rend indispensable que le promoteur de l'Aire Protégée facilite ce processus.

A cette fin, les pratiques suivantes doivent être respectées :

- La mise à disposition du public des informations objectives, claires, précises, mises à jour, et pertinentes ;
- L'indication des enjeux relatifs à la politique nationale des Aires Protégées, à la législation et aux conventions internationales relatives aux Aires Protégées et à l'environnement ;
- La prise en compte des avis du public au niveau local et régional, notamment dans l'élaboration des plans de gestion, et les avis de l'administration au niveau régional et national pour sa validation est impérative ;
- Et la présentation périodique des rapports d'activités ainsi que de l'établissement des programmes.

Les plans de gestion des réseaux ou d'Aires Protégées sont essentiels et constituent un engagement envers l'administration pour la protection et l'utilisation durable de ces aires. Ils en précisent les objectifs de gestion de manière assez exhaustive et indiquent comment une Aire Protégée permet de mettre en valeur les ressources naturelles, culturelles et cultuelles de sa région. Ces plans doivent également spécifier le genre et le degré des mesures à prendre pour assurer l'intégrité écologique et la gestion durable des ressources naturelles, culturelles et cultuelles au niveau des Aires Protégées, définir le genre, le caractère et l'emplacement des services et des activités à mettre en oeuvre, et en identifier les cibles potentiels.

Les opérations relatives aux Aires Protégées au niveau régional et local ainsi que les objectifs de leur gestion sont à intégrer dans le schéma régional d'aménagement du territoire.

Des suivis et évaluations par l'Etat de la mise en oeuvre des plans de gestion quinquennaux sont à faire périodiquement. De même, le Standard de compétence élaboré est à exploiter afin que nos Aires Protégées répondent toujours à leurs critères d'origine et en même temps au contexte évolutif selon le cas.

La gestion durable du Système des Aires Protégées exige des ressources fiables et pérennes. La recherche de la pérennisation se fait par la diversification des sources de revenus. La diversification peut être obtenue par l'optimisation des ressources existantes via des Trusts funds, par l'institution d'un partenariat avec les opérateurs privés, les organismes nationaux et internationaux pour mobiliser les mécanismes de financement durables et innovateurs.

La garantie de l'effectivité de la mission des gestionnaires d'Aires Protégées passe par sa participation au processus de contrôle de l'application de la Loi régissant les Aires Protégées, en étroite collaboration avec les entités déjà habilitées à procéder à un tel contrôle, justifiant ainsi la nécessité de mettre en place des gardes d'Aires Protégées assermentés du Système des Aires Protégées.

Il doit également pouvoir pratiquer des activités génératrices de revenus, percevoir des droits et bénéficier, d'un soutien financier de l'Etat.

Annexe 2: CADRE D'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE POUR LA MISE EN PLACE D'UNE NOUVELLE AIRE PROTEGEE

Etapes	Actions	Activités	Documents	Lignes de l'étude d'impact environnemental	Politique de sauvegarde
SCHEMA GLOBAL D'AMENAGEMENT					
Etape préliminaire de protection	Etude de faisabilité	Inventaire rapide et/ou synthèse de toutes les connaissances	Document de présentation du site : Spécificité du site	Prendre en compte les éléments environnementaux à conserver : Biodiversité, patrimoine culturel, cadre de vie	
		Inventaire des types de pressions actuelles et potentielles, niveaux de dégradation		Evaluer la dimension écologique et socio-économique actuelle et potentielle des activités humaines	
		Occupations du sol et occupant		- Déplacement de population - Démographie et activités - Accès aux ressources	
		Activités existantes et opportunités de valorisation (TdG, lieux de culte, parcage de bœufs)		Identifier les enjeux par rapport aux référentiels et les alternatives environnementales probables sur : - La conservation de la biodiversité - La réduction de la pauvreté et l'utilisation durable des ressources - La conservation du patrimoine culturel	
		Etudes socio-économiques			
		Identification des parties prenantes		Faire l'inventaire des acteurs concernés	Identification participative des critères locaux pour le PAP, populations Recensement social des PAP, populations vulnérables, et communautés éligibles.
	Atelier scientifique	Identification des cibles de conservation et proposition des limites de la NAP	Carte		
	Consultations et engagement des autorités, services techniques et programmes de développement (sur l'initiative de création)	Niveaux des communes (Maires, conseillers communaux)	PV sur les décisions de consultation	Confirmer les enjeux et les alternatives prédefinies	
		Niveau région			
		Identification des droits coutumiers et des droits fonciers	Document d'inventaire des droits coutumiers et fonciers sur le territoire	Structure traditionnelle sur le plan politique, social et économique	
		Définir les objectifs de gestion du site avec les parties prenantes		Evaluer les scénarios de gestion	
		Vérifier la situation juridique	Certificat de situation juridique		

Etapes	Actions	Activités	Documents	Lignes de l'étude d'impact environnemental	Politique de sauvegarde
	Etude d'impact environnemental	Résumé et rédaction des enjeux et des impacts probables avec la prescription des alternatives globales	Rapport d'évaluation environnementale simplifiée	Rédiger les enjeux et impacts probables sur : - la conservation de la biodiversité - La réduction de la pauvreté et l'utilisation durable des ressources - La conservation du patrimoine culturel	
	Elaboration du schéma global d'aménagement		Document de schéma global d'aménagement : Première esquisse de limite, parties prenantes, mode de gestion potentiel de l'aire protégée		
<i>SOUMISSION DU DOSSIER AU MINENVEF</i>					
	Soumission du dossier au MinEnvEF (avec et surtout l'appui de la commission SAPM)	Décision du ministère			
	Mise en place du comité d'orientation et d'évaluation				
PLAN D'AMENAGEMENT					
Etape de création définitive	Consultations publiques	Niveau des communes, villages, hameaux	PV de consultations et de négociations	Mener des réunions informatives et argumentaires, discussions sur les enjeux et les options prédefinies pour avoir plus de détails	Diagnostic participatif (MARP) des restrictions potentielles/probables, des compensations adéquates et des bénéficiaires
	Discuter des structures de gouvernance			Niveau d'implication des parties concernées par la création de NAP Confirmer les options et élaborer les détails	
	Faire le zonage de la NAP			Tenir compte des enjeux et options choisies	
	Délimiter les zones potentielles pour le développement				
	Définir les règles minimales d'utilisation				
	Elaboration du Plan d'aménagement		Plan d'aménagement avec la délimitation concertée, les objectifs de gestion, la proposition de zonage et les règles de gestion		Identification définitive des zones et règles de gestion : Evaluation des restrictions réelles d'accès au ressources naturelles et des PAP
	Délimitation	Acquérir les coordonnées des limites concertées et établir la carte	Carte concertée des nouvelles aires protégées	- Situation foncière niveau communautaire - Accès aux ressources - Situation des carrières miniers après négociation avec les opérateurs miniers	

Etapes	Actions	Activités	Documents	Lignes de l'étude d'impact environnemental	Politique de sauvegarde
		Afficher les projets de délimitation dans les lieux publics Recueillir les réclamations et ajuster les délimitations		Proposer les options comme mesures de réduction des impacts Consulter le public sur ces alternatives	
	Avis du comité d'orientation et d'évaluation	Donner les avis techniques sur les projets de délimitation et des procès verbaux de consultation			
	Etude d'impact environnemental	Elaboration du Plan de Gestion Environnementale et Sociale (PGES)	Plan de gestion environnementale et sociale (PGES)	Analyse détaillée des enjeux et impacts probables Proposer les mesures d'atténuation concertées - Eliminer ou éviter les impacts négatifs - Réduire les impacts négatifs - Créer d'autres impacts bénéfiques pour contrebalancer en tout ou en partie les impacts négatifs ou mettre en valeur certains aspects Elaborer le PGES (visé par l'ONE avec délivrance de permis environnemental)	Identification définitive des mesures de compensation et des bénéficiaires : Plan de compensation et budget
	Gouvernance	Identifier les types de gouvernance possible		Niveau d'implication des parties prenantes concernées par la création d'AP Confirmation des choix et des mesures d'atténuation	Intégration des représentants des PAP dans les structures de co-gestion de la NAP
	Travaux de repérage			Suivre le PGES (par l'ONE)	
	Préparation du décret de création	Liste des points limites et la carte matérialisant ses limites géoréférencées Objectifs de gestion principaux Catégorie(s) de l'aire protégée	Décret de création	Mettre en place le système de suivi de l'AP	
	Publication du décret				Compensations réalisées avant l'officialisation du décret
	Immatriculation et bornage				

Annexe 3: SITUATION DE LA CREATION DES SITES DU SYSTÈME DES AIRES PROTEGEES DE MADAGASCAR (SAPM)

III I - AIRES PROTEGEES DU RESEAU DE MADAGASCAR NATIONAL PARKS (MNP)

N°	Sites	Surface (ha)	Régions	Statut juridique	Date de création	Gestionnaires
1	Andohahela	81 252	Toliary	PN	07.08.07	MNP
2	Andringitra	32 074	Fianarantsoa	PN	19.10.98	MNP
3	Baie de Baly	62 538	Mahajanga	PN	18.12.97	MNP
4	Bemaraha partie Sud	66 630	Mahajanga	PN	07.08.97	MNP
5	Isalo	86 567	Fianarantsoa	PN	19.07.62	MNP
6	Kirindy – Mitea	139 020	Toliary	PN	18.12.97	MNP
7	Mananara-Nord	23 029	Toamasina	PN	25.07.89	MNP
8	Mantadia	15 456	Toamasina	PN	Chgtlim. 07.08.02	MNP
9	Marojejy	55 560	Antsiranana	PN	19.05.98	MNP
10	Masoala	224 287	Ants/Toamasina	PN	02.03.97	MNP
11	Midongy du Sud	205 985	Fianarantsoa	PN	18.12.97	MNP
12	Montagne d'Ambre	28 658	Antsiranana	PN	28.10.58	MNP
13	Ranomafana	40 534	Fianarantsoa	PN	27.05.91	MNP
14	Zahamena	64 935	Toamasina	PN	07.08.97	MNP
15	ZombitseVohibasia	36 898	Toliary	PN	18.12.97	MNP
16	Ankarafantsika	136 607	Mahajanga	PN	07.08.02	MNP
17	Tsimanampesotsa	203 744	Toliary	PN	07.08.03	MNP
18	Tsingy de Namoroka	22 431	Mahajanga	PN	07.08.04	MNP
19	Iles Radama/Sahamalaza	24 087	Sava-Sofia	PN	Décret N°2007/247 du 19/03/07	MNP
20	NosyHara	125 523	Diana	Arrêté de mise en protection globale n°52005	20.12.2010	MNP
21	NosyTanikely	179	Diana		20.12.2010	MNP
22	Corridor Fandriana-Marolambo	194 289	Amoron'i Mania-VatovavyFitovinany		20.12.2010	MNP
23	Nosy Ve Androka	92 086	AtsimoAndrefana		20.12.2010	MNP
24	Mikea	184 640	AtsimoAndrefana		20.12.2010	MNP
25	Extension APMC KirindyMitea	17 330	Toliary		20.12.2010	MNP
26	Lokobe extension	120	Antsiranana		20.12.2010	MNP
27	Nosy Ve	1 965	AtsimoAndrefana		20.12.2010	MNP
28	Tsaratanana Future SAPM	87 168	Diana		20.12.2010	MNP
29	Bemaraha partie Nord	85 370	Mahajanga	RNI	01.06.66	MNP
30	Betampona	2 240	Toamasina	RNI	31.12.97	MNP
31	Lokobe	725	Antsiranana	RNI	31.12.27	MNP
32	Tsaratanana	49 185	Antsiranana	RNI	31.12.97	MNP
33	Zahamena	22 497	Toamasina	RNI	01.06.66	MNP
34	Ambatovaky	78 139	Toamasina	RS	28.10.58	MNP

35	Ambohitantely	4 944	Antananarivo	RS	12.02.82	MNP		
36	Analamazaotra	860	Toamasina	RS	21.06.70	MNP		
37	Analamerana	47 136	Antsiranana	RS	20.02.56	MNP		
38	Andranomena	8 171	Toliary	RS	28.10.58	MNP		
39	Anjanaharibe-Sud	27 926	Antsiranana	RS	28.10.58	MNP		
40	Ankarana	25 229	Antsiranana	RS	20.02.56	MNP		
41	BezahaMahafaly	4 200	Toliary	RS	04.06.86	MNP		
42	Cap Sainte Marie	6 300	Toliary	RS	24.10.62	MNP		
43	Forêt d'Ambre	5 354	Antsiranana	RS	28.10.58	MNP		
44	Kalambatritra	30 403	Fianar/Toliary	RS	24.04.59	MNP		
45	Mangerivola	12 504	Toamasina	RS	28.10.58	MNP		
46	Manombo	5 266	Fianarantsoa	RS	05.12.62	MNP		
47	Manongarivo	51 568	Antsiranana	RS	20.02.56	MNP		
48	Marotandrano	40 726	Mahajanga	RS	20.02.56	MNP		
49	NosyMangabe	596	Toamasina	RS	14.12.65	MNP		
50	Pic d'Ivohibe	3 638	Fianarantsoa	RS	16.09.64	MNP		
51	T. Analamaitsos	22 562	Mahajanga	RS	28.10.58	MNP		
52	Ambohijanahary	24 302	Mahaj/Toliary	RS	28.10.58	MNP		
53	Bemarivo	12 046	Mahajanga	RS	10.09.56	MNP		
54	Bora	4 052	Mahajanga	RS	20.02.56	MNP		
55	Kasijy	22 956	Mahajanga	RS	10.09.56	MNP		
56	Maningoza	5 973	Mahajanga	RS	20.02.56	MNP		
Surface Aires Protégées MNP				2.858.458 ha				
PN = Parc National								
RNI = Réserve Naturelle Intégrale								
RS = Réserve Spéciale								

II - NOUVELLES AIRES PROTEGEES depuis l'an 2005 (HORS RESEAU MNP)

N°	Site	Surface (ha)	Régions	Statut juridique	Promoteurs
2	Makira	372 179	ANALANJIROFO, SAVA, SOFIA	Décret de statut définitif	WCS
	Lokia- Manambato	248 425	SAVA (Daraina)	Arrêté de mise en protection globale n°52005 du 20 décembre 2010	Fanamby
3	Mantadia-Zahamena	373 033	ATSINANANA ALAOTRA MANGORO		CI
4	AnjozorobeAngavo	52 298	ANALAMANGA ALAOTRA MANGORO		Fanamby
5	Nord Ifotaky	22 281	ANOSY		WWF
6	Kodida	10 744	ANOSY		WWF
7	Ambatotsirongorongo	1 054	ANOSY		ASITY
8	Menabe-Antimena	211 147	MENABE		Fanamby/DURREL
9	Mandena	230	ANOSY		QMM
10	Sainte Luce	1 311	ANOSY		QMM
11	Tampolo	675	ANALANJIROFO		ESSA-Forêts
12	Bongolava	113 098	SOFIA		CI
13	Montagne des Français	6 113	DIANA		SAGE
14	Corridor Ambositra-Vondrozo	291 054	HAUTE MATSIATRA		CI

			VATOVAVY FITOVINANY AMORON'IMANIA ATSIMO ATSINANANA IHOROMBE		
15	Analalava Forêt Foulpointe	225	ATSINANANA	MBG	
16	Lac Alaotra	46 827	ALAOTRA MANGORO	DURREL	
17	Complexe Andreba	30	ANALAJIROFO	WCS	
18	Mahavavy-Kinkony	301 701	BOENY	ASITY	
19	Amoron'i Onilahy	158 195	ATSIMO ANDREFANA	WWF	
20	Allée des Baobab	320	MENABE	Fanamby	
21	Ranobe PK 32	168 500	ATSIMO ANDREFANA	WWF	
22	Massif de l'Ibity	5 961	VAKINANKARATRA	MBG	
23	Ambalabe / Alan'Ivohibe	3 117	ATSINANANA	MBG	
24	Complexe des zones humides de Mangoky Ihotry	221 907	ATSIMO ANDREFANA, MENABE	ASITY	
25	Forêt de Tsitongambarika	60 335	ANOSY	ASITY	
26	Ambohidena	814	ANALANJIROFO	Fanamby	
27	Ampanihy	1 139	ANALANJIROFO	Fanamby	
28	Andrafiameña Andavakoera	74 606	DIANA	Fanamby	
29	Bombetoka-Belemboka	71 943	BOENY	Fanamby	
30	Kalalao	1 522	ANALANJIROFO	Fanamby	
31	AMP Mitsio Tsarabanjina (Ankarea)	34 269	DIANA	WCS	
32	Ambia	20 706	ANDROY	WWF	
33	Angavo	42 760	ANOSY	WWF	
34	Ankodida	10 551	ATSIMO ANDREFANA	WWF	
35	Behara-Tranomaro	96 588	ANOSY	WWF	
36	Beompa	3 701	ANDROY	WWF	
37	Beteny	10 421	ANOSY	WWF	
38	Corridor entre Parcelles I et II d'Andohahela	18 240	ANOSY	WWF	
39	Ekintso	91 071	ANOSY	WWF	
40	Extension alamaiky Ampamalora	12 072	ATSIMO ANDREFANA	WWF	
41	Extension ala maiky Ankodida Tranomaro	9 954	ATSIMO ANDREFANA	WWF	
42	Extension alamaiky Ankodida Tsimelahy	12 003	ATSIMO ANDREFANA	WWF	
43	Marobasia	26 161	ANDROY	WWF	
44	Ranobe Bay	42 404	ATSIMO ANDREFANA	WWF	
45	Salary Bay (Soariake)	45 084	ATSIMO ANDREFANA	WWF	
46	Sud-Ouest Ifotaky	57 062	ATSIMO ANDREFANA	WWF	
47	Summit Tsaratanana - Ambohimirahavavy -Corridor Marojejy / A	229 268	SAVA-SOFIA	WWF	
48	Tirimena-Voaimongotse	7 483	ANDROY	WWF	
49	Vohidefo	5 056	ANDROY	WWF	
50	Vohimena	5 859	ANDROY	WWF	
51	Vohipary	3 705	ANDROY	WWF	
52	Petriky	126	ANOSY	QMM	
53	Beanka	17 133	MELAKY	BCM	
54	Sahafina	2 440	ATSINANANA	BCM	
55	Ambohidray	1 241	ALAOTRA MANGORO	ACCE	
56	Velondriake	109 645	ATSIMO ANDREFANA	BLUEVENTURE	
57	Nosivolo Marolambo	6 850	ATSINANANA	DURRELL	
58	Ambondro	7 058	MENABE	DURRELL	
59	Maromizaha	1 036	ALAOTRA MANGORO	GERP	
60	Tsinjoriaké	5 285	ATSIMO ANDREFANA	GIZ/PGME	
61	Fohisokina-Ambinanitelo	2 950	AMORON'IMANIA	MATE	
62	Vohibola	2 227	ATSINANANA	MATE	
63	Ambatofotsy	1 212	ALAOTRA MANGORO	MAVOA	
64	Analalava I - II	865	ALAOTRA MANGORO	MAVOA	

65	Ankorabe	81	ALAOTRA MANGORO		MAVOA
66	Beasina/Ampangananandehibe	709	ALAOTRA MANGORO		MAVOA
67	Mahialambo	355	ALAOTRA MANGORO		MAVOA
68	Mangabe	25 238	ALAOTRA MANGORO		MAVOA
69	Sahavoa	1 163	ALAOTRA MANGORO		MAVOA
70	Alan'Agnalazaha	2 418	ATSIMO ATSINANANA		MBG
71	Complexe Anadabolava	18 109	ANOSY		MBG
72	Complexe forestier Kalabenono	8 150	DIANA		MBG
73	Complexe forestier MakirovanaTsihomanaomby	5 283	SAVA		MBG
74	Forêt de Vohipaho/Ankarabolava	2 473	ATSIMO ATSINANANA		MBG
75	Forêt sacrée d'Analavelona	14 367	ATSIMO ANDREFANA		MBG
76	Oronjia (Orangea)	1 659	DIANA		MBG
77	Pointe à Larrée	4 417	ANALANJIROFO		MBG
78	Mahasoa	6 001	ATSIMO ATSINANANA		MICET
79	Site RamsarTorotorofotsy	9 764	ALAOTRA MANGORO		MITSINJO
80	Antrema	20 647	BOENY		PBCA
81	Takarindaona	686	ATSINANANA		Rakotoarisoa
82	Ankafoibe	158	ANALAMANGA		MBG
83	Massif d'Itremo	26 566	AMORON'I MANIA		RBG Kew
84	Ambodivahibe	11 222	DIANA		SAGE
85	AmbararataLonda	10 284	MENABE		SAHA
86	Andraketa	2 375	MENABE		SAHA
87	Soatanimbarry	2 262	MENABE		SAHA
88	Bemanevika	36 515	SOFIA		PEREGRINE FUND
89	Complexe TsimemboManambolomaty	62 745	MELAKY		PEREGRINE FUND
90	Mandrozo	15 145	MELAKY		PEREGRINE FUND
91	Antetezana	507	ANTSINANA		UNIVERSITE TAMATAVE
92	NosyAntsoha	9	DIANA		Lemuria Land Park
93	APMC NosyIranja - Ankazoberavina - Baie de russe (Ankivonjy)	35 374	DIANA		WCS
94	Iles Barren	4,317 km ²	MELAKY	Arreté interministériel spécifique n°30441/2014	Blueventures
95	Manjakatombo	8 130	VAKINANKARATRA	Arreté interministériel spécifique	VIF
Surface Nouvelles Aires Protégées Hors MNP		4.087.955 ha			
Surface totale des Aires Protégées du SAPM		6.946.412 ha			
SAPM = AP réseau MNP + NAP hors réseau MNP					

Annexe 4: Contrat de délégation de gestion de l'Aire Protégée

Contrat de délégation de gestion de l'Aire Protégée dénommée [nom de l'Aire Protégée]

Entre

Ministère chargé des Aires Protégées, représenté par [Madame] [Monsieur] (Nom et prénom), Directeur Général [chargé des Aires des Protégées.], agissant en qualité de Délégant, et dument habileté à cet effet.

Ci-après dénommée, le « **Délégant** »,

D'une part,

ET

[nom l'institution.] représenté par [Madame] [Monsieur] (Nom et prénom), [fonction] agissant en qualité de

Délégataire, et dument habileté à cet effet

Ci-après dénommée, le « **Délégataire** »,

D'AUTRE part,

LE DELEGANT ET LE DELEGATAIRE DESIGNES CONJOINTEMENT CI-APRES «Les Parties» ONT PREALABLEMENT DECLARE

En application et en respect de :

- la loi 2005-019 portant statut des terres
- la loi n° 2015-005 du 26 février 2015 portant refonte du Code de Gestion des Aires Protégées, notamment son **article 36**;
- du décret n° xxxxxx du xxxxxx portant création définitive de l'Aire Protégée dénommée xxxx sise dans la Région de xxxxxx, District de xxxx
- de l'arrêté n° xxxxxx du xxxx par lequel le Ministère chargé des Aires Protégées confie au xxxxxxxx la gestion de l'Aire Protégée xxxx, lequel s'engage à sa gestion efficiente et optimale dans le respect des normes. Le présent contrat de délégation de gestion auquel est annexé un cahier des charges est conforme aux orientations et répond aux exigences de la Politique Environnementale et Forestière en vue d'instaurer la bonne gouvernance des Aires Protégées.

Le présent contrat est établi dans une optique d'aménagement et de gestion durable de l'Aire Protégée

d'une part, et en vue de la mise en place des structures de gestion opérationnelles d'autre part.

Un cahier des charges précise les droits et obligations des parties.

CECI EXPOSE, IL A ETE CONVENU ET ARRETE CE QUI SUIT :

TITRE I. DISPOSITIONS GENERALES

Article 1 - Définitions

Sauf stipulations contraires, les termes et expressions employés dans le présent Contrat et le Cahier des Charges, y compris son exposé préalable, auront les significations qui leur sont attribuées ci-dessous

Aire Protégée : Territoire délimité, terrestre, marin, côtier, aquatique dont les composantes présentent une valeur particulière notamment biologique, naturelle, esthétique, morphologique, historique, archéologique, cultuelle ou culturelle, et qui nécessite, dans l'intérêt général, une préservation multiforme.

Cahier des Charges : Document détaillant les droits et obligations régissant la gestion de l'aire protégée

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.

Comité d'Orientation et de Suivi (COS) : Organe consultatif chargé d'assurer le suivi de l'exécution des actions découlant de la délégation de gestion.

Contrat : désigne le présent contrat de délégation de gestion y compris ses Annexes

Délégataire : la personne morale ou physique de droit public ou privé, gestionnaire délégué, à qui le Délégant confie la gestion d'une ou des aires protégées

Délégant : l'Etat, représenté par l'Administration en charge des aires protégées et/ou des ressources objet de la délégation, qui confie la gestion des aires protégées à une personne morale de droit public ou privé

Délégation de gestion: Contrat conclu par le Ministère chargé des Aires Protégées avec une personne publique ou privée, par lequel, il confie à celle-ci, la mission d'établir, conserver et gérer d'une manière durable une Aire Protégée de manière durable, pendant une période déterminée et dans les conditions prévues dans ledit contrat.

Dina : Ensemble de règles gouvernant la vie communautaire et définissant des règles sociales et/ou d'utilisation des ressources naturelles. Ces règles non écrites ne sont pas immuables et peuvent évoluer avec la coutume au rythme des sociétés locales qui les édictent et les utilisent.

Droits d'usage : sont définis comme des prélevements des ressources naturelles à des fins non commerciales pour satisfaire les besoins domestiques, vitaux ou coutumiers de la population locale résidente

Force Majeure : Seront considérés notamment comme cas de force majeure, les actes d'une autorité gouvernementale (y compris les retards ou omissions dus à celle-ci), tout sinistre provoqué par la nature, notamment, à titre indicatif et non limitatif, les inondations, tremblements de terre, ou épidémies, la maladie d'un salarié clé ainsi que tout autre cas de quelque nature qu'il soit, échappant raisonnablement au contrôle des parties.

- changements environnementaux, notamment les changements climatiques,
- La mise en œuvre des actions visant à éviter et/ou à interdire toute initiative présentant des dangers sérieux pour la santé humaine et/ou pour la biodiversité,
- la préparation et la mise en œuvre de mesures préventives et/ou curatives par rapport à toute dégradation imminente ou actuelle des milieux et des écosystèmes.
- l'appui à l'amélioration de la qualité de vie de la population par l'utilisation durable des ressources naturelles,
- l'intégration de la gestion de l'Aire Protégée dans les dynamiques locales, communales et régionales et les Schémas Régionaux et Nationaux d'Aménagement de Territoire,
- le développement et la mise en œuvre des différents mécanismes de pérennisation financière avec des différentes parties prenantes de l'Aire Protégée,

Le Délégué est responsable de l'Aire Protégée, et doit prendre les dispositions requises pour toutes interventions et infractions susceptibles portant atteinte à l'intégrité des ressources de l'Aire Protégée, et doit prendre les dispositions nécessaires afin de les éviter, entre autres : la patrouille, la surveillance, l'appui logistique et financière et la saisine des autorités compétentes.

Pour faciliter l'exécution de l'obligation de redevabilité envers l'Administration, il doit élaborer des Conventions de collaboration, respectivement avec chaque partenaire intervenant dans le site avant et après la mise en œuvre de gestion de l'Aire Protégée. Il sera appuyé par l'Administration qui déterminera le rôle et obligation des parties.

Le délégué assure le suivi de l'effectivité de la mise en œuvre des Plans d'Aménagement et du Cahier de charge des transferts de gestion antérieurs à la création de l'Aire Protégée, en collaboration avec les services déconcentrés du Ministère chargé des Aires Protégées.

L'accès, l'exploitation, l'utilisation des ressources naturelles biologiques et génétiques dans l'Aire protégée est soumis à des contrats et conventions avec l'Administration en charge des Aires Protégées et seront fixées par voies réglementaires en intégrant tous les acteurs concernés.

Article 9 - Obligations Techniques et administratives du Délégué

Elles consistent à :

Mener à terme le processus opérationnel de création définitive entre autres la finalisation de tous les documents de création et la sécurisation foncière.

Mettre en œuvre les activités élaborées dans le cahier de charges :

- Gérer de manière rationnelle les ressources affectées à l'Aire Protégée ;
- Rendre opérationnelles et pérennes la structure de cogestion et la gestion proprement dite de l'Aire Protégée ;
- Mener des activités d'information Education et de Communication au niveau international, national, régional et local auprès des populations riveraines de l'Aire Protégée pour intégrer l'Aire Protégée dans le tissu socio-économique local ;
- Procéder à la promotion du site par des publications, des brochures d'informations destinées aux touristes, aux scientifiques, aux écoles, aux chercheurs nationaux et internationaux ;
- Développer des programmes de recherche qui généreront des données et des informations nécessaires pour la gestion adaptive de l'Aire Protégée ;

- Initier la mise en œuvre des travaux de redressement des dégradations, en l'occurrence la fragmentation et procéder à la restauration écologique.
- Promouvoir les activités de développement socio-économique et culturel au profit de la population riveraine et maintenir l'identité culturelle de l'Aire Protégée
- Arrêter d'un commun accord le plan d'utilisation de recettes lors de la validation du Plan Annuel de Travail de l'Aire Protégée qui doivent faire l'objet d'un rapport annuel établi par le Délégué.

Article 10 - Activités de surveillance

- Le Délégué doit veiller à déployer un système efficace de surveillance de l'Aire Protégée pour maintenir son intégrité.
- Le délégué est tenu d'assurer la surveillance de l'Aire Protégée et de la zone de protection, avec la collaboration active des communautés locales.
- Il a pour obligation d'aviser l'administration forestière de tout danger menaçant l'intégrité du site aussitôt que possible.

Article 11 - Moyens d'action du délégué : Subdélégation et autres conventions

La subdélégation de gestion sur une partie de l'Aire Protégée est autorisée sur la base d'une convention approuvée par le Délégué. Toutefois, le Délégué demeure le seul responsable de tous les actes menés par le sub-délégué.

Il est tenu de procéder au suivi des activités du subdélégué et d'en rendre compte dans le Rapport Annuel.

La mise en concession de service est la démarche par laquelle une partie de la zone tampon de l'Aire Protégée est concédée à un organisme de droit public ou privé par le biais d'une Convention de concession. Toutefois, l'accord préalable du délégué est nécessaire avant la conclusion d'un contrat de concession par le délégué.

Par ailleurs, des Conventions avec toute personne physique ou morale peuvent être conclues par le délégué notamment pour exécuter des prestations de service, des appuis à la recherche ou des activités de formation.

Toute conclusion des contrats à caractère international ou de grande importance relève de la compétence du Ministère chargé des Aires Protégées.

Le Délégué doit obtenir l'avis préalable du Ministère chargé des Aires Protégées pour tout autre engagement lié à l'utilisation commerciale des ressources naturelles.

Article 12 - Quitus de gestion

Le Délégué n'est exonéré de sa responsabilité qu'après la validation du rapport technique final, l'apurement des biens et immobiliers et de la gestion financière de l'Aire Protégée et l'obtention d'un quitus délivré par le délégué à la fin du contrat.

Article 13 - Obligation Générale du Délégué.

Le délégué exerce ses prérogatives de puissance publique et son droit de regard sur l'Aire Protégée notamment :

- l'orientation principale de gestion et la coordination générale du Système des Aires Protégées de Madagascar, le suivi, évaluation, et appui technique à la gestion.
- la fonction régaliennes : les activités de contrôle et de suivi, la répression et la poursuite judiciaire infractions
- le déclenchement et l'appui de processus de la sécurisation foncière de l'Aire Protégée

- l'appui du délégué dans la finalisation des outils de gestion de l'Aire Protégée
- le suivi de la mise en œuvre effective des différents outils de gestion, entre autres le Plan de Travail Annuel, le Plan d'Aménagement et de Gestion, le Plan de Gestion Environnementale et Sociale, le Plan de Sauvegarde Sociale et les Plans de recherche et de conservation
- l'appui du délégué dans la résolution de difficultés relatives aux problèmes à dimensions intersectorielles
- l'approbation ou accord préalable de convention de concession et la conclusion de tout contrat à caractère commercial international et de grande importance
- le délégué assure la supervision de l'effectivité de la mise en œuvre des transferts de gestion identifié avant la création de l'Aire Protégée en collaboration avec les délégués.

Article 14 - Régime des Droits d'usage

L'exercice des droits d'usage réservé à cet effet dans la zone tampon est défini en fonction de la potentialité de ressources et les besoins des communautés et devra être conforme aux exigences du Plan d'aménagement de la zone tampon. Elle est régie par une convention signée entre le Délégué et le représentant de la population approuvée par le délégué.

Les droits d'usage peuvent être retirés à tout moment par l'Administration forestière conformément à la réglementation en vigueur. Dans ce cas, une consultation et l'accord préalable du Délégué sera nécessaire.

L'exercice des droits d'usage est une activité réglementée et doit s'exercer dans le cadre de la convention de gestion communautaire qui définit au moins la liste des produits permis, la quantité autorisée par famille ou collective. La mise en œuvre des droits d'usage exige l'acquisition des permis ou autorisations émanant des autorités compétentes après avis favorable du gestionnaire.

Article 16 - Transfert de gestion

Le transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables est mis en place en vue d'une gestion locale durable et sécurisée des ressources concernées. Les zones identifiées pour ces transferts de gestion de ressources naturelles renouvelables doivent être délimitées d'une manière participative et concertée durant le processus de création des Aires Protégées.

Pour les transferts de gestion des ressources naturelles renouvelables à vocation d'exploitation à but commercial, antérieurs à la création de l'Aire Protégée, les communautés de base agréées bénéficiaires du transfert de gestion ou les opérateurs privés sous-contractant avec ces communautés de base justifiant d'un droit acquis réglementaire sont maintenus dans leurs prérogatives pendant et après la création de l'Aire Protégée.

Conformément à la législation en vigueur, la communauté de base agréée, bénéficiaire du transfert de gestion peut établir un contrat de sous-traitance avec des personnes physiques ou morales pour la valorisation économique des ressources naturelles. Toutefois, en application des dispositions du COAP, le contrat de sous-traitance doit être validé par le gestionnaire de l'Aire Protégée et le Ministère en charge des Aires Protégées.

Article 15 - Poursuite des infractions pénales

La poursuite des infractions pénales commises à l'intérieur de l'Aire Protégée demeurent du ressort de l'Etat.

Le Contrat ne peut être modifié que par voie d'avenant écrit et conclu entre les parties.

Toutes les clauses contractuelles non modifiées par avenant demeurent applicables de plein droit.

TITRE IV. REGIME FINANCIER

Article 17 - Financement de l'Aire Protégée

Les modalités de perception, d'utilisation et de répartition des droits perçus dans le cadre de la gestion de l'Aire Protégée, entre autres droits d'entrée, droits de recherche, droits de propriété intellectuelle, droits de filmage sont fixés par voie réglementaire. Les recettes obtenues et le plan d'utilisation de celles-ci doivent faire l'objet d'un rapport annuel établi par le Délégué.

Diverses sources de financement concourent au fonctionnement de l'Aire Protégée. Les ressources correspondantes à chaque activité menée par le Délégué et leur provenance doivent figurer dans le Plan de Travail Annuel.

Les deux parties peuvent procéder à la prospection et à la recherche de financement pour assurer la pérennisation financière de la gestion de l'Aire Protégée.

Toutefois dans le cadre d'une transparence totale, l'utilisation de financement acquis avant l'établissement du contrat ou durant la période du contrat, devrait faire l'objet d'une réunion annuelle avec tous les partenaires œuvrant dans l'Aire Protégée.

Tout accord de financement sur l'utilisation des ressources naturelles de l'Aire Protégée doit avoir au préalable l'aval du Délégué et une copie de l'accord lui sera transmise.

La délégation de gestion des Aires Protégées donne droit au Délégué de recevoir une part de montant alloué par tous partenaires financiers, dont le montant sera déterminé de commun accord entre les deux parties.

Ledit montant sera consacré entièrement par le Délégué à assurer ses activités dans l'exercice de ses fonctions régaliennes relatives à l'Aire Protégée.

La mobilisation, le transfert et la gestion des donations et fonds sont régis par les procédures propres du Délégué et du donneur.

Article 18 - Investissements et acquisitions

La destination de tous biens immobiliers, à l'issue du mandat du Délégué, fera l'objet d'un arrangement entre le Délégué et le Délégué suivant les procédures préalablement définies avec les bailleurs.

Le Délégué doit effectuer un inventaire systématique de tous les biens immobiliers acquis et qui seront répertoriés dans un registre approprié, lequel est présenté lors des séances de suivi du Délégué.

Les parties sont copropriétaire des droits et ressources générées par la valorisation des ressources de l'Aire Protégée objet de convention.

TITRE V. TITREDU SURVOL DES AIRES PROTEGEES

Article 20 - Survol aérien

Conformément aux dispositions de l'article 41 alinéa 3 de la loi 2015-005 du 26 février 2015 portant refonte du Code de gestion des Aires Protégées, et le Code Malagasy de l'aviation civile, du décret 2008-190 portant réglementation

TITRE III. MODIFICATIONS DU CONTRAT

Article 16 - Forme de modification

de la Navigation aérienne et l'arrêté n° 3889-DGTP/DAM/A du 21 octobre 1970 fixant les zones interdites, l'accès à une Aire Protégée du Système des Aires Protégées de Madagascar y compris le survol à moins de mille mètres d'altitude nécessite préalablement l'avis conforme du déléataire du site et des autorisations respectives de l'Aviation Civile de Madagascar (ACM) et du Ministère chargé des Aires Protégées conformément à la réglementation en vigueur. La demande est faite par le pilote directement au siège de l'Aire Protégée accompagnée par le plan de vol.

L'octroi de l'autorisation de survol d'une Aire Protégée dans le cadre d'acquisitions géophysiques aéroportées et les conditions y afférentes sont déterminés sur la base de prescriptions environnementales visant à éviter, réduire ou compenser les perturbations éventuelles liées aux passages d'aéronefs. Ces prescriptions environnementales sont celles prévues par les dispositions en matière d'aviation civile en vigueur et conformément aux dispositions légales et réglementaires relatives aux études d'impact environnementales.

La demande est à adresser directement au siège du Ministère chargé de l'Aire Protégée accompagnée du permis environnemental.

TITRE VI. DES ACTIVITES DE RECHERCHE AU NIVEAU DE L'AIRE PROTEGEE

Article 21 – Autorisation de recherche

Conformément à l'article 41 alinéa 1 et 4 de la loi 2015 – 005 du 26 février 2015 portant refonte du Code de gestion des Aires protégées, toute recherche scientifique en faune et en flore dans une Aire Protégée nécessite l'avis du déléataire et de l'autorisation du Ministère chargé des Aires Protégées.

Toutefois l'obtention de l'autorisation de recherche du Ministère chargé des Aires Protégées nécessite l'avis favorable du comité scientifique ad hoc composé de représentant des Ministères concernés par le type de recherche, après l'avis favorable du déléataire de l'Aire Protégée concernée.

Les modalités de mise en œuvre sont définies dans le cahier de charges.

TITRE VII. SUIVI ET CONTROLE DE L'EXECUTION DU CONTRAT

Article 22 - Conditions matérielles

Le Déléataire est tenu de faciliter le suivi et l'évaluation de ses activités par le Délégué.

Article 23 - Conditions techniques

Le Délégué effectue le suivi de la mise en œuvre et l'évaluation des activités menées par le déléataire dans les conditions prévues par le cahier des charges.

Des orientations et des recommandations destinées au Délégué sont tirées des résultats des missions de suivi ou d'évaluation pour la bonne réalisation du contrat.

Article 24 - Réunion annuelle

Une réunion du Comité d'Orientation et de Suivi de l'Aire Protégée est organisée une fois par an, sur convocation de son Président, pour délibérer sur le rapport technique et financier annuel et le plan annuel de travail présentés par le Délégué. Cette réunion est mise à profit par les parties pour échanger de façon approfondie leurs vues sur les données et les indicateurs ainsi que sur les prévisions pour l'année suivante présentés par le déléataire.

Article 25 - Réunion extraordinaire

Chaque partie aura la faculté de proposer la convocation de toute réunion utile à la bonne gestion de l'Aire Protégée.

Article 26 - Rapports périodiques et annuels

Le Déléataire s'engage à communiquer au Délégué le Rapport annuel et le Plan de Travail Annuel, aussitôt après leur approbation par le Comité d'Orientation et de Suivi.

Toutefois, des rapports spéciaux sont établis pour rendre compte d'événements exceptionnels.

Le Rapport Annuel doit être élaboré conformément au modèle fourni au Cahier des charges.

TITRE VIII. SANCTIONS

Article 27 - Définition et hiérarchie des sanctions

Le Délégué peut prononcer les sanctions suivantes en cas de manquement du Déléataire à ses obligations:

- La suspension, pour une durée de trois mois maximum, de l'exécution d'une ou plusieurs activités sur lesquelles la performance du déléataire est jugée défaillante par rapport aux objectifs fixés ;
- La suspension du contrat pour une durée n'excédant pas trois mois pour manquement grave à l'une de ses obligations essentielles par le déléataire ;
- La résiliation de plein droit du contrat en cas de manquement d'une particulière gravité ou présenter un caractère récurrent, de nature à compromettre la sécurité, la continuité du service public ou la bonne gestion de l'Aire Protégée.

L'application de chaque type de sanction est précédée d'une mise en demeure, par lettre recommandée avec accusé de réception, précisant l'ensemble des manquements constatés, resté sans effet à l'expiration d'un délai d'un mois.

Le Déléataire n'est pas responsable pour un retard ou défaut d'exécution du contrat lorsque ce retard ou défaut résulte d'un cas de force majeure ou du manquement du Délégué à ses obligations contractuelles.

TITRE IX. FIN DU CONTRAT

Article 28 - Causes de fin de contrat

Le Contrat prend fin :

- à l'expiration de son terme normal ;
- en cas d'annulation juridictionnelle, ou de résiliation résultant d'une décision juridictionnelle ;
- en cas de résiliation pour faute du Délégué dès lors que cette inexécution n'est pas justifiée et que le Délégué, mis en demeure par lettre de respecter ses obligations, ne s'est toujours pas acquitté de celles-ci ou n'a pas fourni d'explication valable à l'expiration d'un délai de 90 jours à compter de l'envoi de cette lettre selon les modalités
- en cas de résiliation pour motif d'intérêt général de l'Etat
- en cas de résiliation pour force Majeure ;
- en cas de résiliation d'un commun accord.

S'il advenait qu'un cas de force majeure persiste, chaque partie contractante peut unilatéralement mettre fin au contrat, sans indemnité, moyennant une notification

par écrit. La cession du présent contrat entraîne la résiliation du contrat et est considérée comme une faute grave du Délégataire.

Article 29 - Effets de la fin du contrat

Le Délégant a la faculté, de prendre, durant les 8 mois précédent le terme normal du contrat, toutes mesures de nature à assurer la continuité de la gestion de l'Aire Protégée.

Un procès-verbal de sortie des lieux est établi au terme du contrat, ou dans un délai de trente(30) jours à compter de la notification du prononcé de la résiliation du contrat.

Dans le cas où la résiliation intervient d'un commun accord, les parties conviennent de toutes mesures utiles découlant du retrait du délégué.

En cas de désaccord sur l'établissement de l'état des lieux de sortie, un expert indépendant est désigné d'accord -parties.

Article 34 - Règlement des différends nés entre les parties

Les parties s'efforcent de régler à l'amiable tout différend survenu à l'occasion de l'exécution du présent contrat. En cas d'échec, la partie la plus diligente saisit la juridiction compétente.

Fait à Antananarivo, le

en cinq (5) exemplaires.

Le Délégant

Le Délégataire

TITRE X. PREVENTION ET REGLEMENT

DES LITIGES INTERNES A L'AIRE PROTEGEE

Article 30 - Procédure amiable et contentieuse de règlement des litiges

Le Délégataire s'efforce de résoudre par ses propres moyens les problèmes de nature sociale et ceux ayant des implications intersectorielles rencontrés dans la gestion de l'Aire Protégée. En cas d'insuccès, il saisit le Délégant pour entreprendre des démarches conjointes y compris la saisine de la juridiction territorialement compétente.

TITRE XI. DISPOSITIONS FINALES

Article 31 - Formes de notification

Toute notification doit être faite par écrit aux représentants désignés :

- soit par courrier ordinaire ou courrier électronique, pour les communications simples ;
- soit par lettre recommandée avec demande d'accusé de réception, pour les communications auxquelles les Parties entendent conférer un caractère officiel.

Article 32 - Règles de confidentialité

Les parties se reconnaissent tenues au secret professionnel et à l'obligation de discréption pour tout ce qui concerne les faits, les informations, études et décisions dont leurs agents auront connaissance au cours de l'exécution du contrat, à l'exception des faits connus de tous ou qui doivent être divulgués afin que le présent contrat puisse être réalisé.

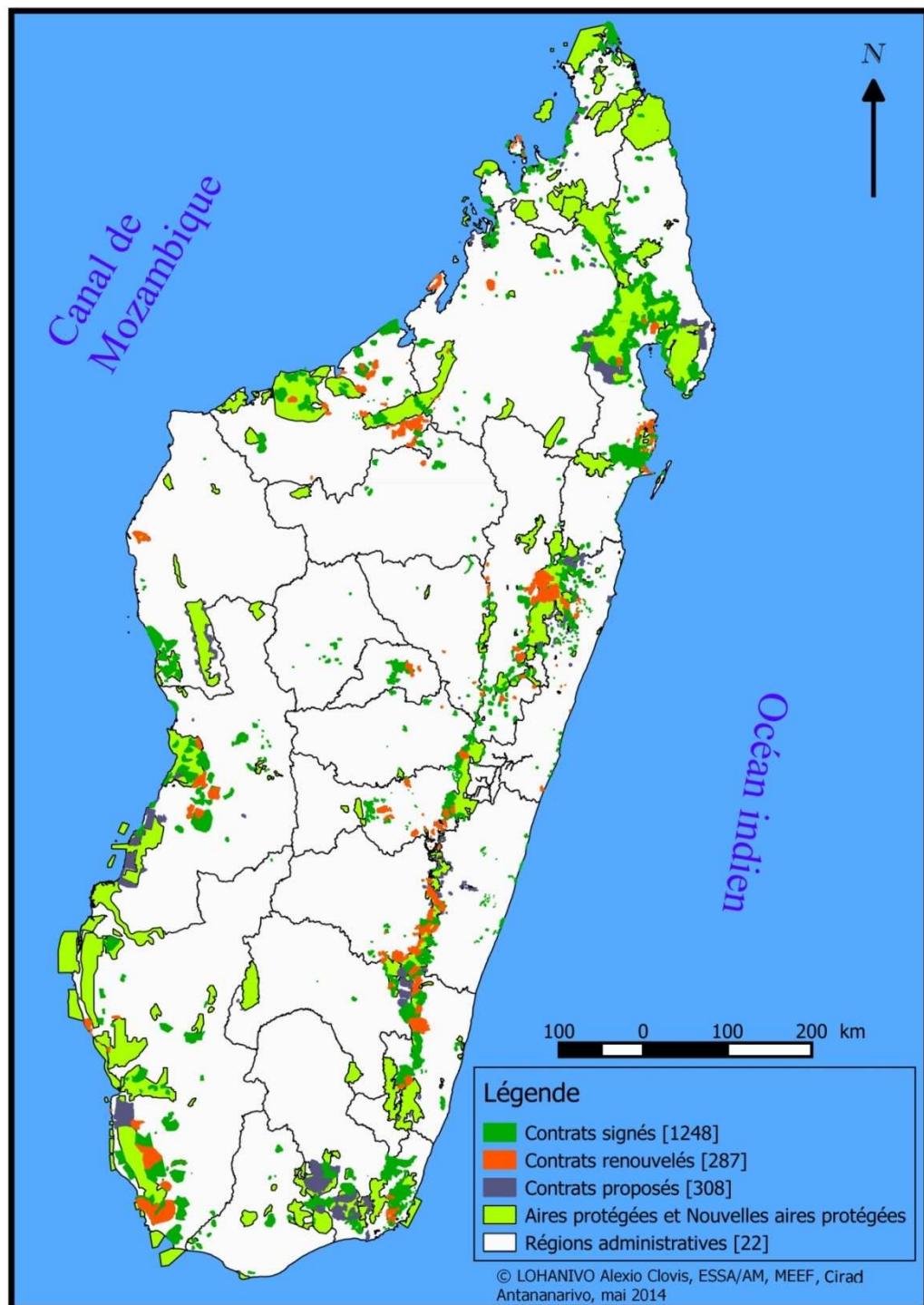
Les parties s'engagent à garder comme confidentiels tout document ou toute information dont ils ont pu avoir connaissance au cours de la préparation du présent contrat ou dont il pourrait avoir connaissance au cours de l'exécution de ce dernier, et à faire respecter ces obligations par l'ensemble de leurs personnel sauf si le Délégataire est obligé de divulguer ces informations en application d'une obligation légale ou réglementaire, ou d'une décision judiciaire ou administrative.

Article 33 - Indépendance des clauses

Si l'une des stipulations du contrat est déclarée nulle ou inapplicable, ou fait l'objet d'une requalification par un tribunal, ladite stipulation sera réputée non écrite et les autres stipulations du contrat continueront à produire tous leurs effets.

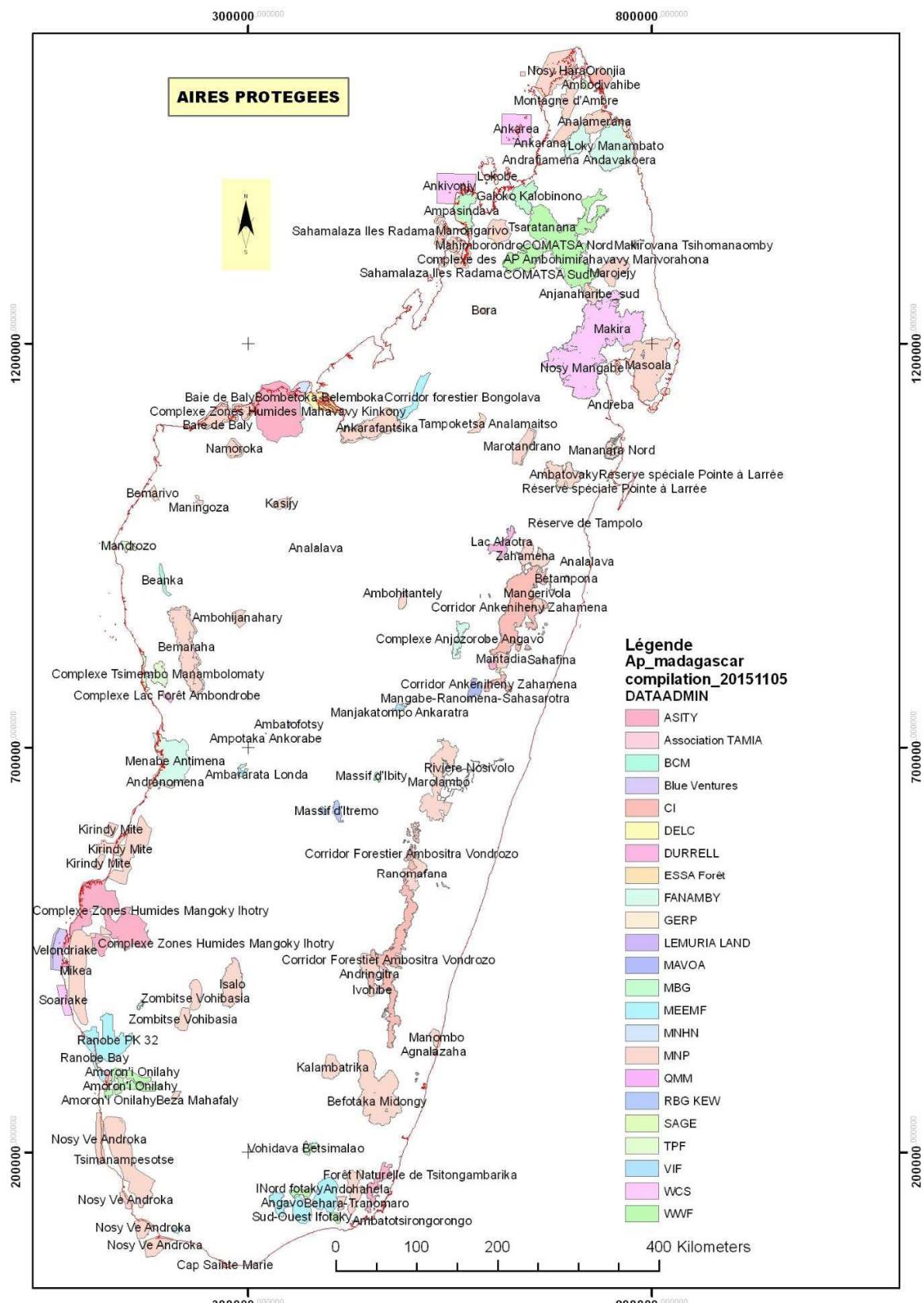
Les parties négocient de bonne foi pour convenir d'une clause mutuellement satisfaisante, valable et conforme à l'intention initiale des parties, en remplacement de la stipulation du contrat déclarée nulle ou non applicable.

Annexe 5: Répartition des contrats de transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables



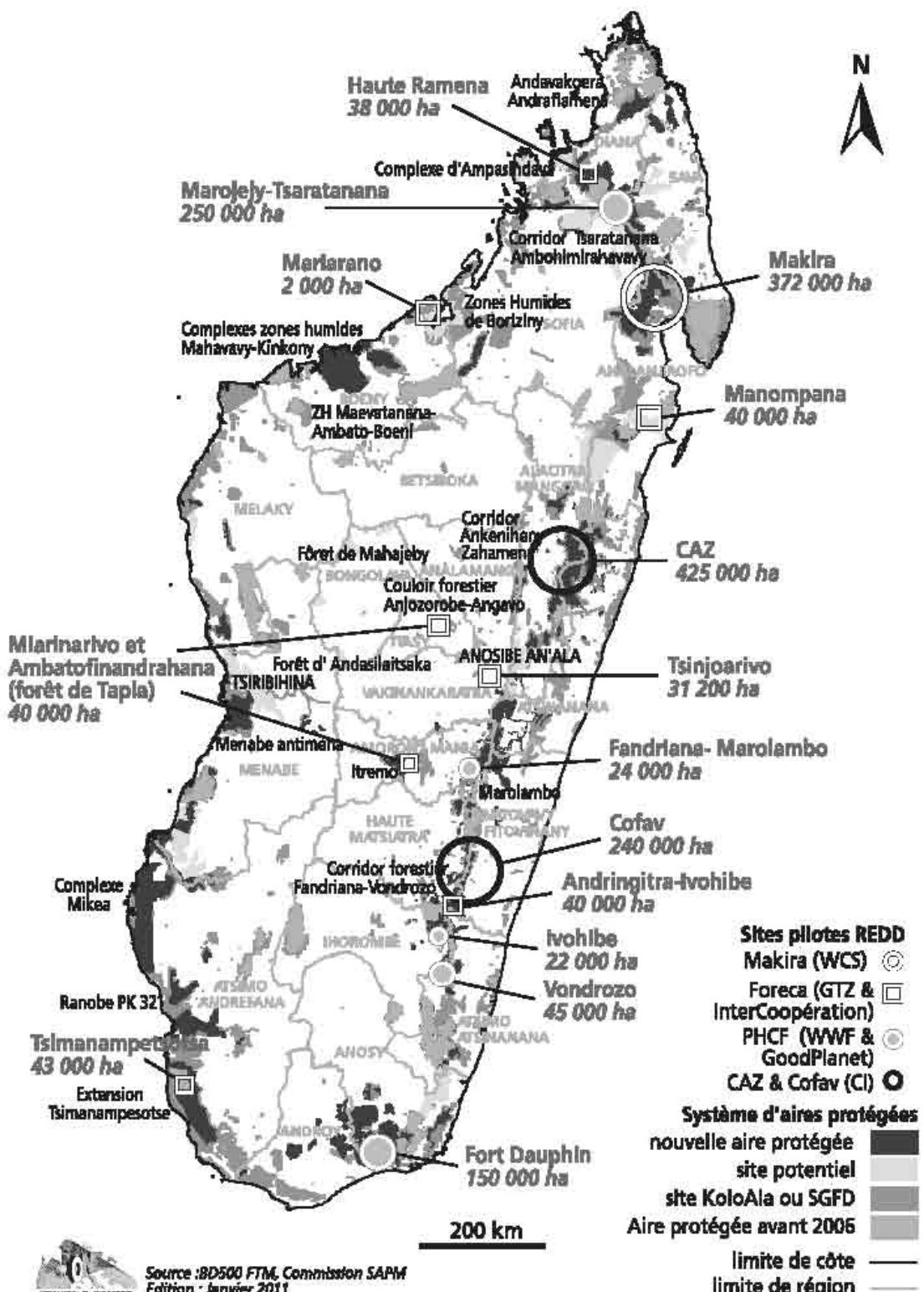
Source : LohanivoAlexio Clovis, ESSA/AM, MEEF,Cirad Antananarivo, mai 2014

Annexe 6 : Carte représentant les Aires protégées terrestres de Madagascar

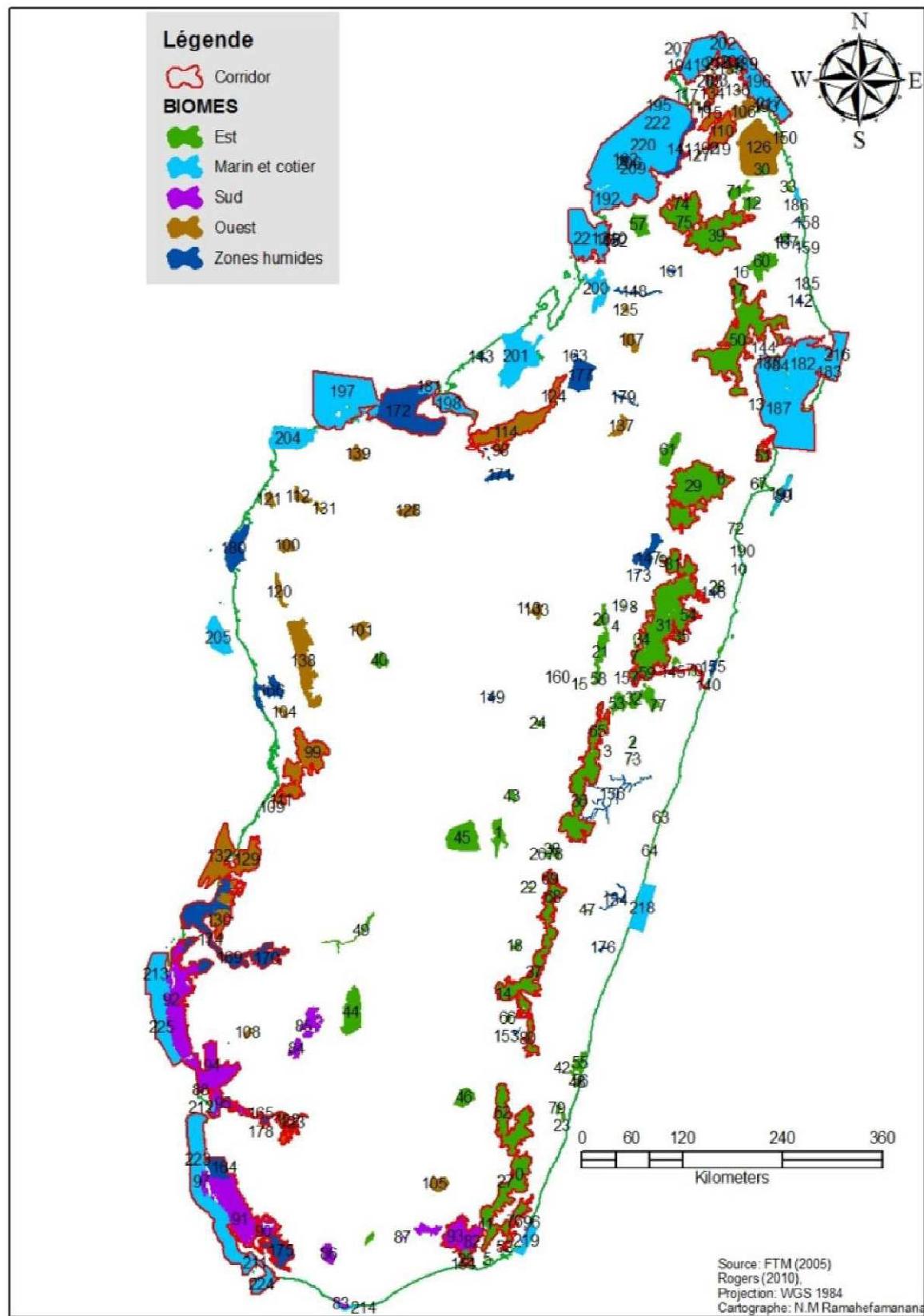


Source : Compilation _20151105 DATAADMIN

Annexe 7: Les sites pilotes REDD et le système des aires protégées de Madagascar

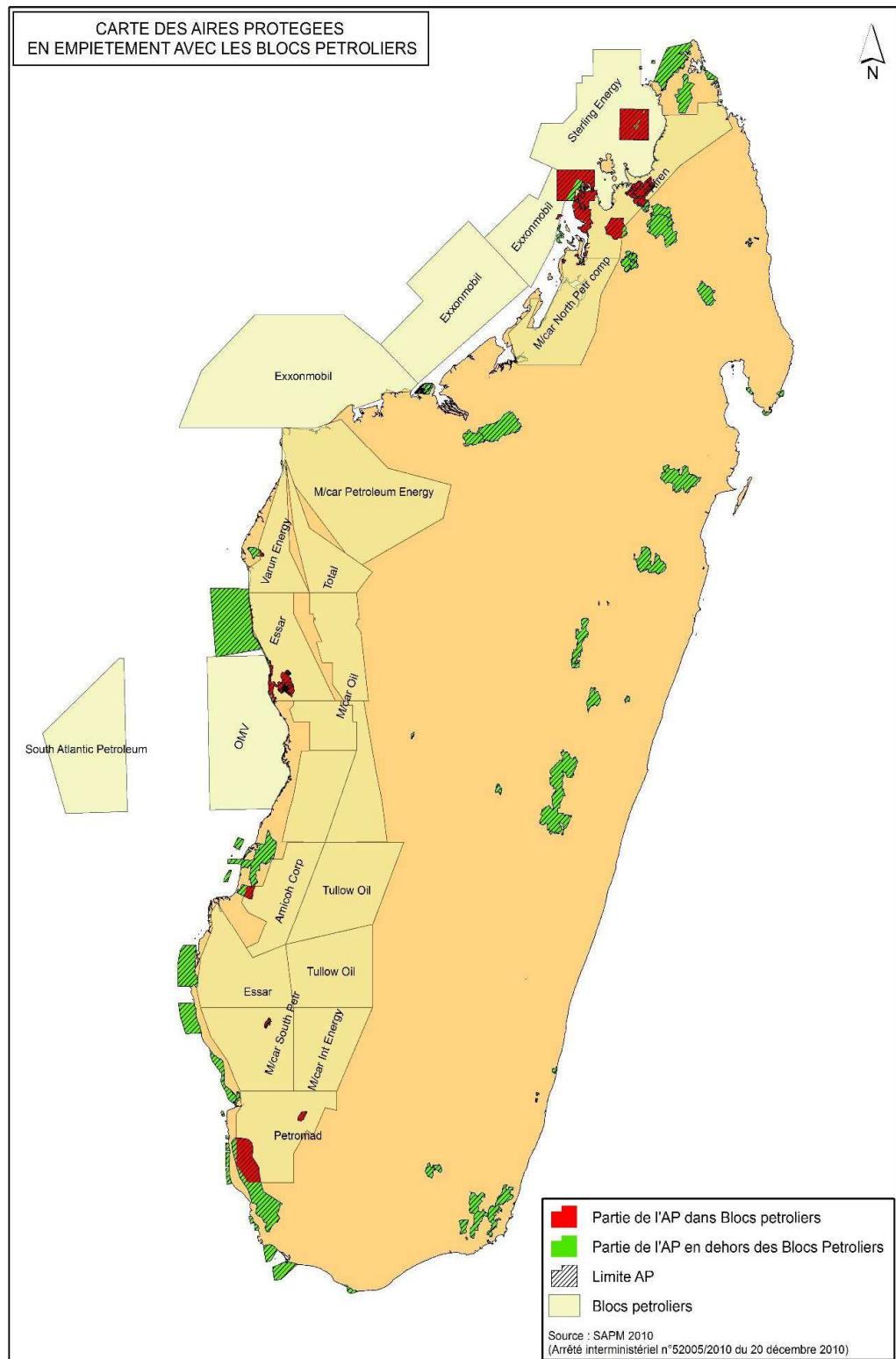


Annexe 8: Corridors hotspots de Madagascar



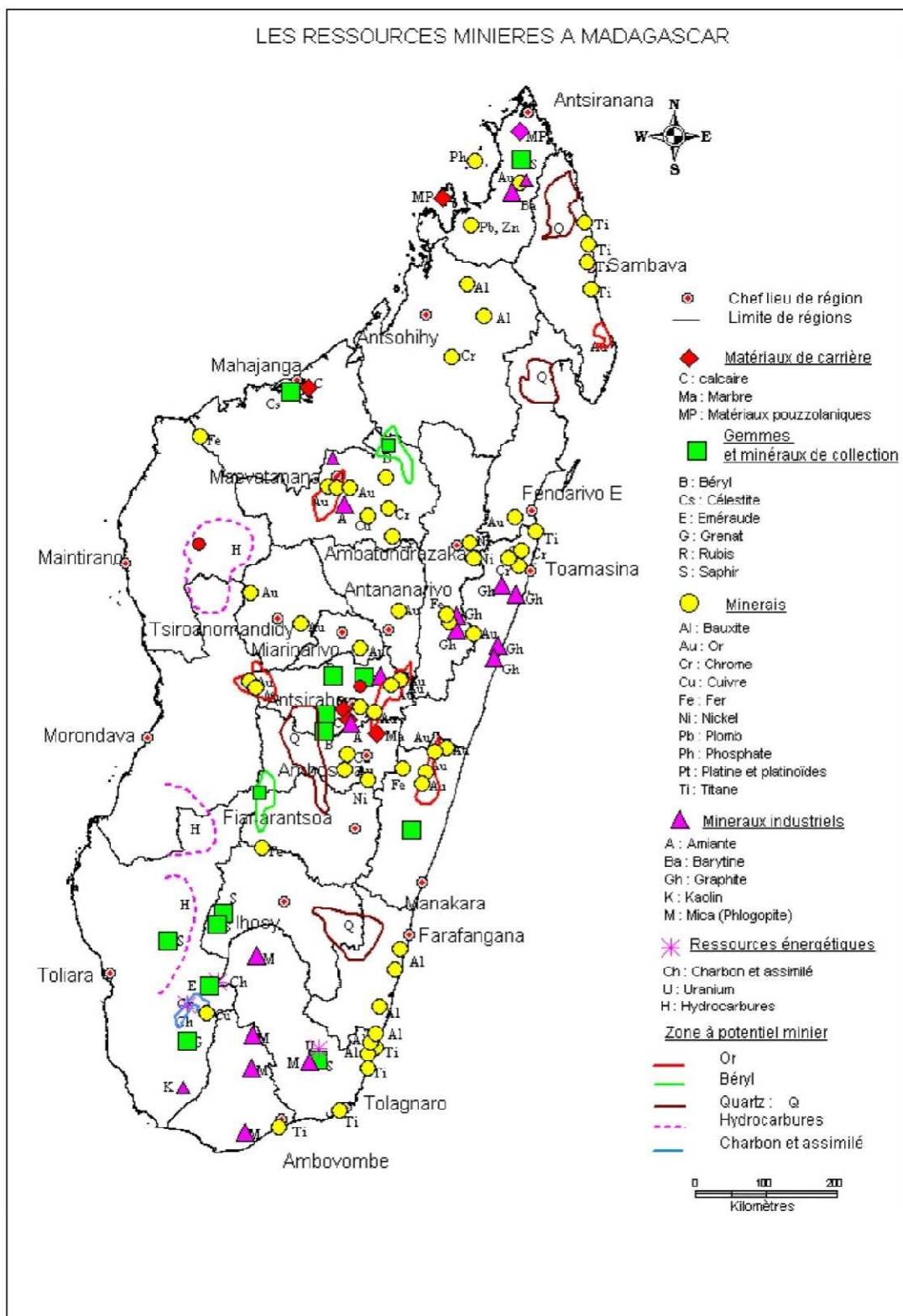
Source : FTM 2005, Roger 2005, Projection WGS 1984 Cartographe :N M RAMAHEFAMANANA

Annexe 9: Cartographie de superposition des Aires Protégées et blocs pétroliers



Source :Stratégie et Plans d'Actions Nationaux pour la Biodiversité 2015-2025

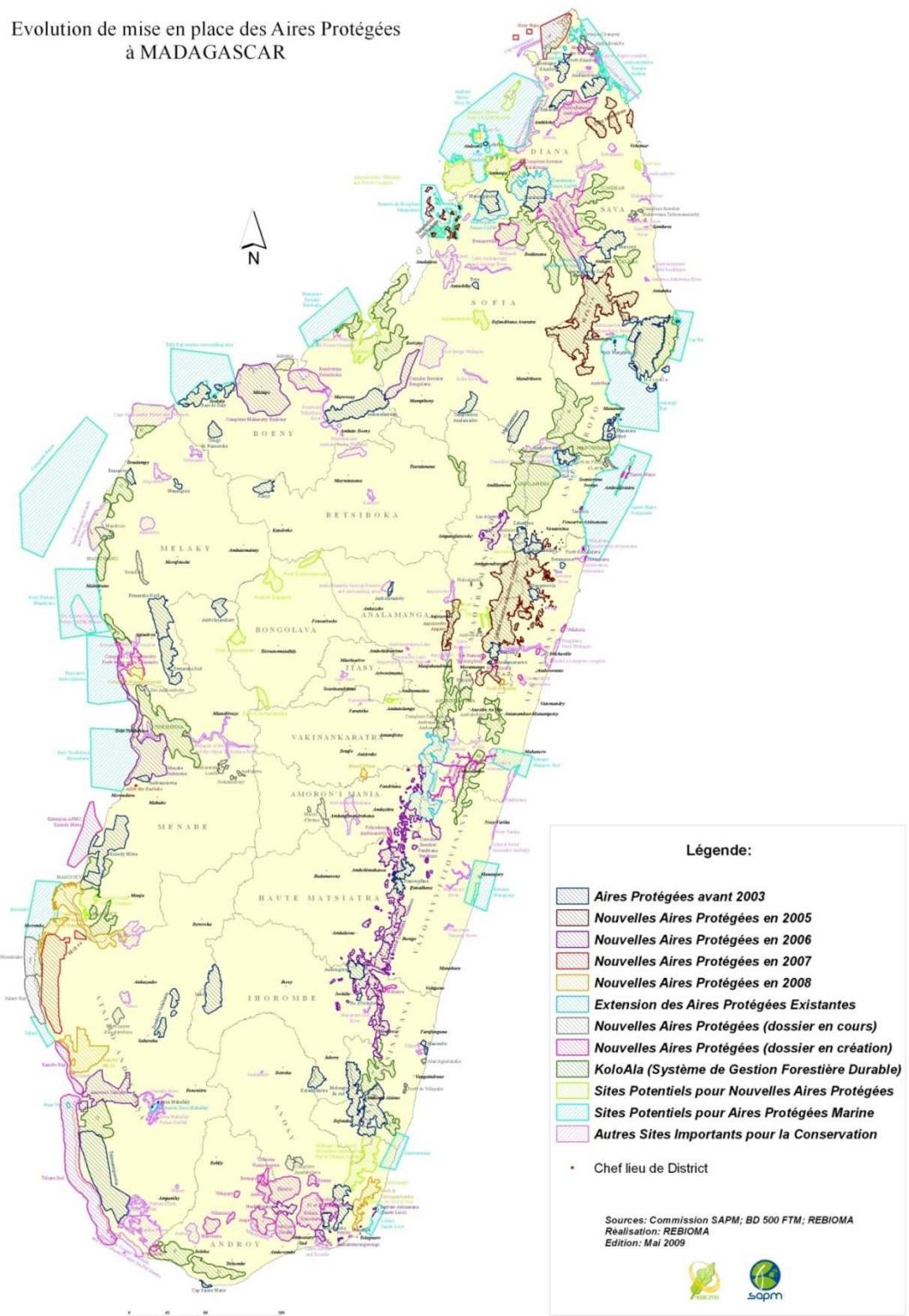
Annexe 10: Carte des ressources minières



Source : Base de données Direction des Aires Protégées Terrestres, MEEF

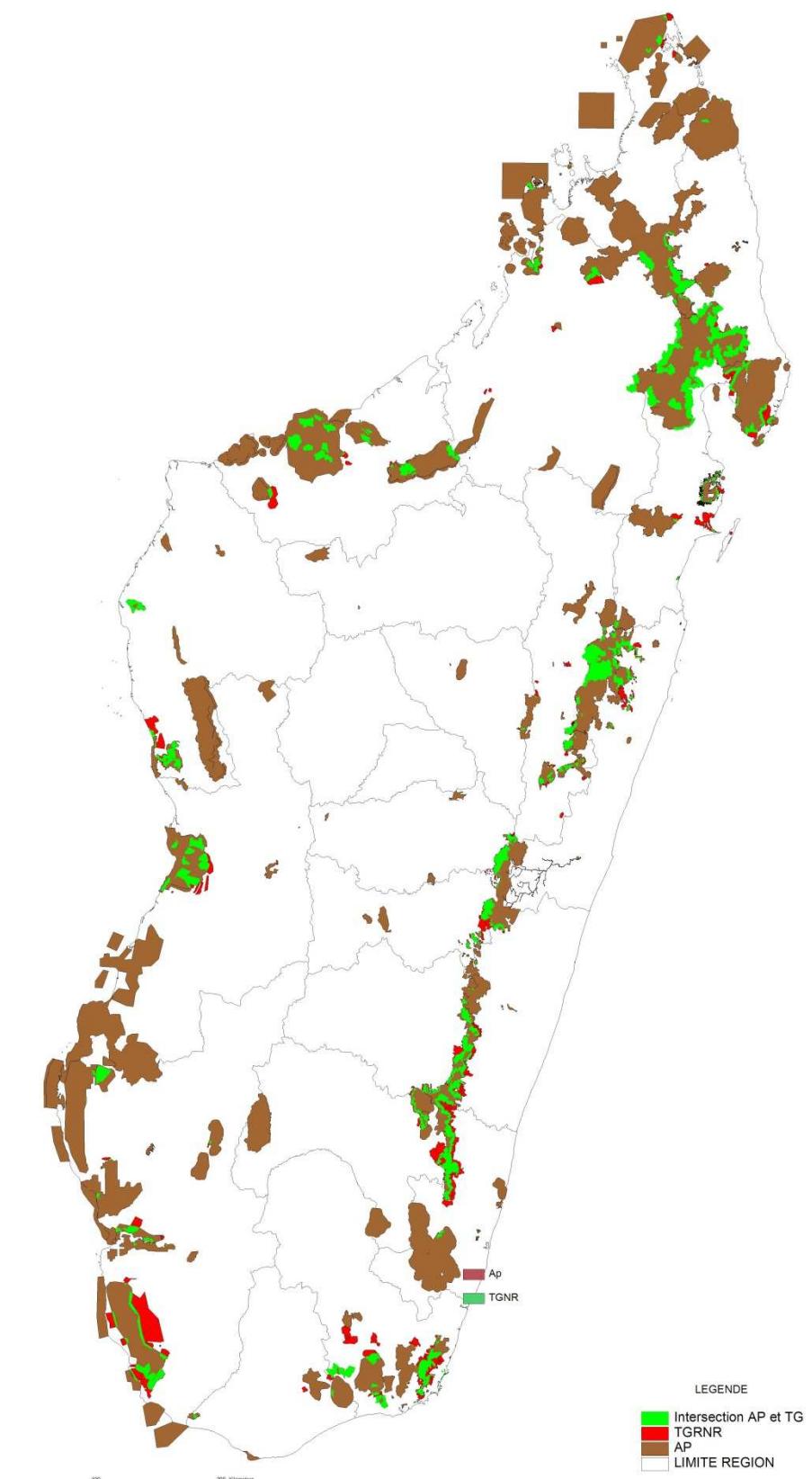
Annexe 11: Evolution de la mise en place des Aires Protégées à Madagascar

Evolution de mise en place des Aires Protégées
à MADAGASCAR



Source : Commission SAPM, BD 500 FTM, REBIOMA, Mai 2009

Annexe 12: Superposition Aires Protégées et Transfert de Gestion des ressources Naturelles



Source : Base de données Direction de la Valorisation des Ressources Forestières, MEEF

Table des matières

Introduction :	1
Partie I : Genèse et évolution de la politique malgache de gestion des ressources naturelles ...	6
<i>Chapitre 1 : Les grandes étapes de l'histoire de la conservation à Madagascar</i>	6
Section 1 : Des origines de la conservation à Madagascar	6
Section 2 : De la concrétisation du PNAE à Madagascar.....	9
<i>Chapitre 2 : L'émergence des Nouvelles Aires protégées</i>	14
<i>Chapitre 3 : Statuts et gestion juridique des Aires Protégées Malgaches</i>	19
Section 1 : Cadre juridique et institutionnel des Nouvelles Aires Protégées.....	19
Section 2 : Les procédés juridiques et pratiques de la mise en place des aires protégées	21
Section 3 : La gestion juridique des Aires protégées malgaches	27
Partie II : Les problématiques et enjeux liés a la création des Nouvelles Aires Protégées	32
<i>Chapitre 1 : La place primordiale du foncier</i>	32
Section 1 : Une multifonctionnalité de l'espace et un pluralisme juridique inconsidérés	32
Section 2 : Le régime foncier des Nouvelles Aires Protégées	34
Section 3 : La réforme foncière et le monde coutumier	36
Section 4 :Qu'en est-il de la sécurisation des aires protégées vis-à-vis d'autres activités sectorielles ?	39
<i>Chapitre 2 : De la rhétorique à la pratique : la mise en place des Nouvelles Aires Protégées</i>	41
Section 1 : Une délimitation source d'injustice spatiale?.....	41
Section 2 : Une catégorisation appropriée ?	46
Section 3 : Une illustration des enjeux liés aux corridors	49
<i>Chapitre 3 : Les NAP de catégorie V et VI : une possible synthèse entre conservation et gestion locale durable?</i>	54
Section 1 : Les échecs de la préservation :	55

Section 2 : De l’empiètement entre transfert de gestion et Nouvelles Aires Protégées.....	58
Partie III : Les acteurs dans la définition de la politique de gestion des ressources naturelles à Madagascar.....	62
<i>Chapitre 1: A nouveau paradigme, nouveaux acteurs : à la recherche de financement durable des Aires Protégées</i>	62
Section 1 : Quand le financement endogène a montré ses limites	63
Section 2 : La mise en place de la FAPBM	65
Section 3 : Les Paiements pour services environnementaux: nouvel avatar à Madagascar	66
Section 4 : Les enjeux de la REDD à Madagascar	68
<i>Chapitre 2 : L'hégémonie des ONG internationales et le manque de reconnaissance des acteurs locaux.....</i>	73
Section 1 : Les PSE et la recomposition des relations de pouvoir.....	75
Section 2 : L'absence d'une réelle politique publique à Madagascar	76
Section 3 : Une population sacrifiée	77
<i>Chapitre 3 : Pour que les Nouvelles Aires Protégées soient des espaces durables : quelles perspectives ?</i>	80
Section 1 : A partir des constantes de la situation forestière malgache	81
Section 2 : Des décisions prenant en compte un ensemble plus diversifié de voix et d’opinions.	82
Section 3 : Pour la reconnaissance et la garantie des droits des communautés locales	82
Section 4 : La responsabilité pour l’Etat malgache de poser un choix clair	84
Conclusion	86