



CAPITALISATIONS ET EXPERTISES

01

GOUVERNANCE PARTAGÉE DES AIRES PROTÉGÉES À MADAGASCAR – QUEL CONTENU DONNER À LA COGESTION ?

Retours d'expériences du projet Hafafi d'appui
à la création des aires marines et côtières protégées
d'Ankivonjy et d'Ankarea

**Aurélie Vogel, Judicaël Fétiveau,
Sophie Groeber, Sébastien Desbureaux**

Décembre 2017



ÉDITIONS DU GRET

LE GRET

Fondé en 1976, le Gret est une ONG internationale de développement qui agit du terrain au politique pour lutter contre la pauvreté et les inégalités.

Dans plus de 20 pays, ses professionnels interviennent sur une palette de thématiques afin d'apporter des réponses durables et innovantes pour le développement solidaire.

LA COLLECTION « COMPRENDRE, AGIR ET PARTAGER »

invite à réfléchir sur les politiques et les pratiques des acteurs du développement et de la solidarité. Elle restitue les résultats de travaux conduits par le Gret et ses partenaires : capitalisations d'expériences, recherches et expertises. À la croisée de retours d'expériences sur des projets ou des terrains spécifiques, et d'apports théoriques en sciences sociales, politiques ou économiques, elle s'adresse aussi bien aux praticiens et décideurs qu'aux étudiants et chercheurs.

Cette collection s'inscrit dans la continuité des publications du Gret « Études et travaux en ligne » (n° 1 à 46) et « Coopérer aujourd'hui » (n° 1 à 78), téléchargeables sur le site www.gret.org.

Gouvernance partagée des aires protégées à Madagascar

Quel contenu donner à la cogestion ?

Retours d'expériences du projet Hafafi d'appui
à la création des aires marines et côtières protégées
d'Ankivonjy et d'Ankarea

Aurélie Vogel
Judicaël Fétiveau
Sophie Groeber
Sébastien Desbureaux

DÉCEMBRE 2017

LES AUTEURS

Aurélie Vogel

Aurélie Vogel est agronome spécialisée en gestion sociale des ressources naturelles. Elle a travaillé au Gret de 2008 à 2017 dans le montage, le suivi et l'évaluation de projets dans les domaines du développement agricole et de la gestion des ressources naturelles, plus particulièrement sur l'intégration entre développement et conservation des aires protégées (Madagascar, Haïti, Guinée, Vietnam). Elle a notamment été en charge de la coordination du programme de Gestion des ressources naturelles à Madagascar, et responsable du projet Hafafi.

Judicaël Fétiveau

Judicaël Fétiveau travaille au Gret depuis 2014, et est aujourd'hui responsable du programme de Gestion des ressources naturelles. Politologue de formation, il possède une expertise en matière d'analyse d'économie politique du secteur des terres et des stratégies de conservation et de gestion durable des ressources naturelles (forêts, agriculture, foncier, mines, biomasse-énergie). Il détient aussi une expérience dans le domaine de l'accompagnement des politiques publiques et d'appui au montage de programmes : diagnostics institutionnels et évaluation de politiques et de projets. Il appuie également le déploiement d'instruments économiques de gestion des ressources naturelles, de la biodiversité et des services écosystémiques.

Sophie Groeber

Après avoir exercé comme praticienne du développement, Sophie Groeber a complété sa formation d'ingénieur agronome par un master en anthropologie du développement. Consultante, elle réunit aujourd'hui ces deux domaines d'intérêt en réalisant des études socio-anthropologiques. Les questions gravitant autour de l'équilibre entre actions de conservation de l'environnement et développement des populations concernées par des projets de gestion des ressources naturelles l'intéressent tout particulièrement. Il en va de même pour les aspects liés à la gouvernance partagée, à la gestion d'aires protégées, à l'implication des locaux et à la multifonctionnalité des espaces.

Sébastien Desbureaux

Sébastien Desbureaux est docteur en économie et a travaillé avec différentes ONG et institutions internationales. Son doctorat, effectué au Centre de recherches et d'études sur le développement international (Cerdi) et au Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad), porte sur l'évaluation de l'impact environnemental des politiques de conservation et de gestion durable des ressources naturelles à Madagascar, et cherche à comprendre comment les dynamiques locales d'action collective influencent l'efficacité de ces politiques. C'est dans ce cadre que Sébastien a collaboré avec le projet Hafafi. ●

RÉSUMÉ

Le projet Hafafi (Biodiversité, développement et gouvernance locale : vers un modèle pour les nouvelles aires protégées marines et côtières de Madagascar), conduit d'avril 2013 à juillet 2017, avait pour objectif la mise en place d'une gouvernance locale et de mécanismes de cogestion des ressources naturelles de deux aires marines protégées à Ankarea et Ankivonjy. Financé par l'Agence française de développement (AFD), le projet intégrait des activités de capitalisation qui ont été conduites sur la base de revues bibliographiques, d'ateliers d'échanges et d'enquêtes de terrain. Ce document explore les modalités d'appui aux populations dans un contexte de régulation de l'accès aux ressources naturelles protégées, régulation supposée relever d'un système de gouvernance « partagée » selon les catégories du droit national.

Ce travail de capitalisation se divise en cinq grandes parties.

- **PARTIE 1** – Construction du cadre d'analyse.
- **PARTIE 2** – Revue de la littérature sur le cadre juridique et politique de la décentralisation de la gestion des ressources naturelles et de la conservation.
- **PARTIE 3** – Description de la cogestion par les parties prenantes.
- **PARTIE 4** – Description des modalités d'implication concrètes des populations.
- **PARTIE 5** – Pistes d'action pour l'amélioration de la gouvernance.

CADRAGE ET PROBLÉMATIQUE

Afin d'enrayer le déclin des réserves halieutiques, l'État malgache s'est lancé depuis 2003 dans une phase d'extension du réseau de ses aires marines et côtières. Dans ce contexte, l'ONG Wildlife Conservation Society (WCS) travaille depuis 2010 à la création des aires marines protégées (AMP) d'Ankarea et d'Ankivonjy, situées au nord-ouest du pays. WCS a notamment accompagné la création de deux associations en charge de la gestion des AMP, qui ont obtenu en 2015 leur statut définitif d'aire protégée de catégorie V. Cette catégorie reconnaît le rôle joué par les populations installées dans et autour des aires protégées dans la gestion des paysages et l'utilisation durable des ressources. Selon leur décret de création,

le ministère chargé des aires protégées en est gestionnaire (avec celui chargé des ressources halieutiques dans le cas des aires marines protégées) et elles relèvent d'une cogestion de type « collaboratif ». Des négociations sont en cours pour confirmer la délégation de la gestion à l'ONG de conservation WCS, qui a permis leur création.

Les textes de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) définissent la gouvernance « partagée » comme des « processus qui répartissent, officiellement ou non, l'autorité ou la responsabilité entre différents acteurs », notamment les populations de l'aire protégée. La gouvernance « collaborative » est quant à elle une forme de gouvernance « partagée » dans laquelle l'autorité et la responsabilité de la prise de décision restent entre les mains d'une agence, certes tenue de consulter les parties prenantes mais pas de décider « conjointement ». Dans le cadre de la gestion des deux aires protégées de Madagascar, de quelle façon ces notions, souvent utilisées de manière imprécise et interchangeable, s'insèrent-elles et se traduisent-elles dans le cadre juridique malgache ? Quelles sont les différentes parties prenantes de la gestion des aires marines protégées (AMP), et comment s'en approprient-elles les termes ? Quels sont les moyens mis en œuvre, et quelles sont les réalités du partage du pouvoir local dans la gestion de ces deux AMP à l'échelle villageoise ? Enfin, quels premiers résultats peut-on déjà tirer du projet Hafafi, et quelles recommandations peut-on émettre ?

UNE DÉCENTRALISATION INCOMPLÈTE

Comprendre la participation des populations à la gouvernance des aires protégées de catégories V et VI (qui ont pour but de réguler l'usage des ressources naturelles dans le cadre d'un plan d'aménagement) suppose de considérer la trajectoire de la politique de décentralisation de la gestion des ressources naturelles à Madagascar ainsi que la dynamique d'expansion du système national d'aires protégées depuis le lancement en 1990 du Plan national d'action environnementale (PNAE).

En 1996, la loi dite Gelose organise le transfert de gestion des ressources naturelles (TGRN) – forêts, lacs, terrains de parcours – de l'État vers les populations locales dans le cadre d'un contrat tripartite entre une communauté de base (Coba), la commune et le service déconcentré en charge des forêts. Ces contrats transfèrent aux Coba la responsabilité de la gestion et du contrôle des ressources dont elles dépendent, ainsi que la perception des bénéfices de cette gestion (cotisations, droits d'accès, amendes, etc.), sans toutefois qu'elles ne deviennent propriétaires. Les règles de gestion sont légitimées par des *dina* (conventions coutumières), formalisées et validées par les autorités politiques locales et jugées conformes au droit positif.

Version simplifiée des TGRN, la gestion contractualisée des forêts (GCF) de l'État est largement utilisée dans la zone tampon des aires protégées de conservation stricte. À compter de 2005, les transferts de gestion sont massivement utilisés sous la forme des GCF dans la création de nouvelles aires protégées répondant à l'objectif gouvernemental de triplement de la surface des aires protégées de la Vision Durban (décembre 2003). Dans ces nouvelles aires protégées, majoritairement de catégories V et VI, les transferts de gestion trouvent

en effet leur place dans les zones du plan d'aménagement consacrées à l'utilisation durable des ressources dont la superficie excède celle des noyaux durs de conservation. Le Code de gestion des aires protégées (COAP), révisé en 2015, fait de la « convention de gestion communautaire » l'outil spécifique de participation des communautés locales à la gestion de l'aire protégée. Il demeure que ce cadre juridique n'est pas encore opérationnel faute de l'adoption des décrets d'application du COAP et de la signature de contrats de délégation de gestion entre l'État et les ONG, qui en assurent la gestion *de facto*.

S'il n'existe pas encore de retours d'expériences consolidés dans la littérature sur l'implication des populations locales dans la gouvernance des aires protégées de catégories V et VI à Madagascar, une littérature désormais abondante est disponible sur la mise en œuvre des transferts de gestion. Elle souligne le poids des ONG de conservation dans le déploiement de la GCF et leur réticence à promouvoir à travers cet instrument une exploitation durable des ressources.

L'application locale des sanctions par les Coba reste par ailleurs problématique du fait des faibles capacités de gestion, du manque de moyens et de la difficulté à faire appliquer des sanctions à des personnes extérieures. Les Coba se découragent alors face à l'absence de suite donnée par l'État à leurs plaintes, et se désengagent de leurs responsabilités de contrôle et de surveillance. Quant à la démarche participative locale, les observateurs ont beau jeu de pointer « l'illusion participative » de dispositifs de consultation des populations locales dans des milieux coutumiers laissant peu de place à la liberté de parole et aux opinions alternatives à celles des notables. Ces constats invitent à se pencher sur les asymétries de pouvoir dans les processus locaux de prise de décision à l'œuvre dans le projet Hafafi, et à s'interroger sur les moyens d'en améliorer la gouvernance.

UNE ASYMÉTRIE DE POUVOIR ENTRE COGESTIONNAIRES

Lancé en 2009, le processus de création des deux aires marines protégées est passé par trois phases :

- **une phase préliminaire de consultation (2009 à fin 2010)** : sondages, sensibilisation et mobilisation communautaire, organisation d'ateliers de lancement et mise en place de comités de suivi. Fin 2010, un arrêté ministériel est signé portant statut temporaire de protection d'Ankarea et d'Ankivonjy;
- **une phase de mise en œuvre (2011-2012)** : recrutement d'animateurs et animations villageoises, études socio-économiques et écologiques des sites, création de comités locaux de gestion, consultations publiques et partage des propositions de plan d'aménagement des aires marines protégées lors d'ateliers locaux;
- **une phase de formalisation (fin 2012-2015)** : présentation des plans aux autorités régionales et nationales (atelier), adoption des plans d'aménagement par le gouvernement avec création des associations d'Ankarea et d'Ankivonjy, reconnaissance des *dina*, choix du statut d'aire protégée de catégorie V, adoption des statuts définitifs des deux aires marines protégées par le ministère de l'Environnement, de l'Écologie et des Forêts.

Dans ce processus de construction du plan d'aménagement et de mise en place de la structure de gouvernance, la distinction entre les domaines de la gouvernance (qui décide) et de la gestion (qui met en œuvre) n'est pas toujours explicite faute de doctrine claire sur le contenu de la cogestion favorisant un entendement partagé. Du point de vue du gestionnaire, la gouvernance « partagée » offre aux parties prenantes locales la possibilité de comprendre les enjeux et permet de dégager un consensus collectif. Elle permettrait aussi plus d'équité sociale, d'une part en créant des espaces où peuvent s'exprimer les besoins des populations locales et des plus vulnérables et, d'autre part, en rendant possible un partage des bénéfices tirés de la conservation. Elle serait enfin un moyen de réduire les coûts de gestion en permettant le transfert aux populations d'une partie des coûts associés aux actions de contrôle et de suivi.

Le choix d'une gouvernance collaborative plutôt que conjointe s'explique aussi par la perception qu'a le gestionnaire (État et/ou délégataire de gestion) des intérêts des populations locales, estimant que ces dernières ne seraient pas toujours en mesure de prendre les bonnes décisions en matière de protection, influencées par leur besoin d'assurer leur subsistance, souvent jugés comme incompatibles avec des objectifs durables de conservation. La consultation offre ainsi plus facilement la possibilité au gestionnaire de faire valoir la priorité environnementale (adossée à la science) sur des priorités sociales, économiques ou politiques qu'il ne maîtrise pas nécessairement et qui sont difficiles à canaliser.

Le rôle de l'État dans le système de gouvernance « partagée » est également à construire : là où certains attendent qu'il joue son rôle régalien de sanction, d'autres considèrent que les communautés peuvent tout à fait s'y substituer.

D'une manière générale, plusieurs facteurs participent à déséquilibrer les pouvoirs entre parties prenantes dans la mise en œuvre de la cogestion :

- les temporalités courtes, propres aux cycles des projets d'aide, qui fragilisent la construction longue de dynamiques locales de gouvernance ;
- le manque de réalisme des échelles d'action, toujours sous-estimées au regard des territoires concernés ;
- les déséquilibres dans l'accès à l'information et la distribution des pouvoirs.

DES PROCESSUS CONSULTATIFS ENCORE SOUMIS AUX INÉGALITÉS DE POUVOIR

Les populations locales forment une catégorie à part entière d'acteurs sociaux qui, lors de la création des aires marines protégées, interagissent avec les autres groupes intervenant le long d'une chaîne décisionnelle : l'ONG délégataire (WCS), les pêcheurs migrants ou saisonniers, les collectivités territoriales décentralisées, les services techniques déconcentrés, les centres de recherche et le secteur privé.

Plutôt qu'une entité homogène, la « communauté » doit se lire comme un patchwork de groupes sociaux qui se distinguent, voire qui sont mis en concurrence, par leurs activités

liées aux ressources naturelles et les enjeux dans l'accès à ces ressources, et ce en fonction de leur appartenance professionnelle (pêcheurs, paysans, transporteurs marins, etc.), sociopolitiques (anciens du village, représentants locaux de l'État, représentants locaux du roi, etc.) et géographiques (natifs, migrants, etc.).

Une lecture plus approfondie permet de distinguer plusieurs types de hiérarchisation sociale faisant sens localement : l'appartenance lignagère, les activités socio-professionnelles, l'âge et le genre, chacun pouvant infléchir sur les hiérarchisations en termes de légitimité politique, de prises de parole ou encore dans la gestion et l'accès aux ressources halieutiques.

La structure de cogestion de l'aire marine s'appuie sur un dispositif local construit de façon pyramidale pour permettre – du moins en théorie – une large consultation et une forte représentativité : à la base se trouvent les organes villageois représentatifs et consultatifs (sous-comités villageois) rassemblés en assemblée générale. Cette dernière élit un comité de gestion (Coge) et un bureau exécutif.

Les villageois reconnaissent *a posteriori* que le processus de création du dispositif a été participatif, donnant lieu à de multiples réunions de consultation dans les villages, évoquent la mobilisation des anciens et saluent le temps laissé à la concertation. Toutefois, ce dispositif n'est pas suffisant pour faciliter une gouvernance réellement partagée, notamment entre toutes les parties prenantes et composantes sociétales locales.

D'une part, ces processus consistent plus en une « consultation » des populations locales : en amont, lorsque les représentants des populations sont consultés sur des décisions en grande partie déjà prises, et en aval, lorsque les représentants villageois consultent et restituent de façon insuffisante les informations et décisions, les diffusant de façon sélective auprès des proches des membres des Coge.

D'autre part, la participation ne s'accompagne pas de véritable négociation entre les parties prenantes au sujet des enjeux de gestion des aires marines protégées du fait des inégalités de prise de parole lors des assemblées et de la faible représentativité des femmes et des jeunes, dont les pratiques de pêche ne sont pas prises en compte. Cette inégalité en matière de prises de parole s'accompagne d'un déséquilibre en termes de représentation quantitative, avec une surreprésentation des notables dans les Coge et au bureau des associations, et une sous-représentation des femmes. Ainsi, le véritable fonctionnement du réseau social d'un Coge, tel que perçu par les habitants, ne s'appuie pas sur une organisation pyramidale et représentative des populations mais se concentre et repose sur un nombre restreint d'individus selon une organisation organique centrée sur quelques personnes, et notamment le président de l'association de l'aire marine protégée.

Enfin, il reste encore à clarifier certaines dénominations (rôle et procédure de l'assemblée générale/Coge) et à définir les conditions d'obtention du statut de membre de l'association, ainsi que les droits et devoirs qui y sont liés.

Le problème n'est pas tant le décalage entre des objectifs de gouvernance « partagée » et la répartition encore très inégalitaire des pouvoirs décisionnels, mais réside surtout dans le fait de ne pas être en capacité de formuler cette difficulté en termes clairs afin d'identifier, avec les parties prenantes, des voies d'amélioration.

QUELQUES RECOMMANDATIONS

Outre des recommandations adressées aux différentes parties prenantes dans la création et la gestion des aires protégées de catégories V et VI (ministères, délégués, services techniques déconcentrés, collectivités territoriales, bailleurs, etc.), ce document propose des recommandations spécifiques aux aires marines protégées d'Ankivonjy et d'Ankarea.

- Renégocier les règles de représentation et de fonctionnement de l'association afin de prendre en compte les groupes d'intérêts stratégiques (internes et externes au milieu), plus ou moins constitués autour de la gestion des ressources régulées. Une analyse d'économie politique servant à déterminer les coûts et bénéfices de la mise en œuvre de l'aire protégée et exploitant les données d'une étude anthropologique doit permettre de les identifier.
- Redéfinir la structure de l'association, et notamment le statut de membre afin de mieux remplir l'objectif de représentativité de la population locale (en élargissant la base de membres au *fokonolona*) ou de motivation (en la resserrant sur un petit groupe de volontaires motivés).
- Donner à l'association un rôle concret afin de la légitimer aux yeux de la population : kiosque de services et autres activités permettant de développer les services ou l'activité économique, tout en gardant un lien avec la protection des ressources naturelles.
- Former les animateurs pour qu'ils puissent jouer un rôle de médiateur et d'interface entre l'ONG et la population locale.
- Profiter du travail réalisé par WCS sur le plan d'affaires pour définir des sources de financement pour les associations.
- Catalyser la définition d'actions pilotes permettant de tester la faisabilité du maintien ou du développement d'une exploitation mesurée de certaines ressources, plutôt que d'interdire systématiquement toute activité présentant un risque potentiel pour ces dernières. ●

Sommaire

Sigles et acronymes	15
Glossaire	17
INTRODUCTION	19
PARTIE 1 : CADRE D'ANALYSE	23
La gestion des ressources naturelles au Gret	23
Le projet Hafafi	26
Cadre d'analyse de la gouvernance	29
Distinguer les aires protégées	29
Distinguer gouvernance et gestion	31
Faire participer les « communautés »	33
Méthodologie	35
Documents du processus de création des deux nouvelles aires protégées	36
Études réalisées dans le cadre du projet Hafafi	36
Diagnostic socio-anthropologique	38
Atelier de clôture du projet Hafafi	39
PARTIE 2 : REVUE DE LA LITTÉRATURE	43
La décentralisation de la gestion des ressources à Madagascar	43
Les trois phases de déclinaison du PNAE	43
Les transferts de gestion des ressources naturelles : de la Gelose à la GCF	45
Extension du domaine de la cogestion des nouvelles aires protégées	47

Un cadre juridique encore incomplet	49
La participation	52
Incertitude sur les AMP	53
Leçons	54
Les difficultés de la régulation par l'application des <i>dina</i>	55
L'illusion participative	59
PARTIE 3 : LA COGESTION POUR LES ACTEURS	61
Une assimilation des notions de gouvernance « partagée » et de cogestion	61
Objectifs stratégiques de l'implication des populations locales	63
La mise en place d'un accord durable	63
Un coût moindre	64
Une meilleure équité dans la répartition des retombées du projet	64
Une gestion plus adaptée et adaptable au contexte local	64
Une participation communautaire conditionnée à l'impératif de conservation	64
Des conflits en termes de légitimité	65
Quelle prise en charge de la fonction régaliennne de sanction ?	66
Le réalisme des temporalités et des échelles en question	66
Les temporalités courtes des projets	66
Le manque de réalisme de l'échelle	67
La délicate attribution des responsabilités en cas d'échec	67
PARTIE 4 : MODALITÉS D'IMPLICATION DES POPULATIONS LOCALES	69
Principales caractéristiques des deux AMP	69
Les acteurs du dispositif de gouvernance	72
La Wildlife Conservation Society	72
Les communautés locales	73
Pêcheurs migrants ou saisonniers	73
Rois d'Antakarana	73
Les collectivités territoriales décentralisées	74
Les services techniques déconcentrés	75
Les centres de recherche	75
Le secteur privé	75

Une communauté plurielle dépendante des ressources marines	77
Une pluralité en partie identifiée mais non valorisée	77
Différents lignages	78
Différents groupes socio-professionnels	80
Le poids des jeunes et des femmes	83
Structures de pouvoir liées à la gestion des ressources naturelles	83
Un modèle de cogestion en cours de définition	84
Un mille-feuille institutionnel	84
Un modèle associatif exogène pour représenter la population	85
Un effort de consultation réel dans la phase de création de l'AMP	87
Réalités et perceptions de l'implication des populations locales	91
Une centralisation du pouvoir	92
Une centralisation problématique?	93
Pertinence de la forme associative de mobilisation sociale	95
Une redevabilité à construire	99
Une connaissance des règles en progression	101
PARTIE 5 : PISTES D'ACTION POUR UN RENFORCEMENT DE LA GOUVERNANCE	105
Expliciter l'articulation entre gouvernance et gestion	105
Identifier les acteurs concernés par le problème	105
Expliciter et négocier la stratégie de résolution du problème	106
Mettre en cohérence objectifs de gestion et modalités de gouvernance	107
Calibrer la représentation communautaire aux objectifs de gestion	108
Explorer d'autres modèles organisationnels que l'association	108
Redonner du sens aux structures représentant les communautés locales	110
Suggestions sur les modalités d'accompagnement	114
Un autre positionnement des équipes locales	114
Favoriser un apprentissage par l'action	115
Prendre le temps de rechercher des définitions communes	117
CONCLUSION	121
Bibliographie	125
Repères juridiques pertinents	135

SIGLES ET ACRONYMES

AFD	Agence française de développement
AG	Assemblée générale
AMP	Aire marine protégée
ANGAP	Association nationale pour la gestion des aires protégées
AP	Aire protégée
AR	Ariary (monnaie malgache), notée MGA (1 € équivaut à 3 600 MGA)
CCS	Comités de contrôle et de surveillance
CDB	Convention sur la diversité biologique
CI	Conservation internationale
COAP	Code de gestion des aires protégées
COBA	Communauté de base (ou VOI)
COE	Comité d'orientation et d'évaluation
COGE	Comité de gestion
COS	Comité d'orientation et de suivi
COSAP	Comité d'orientation et de soutien à l'aire protégée
CPUE	Captures par unités d'effort
CSP	Centre de surveillance des pêches
DREEF	Direction régionale de l'Environnement, de l'Écologie et des Forêts
DRRHHP	Direction régionale des Ressources halieutiques et de la Pêche
GELOSE	Gestion locale sécurisée
GCF	Gestion contractuelle des forêts
GRN	Gestion des ressources naturelles
FISONG	Facilité d'innovation sectorielle – ONG
FSC	Forest Stewardship Council – Conseil pour la bonne gestion des forêts
IEDD	International Institute for Environment and Development – Institut international pour l'environnement et le développement
INSTAT	Institut national de la statistique malgache

MEEF	Ministère de l'Environnement, de l'Écologie et des Forêts
MNP	Madagascar National Parks – Parc nationaux de Madagascar
MRHP	Ministère des Ressources halieutiques et de la Pêche
NAP	Nouvelles aires protégées
PAG	Plan d'aménagement et de gestion
PCDI	Programmes de conservation et de développement intégrés
PE	Plan environnemental
PNAE	Plan national d'action environnementale
PSG	Plan simple de gestion
RNI	Réserve naturelle intégrale
SAPA	Social Assessment for Protected Areas – Évaluation sociale pour les aires protégées
SAPM	Système des aires protégées de Madagascar
TGRN	Transfert de gestion des ressources naturelles
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature
VOI	<i>Vondron'olona ifotony</i> (Coba)
WCS	Wildlife Conservation Society – Société pour la conservation de la vie sauvage
WWF	World Wild Fund for Nature – Fonds mondial pour la nature ●

GLOSSAIRE

- **Dina** : conventions coutumières mises en place par les autorités politiques, dont l'objet est le maintien de l'ordre social, des traditions locales, des normes et des valeurs socio-culturelles de la « communauté » (Andriananja H. *et al.*, 2006).
- **Fanjakana** : fait référence à l'État (administration publique), à ses représentants (les fonctionnaires) et à la puissance étatique.
- **Fihavanana** : notion traditionnelle citée dans la Constitution qui désigne les liens sociaux regroupant les personnes d'une même famille, ou qui agissent comme telles. Cette notion implique une volonté de partager des valeurs et objectifs, de se rassembler et de négocier des contrats partagés. Au-delà des liens du sang, elle renvoie également à la proximité géographique, à l'obéissance à la norme sociale, à la réciprocité et à la solidarité (Andriananja H. *et al.*, 2006).
- **Fitantanana** : terme qui s'utilise aussi bien pour désigner la gestion que la gouvernance.
- **Fitondrana** : terme utilisé pour traduire la notion de gouvernance, comprise comme le pouvoir de choisir, de décider, de planifier, de trancher et de gérer. Ce terme est connoté, souvent rattaché à la gouvernance de l'État.
- **Fokonolona** : signifie littéralement « les gens du clan ou du groupe ». Aujourd'hui, ce terme fait davantage référence à une communauté villageoise en tant « qu'ensemble possédant un pouvoir de délibération et de décision à l'égard de tout ce qui concerne la vie de la communauté » (Dez, 1975). « Ce groupement gère l'accès à la terre au sein de l'espace non approprié individuellement, résout les conflits éventuels, organise les travaux d'intérêt collectif, etc. » (Locatelli B., 2000, p. 79).
- **Fokontany** : territoire du *fokonolona*, le *fokontany* est la plus petite division administrative du territoire malagasy (les habitants sont tenus d'y déclarer leur résidence). Il peut comprendre plusieurs villages. Madagascar compte plus de 17 000 *fokontany*.
- **Ray aman'dreny** : désigne les personnes les plus âgées, généralement de sexe masculin, qui font figure d'autorité locale traditionnelle et incarnent le pouvoir lignager. Leur légitimité provient du fait qu'on les considère comme les représentants vivants des ancêtres. Ils auraient le pouvoir de garantir la cohésion de la « communauté » (Andriananja H. *et al.*, 2006).

- **Tangalamena** : chef spirituel, intermédiaire entre le monde des vivants et celui des ancêtres. Il s'agit généralement du chef du lignage fondateur du village. Il contrôle l'accès aux forêts sacrées (Locatelli B., 2000).
- **Vondron'olona ifotony (VOI)** : communauté de base (Coba) telle que définie dans la loi n° 96-025 du 30 septembre 1996 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables, dite loi Gelose (Gestion locale sécurisée). Selon le décret n° 2000-027 du 13 janvier 2000, adopté en application de la loi Gelose, « la communauté de base est un groupement volontaire d'individus unis par les mêmes intérêts et obéissant à des règles de vie commune. Elle regroupe, selon le cas, les habitants d'un hameau, d'un village ou d'un groupe de villages. Elle est dotée de la personnalité morale. La communauté de base, visée par le présent décret, a pour objet la gestion locale des ressources naturelles. »
- **Vonodina** : sanctions (de l'amende à l'exclusion sociale) prévues dans le *dina* en cas d'infractions aux règles qu'il édicte. ●

Introduction

L'implication des populations et usagers des aires protégées et de leurs zones périphériques dans les politiques de conservation et de gestion durable des ressources naturelles, implication qualifiée de « gestion communautaire », s'est imposée depuis le début des années 1990 pour des raisons d'efficacité, d'efficience ou de justice sociale. Cette implication s'inscrit dans un continuum de pratiques de « participation » qui vont de la simple consultation des populations jusqu'au fait de considérer l'échelon local comme le niveau le plus pertinent pour la gestion des ressources naturelles. Elle se réclame ainsi du principe de **subsidiarité**, dont le but est de rechercher quel niveau hiérarchique est le plus pertinent pour concevoir une action publique.

Le constat sur lequel s'appuient les politiques de décentralisation de la gestion des ressources naturelles est la difficulté de gouverner des populations dépendantes du milieu dans lequel elles vivent si elles ne sont pas associées à la définition du régime de gestion qui s'y applique¹. De ce fait, l'implication des populations dans la gouvernance des aires protégées est considérée comme une condition d'**efficacité**. Lors de la IX^e Conférence des parties à la Convention biodiversité à Durban en 2003, les participants ont recommandé d'intégrer aux objectifs de gestion des aires protégées d'une part l'éradication de la pauvreté et le développement durable et, d'autre part, l'amélioration du bien-être des usagers traditionnels. L'implication des populations devenait alors un outil pour atteindre ces objectifs d'**équité** (ou, autrement dit, de justice sociale).

À Madagascar, le transfert de la gestion des ressources en propriété commune aux ayants-droit coutumiers remonte à la loi de 1996 sur la Gestion locale sécurisée, dite **Gelose**, et du décret de 1998 fixant les conditions sur la Gestion contractualisée des forêts (GCF). Entre 1996 et 2014, près de 1 250 contrats ont transféré à des communautés de base (Coba) la gestion de forêts (95 % des contrats), de mangroves (3 %) et de pêcheries (2 %). Ces contrats couvrent 5 % du territoire, 30 % des forêts actuelles, et 20 % d'entre eux ont été établis au sein d'aires protégées². Pour ce dernier cas, ils ont été utilisés pour transférer à la popu-

1. Borrini-Feyerabend G. *et al.*, 2010.

2. Desbureaux S., 2016b.

lation riveraine la responsabilité de la gestion des zones adjacentes aux noyaux durs de conservation. Cette logique de transfert de gestion est confirmée par la reconnaissance, dans le Code des aires protégées (COAP) porté par la loi 2001/05, des besoins des populations riveraines. Cela se traduit par une implication plus grande de ces populations dans la création et la gestion des nouvelles aires protégées (NAP) mises en place à partir du milieu des années 2000 pour répondre à l'objectif national d'extension des aires protégées (la Vision Durban, énoncée en 2003).

L'implication accrue, à travers le monde, des populations locales dans les systèmes décisionnels a, dans l'ensemble, amélioré la gestion des ressources naturelles. Pour autant, cela n'est pas systématique³. Ainsi, à Madagascar, les évaluations successives des expériences de participation des populations à la gestion des ressources (que ce soit *via* des contrats Gelose, GCF ou par la cogestion des aires protégées) font état de résultats contradictoires en termes d'efficacité de gestion et de réduction de la pauvreté. Les motifs invoqués varient en fonction des auteurs : insuffisance des études préliminaires, incapacité des représentants de l'État à assurer les fonctions régaliennes, faibles capacités de gestion et de représentativité des associations chargées de la gestion, insuffisance des revenus associés à la conservation⁴.

Malgré les résultats mitigés de la politique de transfert de la gestion des ressources naturelles aux communautés de base, la révision du COAP de 2015 propose d'impliquer les communautés locales dans la gestion des aires protégées et reconnaît la gouvernance communautaire comme un des régimes possibles à Madagascar. Promues principalement par des ONG, souvent internationales, 73 nouvelles aires protégées répondant à l'objectif de Durban ont obtenu en 2015 leur statut de création définitif. Elles ont majoritairement opté pour une cogestion de type collaboratif avec les parties prenantes (au titre desquelles figurent les populations riveraines), présentée dans le COAP comme une des modalités de gouvernance « partagée » à côté de la gestion conjointe. Entrent dans cette catégorie les aires protégées, dont la création a été appuyée par le projet Hafafi (Biodiversité, développement et gouvernance locale : vers un modèle pour les nouvelles aires protégées marines et côtières de Madagascar).

Or, la gouvernance « partagée » demeure une formule « caméléon », en ce qu'elle change de sens selon l'entité qui l'emploie, couvrant alors de multiples configurations de distribution du pouvoir, étant entendu que la gouvernance renvoie ici à la régulation de l'accès aux ressources naturelles protégées. Inachevé, lacunaire, voire contradictoire, le paysage juridique malgache de la gestion des ressources ne favorise pas une appropriation claire des rôles et attributions de chacun⁵. Si ce flou permet d'éviter, à court terme, des situations conflictuelles, il devient handicapant à moyen et long termes dès lors que plus personne n'est en mesure de définir le cap à suivre, et peut devenir source de conflits plus ou moins ouverts. Les modalités d'implication des populations dans la gestion de ces espaces ont donc pris des formes multiples, souvent propres à chaque promoteur d'aire protégée. L'État malgache s'est largement appuyé sur ces promoteurs en mesure de mobiliser les financements néces-

3. Agrawal A., Gibson C.C., 1999.

4. Blanc-Pamard C., Fauroux E., 2004; Karpe P. *et al.*, 2012; Bertrand A. *et al.*, 2014.

5. Karpe P. *et al.*, 2012.

saires à la création puis à la gestion de ces aires protégées. Si la majorité des promoteurs d'aires protégées, voire tous, ont obtenu la délégation de gestion de l'aire protégée dont ils ont accompagné la création, ils sont toutefois encore en cours de négociation avec l'État au sujet du contrat de gestion reconnaissant officiellement cette délégation de gestion.

À quels niveaux les populations des aires marines protégées (AMP) appuyées par le projet Hafafi sont-elles impliquées dans la prise de décision et la gestion de l'aire protégée ? Quels sont les bénéfices attendus, par les différentes parties prenantes, de la participation des populations locales à la gouvernance de l'aire protégée et à sa gestion ? Quels sont les objectifs des acteurs composant la « communauté » ? Pour quels résultats ? Enfin, quelles leçons peut-on tirer des expériences actuelles pour améliorer la gouvernance des aires protégées à Madagascar ?

Ce document cherche à répondre à ces questions sur la base d'une revue bibliographique, d'enquêtes et d'études. Il est le résultat attendu d'une des composantes du projet Hafafi, qui intègre des activités de capitalisation et de partage des expériences en matière de gouvernance locale pour deux aires protégées marines et côtières, Ankarea et Ankivonjy. Il décrit comment les porteurs du projet ont intégré les populations dans la création et la gestion de ces aires, illustrant ainsi les enjeux de gouvernance associés à ce processus et proposant des pistes d'améliorations.

De façon plus précise, ce travail interroge la façon dont les deux notions de « participatif » et de « communautaire » sont comprises et utilisées de manière stratégique par les différents acteurs du projet. Il illustre la diversité des enjeux derrière l'énonciation d'une définition opérationnelle de ces notions. En retraçant le processus de création des deux aires marines protégées (AMP) auquel le projet a contribué, il analyse la portée des efforts déployés pour que le dispositif de gouvernance et de gestion des deux aires réponde à ces définitions de « participatif » et de « communautaire ».

Plan

Une fois posé le cadre d'analyse (partie 1), et à la lumière des leçons tirées par la littérature (partie 2) et les acteurs (partie 3) de la décentralisation de la gestion des ressources naturelles à Madagascar, la caractérisation des modalités d'implication des populations dans la création et la gestion des aires marines protégées d'Ankarea et d'Ankivonjy (partie 4) nous permettra de proposer des pistes de recommandations pour donner à la cogestion un contenu favorable à une gouvernance « partagée » de ces aires protégées (partie 5). ●

PUBLIC CIBLÉ PAR CETTE PUBLICATION

Ayant pour objectif de nourrir la réflexion sur la gestion communautaire des ressources naturelles à Madagascar et des modèles possibles de gestion participative, ce document s'adresse principalement aux partenaires techniques et financiers du projet et, plus largement, aux différentes parties prenantes de la promotion et de la mise en œuvre des aires protégées de catégories V et VI à Madagascar. Ces catégories reconnaissent la possibilité d'installations humaines permanentes et l'exploitation durable des ressources naturelles, le cas échéant sous forme commerciale.

Cadre d'analyse

Une des composantes du projet Hafafi est de « partager les acquis et expériences du projet, en termes de gouvernance des nouvelles aires protégées (NAP) marines, côtières et terrestres, qui impliquent les communautés locales ». Rédigé dans le prolongement de l'atelier de clôture du projet, ce document contribue à atteindre cet objectif. Il s'inscrit également dans un chantier de capitalisation interne du Gret sur la gouvernance des ressources naturelles. La construction du cadre d'analyse des interventions du projet Hafafi en matière de gouvernance suppose de comprendre l'approche du programme Gestion des ressources naturelles (GRN) du Gret, les acteurs, les objectifs, le contexte et les moyens du projet Hafafi, le cadre théorique d'analyse de la gouvernance dans lequel s'inscrit ce travail et enfin la méthodologie mise en œuvre.

LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES AU GRET

ONG de solidarité internationale intervenant dans une diversité de domaines constitutifs du développement humain, le Gret agit depuis 25 ans en appui à la gestion durable de l'eau agricole¹ et des ressources forestières (ligneuses et non ligneuses). Son action se situe à l'interface entre activités agricoles et forestières (fronts pionniers, agroforesterie, activités génératrices de revenus en périphérie des aires protégées, gestion intégrée des zones côtières), avec pour objectif de réduire la vulnérabilité des populations rurales.

Depuis une dizaine d'années, le Gret se situe explicitement à l'**intersection entre conservation et développement** dans le cadre de la mise en œuvre des conventions internationales sur la biodiversité, le changement climatique et la désertification. Il intervient en appui à la gouvernance des aires protégées pour y intégrer les populations locales. Il soutient le maintien, la restauration ou le renforcement de services écosystémiques et des dynamiques

1. Gestion sociale de l'eau à l'échelle des périmètres irrigués et gestion intégrée des ressources en eau à l'échelle des bassins versants.

d'aménagement du territoire reconnaissant et organisant la multifonctionnalité des espaces et le rôle joué par les usagers des terres. Pour assurer la durabilité des filières agricoles et de celles issues de la biodiversité, son action se concentre sur la gouvernance des chaînes de valeur, mais également sur les territoires où elles se déploient.

Le point commun de ces démarches est d'appuyer une gestion concertée des ressources autour de démarches d'**apprentissage collectif**. Cette recherche assumée d'accords entre

Le point commun de ces démarches est d'appuyer une gestion concertée des ressources autour de démarches d'apprentissage collectif.

une pluralité de parties prenantes a pour fondement théorique la gestion des **communs** telle que l'a formulée Elinor Ostrom². S'opposant à la théorie de l'économie classique qui considère que la gestion durable d'un bien collectif³ implique la privatisation ou la nationalisation de la ressource, cette notion s'attache à mettre en évidence les modalités de gouvernance permettant une gestion durable des ressources naturelles communes. Sans privilégier un système de gouvernance plutôt qu'un autre, le Gret cherche le niveau d'action publique le plus pertinent, en explorant au besoin le potentiel des instruments incitatifs (signal-prix, contractualisation) au renforcement de celle-ci.

Les projets mentionnés ci-après illustrent le positionnement du Gret dans une diversité de contextes.

- **NEGOS (AFRIQUE DE L'OUEST)**

Ce projet de lutte contre la désertification et gestion décentralisée des ressources naturelles et foncières en Afrique sahélienne explorait une approche de gestion négociée des ressources naturelles dans un contexte de carences des dispositifs institutionnels publics. Ces carences nécessitaient de rechercher et d'expérimenter *ad hoc* des solutions techniques et institutionnelles à des problèmes locaux, et des façons de les stabiliser dans un environnement changeant⁴.

- **FILIÈRES BAMBOU (LAOS)**

Dans un régime centralisé à parti unique encore réticent à reconnaître les droits et capacités des villageois et de la société civile à créer leurs propres organisations, ce projet montre qu'il est possible de déboucher sur la construction de nouveaux communs. À la faveur d'un accompagnement approprié – un processus d'apprentissage collectif s'appuyant sur l'essai et l'erreur –, ces communs associent les villageois, mais également les pouvoirs publics et le secteur privé⁵.

- **PLATEFORME GIZC SAINTE-MARIE (MADAGASCAR)**

Dans un contexte de déficience des services étatiques à juguler des pratiques de pêche illégales, ce projet a pour objectif la mise en place d'une gestion intégrée des zones côtières de

2. Ostrom E.,1990.

3. Il s'agit d'un bien dont la consommation par un agent se fait au détriment des autres (rivalité), mais dont on ne peut en interdire la consommation à quiconque (non-exclusion).

4. Lavigne Delville P., 2012c.

5. http://www.gret.org/wp-content/uploads/GRET_Melki_Kibler_CommuneDevelopment.pdf



Jeu de rôle sur la gestion partagée des forêts, Fenerive Est, projet Fihavotana © A. Vogel

l'île de Sainte-Marie à partir d'une plateforme de concertation et de ses cellules décentralisées mises en place dans chaque *fokontany*. Après deux ans de mise en œuvre, les acteurs se sont rassemblés, mobilisés et coordonnés pour exiger, face à ces pressions, une action des services déconcentrés. Cette mobilisation a fait émerger des contre-pouvoirs forts (commune et *fokonolona*⁶). Dans la lignée des positions fortes prises par les membres de cette plateforme en faveur d'une meilleure gestion des ressources naturelles sur le territoire, des règles d'accès concertées se mettent aujourd'hui progressivement en place.

● FIAVOTANA (MADAGASCAR)

Dans le cadre de ce projet de « conservation et développement dans la réserve de biosphère de Mananara Nord », le Gret et ses partenaires (Cirad, Wildlife Conservation Society – WCS et Madagascar National Parks – MNP) appuient les communautés de base (Coba) de la réserve de biosphère de Mananara Nord (RBMN) dans la préservation des ressources naturelles *via* d'une part un appui au développement de systèmes de production et de sources de revenus, et d'autre part une mobilisation ainsi qu'un renforcement des « communautés » locales auxquelles la gestion des ressources périphériques de la RBMN ont été transférées (11 Coba et 12 comités des pêches). Ce projet organise régulièrement des ateliers rassemblant des représentants des populations de la RBMN, des Coba, des autorités locales et régionales, de la recherche et du secteur privé. Ces réunions ont pour but de produire des diagnostics partagés des problèmes rencontrés dans la conservation des ressources naturelles et la co-définition de solutions.

6. Terme faisant référence à une communauté villageoise. Pour plus de précisions, voir le glossaire p. 17.

LE PROJET HAFAFI

Pour explorer cette interface entre conservation et développement, le Gret développe, depuis le début des années 2010, des partenariats avec des ONG de conservation. Ces dernières recherchent des partenaires pour appuyer des actions de développement dans et en périphérie des aires protégées, au bénéfice de populations qu'elles ambitionnent d'impliquer plus ou moins directement dans leur gestion.

Porté par la conviction qu'une conservation efficace doit répondre aux intérêts des groupes sociaux concernés pour escompter une appropriation des objectifs de conservation, l'une des motivations du Gret est de contribuer à mettre en place des systèmes de gouvernance partagée, en questionnant les rôles joués par les populations locales et par les autres usagers traditionnels des ressources naturelles dans le processus de création des aires protégées.

Une conservation efficace doit répondre aux intérêts des groupes sociaux concernés.

De ce point de vue, Madagascar constitue un laboratoire extraordinaire en raison de la politique volontariste du gouvernement de développer de nouvelles aires protégées (NAP) relevant principalement des catégories V et VI de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN – voir encadré p. 30 pour le contenu des différentes catégories). Toute aussi notable est la généralisation par l'État malgache du principe de délégation de la gestion des aires protégées à des acteurs associatifs, des « promoteurs » à qui incombe la responsabilité de mobiliser les financements et l'expertise nécessaire pour la création de ces aires protégées.

Le projet Hafafi (Biodiversité, développement et gouvernance locale : vers un modèle pour les nouvelles aires protégées marines et côtières de Madagascar) a appuyé, d'avril 2013 à juillet 2017, le processus de création des trois nouvelles aires protégées (NAP) d'Ankarea, d'Ankivonjy et d'Andrafiama-Andavakoera au sein de trois districts de la région de Diana (Ambilobe, Ambanja et Antsiranana II), dans le nord-ouest de Madagascar. Ces NAP couvrent une surface de 144 249 hectares. Le projet est financé par l'Agence française de développement (AFD) dans le cadre de la Facilité d'innovation sectorielle-ONG (Fisong) sur la conservation et le développement, par le conseil général du Finistère, la Fondation MacArthur, la Fondation Prince Albert II de Monaco, la Wildlife Conservation Society (WCS) et Fanamby.

Ce document se concentre sur les données collectées au sein des deux aires marines protégées d'Ankarea et Ankivonjy⁷ promues et accompagnées par la Wildlife Conservation Society (WCS), les actions d'Hafafi au niveau de l'aire protégée terrestre cogérée par Fanamby⁸ s'étant en effet limitées au développement de l'écotourisme. Ankarea englobe les paysages marins autour de l'archipel des îles Mitsio alors qu'Ankivonjy est située à l'extrémité de la presqu'île d'Ampasindava. Ces deux sites sont respectivement situés à 100 km au nord et à 40 km au sud de Nosy Be (voir carte n° 1 p. 28), dont le paysage marin est connu

7. Ces deux AMP s'appelaient précédemment Mitsio-Tsarabanjina et Nosy Iranja-Ankazoberavina – Baie des Russes.

8. Fanamby, dont le nom signifie « défi » en malgache, est une ONG malgache créée en 1997 et œuvrant dans le domaine de l'environnement. Fanamby gère actuellement cinq aires protégées.

Objectifs et activités du projet Hafafi

Le projet Hafafi a pour objectif d'assurer une conservation durable de la biodiversité, tout en contribuant à la réduction de la pauvreté des populations, en veillant à leur implication dans la construction ainsi que dans la mise en œuvre de modes de gestion des ressources naturelles socialement et écologiquement durables. Il se structure en quatre composantes :

- mise en place d'une **gouvernance locale** et des mécanismes de gestion des ressources naturelles garantissant une implication et un partage équitable des bénéfices de la conservation pour les populations des trois NAP du projet;
- identification et promotion des **activités génératrices de revenus** compatibles avec la gestion durable des NAP (agriculture et pêche durables, écotourisme);
- mise en place d'un **système de suivi simple et participatif** pour mesurer localement l'efficacité environnementale et socio-économique de la gestion des deux NAP marines et côtières;
- partage, au niveau national, des **acquis et expériences du projet en termes de gouvernance** des NAP marines, côtières et terrestres qui impliquent les populations.

pour la richesse de sa biodiversité. Cette partie du canal du Mozambique abrite en effet la deuxième population la plus diversifiée de coraux de la planète, plusieurs espèces menacées, comme le poisson-scie, et des populations permanentes de requins-baleines. Elle constitue de plus un site de ponte important pour les tortues marines.

Dans un contexte de croissance des besoins locaux, régionaux et de la demande internationale, principalement chinoise, pour certains produits de la mer comme les concombres de mer, les tortues ou les ailerons de requin, l'augmentation des niveaux de captures, légales ou non, entraîne le déclin des réserves halieutiques des deux zones. Avec cette surexploitation, c'est donc toute la biodiversité marine et côtière de l'île qui est sous pression⁹.

Pour enrayer cette dynamique observée dans de nombreux paysages marins, l'État malgache, appuyé par des opérateurs privés, s'est lancé depuis 2003 dans une phase d'extension du réseau de ses aires marines et côtières protégées. Cette stratégie a été confirmée lors du dernier Sommet mondial des parcs en 2014 à Sydney, au cours duquel le président malgache s'est engagé à tripler les surfaces des AMP et à confirmer son engagement à atteindre les objectifs d'Aichi¹⁰. Dans ce cadre, WCS travaille depuis 2010 à la création des AMP d'Ankarea et d'Ankivonjy. En tant que promoteur des sites, WCS veille à l'intégrité des AMP tout en s'assurant que l'amélioration du bien-être et des conditions de vie

9. Le Manach F. *et al.*, 2012.

10. Les 20 Objectifs d'Aichi pour la biodiversité font partie du Plan stratégique pour la biodiversité 2011-2020, adopté en 2010 lors de la 10^e réunion de la Conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique (CDB). Ces objectifs, acceptés par les 193 parties à la CDB, doivent être atteints d'ici 2020.

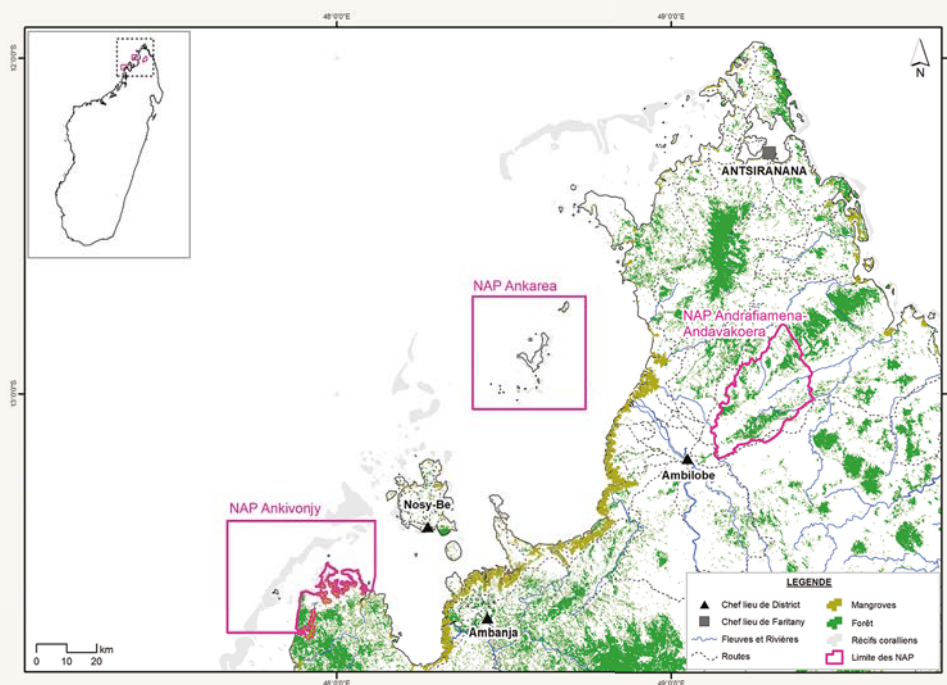
Dans chacune des AMP d'Ankarea et d'Ankivonjy, WCS a accompagné la création d'une association pour la gestion de l'aire marine protégée.

des utilisateurs des ressources marines n'affecte pas la pérennité de ces dernières. Dans chacune des AMP d'Ankarea et d'Ankivonjy, WCS a accompagné la création d'une association pour la gestion de l'aire marine protégée afin de représenter les habitants au cours de leurs phases de création, puis de gestion.

En avril 2015, ces deux AMP ont obtenu leur statut de création définitif en tant que Paysage harmonieux protégé (PHP) qui correspond, dans la nomenclature de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), à des aires protégées de catégorie V (voir encadré p. 30). Selon leurs décrets de création, elles sont en cogestion de type collaboratif. La direction régionale de la Pêche et des Ressources halieutiques (DRPRH) et la direction régionale de l'Environnement, de l'Écologie, de la Mer et des Forêts (DREEMF) de Diana en sont les cogestionnaires à travers le délégataire de gestion désigné par le décret de création. Aujourd'hui, WCS, comme tous les promoteurs de la création de ces aires protégées, est encore en attente de son contrat de délégation de gestion, des désaccords subsistant avec l'État sur le contenu des contrats.

CARTE 1 Localisation des AMP d'Ankarea et d'Ankivonjy

(source : Desbureaux S., 2014)





Aire marine protégée d'Ankivonjy © S. Desbureaux

CADRE D'ANALYSE DE LA GOUVERNANCE

Après avoir présenté les différentes catégories d'aires protégées, posé les enjeux de la délimitation des domaines respectifs de la gouvernance et de la gestion, et discuté de ce que recouvre le terme de « communauté », nous présenterons les questions autour desquelles s'est organisée la capitalisation (voir encadré « problématique » p. 35).

Distinguer les aires protégées

De manière générique, une aire protégée est un territoire soumis à des règles spécifiques de gestion dont la vocation est la protection d'éléments de biodiversité au sein d'un noyau dur. Pour certains, il s'agit de préserver la nature elle-même; pour d'autres, il s'agit d'éviter la perte de services écosystémiques associés à la biodiversité¹¹, tels que la fourniture de biens (ressources naturelles renouvelables), de services marchands (écotourisme) ou d'aménités environnementales (régulation des eaux et du climat, etc.).

11. Millenium Ecosystem Assessment, 2005.

- Dans son acception « fermée », une aire protégée est un territoire soustrait aux pressions anthropiques¹² dans lequel les activités humaines sont prohibées, ou strictement réglementées, afin de le préserver. La zone tampon est extérieure aux limites de l'aire protégée, circonscrite à son noyau dur.
- Dans une acception « ouverte », il s'agit d'un territoire aménagé dans lequel l'exploitation des ressources est conditionnée au respect de règles de gestion, qui permettent un renouvellement des ressources sans qu'il n'y ait de répercussions sur les noyaux durs de conservation. La zone tampon se situe dans les limites de l'aire protégée et en occupe l'essentiel de la superficie.

Les aires protégées de catégories V et VI reconnaissent le rôle joué par les « communautés » humaines dans la gestion des paysages ainsi que la possibilité d'une exploitation durable des ressources.

Les aires protégées de catégories V et VI de l'UICN

L'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) produit de nombreux documents de référence à l'intention des États pour les aider à cadrer leurs politiques de conservation. On trouve notamment les *Lignes directrices des aires protégées*, qui proposent une typologie des modes de gestion et de gouvernance des aires protégées. Le Code des aires protégées malgache s'est largement inspiré de cette typologie et a notamment introduit des aires protégées de catégories V et VI, qui reconnaissent la possibilité d'installations humaines permanentes et l'exploitation durable des ressources naturelles, le cas échéant sous forme commerciale.

La **catégorie V** fait référence à une aire protégée principalement administrée à des fins récréatives et dans le but d'assurer la conservation de paysages terrestres ou marins. Il s'agit généralement de paysages culturels façonnés par les hommes au cours des siècles, et qui exigent des interventions constantes pour préserver leur qualité, y compris leur biodiversité. De nombreuses aires protégées

de catégorie V contiennent des installations humaines permanentes. Cette catégorie reconnaît l'importance des interactions hommes-nature, encourage la poursuite de modes de vie en harmonie avec la nature et permet d'impliquer les « communautés » dans les prises de décision et la gestion.

Les aires protégées de **catégorie VI** sont des aires naturelles où la conservation de la biodiversité est liée à l'utilisation durable des ressources naturelles. Elles préservent les écosystèmes, les valeurs culturelles et les systèmes de gestion traditionnelle des ressources naturelles. Elles sont généralement vastes, et la plus grande partie de leur superficie présente des conditions naturelles (autrement dit, elles ne sont pas artificialisées par des habitations ou des aménagements agricoles). Une proportion est soumise à une gestion durable des ressources naturelles : leur utilisation modérée, non industrielle et compatible avec la conservation de la nature, est considérée comme un des principaux objectifs.

12. Activités humaines exerçant une pression sur la biodiversité.

Distinguer gouvernance et gestion

Dans le langage courant, de nombreux acteurs emploient indifféremment les notions de gouvernance et de gestion. L'utilisation massive de la notion de gouvernance est relativement récente (années 1990) et répond à des enjeux différents selon son contexte d'énonciation. De manière générique, elle tend à se substituer au terme de gouvernement pour donner à voir les interactions entre parties prenantes de l'action publique et saisir les relations de

pouvoir (analyse d'économie politique)... ou, à l'inverse, pour les occulter en lui donnant un contenu prescriptif (la « bonne » gouvernance) qui tend à réduire l'action publique à des processus de création du consensus (inclusion, participation, etc.). Cette interprétation de la gouvernance s'est accompagnée d'une relégation de la gestion à la simple exécution des tâches.

D'une manière générale, la **gouvernance** (voir la définition de l'UICN dans l'encadré ci-dessous) s'intéresse à la manière dont les décisions sont prises (et respectées) en tant que modalités d'expression du pouvoir, tandis que la **gestion** s'intéresse à la mise en œuvre des décisions.¹³

La gouvernance s'intéresse à la manière dont les décisions sont prises, tandis que la gestion s'intéresse à la mise en œuvre des décisions.

Gouvernance, gestion : quelques éléments théoriques

L'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) entend la **gouvernance** comme « des interactions entre les structures, les processus et les traditions qui déterminent comment le pouvoir et les responsabilités sont exercés, comment les décisions sont prises et comment les citoyens et/ou d'autres parties prenantes sont impliqués¹ ».

La gouvernance d'une aire protégée définit qui décide de ce que sont les objectifs de gestion, de ce qu'il faut faire pour les atteindre et avec quels moyens et quelles actions; comment s'effectue la prise de décision; quelle entité détient le pouvoir, l'autorité, et enfin qui endosse la responsabilité.

1. Borrini-Feyerabend G. et al., 2014b, p. 10.

L'UICN définit ainsi quatre types de gouvernance selon les types d'acteurs impliqués :

- **gouvernance par le gouvernement** : gouvernance par un organisme ou un ministère fédéral ou national, par un organisme ou un ministère sous-national en charge ou encore gouvernance déléguée, par exemple à une ONG ;
- **gouvernance « partagée »** : gouvernance collaborative (divers degrés d'influence), conjointe (conseil de gestion pluraliste) et/ou transfrontalière (divers degrés de part et d'autre de frontières internationales) ;
- **gouvernance privée** : gouvernance par un propriétaire individuel, par des organisations sans but lucratif (ONG, universités, .../...

- coopératives), par des organisations à but lucratif (particuliers ou sociétés);
- **gouvernance par des peuples autochtones et des communautés locales** : aires et territoires conservés par des peuples autochtones ou des communautés locales, et déclarés et gérés par ces peuples et « communautés ».

FIGURE 1 Différence entre gestion et gouvernance

(source : Borrini-Feyerabend *et al.*, 2014b, p. 11)

La gestion	traite de...	ce qui est fait pour réaliser les objectifs donnés. les moyens et les actions pour atteindre ces objectifs.
La gouvernance	traite de...	qui décide de ce que sont les objectifs , de ce qu'il faut faire pour les atteindre, et avec quels moyens . comment ces décisions sont prises. qui détient le pouvoir, l'autorité et la responsabilité . qui est (ou devrait être) tenu pour responsable .

D'après l'UICN, « les aires protégées sous gouvernance "partagée" sont établies sur des processus qui répartissent, officiellement ou non, l'autorité ou la responsabilité entre différents acteurs ».

En matière d'administration des aires protégées, la gouvernance est souvent réduite à la cogestion, impliquant la reconnaissance d'une pluralité d'acteurs dans les processus décisionnels. On parlera alors de « gestion collaborative » ou encore de « gestion conjointe¹⁴ ». Les deux termes, parfois confondus, traduisent pourtant des conceptions radicalement différentes du niveau de partage du pouvoir décisionnel :

- D'après l'UICN, la **gouvernance (ou gestion) collaborative** est « une forme de gouvernance "partagée" dans laquelle l'autorité et la responsabilité de la prise de décision restent entre les mains d'une agence (ou entité) mais celle-ci est tenue par la loi ou par une politique, d'informer et de consulter les détenteurs de droits et autres parties prenantes lors de la planification et la mise en œuvre d'initiatives¹⁵ ».

14. Borrini-Feyerabend G. *et al.*, 2014b.

15. Borrini-Feyerabend G. *et al.*, 2014b, p. 32.

- La **gouvernance** « **partagée** » à proprement parler correspond en réalité à la gouvernance (parfois appelée gestion) **conjointe** : « Les représentants d'intérêts variés et de circonscriptions différentes prennent place au sein d'un comité de gouvernance qui détient l'autorité et la responsabilité décisionnelle et ils prennent ensemble les décisions¹⁶ ».

La prise de décision collective peut alors se faire par différents processus : consensus, vote, avec ouverture au débat public, etc.

Faire participer les « communautés »

L'homogénéité prêtée à la « communauté » masque la diversité des groupes d'intérêts.

Sous couvert d'approche communautaire pour évoquer l'implication des populations, ces dernières tendent à disparaître derrière le terme de « communauté locale ». L'homogénéité prêtée à la « communauté » masque la diversité des groupes d'intérêts au sein des populations concernées par un projet d'aire protégée ou sa gestion.

Il est difficile de donner une définition du mot de « communauté ». Généralement admise, cette expression « indique soit des situations

spatiales (locales, urbaines, rurales, nationales, internationales), soit des caractéristiques identitaires (culturelles, scientifiques, religieuses) », mais ne connaît pas de définition précise¹⁷. L'UICN emploie le terme de « communauté locale » au sens de « groupes humains partageant un territoire et impliqués dans certains aspects distincts mais reliés concernant leur mode de vie – comme la gestion des ressources naturelles, la production de connaissance et la culture, et le développement des pratiques et des technologies productives ».

Selon les cas, la « communauté » peut désigner la population occupant l'espace riverain de l'aire protégée (voire vivant en son sein dans le cas des aires protégées de catégories V et VI), la population vivant sur un territoire administratif et enregistrée auprès de celui-ci (à Madagascar, c'est la déclaration au *fokontany*), la population représentée par ses élus locaux au niveau d'une collectivité locale décentralisée (la commune à Madagascar), ou encore l'organisation sociale coutumière de l'accès aux ressources, dominée par les ayants droit et organisée en cercles autour d'eux.

En raison de cette polysémie, le terme de « communauté » ne sera repris dans ce document qu'en tant que parole d'acteur, citation documentaire ou référence au cadre juridique malgache. Dès lors qu'il s'agit d'impliquer la « communauté » et de lui donner des droits en tant qu'acteur autonome (personnalité morale), elle s'efface derrière le statut de l'association, dont les liens entre membres sont théoriquement volontaires, à la différence de ceux associés communément à la notion de « communauté¹⁸ » lorsqu'elle est étendue à la parentèle élargie.

Quel que soit le mode de gouvernance ou de gestion choisi, dès lors qu'il implique un partage du pouvoir décisionnel ou des actions de gestion avec la population, la dimension « participative » du processus de mise en place est fréquemment mise en avant. Le mot **participation** recouvre des formes diverses d'intégration des populations (souvent

16. Borrini-Feyerabend G. *et al.*, 2014b, p. 32.

17. Karpe P. *et al.*, 2012.

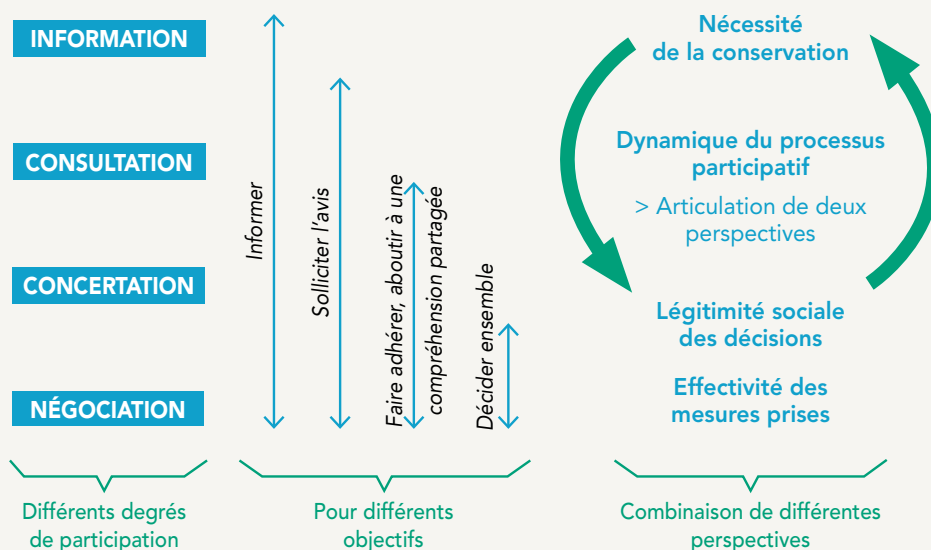
18. Cf. article 2 du décret n° 2000-027 du 13 janvier 2000 (voir annexe).

désignées alors par « communauté ») dans l'action publique : diagnostic participatif au démarrage d'un projet, validation d'un cadre logique préétabli, contribution en apport de matériaux ou en main-d'œuvre, création d'associations, etc.¹⁹

Des publications ont été consacrées à la mise en œuvre de ce mécanisme comme à l'utilisation parfois galvaudée du terme. Il ne s'agit pas ici de rentrer dans ce niveau de détail, mais de poser les bases d'une compréhension partagée et de détailler différents degrés de participation, entre lesquels il existe « un continuum de situations possibles²⁰ ».

FIGURE 2 La participation, une question d'échelons

(source : inspiré de Kervarec et al., 2008)



Information : dans une démarche assez top-down. Par exemple, l'objectif est d'avertir les populations de la prochaine mise en place d'une AMP.

Consultation : l'avis des différents acteurs est sollicité. L'objectif est de faciliter la prise de décision de celui qui décide.

Concertation : réflexion collective de l'ensemble des acteurs. L'objectif est de faire évoluer les positions respectives, d'aboutir à une compréhension partagée, et non pas forcément la prise de décision.

Négociation : recherche d'un compromis entre les acteurs, élaboration de règles communes. Grâce à une meilleure prise en compte des intérêts, elle conduit à des règles plus légitimes et à des dispositifs de gestion en capacité de leur mise en œuvre.

19. Groeber S., 2014.

20. Kervarec F. et al., 2008, p. 110.

Problématique

Dans les paragraphes suivants, nous analyserons les termes et définitions choisis dans la politique et le cadre juridique malgache. Comment ce cadre a-t-il évolué au cours des dernières années? Comment se traduit l'ouverture du Code de gestion des aires protégées (COAP) aux catégories V et VI en termes de pouvoir décisionnel des populations locales?

En s'appuyant également sur l'analyse du discours de différentes catégories de parties prenantes, nous questionnerons les motivations des divers acteurs cherchant à associer les populations dans la gestion des aires protégées : le souci d'équité, d'efficacité, de réduction des coûts?

En étudiant le cas spécifique des deux AMP d'Ankivonjy et d'Ankarea, nous analyserons ensuite comment se fait le partage du pouvoir décisionnel et des responsabilités au cours de la phase de création puis de gestion de ces dernières. L'analyse veillera toujours à préciser, au-delà des principes et règles formelles, ce qui se fait et se dit réellement en pratique. À quels degrés de participation les populations sont-elles impliquées dans la gouvernance liée à la création et gestion des AMP? Sont-elles impliquées dans les décisions stratégiques concernant les aires

protégées? Comment alors les différentes structures de pouvoir, villageoises, décentralisées et nationales, coexistent-elles?

Une fois établi le niveau réel d'implication des populations, quels sont les méthodes et moyens mis en œuvre pour permettre cette implication? Les enjeux, les intérêts ou pratiques divergentes ou convergentes des groupes et centres de pouvoir sont-ils pris en compte? Certains groupes d'usagers des ressources naturelles sont-ils exclus des décisions? Lorsque des groupes minoritaires sont identifiés comme partie prenante de la gestion des ressources naturelles, quelles sont les mesures mises en place pour leur permettre de participer?

Enfin, bien que sa mise en œuvre soit récente et encore incomplète, la cogestion atteint-elle les objectifs attendus? Quels sont les premiers résultats en termes d'efficacité? En termes d'équité? Permet-elle de lever certaines des difficultés soulevées dans l'évaluation des contrats Gelose (Gestion locale sécurisée) et GCF (Gestion contractuelle des forêts)? Quelles recommandations peut-on formuler pour améliorer l'efficacité et l'équité de ces modes de cogestion et de leur processus de mise en place?

MÉTHODOLOGIE

Ce travail de capitalisation s'appuie sur plusieurs sources :

- des travaux externes au projet relatifs à la décentralisation de la gestion des ressources naturelles et à l'implication des populations locales dans la gestion des aires protégées ;
- des documents relatifs à la création de l'aire protégée antérieurs ou concomitants au projet;
- un matériau produit au cours du projet au travers d'enquêtes qualitatives (protocoles d'enquêtes socio-anthropologiques) et quantitatives (dans le cadre d'une collaboration de recherche d'un travail de doctorat en économie).

Documents du processus de création des deux nouvelles aires protégées

Cette étude a pris en compte les nombreux documents relatifs au processus de création des deux aires marines protégées (AMP).

- Les études scientifiques réalisées dès 2005 par la Wildlife Conservation Society (WCS) et ses partenaires dans le nord-ouest de Madagascar et sur les sites des deux aires marines protégées (AMP), qui démontrent la richesse de ces milieux (études sur les massifs coralliens, les mammifères marins, les tortues marines et les oiseaux).
- Les études socio-économiques réalisées en 2011 pour WCS dans chacune des AMP, puis par Rabearisoa en 2012. D'autres enquêtes ont été menées en 2017 par WCS, mais les résultats n'étaient pas disponibles au moment de la rédaction de ce document.
- Les comptes rendus des différents ateliers et consultations publiques organisés par les équipes de WCS pour définir le zonage et les règles de fonctionnement des deux AMP (voir la figure n° 3 p. 40).
- Les documents cadrant le fonctionnement des deux AMP : *dina*²¹ homologué (2012), plan d'aménagement et de gestion des deux AMP (2013), statuts des deux associations de gestion des AMP (2014), décret portant création des AMP (2015).

Études réalisées dans le cadre du projet Hafafi

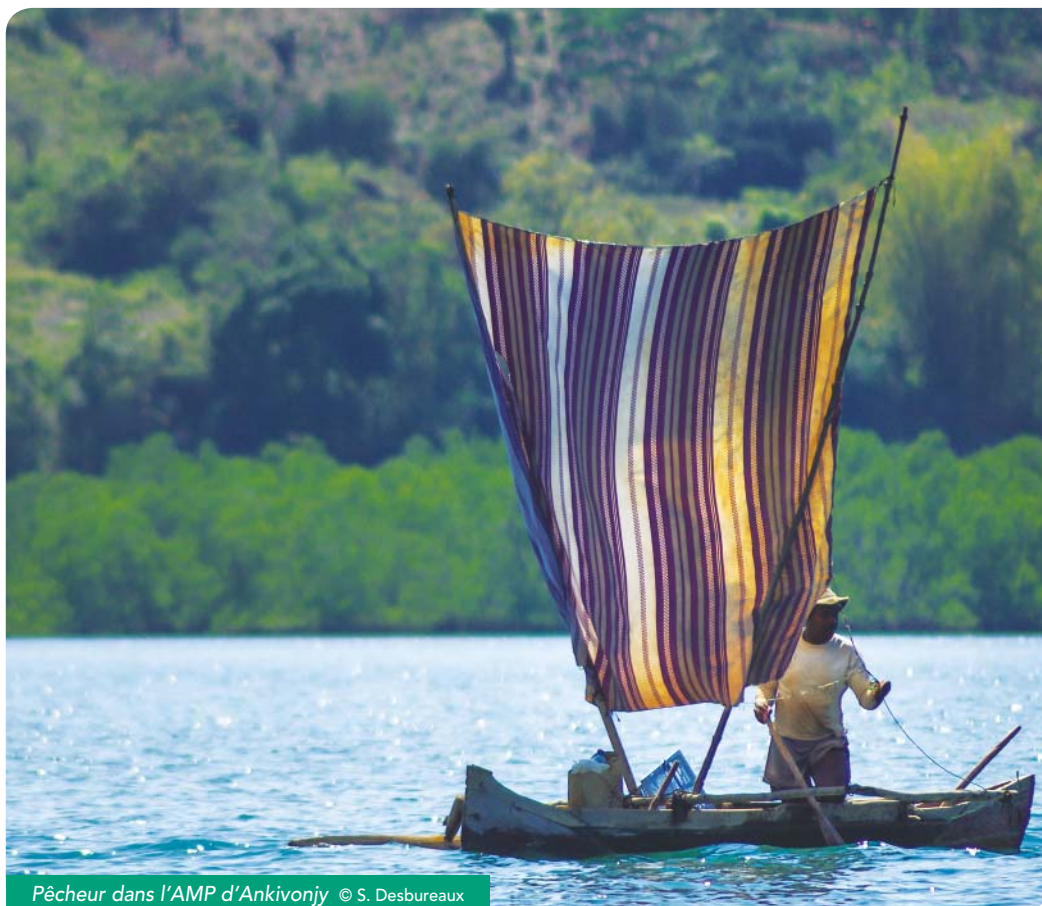
Une première étude²² sur la gouvernance et la gestion des nouvelles aires protégées à Madagascar a été commanditée par le Gret et réalisée par une équipe de consultants (un expert international en milieux marins et littoraux, un expert national en gestion des aires protégées et une juriste malgache). Réalisée à mi-parcours du projet Hafafi, elle fournit un diagnostic du cadre institutionnel et juridique qui régit la création des nouvelles aires protégées (NAP) et la gestion des ressources naturelles à Madagascar. Elle présente également, au sein des trois NAP, un diagnostic des modes de gouvernance, des mécanismes de gestion, des sources de revenus et de leurs règles de partage. Elle formule également des propositions concrètes pour améliorer le système de gouvernance en place, notamment en renforçant la participation des communautés à la gestion ainsi que les mécanismes de gestion.

Cette étude a été discutée en septembre 2015 au cours d'un atelier rassemblant une quarantaine de personnes : représentants des ministères, services techniques concernés par la gestion des aires marines protégées (AMP) ainsi que des gestionnaires de NAP marines.

Dans le cadre de la composante 3 de ses activités, le projet a mis en place entre 2014 et 2016 un partenariat de recherche avec le Centre d'études et de recherches sur le développement international (Cerdi) à l'université d'Auvergne, et le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad) dans le cadre de la réalisation d'un travail de doctorat en économie. L'enjeu de ce partenariat était de mettre en place un protocole simplifié d'analyse d'impact quantitatif des activités conduites par le projet.

21. Conventions coutumières mises en place par les autorités publiques. Pour plus de précisions, voir le glossaire p. 17.

22. Gabrié C. *et al.*, 2015.



Pêcheur dans l'AMP d'Ankivonjy © S. Desbureaux

L'analyse portait sur deux grandes dimensions : l'impact économique des activités de développement rural, et l'implication des villageois dans la gestion des deux AMP marines et côtières. Un premier travail, réalisé au second semestre 2014, a permis de mettre en place une méthodologie d'analyse d'impact quantitative et de récolter des données en début de projet auprès d'un échantillon de 187 ménages représentatif des deux AMP (d'octobre à novembre). Une seconde phase de récolte de données, avec le même protocole de recherche et le même questionnaire (juin en 2016), nous a permis de mesurer des évolutions en fin de projet. Deux rapports spécifiques, en 2015 et en 2016²³, ont été proposés après chaque phase de terrain pour présenter le protocole et les résultats. Enfin, des résultats significatifs ont été présentés concernant les répercussions du projet sur l'implication des villageois dans la gouvernance.

23. Desbureaux S., 2014; Desbureaux S., 2015.

Diagnostic socio-anthropologique

Deux séries de diagnostics ont été menés pour apporter un regard anthropologique sur la gouvernance des deux AMP.

Le premier travail a été réalisé entre septembre et décembre 2015 par une étudiante en anthropologie et un étudiant en sociologie malgache²⁴, qui ont séjourné à trois reprises au sein des deux AMP pour des périodes de deux à trois semaines. Près de 150 personnes ont ainsi été enquêtées individuellement ou en groupe. Les résultats de ce travail sont présentés dans un rapport²⁵ qui fournit des éléments de compréhension du contexte socio-anthropologique local en éclairant les modes traditionnels de gestion des ressources naturelles ainsi que leurs évolutions, et en restituant la perception des populations locales du projet d'AMP.



Récolte de chou petsai, production maraîchère dans l'AMP d'Ankivonjy, projet Hafafi © S. Fayon

24. L'étude effectuée à Ankarea, plutôt rapide, fut réalisée sur un terrain déjà balisé par des enquêtes conduites entre septembre et décembre 2015, dans le cadre d'un stage d'une étudiante de Master 2 Anthropologie. Les enquêtes ont été réalisées en binôme avec un consultant, lui aussi étudiant en anthropologie, originaire de la région étudiée.

25. Chaboissier C., Tambaza F., 2015.

L'objectif de ce travail était d'identifier les différents groupes composant la communauté en faisant ressortir leurs rôles respectifs dans la création et la gestion des deux AMP.

Un second travail a été conduit en octobre 2016, peu de temps avant la clôture du projet, par une consultante formée en anthropologie accompagnée du même étudiant que pour la première étude. L'objectif de ce travail, plus rapide que le premier, était d'identifier les différents groupes composant la communauté, en particulier au regard de leur accès aux ressources naturelles et de leurs pratiques respectives de gestion desdites ressources. En faisant ressortir leurs rôles respectifs dans la création et la gestion des deux AMP, ainsi que leurs capacités à faire évoluer les règles de gouvernance, ce diagnostic devait faciliter la

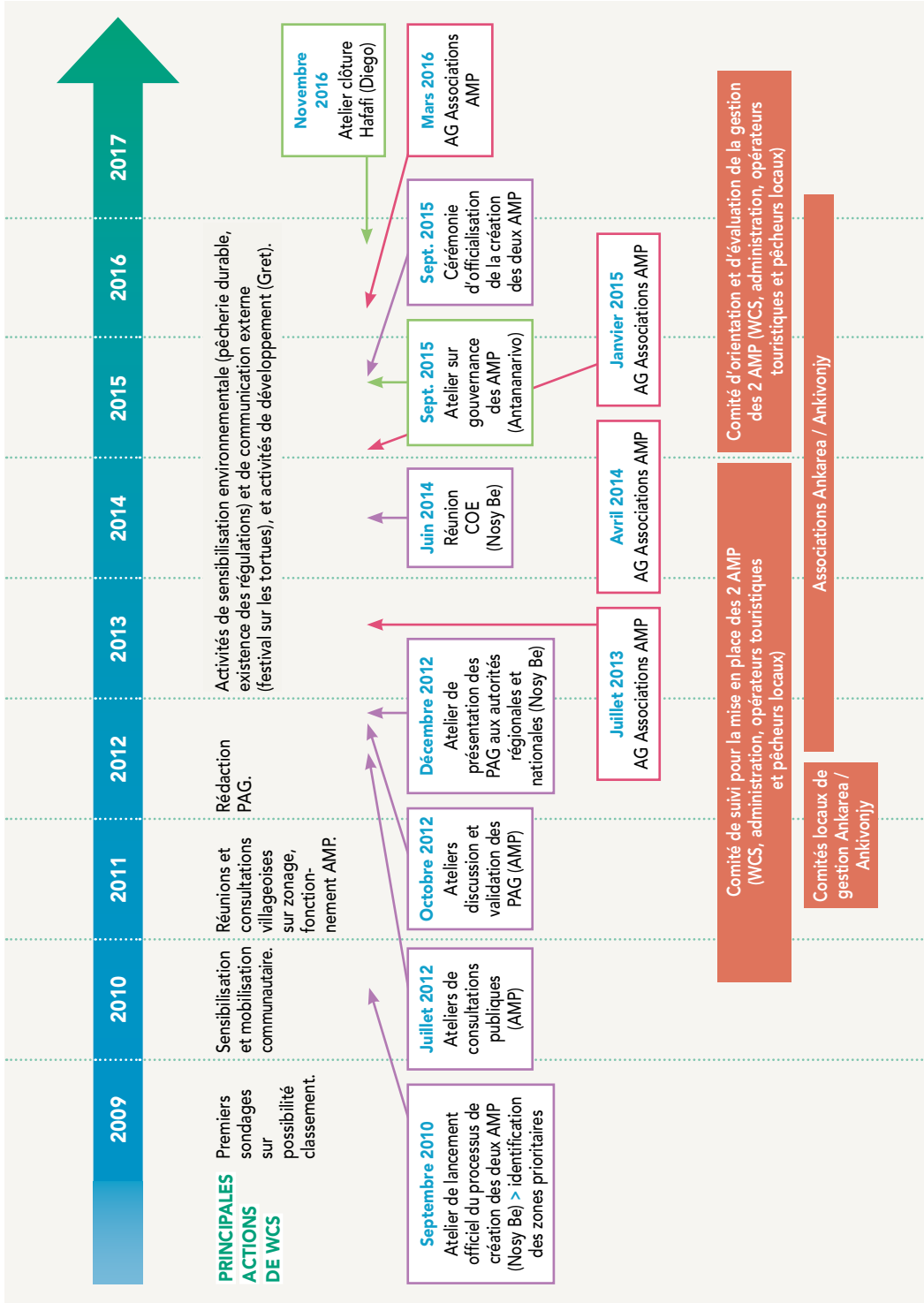
formulation de propositions d'amélioration du fonctionnement des institutions dans le sens d'une meilleure participation des membres et groupes composant la communauté aux processus de prise de décision et à la gestion des AMP. Deux brèves séries d'enquêtes ont été conduites à Ankarea (quatre jours) et à Ankivonjy (sept jours) et ont permis de réaliser deux *focus groups* et 76 entretiens (individuels ou avec au maximum trois personnes). Les personnes rencontrées illustrent la diversité de la communauté : membres des assemblées générales (AG), membres du bureau des associations AMP, femmes, hommes, *ray aman'dreny*²⁶, jeunes, différents types de pêcheurs, non pêcheurs, salariés des ONG, etc. Les entretiens ont été menés aussi bien auprès de membres des associations AMP d'Ankarea et AMP d'Ankivonjy qu'auprès de personnes non membres. Dans la limite du temps de l'enquête, nous avons cherché à atteindre des personnes aux situations les

plus variées possibles (localisation géographique du lieu d'habitation, activités principales et secondaires, genre, âge, place au sein de la société, etc.). La plupart des entretiens ont été menés individuellement et en malgache (dans une variante parlée dans le nord de Madagascar). Certains ont été menés collectivement autour de la construction d'un diagramme de Venn (perception des institutions locales par un groupe cible, comme par exemple les pêcheurs-plongeurs des deux AMP).

Atelier de clôture du projet Hafafi

L'atelier de clôture du projet Hafafi a été organisé les 8 et 9 novembre 2016 dans la capitale de la région Diana, Diego Suarez (Antsiranana). Cet atelier a rassemblé les trois ONG partenaires (Fanamby, Gret et Wildlife Conservation Society – WCS), des gestionnaires d'aires protégées de la région Diana, des représentants du ministère de l'Environnement, de l'Écologie et des Forêts (MEEF), les services techniques déconcentrés concernés, les autorités régionales, des représentants des associations Ankivonjy et Ankarea, des maires ainsi que plusieurs partenaires techniques et financiers. Lors de cet atelier, une attention particulière a été portée aux discours des différentes parties prenantes, et notamment à la façon dont les notions de « gestion », de « cogestion » et de « gouvernance » étaient mobilisées. Un compte rendu d'une centaine de pages et un résumé de deux pages présentent les principaux éléments discutés au cours de cet atelier. ●

26. Désigne les personnes les plus âgées, généralement de sexe masculin, qui font figure d'autorité locale traditionnelle et incarnent le pouvoir lignager. Pour plus de précisions, voir le glossaire p. 17.



Revue de la littérature

La politique de décentralisation de la gestion des ressources conduite à Madagascar depuis le début des années 1990, des transferts de gestion à l'ouverture des aires protégées à la cogestion, a-t-elle conduit au renforcement du pouvoir des communautés dans la gestion des ressources naturelles ?

Pour répondre à cette question, il importe, dans un premier temps, de repérer les inflexions données aux politiques forestières et de gestion des aires protégées, puis d'apprécier la qualité du cadre juridique en place. Nous mobiliserons ensuite les leçons apprises de la mise en œuvre de ces dispositifs et, enfin, repérerons les représentations d'acteurs dans les discours pour en inférer leurs positions sur la place des communautés locales.

LA DÉCENTRALISATION DE LA GESTION DES RESSOURCES À MADAGASCAR

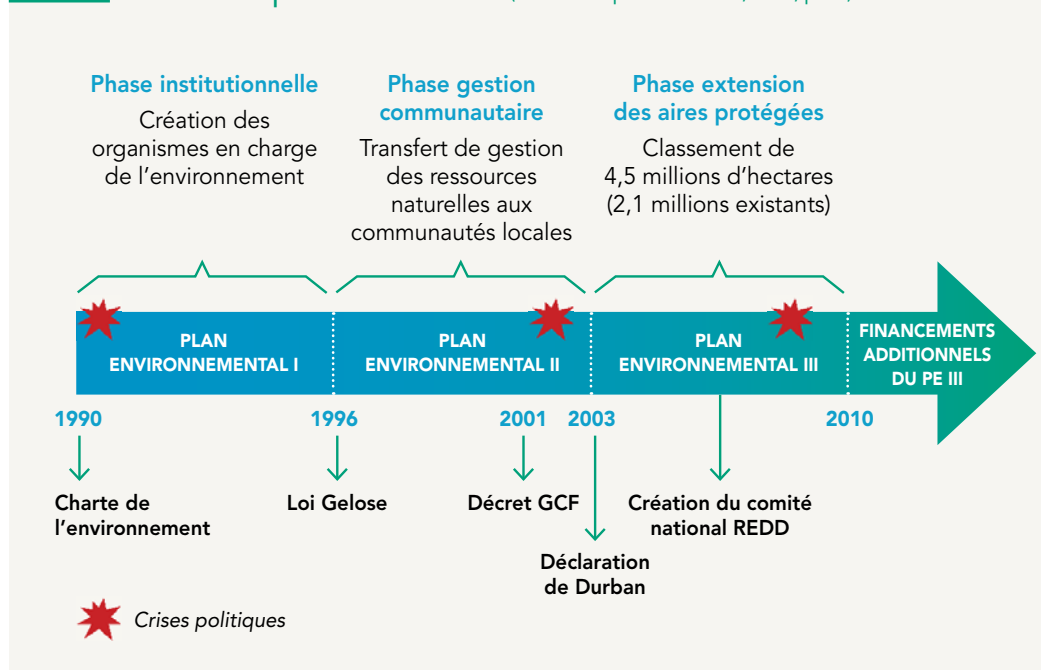
Les trois phases de déclinaison du PNAE

Le PNAE est présenté comme l'instrument du passage d'une pratique de planification centralisée à une pratique plus décentralisée.

Sous l'impulsion de la Banque mondiale, qui s'est dotée en 1987 d'un département dédié à l'environnement, 38 pays africains et de l'océan Indien se sont dotés entre 1990 et 1996 d'un Plan national d'action environnementale (PNAE). Le PNAE est présenté comme l'instrument du passage d'une pratique de planification centralisée, consultative et conduite par les bailleurs, à une pratique plus décentralisée, participative et animée par les pays bénéficiaires. Il se divise en une succession de programmes, reposant chacun sur les leçons apprises du précédent. Le PNAE de Madagascar a officiellement débuté en 1990 avec l'adoption de la Charte de l'environnement. Initialement prévu pour une période de 15 ans, il est divisé, comme le montre la figure page suivante, en trois phases de cinq ans : le PE 1 – « programme (plan) environnemental » –

(1991-1996), qui pose les fondations institutionnelles et engage les actions de conservation les plus urgentes; le PE 2 (1997-2002/2003), qui intensifie les démarches engagées et rend opérationnelle la décentralisation de la gestion des ressources naturelles; et enfin le PE 3 (2004-2008, puis 2012-2015) dont l'objectif est de rendre automatique la gestion durable des ressources et de l'environnement.

FIGURE 4 Les trois phases du PNAE (source : d'après Brimont L., 2014, p. 48)



Initié à l'époque coloniale, le réseau national des aires protégées est confié à une association de droit privé, l'Agence nationale pour la gestion des aires protégées (Angap), à l'occasion du démarrage du PE 1. Héritière des réserves naturelles intégrales (RNI), créées dès 1927, et des réserves spéciales (RS), créées entre 1954 et 1986, l'Angap s'est d'abord attachée à accroître le nombre de parcs nationaux (PN) avec l'idée de faire du tourisme un moteur de développement économique et de financement des aires protégées.

Au début des années 2000, le réseau comptait 41 aires protégées placées sous l'un des trois statuts de conservation présentés plus haut, couvrant environ 1,5 million d'hectares de forêts, soit 3 % de la superficie de Madagascar. Rebaptisée MNP (Madagascar National Parks) en 2008, l'association se concentre durant la décennie sur la gestion de ces zones plutôt que sur leur extension. En 2010, le réseau national compte 45 aires protégées : 5 RNI, 23 RS et 17 PN.

Les transferts de gestion des ressources naturelles : de la Gelose à la GCF

Adoptée à l'issue du PE 1, la loi 96-025 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables, dite Gelose (Gestion locale sécurisée), marque le tournant vers une politique de décentralisation de la gestion des ressources naturelles. Aussi appelée transfert de gestion des ressources naturelles (TGRN), cette loi permet le transfert des ressources

naturelles du domaine public aux populations. Cette gestion est qualifiée de communautaire, même si elle n'entraîne pas un transfert de la propriété des terres et des ressources aux communautés mais sécurise leurs droits d'accès. Adossé à la loi 97-017 portant révision de la législation forestière, le décret 2001-22 relatif à la Gestion contractualisée des forêts (GCF) organise et simplifie ces transferts de gestion sur le domaine forestier. Ils sont notamment utilisés par l'Angap, le World Wild Fund for Nature (WWF) et la Wildlife Conservation Society (WCS) pour constituer la zone tampon des aires protégées tandis que, dans le cadre des Programmes de conservation et de développement intégrés (PCDI), des activités génératrices de revenus envisagées comme alternatives à la déforestation sont proposées aux personnes affectées par la création des aires protégées.

La loi Gelose marque le tournant vers une politique de décentralisation. Elle permet le transfert des ressources naturelles du domaine public aux populations.

Ayant pour but la conservation des ressources à travers les droits exclusifs de gestion reconnus aux communautés par l'administration sur l'espace où elles sont détentrices de droits traditionnels, le transfert de gestion des ressources naturelles (TGRN) de l'État aux populations s'effectue suivant un contrat tripartite entre une communauté de base contractuelle constituée en association, *Coba* ou *VOI* en malgache (*Vondron'olona ifotony*¹), la commune (collectivité territoriale décentralisée) et le service déconcentré en charge des forêts (tutelle technique des ressources).

La *Coba* est une structure de gestion dédiée instaurée par le transfert de gestion, qui se définit comme un « groupement volontaire d'individus unis par les mêmes intérêts et obéissant à des règles de vie commune ». Cette structure de gestion est chargée de la mise en œuvre du Plan d'aménagement et de gestion (PAG), prévu dans le contrat de transfert de gestion. Le respect des règles du PAG est légitimé par un *dina* spécifique à la *Coba*. Enfin, le transfert de gestion de type Gelose prévoit l'initiation d'un processus de Sécurisation foncière relative (SFR) à travers une constatation publique des occupations individuelles et collectives sur le territoire communautaire, et ce afin d'officialiser les droits d'usage et de propriété des populations locales.

En contrepartie d'une obligation d'aménager durablement ces forêts (évaluée au bout de trois ans, puis tous les dix ans) – autrement dit d'identifier des noyaux durs de conservation puis de fixer et de faire respecter des règles d'utilisation des ressources dans le cadre d'un plan simple de gestion –, les *Coba* ont dorénavant le pouvoir de gérer par elles-mêmes

1. Voir glossaire p. 17.

Les Cobra ont dorénavant le pouvoir de gérer par elles-mêmes leurs ressources et d'en percevoir directement les bénéfices.

leurs ressources et d'en percevoir directement les bénéfices (des bénéfices directs supposés légitimer la conservation à moyen-long terme des écosystèmes), sans toutefois en devenir les propriétaires. L'essentiel des TGRN a un objectif premier de conservation. Ils ne confèrent ni n'autorisent une exploitation des zones transférées à des fins commerciales (les ressources prélevées ne peuvent l'être que pour un usage domestique). Notons que les bénéfices financiers de la Cobra se limitent aux cotisations des membres, aux montants des autorisations de prélèvement et aux amendes effectivement versées par les contrevenants, ce qui représente rarement plus d'une centaine d'euros par an.

Afin d'initier le contrat de transfert de gestion, la future Cobra doit s'engager dans une démarche de médiation collective. Dans le cas des TGRN de type Gelose, elle est assistée par un médiateur environnemental qui accompagne la réflexion sur des objectifs de gestion de très long terme. Cet accompagnement disparaît dans le cadre des GCF (Gestion contractuelle des forêts) sous l'impulsion des promoteurs, qui estiment pouvoir le prendre en charge *via* leurs équipes locales (dont on peut toutefois discuter la neutralité). Cette médiation doit aboutir à une règle d'allocation des ressources naturelles.

Les Cobra, structures censées représenter la population riveraine des zones transférées, sont devenues les interlocuteurs de l'administration de l'environnement et des forêts, des bailleurs de fonds et des autres ONG de conservation. Au-delà des différences soulignées entre la GCF et la Gelose (disparition du médiateur environnemental dans la préparation, de la commune dans la signature mais également de la sécurisation foncière relative), une évaluation des transferts de gestion conduite en 2003² montre que la capacité des populations à assurer un contrôle et une gestion durable des forêts qu'elles ont contractualisé est défiée par les migrants (on part du principe que le respect de la nature est lié au temps passé dans l'espace concerné : plus les communautés occupent depuis longtemps un espace, plus elles le respectent. Inversement, un nouveau venu n'aura pas le même respect pour l'espace qu'il habite).

Entre 1996 et 2014, près de 1 250 contrats ont ainsi transféré la gestion de forêts (95 % des contrats), mangroves (3 %) et pêcheries (2 %) aux populations riveraines³. Ces contrats couvrent 5 % du territoire et 30 % des forêts actuelles, et 20 % d'entre eux ont été établis au sein d'aires protégées. Seulement 7 % des transferts ont été réalisés à l'initiative autonome des communautés, tandis que 93 % ont été initiés et accompagnés par un acteur extérieur⁴. Pour les transferts de gestion financés par les ONG de conservation en périphérie des aires protégées de conservation stricte ou à l'intérieur de celles autorisant des zones de gestion durable des ressources, la gestion se limite aux droits d'usage traditionnels et ne porte pas sur l'exploitation commerciale des ressources. Seulement la moitié des contrats a été enregistrée par la commune, ce qui traduit une mauvaise application de la loi⁵.

2. Resolve/PCP/IRD, 2005.

3. Lohanivo A., 2013.

4. Desbureaux S., 2016b

5. Desbureaux S., 2016b.

Extension du domaine de la cogestion des nouvelles aires protégées

Au tournant des années 2000, les activités de conservation se sont focalisées sur la création de nouvelles aires protégées (NAP) et sur la recherche d'une pérennisation financière des actions environnementales qu'une telle expansion impose, alors même que le réseau existant est déjà sous-financé. Tirant les leçons de l'évaluation de la mise en œuvre des transferts de gestion⁶, le PE 3 (2004-2009) prévoit d'intensifier et d'améliorer les conditions de transfert de gestion.

Le plan d'action issu du V^e Congrès mondial des parcs (Durban, 2003) entend **faire des « populations locales » les partenaires et les bénéficiaires de la conservation**. L'État malgache s'engage à couvrir sous un statut d'aire protégée au moins 10 % du territoire national en cinq ans (de 1,7 à 6 millions d'hectares). L'implication des populations est confirmée dans le Madagascar Action Plan (2007-2012). Aux côtés du réseau national existant, de nouveaux statuts d'aires protégées sont envisagés, dont la mise en place et la gestion sont confiées à des ONG de conservation dans un contexte de crise politique et économique (renversement du président de la République, Marc Ravalomanana, en février 2009).

La plupart des NAP créées après Durban ont pour objectif d'allier la conservation de la biodiversité et le développement durable dans les aires protégées et/ou autour de celles-ci. L'implication en matière de gouvernance est la promotion de la cogestion de ces nouvelles aires protégées (indépendamment de leur statut et de la catégorie UICN – Union internationale pour la conservation de la nature – associée).

Pour les aires protégées gérées par le Madagascar National Parks (MNP), cela prend la forme de la mise en place d'un Comité d'orientation et de soutien à l'aire protégée (Cosap) qui regroupe des représentants des comités locaux du parc (comités créés dans chaque *fokontany*⁷ pour participer à la surveillance du parc) et des autorités locales (administration forestière, éducation, forces de l'ordre, district).

Pour intégrer davantage les besoins des populations locales conformément à l'esprit de Durban, de nouveaux statuts d'aires protégées sont reconnus depuis 2005 par le Système des aires protégées de Madagascar (SAPM) au travers de la réglementation, puis reconnus formellement à l'occasion de la refonte du Code de gestion des aires protégées (COAP) en 2015 (voir tableau n° 1 p. 48). Ces catégories

correspondent aux catégories V et VI de l'UICN : les aires protégées de conservation des paysages (catégorie V) et de ressources naturelles gérées (catégorie VI), dont la particularité est d'intégrer des établissements humains et des activités de production et/ou d'exploitation compatibles avec l'objectif de conservation⁸.

Avec la refonte du COAP en 2015, le Système des aires protégées de Madagascar (SAPM) peut comprendre des « aires protégées privées agréées » et des « aires protégées communautaires » (instituées et gérées volontairement par une communauté), tandis qu'il reconnaît la

Le Comité d'orientation et de soutien à l'aire protégée regroupe des représentants des comités locaux du parc et des autorités locales.

6. Resolve/PCP/IRD, 2005.

7. C'est la plus petite division administrative du territoire malagasy. Pour plus de précisions, voir le glossaire p. 17.

8. « Tout en moyennant des mesures d'accompagnement bien définies ».

TABLEAU 1 Statuts définis par le SAPM et catégories UICN

DÉNOMINATION UICN	CATÉGORIE	DÉNOMINATION COAP	DÉNOMINATION MALAGASY	RÉGIME FONCIER APPLICABLE
Réserve naturelle intégrale – Zone de nature sauvage	I	Réserve naturelle intégrale (RNI)	<i>Tahirin-javaboahary</i>	Aire protégée (AP) publique
Parc national	II	Parc national (PN) Parc naturel (PNAT)	<i>Valan-javaboahary</i>	AP publique
Monument naturel	III	Monument naturel (Monat)	<i>Tahirim-bakoka voajanahary</i>	AP mixte
Aire de gestion des habitats/espèces	IV	Réserve spéciale (RS)	<i>Tahirin-javaboahary</i>	AP publique
Paysage terrestre/marin protégé	V	Paysage harmonieux protégé (PHP)	<i>Tontolo mirindra voaaro</i>	AP mixte
Zone de gestion de ressources protégées	VI	Réserve de ressources naturelles (RRN)	<i>Tahirin-karena voajanahary</i>	AP mixte

spécificité des aires marines protégées (AMP). Le SAPM compte actuellement 123 aires protégées. Une quarantaine est gérée par le Madagascar National Parks (MNP), environ 70 sont en gestion collaborative, une est en gestion conjointe et une autre en gestion communautaire.

Les aires protégées confiées au MNP (la plupart de celles de stricte conservation) sont en gouvernance publique. Les aires protégées en gouvernance « partagée » sont les nouvelles aires protégées (NAP) confiées à des ONG qui créeront un espace de cogestion mobilisant populations locales et collectivités locales selon les modalités de leur choix. Une aire protégée de gouvernance privée procède de la reconnaissance d'une initiative de conservation sur une propriété privée titrée, et une aire protégée de gouvernance communautaire de la reconnaissance d'une initiative communautaire de conservation.

Les considérations conservationnistes (plutôt que développementalistes) ont néanmoins été prédominantes dans l'identification des sites des nouvelles aires protégées (arrêtés interministériels n° 52005/2010 du 20 décembre 2010 et n° 9874/2013 du 5 mai 2013). Les ONG de conservation internationale ont été à l'origine de l'identification des sites prioritaires de conservation : zones combinant de forts taux d'espèces endémiques⁹ et des menaces anthropiques (cultures sur brûlis et exploitations forestières illicites). Elles le sont aussi dans la création des aires protégées de catégories V et VI, dont l'initiative de création peut revenir à n'importe quelle personne physique ou morale. Tandis que le MNP s'engage dans l'extension de parcs

9. Myers N. *et al.*, 2000, Mittermeier R.A. *et al.*, 2005.

existants et dans la création de nouveaux, Conservation internationale (CI), WCS et le World Wild Fund for Nature (WWF) transforment des corridors forestiers entre aires protégées en aires protégées de catégories V et VI. Ces organisations ont, dans ces aires, massivement recours aux transferts de gestion sous la forme de GCF orientés vers la conservation, tout en ciblant la finance carbone (et, dans une moindre mesure, la compensation biodiversité) comme outil de pérennisation financière. Les transferts de gestion sont utilisés dans ces aires protégées pour transférer aux populations la responsabilité du contrôle dans la zone tampon située à l'intérieur de l'aire protégée, et qui en couvre la superficie la plus importante.

La création définitive des aires protégées suppose la validation d'un Plan d'aménagement et de gestion (PAG) – qui décrit les caractéristiques de la nouvelle aire protégée (NAP), son mode de gouvernance ainsi que les mesures de gestion prévues pour assurer la conservation de la biodiversité et la gestion durable –, mais également d'un Plan de gestion environnementale et sociale (PGES), qui identifie notamment les personnes affectées par la mise en place de l'aire protégée et détermine les mesures sociales d'atténuation et de compensation.

UN CADRE JURIDIQUE ENCORE INCOMPLET

À Madagascar, l'inclusion des différentes parties prenantes dans la création d'une NAP est régie par la loi, notamment par le Code de gestion des aires protégées (COAP) : la loi n° 2015-005 du 26 février 2015 (publiée au *Journal officiel de la République Malagasy* n° 3 610 du 23 mars 2015) qui porte refonte de la loi n° 2001-005 du 11 février 2003 portant Code des aires protégées et de leurs décrets d'application n° 2005-013 et n° 2005-848. Le texte d'application du COAP révisé a été adopté en conseil de Gouvernement du 28 février 2017, mais n'a ni été publié, ni diffusé.



Filets de pêche, aire marine protégée d'Ankarea © Gret

TABEAU 2 Évolution de la terminologie du cadre juridique des aires protégées à Madagascar

	GOVERNANCE
Loi n° 2001-005	Terme absent.
Décrets d'application n° 2005-013 et n° 2005-048	Cité une fois sans être explicité dans le décret n° 013.
Loi n° 2015-005	Article 1 : Pas de définition. L' article 6 propose huit entrées pour décliner la gouvernance du système des aires protégées de Madagascar.
Projet de décret d'application du COAP révisé	« Ensemble des interactions entre les structures, les processus et les traditions en relation avec une aire protégée qui déterminent la façon dont l'autorité est exercée, les responsabilités sont réparties, les décisions sont prises et les communautés, les citoyens et autres acteurs sont impliqués. »
	GESTION
Loi n° 2001-005	
Décrets d'application n° 2005-013 et n° 2005-048	Pas de définition.
Loi n° 2015-005	Article 1 : « Conduite de toutes les actions à mener au niveau d'une AP, et dont la finalité est de permettre de remplir d'une manière pérenne leurs fonctions écologiques, économiques et sociales. »
Projet de décret d'application du COAP révisé	« La gestion opérationnelle est la gestion sur le terrain d'une aire protégée pour assurer notamment, son fonctionnement au quotidien et le respect des réglementations propres à cette aire. »
	STATUTS D'AP ET CATÉGORIES UICN CORRESPONDANTES
Loi n° 2001-005	Article 2 - Réserve naturelle intégrale (RNI). - Parc national (PN). - Réserve spéciale (RS).
Décrets d'application n° 2005-013 et n° 2005-048	Quatre nouveaux statuts (article 2 du décret n° 848) : - Parc naturel (PNAT). - Monument naturel (Monat). - Paysage harmonieux protégé (PHP). - Réserve de ressources naturelles (RRN).
Loi n° 2015-005	Reprend les sept catégories (article 2) : RNI, PN, RS, PNAT, Monat, PHP, RRN. Reconnaît les aires marines protégées (AMP) et les aires protégées communautaires.
Projet de décret d'application du COAP révisé	<i>Idem.</i>

	TYPE DE GOUVERNANCE/GESTION
Loi n° 2001-005	
Décrets d'application n° 2005-013 et n° 2005-048	<p>Décret n° 848</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gestion en régie par le département ministériel compétent. - Gestion déléguée (matérialisée par une convention de délégation de gestion entre le département ministériel compétent et une personne physique ou morale, publique ou privée). - Cogestion.
Loi n° 2015-005	<p>Article 6</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gouvernance publique. - Gouvernance « partagée » ou cogestion (de type collaboratif ou conjoint). - Gouvernance privée. - Gouvernance communautaire.
Projet de décret d'application du COAP révisé	

	COGESTION
Loi n° 2001-005	
Décrets d'application n° 2005-013 et n° 2005-048	<p>Décret n° 848 (article 24) : la cogestion est caractérisée par la coopération de deux ou plusieurs parties prenantes, dont l'une relève du département ministériel compétent. Le régime de gestion peut revêtir deux formes différentes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la gestion participative (parfois appelée collaborative et/ou consultative) « oblige le délégataire à consulter de façon appropriée et selon les règles de la bonne gouvernance toutes les parties prenantes » (décret 2005-848, article 24) ; - la gestion conjointe « associe les parties prenantes dans la prise de décision en tant que délégataires de la gestion de l'aire protégée » (<i>ibid.</i>).
Loi n° 2015-005	<p>Article 1 : « 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 (article 6) notamment à travers l'adoption d'un Plan d'aménagement et de gestion négocié 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 ». Ladite convention (article 49) « régit 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. »</p>
Projet de décret d'application du COAP révisé	<p>Sections dédiées à la gouvernance « partagée » ou cogestion : « Pour la gouvernance "partagée", le pouvoir, la responsabilité et la redevabilité sont partagées entre une pluralité d'acteurs étatiques et non étatiques » et à la convention de gestion communautaire qui synthétise en particulier les modalités de participation des communautés à la cogestion de l'aire protégée. .../...</p>

	DROITS D'USAGE
Loi n° 2001-005	Article 41 : limités à des « prélèvements à but non commercial pour les besoins domestiques, vitaux et/ou coutumiers, réservés à la population riveraine » et « doivent s'exercer dans le cadre d'une convention formelle conclue entre le gestionnaire opérationnel et les bénéficiaires ».
Décrets d'application n° 2005-013 et n° 2005-048	
Loi n° 2015-005	Article 2 : « Les droits d'usage sont des prélèvements à des fins non commerciales pour satisfaire les besoins domestiques, vitaux ou coutumiers de la population locale résidente. Ils sont incessibles et s'exercent dans le cadre de la Convention de gestion communautaire. » Article 49 : La convention de gestion communautaire définit l'exercice par les communautés locales de leurs activités économiques, culturelles et culturelles, et les modalités d'intervention de ces communautés dans la gestion de l'aire protégée. À cet effet, elle identifie la consistance des droits des communautés, notamment leurs droits d'usage.
Projet de décret d'application du COAP révisé	

La participation

D'après le COAP, la participation fait référence au fait de « mettre en place des mécanismes de concertation aux niveau local et national, et des démarches partenariales public/privé reposant sur un partage des rôles et des responsabilités dans la fourniture de certains services de l'aménagement ».

Si le nouveau texte de loi élargit bien les catégories de gouvernance, il établit une confusion entre gouvernance et gestion, termes qui étaient pourtant bien définis dans les textes de recommandations du Système des aires protégées de Madagascar (SAPM).

Le nouveau texte de loi ne résout pas les difficultés soulevées par Karpe au sujet du décret 2005-848 : « Les textes ne se prononcent pas sur les modalités d'implication des différents acteurs [dans la cogestion] notamment quant aux mécanismes de prise de décision et de planification. En effet, le principe de participation implique que tous les groupes de population doivent être associés aux processus politiques et sociaux qui les concernent. Cela signifie qu'il existe des espaces ouverts de confrontation d'opinions et d'intérêts pour différents groupes, et que ces points de vue sont pris au sérieux par les processus décisionnels [...]. Si les critères essentiels pour permettre aux communautés locales d'exprimer leur opinion, d'émettre des avis contraires et de mettre en avant leurs priorités ne sont pas clairement définis par la législation en vigueur, la gestion à long terme de l'aire protégée est vouée à l'échec. »

Source : Karpe P. et al., *La gestion intégrée des ressources naturelles renouvelables à Madagascar*, 2012.

Les droits d'usage des populations locales sont, dans l'ancien comme dans le nouveau COAP, limités à des activités domestiques. Sont exclues des droits d'usage inaliénables des

populations toutes les activités lucratives. Celles-ci peuvent être intégrées dans la convention communautaire de certaines catégories, mais font l'objet d'une négociation avec les gestionnaires de l'aire protégée.

Les décrets de création définitifs des nouvelles aires protégées (NAP) promulgués en 2015 précisent un certain nombre de points, comme les objectifs de gestion (article 3), l'organisation de gestion (article 4), le mode de gouvernance (article 5), le zonage (article 6) et les règles (articles 7 à 11) qui portent essentiellement sur la liste des activités autorisées et interdites.

Comme le souligne Gabrié¹⁰, certains points des décrets de création définitifs des NAP « sont flous et nécessitent d'être précisés dans les décrets d'application du COAP relatifs aux AMP » :

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

Certains points des décrets de création définitifs des NAP « sont flous et nécessitent d'être précisés dans les décrets d'application du COAP relatifs aux AMP ».

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

Incertitude sur les AMP

Les décrets de création définitifs des AMP ont été signés par le ministère de l'Environnement, de la Mer et de la Forêt en juillet 2015. Depuis, un remaniement ministériel a eu lieu, qui sépare le ministère de l'Environnement, de l'Écologie et des Forêts du secrétariat général de la Mer. Des discussions sont actuellement en cours pour savoir quelle entité est responsable des AMP.

10. Gabrié C. *et al.*, 2015.

Les LMMA

Les aires marines gérées localement (*Locally Managed Marine Areas* – LMMA) sont des zones marines et/ou côtières gérées par une ou plusieurs communautés dans le but de contribuer à la protection des ressources halieutiques et de la biodiversité marine. Dans les pays où elles ont été expérimentées (Kenya, Fidji), elles se sont avérées être des outils importants pour préserver la sécurité alimentaire, lutter contre la pauvreté dans les zones côtières et aider les communautés côtières à s'adapter au changement climatique.

La première LMMA à Madagascar a été créée en 2005. Le réseau Mihari, qui les fédère, en comptabilise 64, qui couvrent 11 % du plateau côtier. Trois options juridiques sont envisageables pour une LMMA : la gestion des ressources à travers une convention locale (*dina*), la création d'une nouvelle aire protégée de catégories V ou VI de l'UICN (un tiers de la zone marine dans le système national des aires protégées) ou une gestion à travers des transferts de gestion des ressources naturelles aux communautés locales, sous forme de contrats Gelose.

Le cadre législatif s'est récemment élargi en autorisant la création d'aires protégées correspondant aux catégories V et VI de l'UICN, qui reconnaissent la possibilité d'installations humaines permanentes et l'exploitation durable des ressources naturelles, le cas échéant sous forme commerciale. En pratique, le cadre légal reste flou sur les modalités à mettre en œuvre pour associer les populations locales aux prises de décisions stratégiques, et limite fortement l'exploitation des ressources naturelles par les populations locales aux seules fins non lucratives.

Lorsque, en parallèle, des activités d'exploitation minière se superposent au zonage des aires protégées, ou que des projets touristiques se développent sans aucune concertation avec les promoteurs et gestionnaires des aires protégées, cette restriction des textes illustre alors à la fois le manque de confiance dans la capacité des populations locales à faire des choix répondant aux enjeux de conservation, et amène de surcroît à questionner l'effectivité de cet élargissement des catégories de gestion.

LEÇONS

Les évaluations des contrats Gelose (Gestion locale sécurisée) et GCF (Gestion contractuelle des forêts) établis depuis une vingtaine d'années fournissent des informations sur les limites concrètes et durables auxquelles se heurtent ces dispositifs. Les analyses des résultats des aires protégées intégrant la population à la gestion sont plus récentes et moins complètes, puisque le dispositif émerge et demeure encore incomplet (décret de création définitif élaboré mais pas publié, absence de contrats de délégation de gestion, etc.).

Les transferts de gestion ont engendré un phénomène d'appropriation et de prise de responsabilité dans la gestion des ressources naturelles par les membres des *Coba*.

Les études convergent pour estimer que les transferts de gestion, même partiels, ont engendré un phénomène d'appropriation et de prise de responsabilité dans la gestion des ressources naturelles par les membres des *Coba*¹¹.

La difficulté la plus fréquemment soulignée par les évaluations externes est celle de l'application des sanctions prévues dans ces contrats. Les faibles capacités de gestion et le manque de moyens des *Coba* sont également mis en cause. C'est même le point principal soulevé par les évaluations des contrats réalisés par la direction régionale de l'Environnement, de l'Écologie et des Forêts (DREEF) pour enclencher les renouvellements. Les défaillances des autres parties prenantes (DREEF, commune, tribunaux) sont au contraire

presque systématiquement absentes de ces évaluations. Le manque de reconnaissance entre parties prenantes (ONG, populations locales et administration) est un autre problème plus rarement discuté, de même que celui du modèle associatif.

Les difficultés de la régulation par l'application des *dina*

Le *dina*, que l'on peut traduire par « pacte social », est une institution coutumière définie « comme une convention locale traditionnelle utilisée pour établir des règles communes dans un but de cohésion sociale, d'entraide ou de sécurité et qui comporte des sanctions en cas de non-respect¹² ». Ces sanctions sont appelées *vonodina*¹³.

En tant qu'institution coutumière, les *dina* conservent une grande importance dans la vie des populations rurales. Issus de la tradition orale, ils ne sont pas formalisés. La portée des sanctions y est généralement symbolique dans une société prisant la conciliation¹⁴. Elles peuvent parfois ne pas être conformes à la loi (certaines prévoient par exemple de tuer les voleurs de zébus).

La loi Gelose a choisi de s'appuyer sur les *dina* en les consacrant juridiquement, ainsi que l'a également fait la loi n° 2001-004 du 25 octobre 2001 portant réglementation générale des *dina* en matière de sécurité publique. Cette dernière définit le *dina* comme « une convention collective présentée sous forme écrite, librement adoptée par la majorité des *fokonolona* âgés de dix-huit ans révolus ou, selon le cas, des représentants d'un hameau, d'un village ou d'un *fokontany* ».

Les *dina* s'appuient sur les *dina* du *fokonolona* local. Ils viennent les compléter avec de nouvelles règles et de nouvelles sanctions, ensuite formalisées à l'écrit et validées par les

Le *dina* est une institution coutumière définie « comme une convention locale traditionnelle utilisée pour établir des règles communes dans un but de cohésion sociale ».

11. Manantsoa Andriatsihoarana T., 2012.

12. Bérard M.-H, 2009, p. 104-105.

13. Voir glossaire p. 17.

14. Rafaralahimanana C. *et al.*, 2012.

autorités : la commune, puis le tribunal (homologation). Les *dina* Gelose prévoient des sanctions en nature et en argent, avec des montants parfois élevés, et la conciliation n'est pas systématique. Ils sont en théorie édictés par les communautés de base (Coba), mais il est fréquent que celles-ci se contentent de valider ou d'amender des *dina* types proposés par l'administration ou les gestionnaires des parcs, dans le cas des zones périphériques.

Dans la pratique, on constate certains problèmes de mise en œuvre des *dina*. Il s'agit, entre autres, de leur opposabilité aux non-membres des communautés de base, de leur sanction par les autorités publiques locales et de la complexité des procédures d'application des sanctions, dès lors qu'aucun accord n'est obtenu au niveau des Coba.

■ *Applicabilité du dina*

En interne, l'applicabilité du *dina* est limitée par le statut de certains membres : il peut par exemple s'avérer délicat pour les membres de la Coba d'appliquer le *dina* à l'encontre d'un notable ou d'un *tangalamena*¹⁵ de leur communauté. Il en va de même face au *fihavanana*¹⁶.

Selon les dispositions de l'article 2 de la loi de 2001 sur le *dina*, « le *dina* applicable est celui du lieu dans lequel l'acte ou le manquement répréhensible a été commis ». Un contrevenant extérieur à la Coba est ainsi passible du *vonodina*, au même titre que les membres du Coba. À l'inverse, aucune disposition ne précise que le *dina* conclu entre membres du *fokonolona* est inapplicable aux tiers. Il n'est pourtant pas rare que les contrevenants d'origine extérieure au *fokonolona* d'appartenance de la Coba refusent de payer les sanctions prévues par le *dina*. La Coba doit alors solliciter la commune ou l'administration forestière, en fonction de la nature du délit.

En cas de résistance à l'application des dispositions du *dina*, on peut se référer aux dispositions de l'article 12 de la loi de 2001, qui permet l'assistance du représentant de l'État à travers le recours aux forces de l'ordre. Cette disposition est toutefois rarement mise en pratique du fait du manque de moyens des forces de l'ordre et des services techniques locaux : il est donc attendu des Coba qu'elles prennent en charge les frais de déplacement des forces de l'ordre mais aussi ceux du contrevenant dans l'hypothèse où celui-ci devrait être emprisonné.

■ *Un affaiblissement du dina traditionnel ?*

La population rurale malgache est marquée par une « attitude négative (sinon négativiste) [...] vis-à-vis du fanjakana (État) et de ses produits, tels que les lois [...] considérées comme quelque chose d'importé, d'imposé de l'extérieur. Les lois, à leur égard, au lieu d'être la manifestation de leurs volontés, en sont un facteur de refoulement, d'inhibition. En tant qu'éléments étrangers à leur société, les lois ne répondent pas à leurs aspirations, à leurs besoins de paix et de sécurité ».

Source : Njara E., « La Charte de la sécurité publique », 1993, p. 26.

15. Sorte de chef spirituel. Pour plus de précisions, voir le glossaire p. 17.

16. Notion traditionnelle désignant les liens sociaux regroupant les personnes d'une même famille. Pour plus de précisions, voir le glossaire p. 17.

Le processus d'institutionnalisation du *dina* modifie ce dernier, le formalise et peut ainsi le dénaturer¹⁷. Certaines dispositions sont ajoutées, tandis que d'autres sont retirées pour rester en conformité avec les textes en vigueur. D'autre part, en octroyant plus de place aux sanctions monétaires aux dépens de la conciliation, le *dina* s'éloigne des modes coutumiers de résolution des conflits. Malgré les efforts concédés pour les sacraliser (organisation de célébrations de sacralisation selon les rites locaux, par exemple en sacrifiant un zébu), ces *dina* peinent à être appropriés par les populations.

■ *Défaillances de l'État*

Il est complexe et coûteux pour les *Coba* des zones enclavées de faire appel aux agents de l'État : elles doivent en effet être en mesure de prendre en charge les frais de transport des agents sollicités pour constater l'infraction, mais aussi une partie des frais de garde à vue des contrevenants. Or, les revenus des *Coba* sont généralement limités aux droits d'adhésion et aux cotisations des membres, ainsi qu'au frais de délivrance de permis et aux montants des *vonodina* qu'ils ont pu collecter. Ces sommes restent très réduites au regard des frais à engager pour remplir leur mission.



Maraîchage dans l'AMP d'Ankivonjy © S. Fayon

17. Manantsoa Andriatsihoarana, 2012.

Les Cobra se découragent du manque de suite donné à leurs plaintes et se désengagent progressivement de leur responsabilité de contrôle et de surveillance.

Lorsque les plaintes sont traitées au niveau de la direction régionale de l'Environnement, de l'Écologie et des Forêts (DREEF), un arrangement peut être établi entre représentants de l'État et contrevenants sans que le contenu n'en soit révélé à la Cobra et aux autres membres du *fokonolona*. En outre, ni la DREEF, ni les tribunaux, ne disposent aujourd'hui des moyens techniques et humains, pas plus que des ressources financières permanentes nécessaires, pour remplir cette fonction régaliennne.

Les Cobra se découragent alors du manque de suite donné à leurs plaintes et se désengagent progressivement de leur responsabilité de contrôle et de surveillance.

La crise politique qui s'est déroulée de 2009 à 2014 a provoqué le dysfonctionnement de l'ensemble des Cobra dans presque toute l'île de Madagascar¹⁸. Les pressions anthropiques se sont multipliées du fait du laxisme de l'État, incapable de juguler ni les défrichements ni les exploitations illicites de bois précieux. Certains agents de l'État ont parfois été eux-mêmes moteurs de ces activités illégales¹⁹. Dans ces conditions, si le *fokonolona* accepte l'existence des Cobra en tant que gestionnaire délégué des ressources naturelles désigné par l'administration forestière, il ne lui fait pas pour autant confiance ou reconnaît peu son autorité²⁰.

En dépit des tentatives d'articulation avec le système de régulation coutumier, le transfert du pouvoir de contrôle et de sanction aux populations locales est difficilement effectif dans le contexte actuel, que ce soit du fait de la complexité des procédures, de l'absence de transfert de moyens et surtout de l'absence ou du manque de relais de la part de l'État dans l'application des sanctions dépassant le pouvoir transféré (autrement dit hors des membres de la Cobra).

Défiance et manque de reconnaissance entre parties prenantes

Les transferts de gestion, comme la cogestion des aires protégées, reposent sur une collaboration entre différentes catégories d'acteurs, le plus souvent des représentants de l'État, de la population et des ONG internationales, plus rarement nationales.

Les Cobra se définissent comme les « *tany lavitra Andriana* », les « terres loin du roi », marquant ainsi leur sentiment de délaissement. Ce sentiment est globalement partagé par

18. World Bank Group, 2015.

19. World Bank Group, 2015; Desbureaux S., 2016c.

20. Linot M. *et al.*, 2017.

les paysans malgaches, qui considèrent que les décisions de l'État sont prises en fonction des besoins des populations urbaines²¹.

Le transfert de gestion ou la participation à la gestion d'une aire protégée sont, au départ, souvent appréciés des populations. Ils permettent en effet d'exclure une partie des usagers (généralement les migrants et autres usagers non détenteurs de droits) ou encore de faciliter certaines procédures (comme la délivrance d'autorisations de prélèvement dans les forêts, qui passe alors de la DREEF à la Coba). Ce sentiment laisse toutefois progressivement place à celui d'un transfert des problèmes et à un abandon par les forces de l'État et les ONG. Le manque de retombées économiques est également un facteur de démotivation, plus marquée à l'encontre des ONG, soupçonnées de ne pas partager les bénéfices qu'elles tirent de la gestion des aires protégées.

Les services déconcentrés de l'État ont par ailleurs du mal à reconnaître la légitimité des Coba à remplir des tâches dont ils avaient autrefois la responsabilité. Les évaluations réalisées par la DREEF pour le compte du Madagascar National Parks (MNP) réservent ainsi une grande part de leur analyse au manque de capacité de gestion des Coba (faible capacité à organiser des réunions, à tenir les comptes, etc.), sans pour autant faire l'analyse de leurs propres manquements.

L'illusion participative

Blanc-Pamard et Fauroux²² décrivent le décalage entre les processus « participatifs » de prises de décision, tels que proposés par les ONG au plus près des standards de bonne gouvernance, et les modalités régulées par la coutume. Le principe de la délibération publique des processus participatifs est en effet totalement étranger à la culture politique traditionnelle. Il demeure qu'une part importante de l'action publique étant aujourd'hui opérée au travers des ONG, cette culture politique pourrait évoluer.

Des règles de prise de parole trop rigides

« Les sociétés lignagères ne fonctionnent pas spontanément de manière démocratique et ont souvent du mal à gérer les problèmes dépassant le cadre lignager [...]. Tout d'abord, le droit à la parole est extrêmement réglementé. Ne parle pas qui veut (les femmes et les jeunes hommes doivent normalement se taire) [...]. De plus, celui qui a le droit de parler ne parle pas quand il veut. Il existe un ordre de préséance qui concède au plus ancien l'obligation de parler en premier lieu. Quand l'ancien a parlé, il est très difficile à un plus jeune d'exprimer un point de vue différent. Les réunions "participatives" sont biaisées et les principaux débats quelques peu figés. La langue de bois y règne, et le recours généreux aux proverbes et aux artifices oratoires masque le plus souvent un sentiment de gêne qui pousse à "tourner autour du pot" pour ne pas susciter un affrontement. »

Source : Blanc-Pamard C., Fauroux E., « L'illusion participative : exemples ouest-malgaches », 2004, p. 5-6.

21. Saralea J., 2012.

22. Blanc-Pamard C., Fauroux E., 2004.

■ *Des sphères de prise de décision « discrètes »*

« Les vraies décisions sont prises par un nombre réduit de personnes dont le pouvoir n'est pas susceptible d'être remis en cause à court terme. Ce pouvoir repose soit sur une position généalogique (chefs des lignages principaux), soit sur le prestige (sur le plan magico-religieux), soit sur la richesse. Les grands notables détiennent des informations qu'ils sont les seuls à posséder et qu'ils ne diffusent qu'à leur successeur. Les décisions s'appuient rarement sur des délibérations, notamment parce que le non-dit est l'un des attributs importants du pouvoir traditionnel. Les décisions participatives ne sont appliquées que si elles sont conformes à celles des notables. »

Source : Blanc-Pamard C., Fauroux E., « L'illusion participative : exemples ouest-malgaches », 2004, p. 6-7.

■ *Vers une évolution des pratiques participatives ?*

« Portés par des animateurs à l'interface des mondes villageois et des projets, les processus participatifs conduits par les ONG entraînent la multiplication des réunions échappant au mode lignager de fonctionnement, habituant de ce fait progressivement les personnes à d'autres formes de pensée, d'action et de négociation [...] dont les enjeux tendent souvent à remplacer les anciens enjeux strictement lignagers. Avec le temps, on peut espérer que les simulacres deviendront de plus en plus proches de la réalité. »

Source : Blanc-Pamard C., Fauroux E., « L'illusion participative : exemples ouest-malgaches », 2004, p. 11. ●

Les ONG de conservation à Madagascar ont rapidement intégré, dans leur communication, l'objectif d'impliquer les populations locales dans la gestion des ressources naturelles. Force est de constater qu'elles n'ont pourtant pas contribué à rendre effective la décentralisation de la gestion des ressources naturelles, pourtant proposée par la Gelose (Gestion locale sécurisée) en milieu forestier. Elles ont en effet vidé de son contenu la Gelose et n'ont pas opérationnalisé l'autonomie décisionnelle des populations locales en matière d'affectation de la valorisation de la ressource, appuyant en effet presque exclusivement la mise en œuvre de transferts de gestion liés à des objectifs de conservation et n'autorisant pas les gestionnaires locaux à tirer des bénéfices financiers de l'exploitation des ressources dont ils se sont vus confiée la gestion.

La cogestion pour les acteurs

Faire apparaître, pour les déconstruire, les représentations des acteurs dans l'utilisation de termes employés quotidiennement est un moyen de reconstruire une vision commune. Près d'une dizaine de courts entretiens ont été conduits auprès de représentants des institutions impliquées dans la gestion des deux aires marines protégées (AMP) du projet Hafafi¹, plus ou moins proches des communautés des aires protégées. Si l'échantillon des personnes enquêtées est trop restreint pour donner une valeur scientifique à cette analyse, les discours recueillis reflètent néanmoins des tendances structurantes des discours et des actions. Il serait intéressant de reproduire ce travail à plus grande échelle en associant un plus grand nombre d'acteurs, et notamment les représentants des habitants et usagers des aires protégées.

UNE ASSIMILATION DES NOTIONS DE GOUVERNANCE « PARTAGÉE » ET DE COGESTION

Si l'Union internationale de conservation de la nature (UICN) distingue les définitions des termes de « gouvernance partagée » et de « cogestion », ces deux notions sont néanmoins souvent assimilées dans les discours d'acteurs. Cette assimilation est à notre sens dommageable, car elle fait perdre un niveau d'information précieux sur la teneur du partage. De ce point de vue, le Code de gestion des aires protégées (COAP) n'aide pas à la clarification : alors que le terme de « gouvernance » n'apparaissait pas dans sa version de 2001, il apparaît dans sa version révisée de 2015 qui associe l'expression de « gouvernance partagée » (évoquant un partage du pouvoir décisionnel) à celle de « cogestion » (définie comme « la coopération et le partage des responsabilités entre le gestionnaire de l'aire

1. Wildlife Conservation Society (WCS), Gret, Agence française de développement (AFD), ministère de l'Environnement, de l'Écologie et des Forêts (MEEF), direction régionale de l'Environnement, de l'Écologie et des Forêts (DREEF) de Diana et Madagascar National Parks (MNP).

Le COAP limite fortement la portée de la distinction entre gestion et gouvernance.

protégée et les parties prenantes concernées dans la conception et l'exercice des modalités de gestion ». En faisant de la cogestion collaborative (les parties prenantes sont consultées) une modalité de gouvernance « partagée » au côté de la « gestion conjointe » (les parties prenantes sont associées à la décision), le COAP limite ainsi fortement la portée de la distinction entre gestion et gouvernance. Cette confusion, comme l'absence dans le glossaire d'une définition du terme de « gouvernance » (et, *a fortiori*, de l'expression « gouvernance partagée »), est révélatrice d'un emprunt aux catégories UICN sans en assumer les implications politiques.

Lors de la co-écriture du projet Hafafi par le Gret et WCS, le premier mettait en avant le partage de la gouvernance avec les communautés, là où le second avait plutôt tendance à parler d'implication dans le processus de cogestion. Ce décalage dans la terminologie traduit une conception et des objectifs différents (mais pas contradictoires), ce qui n'a rien d'étonnant si l'on considère les objectifs premiers des acteurs : intégrer les populations aux décisions stratégiques, considéré par le Gret comme un moyen d'associer développement et conservation, et par WCS comme une solution possible pour atteindre un objectif de conservation.



Maraîchage à Ankarea © Gret

L'histoire des transferts de gestion des ressources naturelles (TGRN) montre déjà que les contrats GCF (Gestion contractuelle des forêts) établis avec l'appui d'ONG de conservation n'ont pas (ou rarement ?) contribué à une décentralisation effective aux Coba du pouvoir décisionnel en matière d'affectation de valorisation des ressources. On a également vu que l'essentiel des aires protégées créées en cogestion l'était sous la forme collaborative, ce qui dénote un engagement moins fort en faveur d'un partage du pouvoir décisionnel avec les populations. Les décalages entre concepts et pratiques facilitent les lectures « à charge », laissant entendre qu'il s'agit là d'une intention des gestionnaires délégués d'occulter les relations de pouvoir existant entre les parties prenantes. Une autre lecture de ce comportement stratégique serait de pointer l'effet de mode de la gouvernance (et les financements qui vont avec), qui conduit les gestionnaires délégués à afficher le label attendu sans forcément avoir l'intérêt, la méthode ou le temps pour faire évoluer les pratiques afin d'éviter un tel décalage (qui persistera si les autres parties prenantes ne font pas évoluer leurs pratiques).

Enfin, les termes de gouvernance et de gestion sont régulièrement confondus dans leur traduction en malgache : le mot *fitantanana* s'utilise aussi bien pour gestion et gouvernance, alors que *fitondrana* est utilisé pour traduire la notion de gouvernance, comprise comme le pouvoir de choisir, de décider, de planifier, de trancher, de gérer, mais aussi le fait de mener, de porter ou d'apporter quelque chose. Ce terme est toutefois connoté car souvent rattaché à la gouvernance publique, réduite à l'État.

OBJECTIFS STRATÉGIQUES DE L'IMPLICATION DES POPULATIONS LOCALES

Lorsque les acteurs interrogés s'attachent à définir les raisons d'adopter la cogestion ou la gouvernance « partagée » (puisque les deux notions sont associées dans le COAP), on voit ressortir quatre principaux arguments.

La mise en place d'un accord durable

Toutes les personnes interrogées considèrent que la gouvernance « partagée » repose sur la négociation (échelon 4 de la figure n° 2 p. 34), donnant ainsi à « chaque entité le temps et les moyens de comprendre les enjeux » et permettant « d'arriver à un véritable consensus »². La mobilisation des populations, la compréhension par ces dernières de ce qu'est la gestion des ressources naturelles et l'appropriation des outils mis en place garantissent une certaine durabilité des actions. La définition de règles réellement acceptées de tous est perçue comme un moyen pour garantir un meilleur respect de ces dernières, et donc de faciliter l'atteinte de l'objectif.

2. Sources anonymes.

Un coût moindre

L'implication des populations à la gestion est aussi considérée comme un moyen pour l'État et le gestionnaire délégué (et donc les bailleurs) de « réduire » les coûts associés aux actions

L'implication des populations à la gestion est considérée comme un moyen pour l'État et le gestionnaire délégué de « réduire » les coûts associés aux actions de contrôle et de suivi.

de contrôle et de suivi. Il est en effet fréquent que les gestionnaires transfèrent une partie de la charge de surveillance à la population locale. Nombre de gestionnaires financent ainsi des transferts de gestion en périphérie des aires protégées (Madagascar National Parks) ou en leur sein, les communautés de base devenant responsables de la surveillance des forêts devant l'État. On peut toutefois questionner cette « réduction », qui est plutôt un transfert ou un report d'une partie des coûts vers la population. Bien que celle-ci soit souvent défrayée pour mener l'activité de surveillance, elle l'est toujours pour un montant limité (et, dans bien des cas, limitée à la durée du financement) et sa pertinence est questionnable dans un contexte de corruption généralisée et de difficultés des populations à se faire relayer par les représentants de l'État dans la constatation des délits et l'application des sanctions.

Une meilleure équité dans la répartition des retombées du projet

Les mécanismes de prise de décision collective propres à la gouvernance « partagée » « permettent l'expression du dissensus et ouvrent ainsi la voie à des compensations pour les plus vulnérables³ ». Pour les personnes enquêtées, la cogestion offre aux individus affectés par le projet, ou tout du moins à leurs représentants, un espace pour faire valoir ce besoin de compensation. L'implication des communautés locales dans la gestion opérationnelle au travers de patrouilles financées par le gestionnaire ou dans une offre de services écotouristiques est considérée comme une solution possible pour un meilleur « partage des bénéfices de la conservation ».

Une gestion plus adaptée et adaptable au contexte local

L'implication des populations locales dans le processus de création de l'aire protégée est également perçue comme un outil de prise en compte des besoins de ces dernières. Le cadre juridique offre la souplesse au gestionnaire délégué pour faire émerger la représentation des intérêts locaux.

UNE PARTICIPATION COMMUNAUTAIRE CONDITIONNÉE À L'IMPÉRATIF DE CONSERVATION

Les entretiens montrent que, dans l'ensemble, la communauté est embrassée par les parties prenantes dans sa diversité de points de vue, d'intérêts et d'acteurs. Toutefois, il est à noter la tendance, pour l'administration forestière et les délégataires, de confondre, d'un point

3. Source anonyme.

de vue pratique, la communauté avec l'association cogestionnaire de l'aire protégée. Quoiqu'il en soit, il est reconnu, en fonction de chaque contexte, la nécessité d'une implication communautaire dans la gestion des ressources naturelles, dont la concrétisation varie d'un interlocuteur à l'autre, passant par toute la gamme des niveaux de participation évoquée précédemment (figure n° 2 p. 34).

Les représentants des bailleurs de fonds, de la Wildlife Conservation Society (WCS) et du Madagascar National Parks (MNP) qui ont été enquêtés considèrent que les populations locales ne sont pas toujours en mesure de prendre des décisions en matière de protection. Les contraintes propres aux populations concernées (nécessité d'assurer leur subsistance par exemple) peuvent les détourner de l'objectif de gestion durable des ressources naturelles (il est par exemple peu probable que la population prenne d'elle-même la décision d'interdire l'accès à une zone fortement prélevée, sauf lorsqu'il s'agit d'exclure des personnes considérées

Les populations sont alors associées aux décisions si le gestionnaire ou les scientifiques le jugent possible.

comme lui étant extérieures ou dont l'usage de la ressource n'est pas légitime). Les populations sont donc autant que possible associées aux décisions si le gestionnaire ou les scientifiques pensent que cela est réalisable (c'est-à-dire si l'on juge que les populations locales sont disposées à valider les règles proposées à des fins de protection et à accepter leurs répercussions en termes de restriction de droits et d'accès aux ressources naturelles). Si ce n'est pas le cas, des décisions unilatérales peuvent être prises afin de préserver une espèce ou un écosystème, sans qu'il n'y ait d'implication communautaire. Si cette asymétrie de pouvoir dans la prise de décision est justifiée comme

un moyen pour atteindre un objectif de conservation, elle questionne d'emblée la dimension « participative » associée au mode de gestion revendiqué, sans parler de la viabilité de l'objectif de conservation s'il ne trouve pas des alternatives concrètes à l'exploitation ciblée (et considérées comme telles par les usagers de la ressource concernée).

DES CONFLITS EN TERMES DE LÉGITIMITÉ

Aux yeux de l'administration forestière, pour qui il est parfois douloureux de déléguer ce qui relevait autrefois strictement de ses prérogatives, les communautés manquent, tout comme les ONG, de légitimité à s'impliquer dans la gestion des aires protégées. À l'inverse, la légitimité des organes étatiques à imposer une vision est sapée aux yeux des parties prenantes non étatiques par leur incapacité à les mettre en œuvre. On observe plus largement l'absence de consensus sur les places revenant à chacun dans la gouvernance et la gestion des aires protégées.

Le représentant du MNP précise qu'il est souvent plus aisé de mobiliser la communauté autour des étapes de création d'une aire protégée (sur des questions de définition des contours de l'aire protégée ou de réglementation des activités par exemple) que de l'impliquer dans la mise en application et la gestion quotidienne de l'AMP.

On peut formuler l'hypothèse que cette chute de mobilisation de la communauté peut être due au sentiment que les bénéfices escomptés (qui tardent à se matérialiser) sont inférieurs

aux coûts (qui eux se matérialisent immédiatement), ou que les autres acteurs (notamment étatiques) ne jouent pas suffisamment leur rôle. Une autre hypothèse est que la représentation des intérêts des communautés à l'issue du processus de création de l'aire protégée n'est plus en mesure d'assurer cette mobilisation. Au-delà de la question de la représentativité de ceux qui incarnent les populations locales dans le dispositif de gouvernance de l'aire protégée (capacité à faire valoir la diversité des intérêts de cette population), on peut se poser la question de la capacité des autres acteurs du dispositif de gouvernance (représentants de l'État, des collectivités, du gestionnaire délégué) à entendre et à prendre en compte l'expression du dissensus.

QUELLE PRISE EN CHARGE DE LA FONCTION RÉGALIIENNE DE SANCTION ?

La perception du rôle de l'État dans la gestion des aires marines protégées (AMP) est variable. Tandis que certains conditionnent la réussite de la gestion communautaire à l'exercice par l'État de ses fonctions régaliennes (« les communautés ne sont pas des officiers de police judiciaire », « la responsabilisation des communautés ne peut s'accompagner de la déresponsabilisation de l'État, et inversement »), d'autres estiment qu'en cas de dysfonctionnement de l'appareil étatique, les communautés se renforcent et peuvent se substituer aux fonctions que l'État ne parvient pas à assumer.

Les populations locales membres de la communauté de base responsable de l'application du *dina* ont en effet des difficultés à l'appliquer à des personnes extérieures à ladite communauté. Il est par exemple délicat, voire impossible, d'interdire aux bateaux de pêche des « patrons », souvent menaçants, parfois armés, l'accès à la zone protégée. Plus globalement, il est difficile pour les habitants d'une zone de faire valoir un droit d'exclusion à des migrants qui exploitent des ressources lorsque celles-ci sont difficiles à contrôler comme c'est le cas pour les ressources marines éloignées des lieux d'habitation.

LE RÉALISME DES TEMPORALITÉS ET DES ÉCHELLES EN QUESTION

Les temporalités courtes des projets

Le fonctionnement du système de l'aide au développement et la logique des bailleurs de fonds font que la durée des projets n'est pas suffisamment longue. Cela crée une insécurité pour les ONG porteuses de projet, peu propice à la conduite du travail de fond nécessaire pour aboutir à une véritable gouvernance « partagée ».

En effet, le processus de gouvernance « partagée » nécessite un temps long. Afin de permettre un consensus dans un contexte d'asymétries d'information et de pouvoir, les promoteurs, puis les délégataires (ou entités plus neutres ?) de la gestion des aires protégées, ne peuvent faire l'économie de moyens et de ressources humaines dédiées. La communauté



Atelier de cartographie participative pour le zonage de l'AMP d'Ankivonjy © A. Brenier

doit être accompagnée pour prendre des décisions en connaissance de cause. Le gestionnaire doit prendre le temps de comprendre les intérêts locaux et de négocier la convergence avec ceux de la protection.

Le manque de réalisme de l'échelle

Les moyens sont sous-estimés lorsque l'échelle d'action de l'aire protégée ne fait pas sens pour les communautés, par exemple parce que les distances sont importantes ou que les différents acteurs n'ont pas l'habitude de discuter entre eux. Ce problème est particulièrement marqué dans le cas des aires marines protégées à Madagascar, qui couvrent plusieurs dizaines de milliers d'hectares et dont les habitants se déplacent rarement loin des côtes.

LA DÉLICATE ATTRIBUTION DES RESPONSABILITÉS EN CAS D'ÉCHEC

Si les fonds levés sont insuffisants pour couvrir les frais de fonctionnement, quelle entité a la responsabilité de couvrir les manques ? Si les coûts sont supérieurs aux bénéfices pour certains groupes de la communauté, quelle compensation ces derniers recevront-ils ?

Ces questions soulèvent en filigrane celle des responsabilités respectives de celui qui délègue (délégant) et de celui qui reçoit la délégation (gestionnaire délégué ou délégataire de gestion). Dans l'architecture construite à Madagascar, l'État transfère, sur la base d'un contrat

assorti d'un cahier des charges (Plan d'aménagement et de gestion – PAG – pour une aire protégée, Plan simple de gestion (PSG) pour une Gestion contractuelle des forêts – GCF), la responsabilité du financement et du contrôle à des associations privées qui, à leur tour, délèguent certains éléments de leur gestion opérationnelle à d'autres acteurs (la patrouille pour les Coba, la mise en œuvre d'activités de développement à des partenaires spécialisés, etc.).

Si l'État est prompt à pointer les responsabilités respectives des Coba ou des gestionnaires délégués en cas d'échec à préserver efficacement les ressources contre les pressions internes et externes, il l'est moins à interroger ses propres responsabilités pour que le transfert ou la délégation de gestion soient un succès... ou à rompre les contrats pour assumer de nouveau le contrôle en direct.

À bien des égards, la gestion des aires protégées à Madagascar est un cas d'école de la stratégie de la « décharge » qui théorise le retrait volontaire des États du Sud de certaines missions régaliennes (ici le contrôle forestier) ou liées à la fourniture de biens publics (ici la protection de la biodiversité). Il demeure que Madagascar n'a pas accompli la totalité du chemin : les contrats de délégation de gestion des aires protégées n'ont pas encore été signés, et l'État possède toujours le pouvoir de sanction des infractions forestières, ce qui lui offre la capacité de transiger, au plus grand bénéfice de ses agents. ●

La gestion des aires protégées à Madagascar est un cas d'école de la stratégie de la « décharge » qui théorise le retrait volontaire des États du Sud de certaines missions régaliennes.

Cette analyse des discours démontre une vision restrictive du partage du pouvoir décisionnel avec la population locale usagère des ressources naturelles. Le choix de les associer malgré tout au processus de prise de décision (mais pas aux décisions finales) se justifie par le souci d'une meilleure appropriation par les populations des règles définies dans un système purement descendant. Il se définit aussi (et surtout ?) par la possibilité de réduire (ou de transférer ?) ainsi les coûts de surveillance. Un point de désaccord demeure néanmoins sur la capacité des représentants de la population locale à jouer ce rôle de surveillance pour pallier les défaillances de l'État.

Modalités d'implication des populations locales

Les sections précédentes nous ont permis de repérer les positions des acteurs impliqués dans la gestion des aires protégées et dans la décentralisation de la gestion des ressources naturelles qui, à Madagascar, participe également à la mise en place des nouvelles aires protégées. Ces constats sont autant d'hypothèses qui viennent enrichir notre cadre d'analyse de la mise en place du dispositif de gouvernance des aires marines protégées (AMP) du projet Hafafi. Quelle fut l'implication de la population locale dans le processus de création des deux AMP d'Ankarea et d'Ankivonjy? Quelle est sa place dans le dispositif actuel de gouvernance? Après avoir décrit brièvement les caractéristiques communes et spécifiques des deux AMP du projet Hafafi, nous en identifierons les porteurs d'enjeux par rapport à leur création et à leur gestion, en mettant l'accent sur les différents groupes qui composent la population.

PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DES DEUX AMP

Les deux AMP, dont le processus de création a débuté en 2010 avec la publication de leurs décrets de création temporaire, ont obtenu leurs décrets de création définitifs le 23 juillet 2015 (décret n° 2015-721 pour Ankarea et décret n° 2015-722 pour Ankivonjy) qui leur confère le statut de Paysage harmonieux protégé (*Tontolo mirindra voaaro*) relevant de la catégorie V de l'Union internationale pour la conservation de la nature – UICN (paysage terrestre ou marin protégé). Leur objectif de gestion est d'assurer la protection et le maintien à long terme de la biodiversité, du patrimoine culturel et des services écologiques, et de promouvoir un développement socio-économique durable afin de contribuer à la réduction de la pauvreté de la population locale. Ce décret ne mentionne pas le rôle de la Wildlife Conservation Society (WCS), en attente de la signature du contrat de délégation. Le Plan d'aménagement et de gestion (PAG) 2013-2017, établi en amont de la signature du décret de création, stipule que « la gestion exécutive de l'AMP est dirigée par le responsable de WCS ».

Sont aussi identifiés dans les décrets, en qualité de gestionnaires des AMP, la direction régionale de l'Environnement, de l'Écologie et des Forêts (DREEF) et la direction régionale des Ressources halieutiques et de la Pêche (DRRHP). Les membres du Comité d'orientation et de suivi (COS) sont nommés par arrêté régional, et sa présidence est assurée par la DREEF. Le terme cogestionnaire semble peu adéquat, puisqu'il s'agit d'une délégation par le ministère de son rôle de tutelle. Ainsi, l'on devrait plutôt parler d'une double tutelle publique des AMP.

Les autres documents statutaires disponibles constitutifs du dispositif de gouvernance de chacune des deux AMP sont les statuts de l'Association pour la gestion d'aire marine protégée et le *dina*, réglementant l'utilisation et la gestion des ressources marines et côtières à l'intérieur de l'AMP. Dans certaines régions, les délégués (notamment WCS) cherchent à établir des *dina be* (grand *dina*) définissant les règles et sanctions communes à l'ensemble des aires protégées d'un même territoire afin d'en faciliter l'application. D'autres documents restent à produire : le règlement intérieur des AMP (qui régit les droits et obligations de tout visiteur et de toute personne présente dans l'aire protégée ou qui la fréquente), la convention de gestion communautaire (qui définit l'exercice des activités économiques et culturelles des communautés locales, ainsi que leurs modalités d'intervention dans la gestion de l'aire protégée), le contrat de délégation et le cahier des charges correspondant.

Le tableau ci-dessous présente les spécificités des deux AMP, qui restent néanmoins soumises à des pressions similaires.

TABLEAU 3 Spécificités des deux aires marines protégées

	ANKAREA	ANKIVONJY
Population	<ul style="list-style-type: none"> - 1 <i>fokontany</i> (25 hameaux). - 1 700 habitants à l'échelle du <i>fokontany</i>^I. - 745 habitants (153 ménages)^{II}. 	<ul style="list-style-type: none"> - 5 <i>fokontany</i> (15 villages et hameaux). - 2 902 habitants^{III}. - 2 148 habitants (759 ménages)^{IV}.
Surface de l'AMP (d'après son décret de création)	135 556 ha, dont : <ul style="list-style-type: none"> - 13 696 ha de noyaux durs (6 blocs); - 2 935 ha de zones d'occupation contrôlée (ZOC); - 118 925 ha de zones d'utilisation durable (ZUD). 	139 409,5 ha, dont : <ul style="list-style-type: none"> - 14 332 ha de noyaux durs (15 blocs); - 184 ha de ZOC; - 124 883,5 ha de ZUD.
Cibles de conservation (PAG)	Cinq cibles : mammifères marins, oiseaux marins, tortues marines, mollusques (en particulier le Turbo sp. et le triton géant, <i>Charonia tritonis</i>) et habitat corallien.	Sept cibles : mammifères marins, certains oiseaux, tortues marines, mollusques (en particulier le Turbo sp. et le triton géant, <i>Charonia tritonis</i>), sélaciens (requin-baleine, raie manta), mangrove et habitat corallien.

	ANKAREA	ANKIVONJY
Principales activités (PAG)	<p>Pêche traditionnelle* (600 pêcheurs locaux, 55 % des ménages et environ 250 pêcheurs extérieurs).</p> <p>Agriculture.</p> <p>Tourisme (emplois, artisanat, pêche sportive**) : environ 1 500 touristes par an.</p> <p>Pêche artisanale*** (souvent illégale).</p>	<p>Pêche (un millier de pêcheurs, soit 50 % des ménages).</p> <p>Coupe de palme (falafa et hatrandra), coupe du bois de mangrove^V (charbon).</p> <p>Élevage.</p> <p>Tourisme**** (emplois, artisanat, pêche sportive) : des milliers de touristes par an, dont près de 200 visiteurs par jour pendant la haute saison (juillet-septembre).</p> <p>Activités commerciales informelles.</p> <p>Pêche artisanale (souvent illégale).</p>
Pressions principales (PAG)	<p>Pratiques de pêche illégales et non durables. Captures accessoires et ciblées de mammifères marins. Braconnage des tortues marines. Collecte de concombres de mer en plongée. Coupe du bois de mangrove pour le charbon. Hyper sédimentation. Exploration pétrolière offshore. Pression touristique croissante. Impacts du changement climatique. Conflits entre les autochtones et les migrants, à qui on attribue la dégradation de l'environnement et la diminution de la ressource halieutique. Achat des îles et des terres par des investisseurs, ce qui est à l'origine des conflits fonciers.</p>	
Personnes affectées par le projet	Estimé à 600 personnes (soit le nombre total de pêcheurs).	Estimé à environ 1 000 personnes.

I. Instat, 2010.

II. Gret, WCS, Fanamby, 2014.

III. Instat, 2010.

IV. Gret, WCS, Fanamby, 2014.

V. Interdite temporairement par l'arrêté interministériel n° 32 100/2014.

* **La pêche traditionnelle (ou petite pêche)** est pratiquée par des pêcheurs (individuellement ou en association) qui utilisent différents types d'embarcations non motorisées (pagaie ou voile) ou qui pratiquent la pêche à pied avec un rayon d'action très limité. Les techniques de capture sont variées : pêche avec des filets divers, à la palan-grotte, aux casiers, aux tuelles moustiquaires, récolte à main nue et harponnage avec ou sans plongée en apnée.

** **La pêche sportive** est un type de pêche pratiqué par des personnes en possession d'une licence sportive. Elle a pour objectif le plaisir de la pratique (compétitive ou non) et, éventuellement, la consommation des prises.

*** **La pêche artisanale** se caractérise par l'emploi de petites embarcations à moteur destinées, dans la majorité des cas, à opérer dans le petit fond le long de la côte, avec une autonomie en mer dépassant rarement une semaine. La puissance motrice n'excède pas 50 CV. Au-delà, la pêche est considérée comme industrielle.

**** **Les activités touristiques** se déroulent tout le long de la côte de l'aire marine protégée, mais se concentrent surtout dans la partie sud, au niveau de Nosy Iranja Be et Nosy Iranja Kely où se situent respectivement un hôtel haut de gamme et un hôtel de luxe, aujourd'hui fermé, et sur Ankazoberavina, occupé par un éco-lodge. D'autres hôtels sont en cours de construction. Il existe également un lodge non opérationnel à Ampohana. Des expéditions bivouacs en provenance de Nosy Be viennent à Antsoha, Mahavanona et à Ampohana.

LES ACTEURS DU DISPOSITIF DE GOUVERNANCE

L'article 1 du Code de gestion des aires protégées (COAP) définit les « parties prenantes concernées » comme « 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 ».

Selon le PAG et les études socio-économiques réalisées en 2009, les principales parties prenantes sont celles présentées ci-dessous¹. Parce qu'aucun des documents ne produit d'analyse des enjeux de pouvoir autour de la gestion des ressources naturelles des AMP, nous proposons donc la nôtre.

La Wildlife Conservation Society

L'ONG américaine de conservation des milieux et espèces sauvages est à l'origine du projet de création de ces deux AMP, qu'elle accompagne depuis 2010 par une approche participative (voir encadré sur la création des deux AMP p. 76). Disposant de bureaux à Antananarivo et à Nosy Be, WCS met en œuvre son programme marin à Madagascar depuis 1993. Afin de mobiliser les acteurs locaux (populations locales, mais aussi représentants locaux des services étatiques), elle a recruté dès 2010 un coordinateur du paysage marin de Nosy Be, originaire de l'île voisine de Nosy Komba, rejoint ensuite par des animateurs basés localement (un animateur par AMP).

L'ONG détient une part importante du pouvoir décisionnel puisqu'elle mobilise ses propres financements pour le processus de création et la gestion des deux AMP (fonds propres et financement de divers bailleurs de la conservation). Elle a également accès à l'information sur le dispositif légal *via* sa représentation à Antananarivo et sa participation au réseau Mihari². L'ONG jouit d'une réelle notoriété dans le domaine de la conservation et a contribué à la création et à la gestion de plusieurs aires protégées à Madagascar ainsi que de nombreuses aires de pêche gérées localement³. L'ONG fait appel à plusieurs chercheurs en biologie marine pour suivre les espèces cibles. Son action dans les deux AMP est toutefois limitée par les délais d'obtention du contrat de délégation (en négociation depuis plusieurs années), qui affectent de la même manière l'ensemble des promoteurs d'aire protégée en cogestion. Aucun document ne légalise actuellement son activité dans les AMP : elle ne peut ni prélever de redevance sur le tourisme, ni intervenir auprès des contrevenants aux règles de l'AMP (à part en communiquant ou en finançant la venue des forces de l'ordre).

1. Gabrié C. *et al.*, 2015.

2. Mihari est le réseau national des aires marines gérées localement (LMMA) à Madagascar, créé en juin 2012, qui réunit les associations de gestion locale et leurs ONG partenaires afin de partager leurs expériences. Mihari est un acronyme pour *Mitantana Harena Ranomasina avy eny Ifotony*, qui se traduit par « la gestion des ressources marines au niveau local ». Mihari organise régulièrement des échanges d'apprentissage et des forums aux niveaux régional et national, en offrant aux gestionnaires LMMA la possibilité de discuter de défis communs et de développer en face à face des solutions collaboratives. Les activités de lobbying concernent fréquemment les AMP.

3. https://programs.wcs.org/portals/120/Images/interv_wcs_en.jpg

Elle organise malgré tout les Comités d'orientation et de suivi et finance les frais de participation des autres membres, ainsi que les études. Elle élabore également les premières versions de l'ensemble des documents qui encadrent la gestion des AMP.

Les communautés locales

Les communautés locales sont définies comme telles dans ces documents. Elles sont représentées par les associations d'Ankivonjy et d'Ankarea. Nous décrivons les groupes qui la composent au paragraphe suivant. Ces communautés ont été largement consultées durant la phase de création de l'AMP. Elles sont représentées au COS par les chefs de *fokontany* et les membres du bureau de l'association.

Les communautés locales ont été largement consultées durant la phase de création de l'AMP.

Les principales raisons invoquées lors des enquêtes pour accepter la création de l'AMP sont la préservation des ressources naturelles pour les générations futures et la possibilité d'exclure et de faciliter le contrôle des migrants saisonniers, notamment ceux ayant des pratiques illégales et ne respectant pas leurs règles coutumières.

Une autre raison probable, bien que rarement explicitée, est celle de bénéficier des projets financés par des ONG internationales.

Pêcheurs migrants ou saisonniers

Il s'agit de groupes de pêcheurs, employés par des patrons originaires de la Grande Terre, (Ambanja, Ambilobe, Nosy Be) équipés de bateaux rapides à essence qui pêchent des espèces protégées ou ont des pratiques illégales. Sur Ankivonjy, 300 pêcheurs migrants de la région de Nosy Be (Nosy Be, Nosy Sakatia et Nosy Faly en particulier) viennent exploiter régulièrement la zone, pour des périodes s'étalant en général entre une et sept journées. Une cinquantaine de pêcheurs de la zone de Diego et Ambolobozi viennent chaque année, à partir de septembre, pour pratiquer la pêche artisanale pendant quatre mois. Sur Ankarea, viennent de l'extérieur environ 200 pêcheurs de la région de Nosy Be (Nosy Be et Nosy Faly) et de 20 à 50 pêcheurs d'Antsohimbondrona. Les pêcheurs de Diego sont réputés pour utiliser des techniques très destructrices. Ils bénéficient toutefois d'une relative impunité, d'une part du fait de l'absence de contrôles par les forces de gendarmerie et du Comité de surveillance des pêches (CSP), qui ne possèdent pas les équipements nécessaires pour venir sur ces sites de façon régulière, et d'autre part à cause de leur nombre et de la capacité d'intimidation qui en découle. Les patrons, bien intégrés dans les réseaux de corruption, semblent également intouchables.

Les pêcheurs et les migrants saisonniers n'ont aucun intérêt à la création de l'AMP et ne sont pas sollicités lors des consultations. Notons toutefois que certains jeunes résidents des AMP, à la recherche de sources de revenu, se joignent parfois à eux.

Rois d'Antakarana

Les deux AMP donnent encore beaucoup de pouvoir aux descendants de la monarchie Antakarana. Les deux « rois », ou « princes », ne vivent pas sur l'île. L'actuel roi Antakarana

d'Ankarea est Issa, dénommé Tsimiar II. Il siège à Ambilobe. Il se rend très rarement sur l'île, où il réalise des cérémonies rituelles. Traditionnellement, les *Rangahy*, représentants locaux du roi, sont les principaux dirigeants de Nosy Mitsio. Ils s'occupent de tout ce qui concerne la communication avec le roi et ont la charge des questions liées aux tabous, aux esprits, aux cérémonies traditionnelles et aux enterrements. Bien qu'ils soient toujours respectés et consultés pour certaines décisions, la plupart des affaires passent maintenant par le président du *fokontany*, représentant local de l'État.

Les deux rois ont été consultés lors de la création et sont invités aux Comités d'orientation et de suivi (COS). Ils essaient d'obtenir certains avantages par le biais de la création des AMP, comme la construction d'un temple.

Les collectivités territoriales décentralisées

L'ensemble des représentants des collectivités territoriales (chef de région Diana, chefs des districts d'Ambilobe et d'Ambanja, maires des communes d'Antsohimbondrona et de Bemaneviky-Ouest, chefs des *fokontany* de Nosy Mitsio, d'Ampasimena, de Mangirankirana, d'Amporaha, d'Ambalihabe et de Marotony) a été consulté lors du processus de création des deux AMP. Ils sont aujourd'hui membres du COS. Au-delà de leur participation à ce dernier, leurs responsabilités dans la gestion des AMP ne sont pas clairement définies.



Pêche traditionnelle dans la région de Mitsio © S. Desbureaux

Pour les représentants des échelons districts, communes et régions, la création de l'AMP représente une opportunité pour obtenir des moyens leur permettant d'exercer leurs fonctions sur ces deux sites très éloignés, uniquement accessibles par la mer (et donc peu accessibles dans la limite de leurs budgets actuels). Chaque échelon cherche également à valoriser son rôle par rapport aux autres et à accroître sa part de moyens disponibles.

La création et la gestion de l'AMP peut représenter, pour les chefs de *fokontany* qui ne seraient pas des autorités traditionnelles, un moyen d'augmenter leur pouvoir face aux autorités coutumières et religieuses.

Les services techniques déconcentrés

La direction régionale de l'Environnement, de l'Écologie et des Forêts (DREEF) et la direction régionale des Ressources halieutiques et de la Pêche (DRRHP) sont cogestionnaires des deux AMP (elles sont en réalité en co-tutelle). Les modalités de cette cogestion ne sont pas définies. Sont également associées à la gestion (car siégeant au COS) les directions régionales chargées de l'agriculture, du tourisme, des mines et du pétrole. Si celles-ci sont favorables à la création des AMP, certaines tensions existent sur l'accès au foncier des hôteliers ou encore la pratique de la pêche sportive. Les institutions chargées des mines et du pétrole sont également associées, puisque les deux AMP se trouvent sur des carrés pétroliers dont l'attribution est antérieure à leur création. Des activités de prospection sont menées de façon sporadique, mais l'information sur ces questions reste difficile d'accès et sont rarement disponibles.

Les centres de recherche

Le processus de création a mobilisé plusieurs instituts de recherche internationaux ainsi que le Centre national de recherche océanographique (CNRO), tous favorables à la création d'AMP sur ces hotspots de biodiversité.

Le secteur privé

- **Opérateurs touristiques** et, plus particulièrement, l'Office régional du tourisme de Nosy Be, le Groupement des opérateurs touristiques (hôtels et tour-opérateurs de plongée, pêche, tourisme culturel, etc.) d'Ambilobe, d'Ambanja et de Nosy Be et les hôteliers du site. Tous ces acteurs manifestent la volonté de préserver les ressources naturelles qui attirent les touristes (coraux, tortues, etc.), sans toutefois que cela contraigne trop leur activité (pêche au gros).
- **Associations de pêcheurs de Nosy Be** : Fimpa Midi (20 membres), Fimpa Soa (15 membres), Fikambanana Miaro Panjono Tontoloianana (24 membres) et Fikambanana Pêcheur (30 membres).
- **Les pétroliers** : Sterling Energy, PLC et ExxonMobil.
- **Les opérateurs de pêche** : collecteurs de Nosy Be, d'Ambilobe, d'Antsohimbondrona, de Diego, et d'Ambanja.
- **Les exportateurs** : Mamodou, Droit Frère, Mada Surgel, Pêche et Froid de l'océan Indien, etc.

Chronologie de la création des deux AMP

2009 : réalisation des premiers sondages, effectués dans les zones en vue d'un possible classement.

Début 2010 : démarrage du processus de sensibilisation et de mobilisation communautaire. Identification des sites d'Ankarea et d'Ankivonjy. Recrutement d'un responsable du paysage marin nord-ouest au sein de WCS.

29 et 30 septembre 2010 : mise en place d'un atelier de lancement du processus de mise en place des AMP à Nosy Be avec les parties prenantes (dont les autorités régionales et nationales) sur la priorisation des sites d'intervention pour la conservation. Cet atelier rassemblait une cinquantaine de personnes (beaucoup de représentants des services techniques et déconcentrés de l'État, les chefs de *fokontany* des AMP, cinq représentants de villageois et pêcheurs et quelques opérateurs touristiques). Mise en place d'un comité de suivi pour la création des deux AMP ayant pour but d'encourager une coordination cross-sectorielle (WCS, administration, opérateurs touristiques et pêcheurs locaux).

Décembre 2010 : arrêté interministériel n° 52005-2010 portant statut temporaire de protection d'Ankarea et d'Ankivonjy.

2011 : recrutement de deux animateurs pour l'organisation de réunions et d'ateliers consultatifs dans chaque village afin de discuter et d'adopter les objectifs des AMP, leurs frontières, leur zonage, leurs règles, la gouvernance et la gestion des activités incluant toutes les parties prenantes. Les pêcheurs sont invités à partager leur vision d'une pêche durable et à transmettre leurs propositions sur le zonage et les plans de gestion.

2011 : réalisation des études socio-économiques et écologiques des sites afin de mesurer l'intérêt écologique, son importance en termes de protection (baisse des

stocks des ressources) et comprendre les mécanismes d'exploitation de la ressource¹.

Octobre 2011 : création de comités locaux de gestion Ankarea-Ankivonjy incluant les représentants de chaque village, les opérateurs touristiques et les autorités locales. Ces comités deviennent des associations début 2012.

Juillet 2012 : organisation, dans chacune des zones, d'une consultation publique lors d'ateliers avec les représentants de WCS, les autorités et les villageois. Présentation de la vision de chaque village sur les attentes et partage des propositions relatives aux AMP avec les autorités locales sur la base des résultats des études scientifiques menées par WCS, qui a identifié les enjeux et défini les modalités de la gestion des sites en s'appuyant sur les résultats de ces deux ateliers.

Octobre 2012 : organisation d'ateliers dans chacun des sites pour partager les propositions de plans d'aménagement et de gestion, et les valider.

Décembre 2012 : présentation des plans aux autorités régionales et nationales au cours d'un atelier à Nosy Be.

2014 : adoption des plans d'aménagement par le gouvernement. Création des deux associations d'Ankarea et d'Ankivonjy, reconnaissance des *dina* par les autorités nationales. Décision de choisir une aire protégée de catégorie V. Tout au long de ce processus, mise en place de mesures et d'activités de sensibilisation environnementale (pêcherie durable, existence de régulations) et de communication externe (festival sur les tortues).

21 avril 2015 : validation des plans d'aménagement par le ministère de l'Environnement, de l'Écologie et des Forêts (MEEF), conduisant à l'adoption des statuts définitifs des deux AMP.

¹ Baker M. et al., 2011a ; Baker M. et al., 2011b.

UNE COMMUNAUTÉ PLURIELLE DÉPENDANTE DES RESSOURCES MARINES

Une pluralité en partie identifiée mais non valorisée

La Wildlife Conservation Society (WCS) a engagé des efforts pour identifier les différents groupes qui composent la population, ou communauté locale, des deux sites. Les équipes en charge de l'animation du processus de création, puis de l'accompagnement des associations dans la gestion, sont, autant que possible, originaires de villages proches mais **extérieurs** à l'AMP. S'ils possèdent une compréhension fine des différents groupes et des modes de jeux de pouvoir, leur savoir n'a toutefois pas été formalisé. Les études socio-économiques conduites dès 2009 décrivent assez précisément le contexte socio-culturel (historique d'installation, traditions) et décomposent la population locale en différents groupes :

- pêcheurs (activité principale);
- paysans (activité principale);
- anciens du village et/ou chefs coutumiers, leaders traditionnels comme le *rangahy* ou le représentant local du roi;
- représentants locaux de l'État (chef *fokontany*);
- transporteurs marins.

Le décret de création des deux AMP fait référence aux « communautés locales », « communautés riveraines » et à la « population » sans pour autant les définir. Le Plan d'aménagement et de gestion (PAG), qui fait également référence aux « communautés riveraines », « communautés locales » et parfois à la « communauté », identifie les différentes ethnies (les Sakalava étant largement majoritaires à Ankivonjy, et les Antakarana l'étant à Ankarea) et différencie les habitants originaires de l'AMP (*tompontany* à Ankarea) des « migrants ». Il précise également les différentes activités économiques des ménages, et notamment les catégories de pêcheurs (traditionnels, artisanaux, industriels et sportifs, les deux dernières catégories ne concernant pas les habitants des AMP).

Ces différentes typologies ne sont ni croisées, ni reprises dans l'identification des personnes affectées par le projet. Notons que le terme « migrants » est repris plusieurs fois dans le document, sans préciser s'il se réfère à des migrants installés de manière permanente ou s'il s'agit de migrants présents sur l'AMP de manière temporaire ou saisonnière.

Le Gret a initié en 2015 de rapides études anthropologiques avec pour objectif de fournir une vision plus précise des différents groupes vivant au sein des AMP ou utilisant leurs ressources, ainsi que des possibles enjeux de pouvoir entre ces différents groupes au sujet de l'usage et de la gestion des ressources naturelles. Ces travaux proposent trois types de catégorisation des groupes composant la communauté et ayant une incidence sur leur accès aux ressources naturelles et leur implication dans les processus de prises de décision concernant ces dernières :

- en fonction de leur appartenance lignagère;
- en fonction de leur origine géographique et de leur activité socio-professionnelle;
- en fonction de leur âge et de leur genre.

Différents lignages

L'organisation sociale locale la plus légitime aux yeux des villageois est l'organisation sociale coutumière fondée sur la primauté historique et les lignages, c'est-à-dire l'organisation traditionnelle reliée aux ancêtres. Les *ray aman'dreny*, personnes généralement de sexe masculin, les plus âgées de chaque famille, ont un rôle social et décisionnel important. Ce sont les chefs lignagers qui président à l'organisation sociale et sont responsables de chaque unité territoriale. Le pouvoir des *ray aman'dreny* est lié au pouvoir foncier. Ils ont aussi un rôle de mémoire important concernant leurs traditions et l'histoire de leur peuple. Les *ray aman'dreny* ont une haute légitimité politique et possèdent un rôle décisionnel et d'éducation des jeunes, qui les respectent jusqu'à un certain point, le conflit générationnel étant en effet chose courante⁴.

L'organisation sociale locale la plus légitime aux yeux des villageois est l'organisation sociale coutumière fondée sur la primauté historique et les lignages.

« La légitimité de l'accès aux terres cultivables en milieu rural s'effectue, et est principalement réglemtentée, dans le cadre de rapports de parenté où les notions d'antériorité et d'ancestralité jouent un rôle prépondérant. »

Source : Berger L., « L'expert, l'entrepreneur et le roi », 2005, p. 148.



Formation à la broderie, AMP d'Ankivonjy, projet Hafafi © Gret

4. Chaboissier C., 2016.

En effet, étudier la logique des droits et des devoirs ancestraux est incontournable pour comprendre les usages locaux. Les structures de parenté déterminent des modes d'accès à la propriété foncière, ainsi que la prise de décision et de responsabilité au sein de la société.

La connaissance lignagère permet notamment d'appréhender les structures micro-locales du pouvoir, à même d'expliquer les logiques foncières, de même que les modalités de gestion des ressources naturelles qui sont aujourd'hui à l'œuvre.

Exemple de l'organisation lignagère de l'AMP d'Ankivonjy

Les travaux d'enquête révèlent la façon dont la communauté d'Ankivonjy est structurée en termes d'appartenances lignagères. Les grands lignages s'y déclinent en clans et entretiennent des relations hiérarchiques d'interdépendance entre castes royales (roi, petits rois et membres de la cour royale), peuples (*vohitri*) et serviteurs (*sambarivo*). Chaque lieu comporte une histoire qui détermine des droits sur les terres selon l'appartenance au lignage fondateur. Les droits coutumiers sont établis en fonction des aïeux, du côté patrilinéaire (du père). Dans leur village d'appartenance, chaque lignage entretient des lieux mémoriels sacrés (*tony*) symbolisant le lignage et la continuité de la famille. Les membres du lignage sont soumis au respect d'interdits à l'encontre de certaines pratiques quotidiennes, agricoles et alimentaires (*fady*).

Il y a quatre principaux lignages.

Sakalava – les « fondateurs »

Ce lignage se divise en deux clans fondateurs « rivaux » : les Zafin'ny fotsy et les Zafin'ny mena, ce dernier ayant fondé un grand royaume auquel est rattaché le roi actuel. Les deux clans se distinguent par l'adoption d'une couleur et d'un métal (respectivement le blanc et argent, et le rouge et or). On distingue dans ce lignage une dizaine de clans :

- les clans Zafindramahavita, Sakalava mag-nôro aomby et Antilavoagna, dont certains représentants composent la cour

royale, font office de relais entre le roi et le peuple (ministre royal, garde, conciliateur, mobilisateur, animateur, etc.) ou de sorcier *mpijoro* ;

- les clans Maraojoa et Maroadriagna, auxquels sont rattachés des « petits rois » à qui le roi délègue une partie de son pouvoir ;
- les clans Managna adaho, Maromagnity et Antimahory, qui forment le peuple.

Tandrano – les « gens de la mer »

Ce lignage se décompose en trois grands clans :

- les clans Nioaty et de l'Antakandrefa, tous deux rattachés au peuple ;
- le clan Antikivonj, rattaché au peuple et aux serviteurs.

Makoa – les gens venus « de l'extérieur » (de l'Afrique)

On y trouve le clan Samarivon'ariagnafaly, rattaché aux serviteurs.

Antimôro – les gens venus « du Sud »

Dans cette hiérarchie, les Zafin'ny fotsy sont considérés comme possesseurs de la « parole sacrée » pouvant protéger le peuple contre les éléments (pluies), les nuisibles (criquets, oiseaux, sangliers, etc.) et les maladies contagieuses.

Source : Tambaza F., *Enquête socio-anthropologique, Antanibe Andrefa, AMP Ankivonjy*, 2016.

Différents groupes socio-professionnels

D'après le diagnostic agraire effectué début 2014 par le Gret, la majorité des habitants exerce une double, voire une triple activité, qui oscille entre agriculture, pêche, élevage ou exploitation des produits forestiers⁵. Les activités agricoles sont familiales, organisées autour de la production de riz pour les besoins du ménage. La dépendance des ménages à la pêche est notamment liée à leur accès à la terre : si leur production de riz ne couvre pas leurs besoins, la vente du poisson permettra l'achat de riz complémentaire.

Les études anthropologiques précisent les catégories de pêche (traditionnelle, artisanale et sportive) identifiées dans le Plan d'aménagement et de gestion (PAG) en fonction des ressources exploitées, des instruments utilisés, des zones concernées et de la destination du produit de la pêche (activité de subsistance, commerciale ou récréative)⁶. Ces travaux montrent qu'il existe une certaine perméabilité entre ces catégories, puisque les jeunes gens originaires des AMP sont souvent recrutés par les « patrons » des embarcations artisanales.

Il faut distinguer, dans la pêche artisanale :

- **les jarifa** : il s'agit d'équipes d'hommes (souvent assez jeunes) qui pêchent en mer le long des côtes à l'aide d'un long filet (appelé *jarifa*). Les filets sont posés un jour et relevés le lendemain. Employés par un patron qui prend à sa charge les différents frais (bateau, essence, etc.), ils ciblent les poissons de grandes tailles et les requins. Les éventuels petits poissons attrapés sont consommés par l'équipage et/ou donnés aux villageois ;
- **les benjamer** : aussi appelés « base en mer », ce sont des équipages de plusieurs hommes employés par un patron (qui, dans le cas de l'AMP d'Ankarea réside à Ambanja, ville côtière au sud de Nosy Be). Ils partent en mer pour des durées beaucoup plus longues que les *jarifa* (de une à deux semaines).

« Les benjamer pratiquent la plongée en majorité à la bouteille, illégale, pour collecter les concombres de mer. Ils peuvent pêcher au fusil les gros poissons pour les sécher, ce qui constitue une sorte d'extra pour eux. Ils travaillent loin au large en bateau. Ils dépendent d'avances importantes pour couvrir leurs frais. »

Source : Chaboissier C., Tambaza F., *Enquête socio-anthropologique*, 2015.



Riziculture, AMP d'Ankarea, projet Hafafi © Gret

5. Wetslund L. *et al.*, 2017.

6. Chaboissier C., Tambaza F., 2015.

TABLEAU 4 Les principaux groupes d'utilisateurs des ressources halieutiques

ORIGINES SOCIALES	LIEUX D'EXPLOITATION	TECHNIQUES D'EXPLOITATION	TYPES DE RESSOURCES	DESTINATIONS	AUTORISATIONS COUTUMIÈRES	AUTORISATIONS RÈGLES AMP	CONTRADICTIONS AVEC LA CONSERVATION
► PÊCHE « TRADITIONNELLE »							
Femmes vivant dans les AMP	Plages.	Pêche à pied. Pêche au filet conforme. Moustiquaire.	Coquillages, poissons, concombres de mer.	Autoconsommation.	Libre.		La taille des filets si moustiquaire, la pêche à pied dans les noyaux durs.
Enfants et jeunes vivant dans les AMP	Proche rivage.	Emprunt des pirogues des adultes. Pêche au filet.	Poissons, poulpes.	Autoconsommation.	Libre.		La taille des filets si moustiquaire.
Pêcheurs vivants dans les AMP (hommes) (surtout les jeunes)	Îlots (en partie classés noyaux durs).	En pirogue (souvent à deux) : pêche à la ligne ou au filet, nocturne ou diurne. En apnée.	Poissons, poulpes pour l'appât. Concombres de mer, langoustes, gros poissons.	Consommés localement et/ou vendus à des collecteurs. Vendus à des collecteurs.	Libre. Libre.	Autorisée si carte pêcheurs professionnels, en dehors des noyaux durs et des espèces protégées.	Des cas de pêche dans les noyaux durs ou occupation des îlots qui leur servent d'endroit de repos. Périodes de fermeture pas toujours respectées, et les noyaux durs sont des lieux prisés.
► PÊCHE « ARTISANALE »							
<i>Jarifa</i> Origines : Ambilobe et Port-Saint-Louis	Lieux de reproduction des espèces. Noyaux durs.	Pêcheurs saisonniers. Pêche au long filet. Bateaux à essence rapides.	Grands poissons.	Vente à des collecteurs ou en ville.	Interdiction de pêcher près de Mitsio, accords pour qu'ils s'installent dans certains villages, conflits, fady non respectés.		Espèces protégées (requis) prises par les <i>Jarifa</i> , pratiques destructrices pour la reproduction des espèces, pêche dans noyau dur. .../...

ORIGINES SOCIALES	LIEUX D'EXPLOITATION	TECHNIQUES D'EXPLOITATION	TYPES DE RESSOURCES	DESTINATIONS	AUTORISATIONS COUTUMIÈRES	AUTORISATIONS RÈGLES AMP	CONTRADICTIONS AVEC LA CONSERVATION
Benjamer Origines : Ambanja et Nosy Be	Au large.	Pêcheurs saisonniers. Fusil harpon. Plongée à la bouteille. Pêche à la ligne. Pêche au filet. Bateau à essence rapide.	Concombres de mer, langoustes, grands poissons.	Vente à des collecteurs ou en ville.	Autorisation refusée pour pêcher au large de Mitsio, conflits, fady non respectés.		Pêche avec bouteille interdite à Madagascar. Espèces protégées, pêche dans noyaux durs, pratiques destructrices pour la reproduction des espèces, périodes de fermeture non respectées.
Plongeurs Origines : Mitsio, Ambanja, Sud de Madagascar	En dehors de l'AMP.	Plongée à la bouteille. Bateau à essence rapide.	Concombres de mer.		Accords tacites mais opposition de principe selon certains villageois.		Pêche avec bouteille illégale à Madagascar.
► PÊCHE « SPORTIVE »							
Touristes Pêche au gros et pêche en apnée	Circuit, Quatre Frères, îlots, etc.	Harpon. Bateau à essence rapide.	Grands poissons.		N'intervient pas.		Interdiction de l'occupation humaine des îlots, qu'ils investissent pour leurs pique-niques en mer. Espèces protégées et noyaux durs?

Le poids des jeunes et des femmes

Comme dans beaucoup de contextes traditionnels, les femmes ne prennent habituellement pas la parole de manière officielle, par exemple lors d'assemblées. Toutefois, leur avis est pris en compte et elles s'expriment beaucoup entre elles et dans leurs familles, où elles influencent les décisions au sein de la sphère domestique. De même, les jeunes ne sont pas autorisés à s'exprimer avant les *ray aman'dreny* et, une fois que ces derniers ont exprimé leur avis, n'oseront pas forcément les contredire. Si l'on rencontre évidemment des exceptions, par exemple des femmes et des jeunes qui, souvent éduqués ou partis un temps en dehors de leur village, osent s'exprimer, cela n'est toutefois pas la norme.

Dans ces villages enclavés, l'information circule en grande partie *via* les individus qui se déplacent à pied d'un village à l'autre, le trajet pouvant durer plusieurs heures. Les jeunes peuvent faire office de messagers pour transmettre des messages entre villages éloignés. Ils sont en effet parfois chargés, lors de leurs déplacements, de diffuser certains messages pour les *ray aman'dreny* qui, du fait de leur âge, ne peuvent se déplacer sur de longues distances.

Structures de pouvoir liées à la gestion des ressources naturelles

Le « merroir » appartient à tout le monde en tant que ce que l'on pourrait nommer un « patrimoine communautaire ».

Les travaux conduits par Chaboissier et Tambaza⁷ sur l'île de Mitsio montrent que la gestion de l'accès aux ressources naturelles terrestres (foncier et bois) est « un mode familial et lignager de gestion mettant en jeu des représentations symboliques ». Ces mêmes travaux n'identifient pas le même poids des lignages dans la gestion du « merroir » (terroir maritime). À l'échelle d'un village, la plage appartient à tous les villageois. Le « merroir », comme la région des Quatre Frères, appartient également à tout le monde en tant que ce que l'on pourrait nommer un « patrimoine communautaire ». L'accès se fera différemment en fonction des groupes, qui se caractérisent par des pratiques de pêche similaires (techniques de pêche et types de ressources recherchées). On peut observer que

la gestion des ressources naturelles halieutiques concerne les relations entre les villages, qui déterminent des modes d'accès aux ressources de certains espaces.

« Dans la partie nord, les villageois vont pêcher à proximité dans la partie de l'île Ankarea, mais en fonction de leurs moyens ils peuvent également pêcher au sud, dans la région des Quatre Frères ou de Nosy Antaly. Ces régions du sud sont considérées plus intéressantes en termes de prises, ce qui explique que la densité de population soit plus élevée au sud de l'île. Cela dit, il n'y a pas à notre connaissance de "règles" concernant l'espace accessible entre habitants de Mitsio du Nord et du Sud, car tous sont de Mitsio et donc, de manière légitime, sont ceux à qui reviennent les ressources du "merroir". Ils n'ont pas à demander, par conséquent, d'autorisation aux ray aman'dreny pour aller pêcher aux Quatre Frères. En général, les ray aman'dreny n'interviennent pas pour réguler

7. Chaboissier C., Tambaza F., 2015

les pratiques de pêche des habitants de Mitsio en mer, qui sont considérées comme "libres". Ils interviennent si des étrangers ont un comportement nocif pour leurs ressources, comme par exemple ceux qui pêchent à l'aide d'un très long filet, nommés jarifa. »

Source : Chaboissier C., *Réaliser une étude socio-anthropologique au service d'un projet de mise en place d'une aire protégée au nord-ouest de Madagascar*, 2016.

Plusieurs espaces de ce merroir, et notamment les îlots qui le parsèment, ont par contre une valeur sacrée (souvent du fait de la présence de tombeaux). Y sont associés un certain nombre de *fady*, des interdits. Des *ray aman'dreny* sont traditionnellement en charge de protéger ces lieux sacrés. Ils sont consultés lorsque certains villageois désirent accéder à des sites pour aller chercher du bois. En revanche, les pêcheurs peuvent aller pêcher au large de ces îles comme bon leur semble, car la pêche ne fait pas l'objet d'autorisation spéciale.

La communauté locale peut donc être décomposée en différentes catégories, en fonction de la question que l'on se pose : en lignages lorsqu'on cherche à comprendre l'accès au foncier, ou encore en catégories de pêcheurs lorsqu'on s'intéresse à l'accès aux ressources halieutiques. Elle est également soumise à différents types de pouvoir qui se superposent ou bien se contredisent. On constate notamment que la gestion des ressources halieutiques n'est pas soumise à l'autorité traditionnelle des *ray aman'dreny*, sauf si elle implique de séjourner sur un site sacré. Nous allons voir plus loin la façon dont ces éléments ont été pris en compte dans le processus de création et les modalités de gestion des aires marines protégées (AMP).

UN MODÈLE DE COGESTION EN COURS DE DÉFINITION

Un mille-feuille institutionnel

Les structures de gestion proposées par le décret de création de l'aire protégée et par le Plan d'aménagement et de gestion (PAG) sont les suivantes⁸ :

- **les cogestionnaires** (ou co-tutelles), désignés par décret sont la direction régionale de l'Environnement, de l'Écologie, de la Mer et des Forêts (DREEF) et la direction régionale des Ressources halieutiques et de la Pêche (DRRHP). Ils délèguent leurs responsabilités à un gestionnaire délégué qui a un rôle exécutif;
- **le Comité d'orientation et de suivi (COS)** : il assure le suivi de l'exécution des actions découlant du décret. Il est présidé par la DREEF et comprend les représentants des services déconcentrés des ministères intéressés ainsi que toute personne ou organisme choisi pour ses compétences particulières;

8. Gabrié C. *et al.*, 2015.

- deux organes supplémentaires, non prévus par les textes réglementaires mais proposés par la Wildlife Conservation Society (WCS) dans le PAG pour renforcer la participation des communautés locales, s'ajoutent à ceux mentionnés plus haut :
 - un **comité de gestion** (Coge), composé de WCS et de l'association de gestion, qui aurait un rôle de décision et serait responsable des décisions prises (imputabilité). Il « est chargé de la gestion opérationnelle sur le terrain de l'AMP et assure la coordination et la mise en œuvre de l'ensemble des activités de l'AMP⁹. » Pour le moment, et dans l'attente du contrat de délégation, les règles de fonctionnement du Coge et le partage de pouvoirs entre association et délégataire ne sont décrits dans aucun document. La convention de gestion communautaire devra pallier ce manque,
 - un **organe consultatif** qui comprendrait les autorités locales, traditionnelles et religieuses, les secteurs publics, le secteur privé, les associations locales et les ONG, les acteurs du développement et les médias, ainsi que toute personne ou organisme choisi pour ses compétences particulières.

Un modèle associatif exogène pour représenter la population

Chaque association représentant la population de l'aire protégée est dotée de statuts et d'un règlement intérieur qui définissent les objectifs de l'association (très proches de ceux de l'AMP), la qualité de membre de la structure et son fonctionnement. Les associations sont constituées selon le modèle démocratique représentatif occidental.

Au sein de chaque AMP, les habitants d'un village (pour Ankarea) ou d'un *fokontany* (pour Ankivonjy) élisent leurs représentants qui vont constituer le **sous-comité villageois**. Le découpage a été établi pour représenter autant que possible les différents lignages (qui se répartissent assez clairement entre les villages pour Ankarea), bien que cela ne corresponde pas à une unité décisionnelle pour la gestion des ressources halieutiques.

Le nombre de membres de chaque sous-comité est proportionnel au nombre d'habitants du village. Ils ont la responsabilité de :

- prendre connaissance des opinions des villageois et des organismes qu'ils représentent ;
- participer activement aux débats durant l'assemblée générale ;
- faire des rapports auprès de leur village et/ou association.

L'ensemble des représentants des sous-comités villageois forme ce qui est nommé « **l'assemblée générale (AG)** ». Les statuts la définissent comme un organe de décision et de délibération. Organe suprême de l'association, elle se réunit trois fois par an.

L'AG de l'association de l'AMP d'Ankarea comporte 24 membres issus de l'association. Ce chiffre s'élève à 40 pour Ankivonjy. Lorsque, dans ce document, on évoque le terme d'assemblée générale, on ne fera donc pas référence, sauf précision contraire, à l'ensemble des membres de l'association, qui n'ont pas tous le droit de participer à l'AG, mais bien à ces groupes restreints.

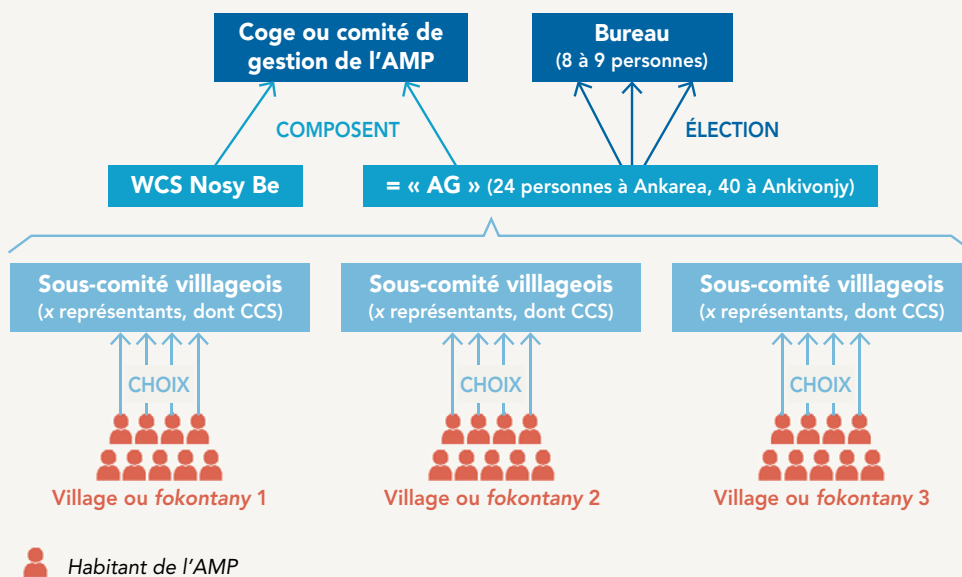
9. Gabrié C. *et al.*, 2015.

Nous pouvons nous interroger sur la pertinence d'une telle appellation car l'AG consiste le plus souvent à regrouper l'ensemble des membres d'une association et non pas un sous-groupe de membres dotés d'un pouvoir particulier. Pour des personnes coutumières du fonctionnement classique d'une association, cette dénomination peut induire en erreur. Le choix de cette appellation est donc questionnable, et il serait sûrement préférable d'en changer. Des réflexions à ce sujet sont en cours au sein de l'équipe WCS.

Les membres de l'AG élisent en leur sein les huit ou neuf membres du bureau exécutif de l'association (un président, deux vice-présidents, deux secrétaires, deux trésoriers et trois conseillers). Il est composé de quatre commissions : communication et éducation environnementale, développement, conservation et surveillance des ressources naturelles. Chacune de ces commissions comporte quatre membres. À ce jour, seul le Comité de contrôle et de surveillance (CCS) est opérationnel. WCS a doté chaque AMP d'une petite embarcation motorisée. Quelques personnes participent également au suivi des pêches (Captures par unités d'effort – PUE).

Pour le moment, aucun des documents établis ne définit clairement la façon dont l'association est représentée au niveau du Coge.

FIGURE 5 Organisation interne des associations AMP



Les statuts de ces associations définissent des objectifs très proches de ceux assignés aux deux AMP :

- préserver, protéger et gérer les ressources naturelles renouvelables de l'aire marine protégée d'Ankarea ;
- promouvoir le développement de la pêche, du tourisme ainsi que de la gestion des ressources marines et côtières ;
- gérer les conflits liés à l'utilisation des ressources naturelles renouvelables dans l'AMP ;
- protéger l'intérêt commun dans la zone de l'AMP ;
- améliorer le niveau de vie des communautés dans la zone de l'AMP.

Rien n'est dit dans les statuts de ces deux associations sur leur rôle en matière de cogestion de l'aire protégée. Les deux associations sont pourtant bien créées dans ce but : représenter les intérêts et points de vue de la population locale durant la phase de consultation puis de gestion de l'AMP, et tout particulièrement lors des ateliers pluripartites organisés en dehors des AMP (afin de faciliter la participation d'autres catégories d'acteurs tels que les services techniques) à Nosy Be ou à Diego (où se trouvent les représentants de l'échelon régional des administrations).

D'après les statuts, et plus particulièrement l'article 5 des statuts de l'association AMP d'Ankivonjy, « la qualité de membre de l'association pour la gestion d'aire protégée marine et côtière d'Ankivonjy est attribuée à toute personne physique ou morale :

- œuvrant directement ou indirectement dans la zone de l'AMP et soutenant les principes, les objectifs et les activités de l'association ;
- ayant pris connaissance et accepté les présents statuts et règlement intérieur de l'association ».

Le règlement interne introduit une certaine confusion puisqu'il définit les membres comme « les parties prenantes qui interviennent directement ou indirectement à la protection et à l'utilisation des ressources marines et côtières dans la zone d'aire marine protégée d'Ankarea » et définit une catégorie de membres actifs (article 3) qui regroupe les membres du bureaux, les représentants villageois, les Comités de contrôle et de surveillance (CCS) mais aussi le maire de la commune, certains représentants des services déconcentrés de l'État, des promoteurs touristiques ou encore WCS.

L'article 4 du règlement intérieur de l'association AMP d'Ankivonjy (mais c'est également le cas pour Ankarea) précise que le paiement d'une cotisation annuelle de 1 000 MGA est obligatoire, sous peine de radiation.

Un effort de consultation réel dans la phase de création de l'AMP

L'étude socio-anthropologique fournit des éléments sur la **perception a posteriori** de la population locale sur son implication dans la gestion de la zone. Comme le soulignent Franks et Small¹⁰, bien que subjective, l'analyse des perceptions n'en demeure pas moins

10. Franks P., Small R., 2016.

un outil pertinent de pilotage de la gestion d'aire protégée, dans la mesure où la **perception** qu'ont les gens de l'équité est aussi importante que les évaluations plus objectives que l'on peut en faire. Plusieurs points ressortent de cette enquête.

Un déroulé formel de délibérations collectives

La majorité des personnes interrogées **se souvient au moins partiellement du processus et du déroulé formel de création des AMP** (voir l'encadré sur les étapes de création p. 76). Par exemple, pour Ankarea, sur les 25 enquêtes (dont huit conduites auprès de membres de l'AG), seule une personne n'a rien pu dire de la création de l'AMP, et si trois n'étaient pas en capacité d'expliquer sa création, elles pouvaient en revanche parler de la mise en place du *dina* et/ou des CCS.

La plupart des personnes enquêtées parlent d'un processus de création « participatif ».

La plupart des personnes enquêtées parlent d'un processus de création « participatif ». Les enquêtes font remonter des réunions « dans tous les villages », « dans de nombreux villages », « dans les *fokonolona* et avec les *ray aman'dreny* ».

Environ la moitié des personnes enquêtées se souvient avec précision de l'approche participative déployée par WCS. Elles mentionnent :

- la tenue de plusieurs réunions de consultation espacées dans le temps et réparties géographiquement sur l'ensemble du territoire habité de ce qui deviendra l'AMP d'Ankarea ;
- la mobilisation des *ray aman'dreny*, des autorités étatiques (maire) et du *fokonolona* ;
- le temps laissé à la population entre les différentes réunions ;
- le nom du responsable au sein de WCS impliqué dans les démarches de création de l'AMP.

Capables, pour la plupart, de restituer le déroulement formel du processus, les personnes enquêtées corroborent donc le récit de WCS sur la création des deux AMP. Les enquêtes indiquent que les populations ont le sentiment d'avoir été consultées au cours de la procédure de création des AMP, d'avoir pris part à un processus résolument participatif. Dans le cas d'Ankarea et d'Ankivonjy, il apparaît que d'importants efforts ont été déployés par le délégataire de gestion pour que cette consultation soit la plus efficace possible. Cela transparaît par exemple dans le temps laissé entre deux réunions, qui a permis d'aménager les délibérations internes.

Des réunions consultatives

Un seul enquêté a indiqué que « le projet n'avait pas écouté leurs idées ». Cette personne se serait exprimée lors de ces réunions mais sa proposition n'aurait pas été retenue. D'après une autre personne, la population a bien été consultée mais « les gens n'ont pas osé dire ce qu'ils pensaient ». Ces affirmations, bien que très minoritaires sur l'ensemble des entretiens réalisés, illustrent néanmoins combien,

Il est difficile d'atteindre une réelle négociation et une véritable liberté de parole derrière le formalisme du processus participatif en assemblée.

derrière le formalisme du processus participatif en assemblée, il est difficile d'atteindre une réelle négociation et une véritable liberté de parole. À Madagascar, les arènes de discussion mises en place dans un souci d'égalité d'accès à la parole (des réunions de *fokonolona* par exemple) ne permettent pas forcément l'expression de tous : absence de certaines per-

La participation n'est pas forcément associée à une négociation ou à la recherche d'un consensus.

sonnes lors des réunions, monopolisation de la parole par d'autres ou encore impossibilité de s'exprimer lors de réunions du *fokonolona* (notamment les femmes et les jeunes). Si les aller-retours sur le terrain auprès des populations concernées sont nécessaires, ils ne sont toutefois pas suffisants pour garantir que chacun puisse s'exprimer, et en particulier les porteurs de dissensus. La participation n'est pas forcément associée à une négociation ou à la recherche d'un consensus (ce qui devrait par contre être le cas dans une cogestion) et ne garantit pas non plus une compréhension de la décision finale.

Ces dires recourent les analyses déjà mentionnées de Chantal Blanc-Pamard et Emmanuel Fauroux sur l'illusion participative. Ces « assemblées délibérantes ne sont pas inconnues dans le fonctionnement normal, "à l'ancienne", des sociétés lignagères, mais elles n'ont que les apparences d'un fonctionnement de type démocratique. Les longs (voire très longs) débats permettaient/permettent davantage de poser les problèmes plus clairement que de les résoudre. Ils aident, dans une certaine mesure, les vrais décideurs, peu nombreux, à se former une opinion. Ils servent, parfois, de soupape de sécurité en permettant à certains de dire ce qu'ils ont sur le cœur [...]. Les sociétés lignagères ne fonctionnent pas spontanément de manière démocratique et ont souvent du mal à gérer les problèmes dépassant le cadre lignager. Qu'elles soient spontanées ou suscitées de l'extérieur, les assemblées villageoises obéissent à des règles sociales implicites qui brident leur fonctionnement démocratique. »

Source : Blanc-Pamard C., Fauroux E., « L'illusion participative : exemples ouest-malgaches », 2004.

L'analyse des fiches de présence aux différents ateliers de consultation ou de validation révèle que si certaines réunions organisées dans les AMP rassemblent un grand nombre d'habitants, celles organisées en dehors n'ont mobilisé qu'un nombre restreint de représentants de la population : chefs de *fokontany*, représentants du bureau de l'association, représentants des pêcheurs. Les rois sont également conviés et sont souvent présents durant la phase de création. Cette organisation induit deux limites :

- ces représentants en petit nombre (cinq ou six participants), minoritaires au sein d'assemblées composées d'une quarantaine de représentants de l'État de différents niveaux, de salariés d'ONG parfois occidentaux ou encore d'opérateurs économiques, prennent rarement la parole pour formuler des propositions contradictoires. Ils s'expriment généralement pour solliciter plus d'aide financière et valider les propositions ;
- les personnes mobilisées comme « représentants » lors de réunions de consultation prennent rarement l'initiative de consulter les personnes qu'ils représentent, pas plus qu'ils n'ont l'habitude de restituer le contenu des discussions ou la nature des décisions. Il s'agit généralement de notables, plutôt âgés, qui, de fait, ont tendance à représenter leurs groupes d'intérêts. Les jeunes et les femmes et leurs pratiques spécifiques de pêche (voir tableau n° 4 p. 81) risquent ainsi d'être peu, ou pas, pris en compte.

En l'absence de prise en compte de ces enjeux de « représentativité », les processus participatifs se limitent à une dynamique de « consultation ».

En l'absence de prise en compte de ces enjeux de « représentativité », les processus participatifs se limitent à une dynamique de « consultation ». Autrement dit, on demande à la population concernée par le projet d'aire protégée d'exprimer son avis, sans que quiconque n'ait l'obligation d'en tenir compte au moment de la prise de décision. Nous nous situons donc majoritairement au degré 2 de la participation (voir la figure n° 2 p. 34).

L'analyse de la délimitation du zonage des AMP illustre bien cette implication non décisionnelle de la population locale. Les représentants locaux de WCS ont organisé plusieurs réunions dans les différents villages pour identifier les différentes zones (de protection, de droits d'usage, etc.). Les noyaux durs proposés par les villageois correspondaient en grande partie aux zones *fady*, sacrées, au sein desquelles le prélèvement de ressources naturelles était déjà fortement limité, voire interdit. En parallèle, WCS a conduit plusieurs études scientifiques sur les zones prioritaires de conservation. Les opérateurs touristiques ont également été consultés sur



Massif corallien, AMP d'Ankarea © E. Darling

les sites dans lesquels ils effectuaient leur sortie (plongée, *snorkeling*¹¹, pêche sportive). Ce sont finalement les équipes de WCS qui ont choisi le zonage, en fonction des différentes informations dont ils disposaient et en ajoutant plusieurs sites à la liste proposée par les villageois et les opérateurs touristiques. 60 % des sites ont ainsi été validés par les villageois présents lors des réunions, et le reste a été ajouté pour des motifs scientifiques. Les opérateurs touristiques se sont également vu bloquer l'accès à certains sites dans lesquels ils avaient l'habitude d'organiser des activités de pêche sportive.

Le processus de création des deux AMP s'est donc bien fait en déployant **des efforts spécifiques pour consulter la population locale**. Il est important de noter que, dans la pratique, les décisions finales ont été en grande partie prises par WCS et les représentants de l'État impliqués dans la validation du décret de création définitif. Ces derniers justifient cet état de fait par la lourdeur et la lenteur du processus à mettre en œuvre pour obtenir un consensus large dans un contexte où le temps est limité par les financements. Si le recours à la consultation plutôt qu'à une recherche du consensus n'est pas un problème en soi pour cette catégorie de gestion (cogestion collaborative), préciser à l'avenir, en amont du processus, la manière dont se prendra la décision finale limitera le risque de frustrations.

Alors que la consultation s'est faite en cherchant à mobiliser chacun des villages et des lignages, l'analyse socio-anthropologique montre que **ces catégories ne sont pas celles qui reflètent le mieux les différents porteurs d'enjeux autour des restrictions de droits d'accès et d'usages du « merroir »**. Il a sans doute manqué (par faute de moyens ?) une étape de discussion par groupes d'intérêts (différentes catégories de pêcheurs ou d'opérateurs touristiques par exemple) afin d'identifier plus formellement les personnes affectées par le projet et les potentielles répercussions des changements de règles, liées à la création des AMP, sur leur niveau de vie et/ou leurs revenus.

RÉALITÉS ET PERCEPTIONS DE L'IMPLICATION DES POPULATIONS LOCALES

Cette section montre le décalage entre le modèle de la cogestion collaborative construit dans l'action par WCS et les modèles de participation inspirés par une gouvernance « partagée ». Seront ainsi successivement envisagées la concentration des pouvoirs au sein de l'association, la pertinence du modèle face aux objectifs de ces associations et les limites de la redevabilité des représentants de la population locale. Nous analyserons ensuite certains des résultats de ces associations.

11. Plongée en apnée.

Une centralisation du pouvoir

Une surreprésentation des notables

Les résultats de l'enquête quantitative¹² montrent que les membres du Coge sont bien identifiés par les différents ménages des sites. Ils sont également bien insérés dans les réseaux sociaux locaux puisqu'à Ankarea et à Ankivonjy, 82 % des ménages interrogés disent avoir au moins un proche dans le Coge (c'est-à-dire un ou une amie, ou encore un membre de la famille¹³). En 2016, 96 % (Ankarea) et 81 % (Ankivonjy) des habitants déclaraient identifier un proche membre du Coge.

Les membres des Coge sont en général des personnes qui exerçaient déjà une fonction administrative ou traditionnelle au sein des villages.

D'autre part, il apparaît que les membres des Coge sont en général des personnes qui, préalablement à la mise en place des AMP, exerçaient déjà une fonction administrative ou traditionnelle au sein des villages. L'analyse du statut social des membres du bureau de l'association d'Ankarea¹⁴ montre qu'ils sont soit notables (quatre d'entre eux), soit membres d'une association (deux personnes), soit jeunes pêcheurs (deux personnes).

D'après Desbureaux¹⁵, ces personnes habitent les zones des AMP depuis plus longtemps que les autres ménages interrogés. Elles sont en moyenne plus riches de par la possession de biens matériels – selon les indices de richesse élaborés par le projet. Elles ont tendance à habiter les zones les moins isolées des AMP, dans des villages de taille impor-

tante et proches des lieux d'habitation des animateurs. Par ailleurs, à Ankarea, les membres du bureau sont plutôt des hommes et sont en moyenne plus âgés que les autres habitants.

Chacune des deux AG comprend à la fois des notables (*ray aman'dreny*, président *fokontany*) et des personnes non investies d'une fonction particulière.

Une faible participation des femmes

Les femmes sont présentes au sein de l'AG et du bureau dans les deux associations, mais de manière très minoritaire. Elles représentent 15 % des 40 personnes composant l'AG de l'AMP d'Ankivonjy et 25 % des 24 personnes composant celle d'Ankarea et, respectivement, un tiers et un quart des membres du bureau des associations où elles occupent très fréquemment les fonctions de secrétaire ou de trésorière. Cette situation est fréquente à Madagascar. À Ankivonjy,

Les femmes sont présentes au sein de l'AG et du bureau dans les deux associations, mais de manière très minoritaire.

12. Desbureaux S., 2016.

13. Ce chiffre était de 77 % en 2014 et a progressé jusqu'à 88 % en 2016, soit une hausse statistiquement significative (p-value = 0,008). Les deux années confondues, 90 % des personnes interrogées à Ankarea et 76 % à Ankivonjy déclarent avoir des proches membres du Coge.

14. Chaboissier C., Tambaza F., 2015.

15. Desbureaux S., 2016.

certaines femmes sont également impliquées dans le dispositif de suivi des captures (Captures par unités d'effort – CPUE) mis en place par WCS et, fait plus rare, l'une d'elles fait même partie du Comité de contrôle et de surveillance (CCS).

En s'intéressant à la manière dont ces femmes sont rentrées dans les instances de ces associations, on constate que certaines sont déjà impliquées dans la vie sociale de la zone, en étant par exemple agent de santé communautaire ou *andrimasom-pokonolona* (sorte de service d'ordre communautaire). À l'inverse, un certain nombre disent ne pas avoir choisi de faire partie de ces associations et avoir été désignées par le président et/ou l'animateur WCS (cas d'Ankarea). En général, elles ne connaissent pas vraiment le fonctionnement de l'association, ni son objectif (ce qui serait attribuable à leur recrutement récent, remontant à environ six mois), et s'expriment peu lors des réunions. Il existe toutefois quelques exceptions de femmes qui, souvent éduquées, épouses de notable ou ayant séjourné dans d'autres zones, osent s'exprimer en réunion. Faciliter l'intégration des femmes dans les instances de décision représentant la population est nécessaire, mais insuffisant. Des efforts spécifiques doivent être mis en œuvre pour leur permettre de s'exprimer, que ce soit de manière directe (lors de réunion) ou indirecte (en s'assurant alors qu'elles aient un autre espace dans lequel prendre la parole).

■ *La participation par catégories socio-professionnelles*

On constate une représentation de toutes les professions liées à la mer et aux ressources marines, à l'exception des activités illégales ou mal vues (pêche en bouteille aux concombres de mer, *jarifa*, production de charbon de bois issu des mangroves, etc.). Certaines de ces catégories sont en revanche inégalement représentées : sous-représentation des pêcheurs « non jeunes » à Ankarea ou des « jeunes pêcheurs » à Ankivonjy par exemple. Sont également absents des associations les usagers temporaires des AMP (pêcheurs saisonniers, résidant par intermittence au sein des AMP, collecteurs, mareyeurs, etc.). S'il est logique que ces derniers ne fassent pas partie des associations impliquées dans la cogestion des AMP, il serait néanmoins intéressant de les prendre en compte en tentant, par exemple, de les associer de manière plus distante que les habitants permanents des AMP.

Une centralisation problématique ?

L'association vient donc reproduire et conforter les inégalités de partage de pouvoir pré-existant au sein de la population en laissant plus de place aux détenteurs des pouvoirs coutumiers et administratifs. Cette concentration peut s'avérer problématique si :

- les représentants ne sont pas considérés comme légitimes par les personnes qu'ils représentent ;
- les représentants ne sont pas en mesure de satisfaire les objectifs de l'association ;
- les organisations d'appui (délégués et autres) qui accompagnent l'association ont pour volonté de rééquilibrer ces pouvoirs (action pro-genre, etc.), ce qui peut amoindrir la légitimité d'une institution aux yeux de la population.

L'association vient reproduire et conforter les inégalités de partage de pouvoir préexistant au sein de la population en laissant plus de place aux détenteurs des pouvoirs coutumiers et administratifs.

La structuration sociale de la population locale est marquée par une hiérarchisation des rapports sociaux qui ne correspond pas aux idéaux abstraits de justice et d'équité prônés par les projets de développement. Dans de nombreux cas de figure, « les statuts sociaux sont variés, la citoyenneté locale n'est pas accordée à tous, les pouvoirs ne reflètent pas une logique inclusive¹⁶ ». Une association et son bureau démocratiquement élu ou représentatif de l'ensemble des sous-groupes de la communauté peut ne pas être perçu comme légitime. Il convient d'approfondir la connaissance de la hiérarchie sociale structurant les groupes en présence afin d'adapter au mieux les instances de gestion.

Les limites de la compréhension des liens entre la structuration de la hiérarchie sociale et les inégalités des modalités de gouvernance locale découlent d'une lecture techniciste d'un projet par les développeurs, lecture plus ou moins « a-sociale » et « a-politique »¹⁷. Dans des projets de gestion décentralisée de l'environnement, la gestion est régulièrement pensée par les porteurs de projet comme « la mise en œuvre opérationnelle et démocratique de règles "rationnelles", en dehors de toute interférence socio-politique¹⁸ ». La question de l'instance la mieux adaptée pour assurer l'application de « règles opérationnelles (ce qu'on a concrètement le droit de faire ou de ne pas faire) » est posée mais celle, plus problématique, de la légitimité de ces instances, et par conséquent des règles qu'elles sont censées mettre en œuvre, est rarement traitée. Or, cette légitimité vient, elle, de « règles de choix collectifs (les principes de base de l'action en commun autour de la ressource), elles-mêmes liées aux "règles constitutionnelles" du groupe social en question¹⁹ ».

Les organisations à l'origine de projets d'aires protégées en cogestion ont tendance à traiter de manière formelle, plutôt que substantielle, les aspects de gouvernance, sans tenir compte du « processus politique de définition des règles, entre pouvoirs différents²⁰ ». Compte tenu des enjeux économiques et politiques liés aux ressources objet de la cogestion, du pluralisme juridique dans le domaine foncier (support des ressources) et de l'implication d'acteurs extérieurs à la communauté dans l'utilisation de ladite ressource (pêcheurs migrants par exemple), faire l'impasse sur ces aspects de gouvernance revient à prendre le risque d'établir des associations cogestionnaires qui se révéleraient ensuite dans l'incapacité politique et sociale d'assurer une gestion effective de la ressource²¹.

16. Lavigne Delville P., 2006, p. 145.

17. *Ibid.*

18. *Ibid.*

19. Lavigne Delville P., 2006.

20. *Ibid.*

21. *Ibid.*

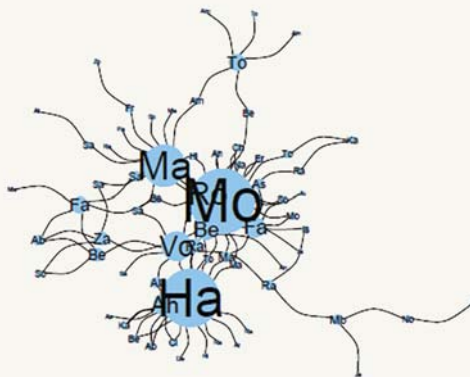
Pertinence de la forme associative de mobilisation sociale

Lors de la première phase d'enquête menée en 2014 à Ankarea²², une recension des noms des proches des membres du Coge a été conduite. Il s'agissait de donner à voir le réseau social des connexions des membres du Coge. Ce réseau est schématisé dans la figure 6 ci-dessous, dans laquelle les points représentent les individus et les lignes les liens existants entre eux. Plus un point est gros, plus l'individu a été cité comme proche de la personne interrogée. Plus un point est central, plus l'individu cité est directement ou indirectement connecté aux autres membres du réseau. Par respect pour l'anonymat des enquêtés, nous ne dévoilerons aucun nom.

Le réseau d'Ankarea est concentré sur un nombre extrêmement restreint de personnes.

Il apparaît de façon frappante que le réseau d'Ankarea est concentré sur un nombre extrêmement restreint de personnes. Trois individus (notés Mo, Ma et Ha) apparaissent comme centraux dans le réseau du Coge d'Ankarea. Ils sont connus par un nombre importants d'habitants, quelle que soient leurs origines. Parmi eux, Mo, président de l'association d'Ankarea au moment de l'enquête, apparaît comme celui autour duquel tout le réseau gravite.

FIGURE 6 Réseau social du Coge, Ankarea



22. Au cours des enquêtes réalisées en 2014 et 2016, 27 et 29 membres des Coge ont respectivement été interrogés.

L'organisation des réseaux de connaissance et de pouvoir est très organique, centrée sur une poignée d'individus.

La comparaison des deux figures organisationnelles (figure n° 4 p. 44 et figure n° 5 p. 86) illustre de façon assez frappante le fossé entre une conception « idéale » et les réalités des modalités de gouvernance villageoise. La première, pensée pour améliorer la gouvernance de gestion des AMP, schématise la participation et la représentativité sous une forme hiérarchisée, étagée et pyramidale. Le second schéma de l'organisation réelle des réseaux de connaissance et de pouvoir est très organique, centrée sur une poignée d'individus.

Des dénominations à clarifier

Dans la pratique, le comité de gestion (Coge) rassemble, pour chaque AMP, l'assemblée générale (AG) de l'association et la Wildlife Conservation Society (WCS). Ce comité de gestion assure la coordination et la mise en œuvre de l'ensemble des activités de l'AMP, autrement dit le Plan d'aménagement et de gestion (PAG). Jusqu'à très récemment, les associations AMP d'Ankarea et d'Ankivony étaient improprement appelées Comités de gestion, ce qui entraînait une grande confusion. Suite à une précédente étude au cours de laquelle ce problème avait été soulevé²³, celui-ci a été corrigé. Au cours de notre enquête, seules quelques personnes ont employé le terme Coge pour nommer les associations AMP. En revanche, dans les documents de projet qui nous ont été transmis, et notamment les comptes rendus de réunions, sont nommées « assemblée générale de l'association AMP » des réunions en réalité organisées par les équipes du projet Hafafi (Gret et/ou WCS). Il est tout à fait compréhensible qu'un appui méthodologique et organisationnel soit requis pour que ces assemblées générales permettent un bon partage d'information et la prise de décision mais, ainsi formulé, il est délicat de distinguer une assemblée générale de l'association AMP d'un comité de gestion de l'AMP (participants identiques et décisions semblables, comme par exemple lors de l'élaboration et la validation d'un plan d'action). Ce point illustre une problématique commune à de nombreux projets de cogestion des ressources naturelles.

Des efforts parfois importants sont menés pour renforcer les capacités de la communauté et/ou des membres de bureau de l'association : organisation de réunions et d'assemblées générales, leadership, etc. Malgré cela, travaux de terrain et lectures montrent des associations qui peinent à fonctionner sans un appui extérieur, notamment pour organiser des réunions. Cette situation est partiellement attribuable à la relative jeunesse de ces projets de cogestion, en opposition au temps long nécessaire pour aboutir à une relative maîtrise du fonctionnement associatif.

23. Gabrié C. *et al.*, 2015.

Une définition du statut de membre ambiguë

Dans les faits, la structuration de ces deux associations diffère des modèles théoriques prévus dans les statuts et règlements intérieurs. Ainsi, à Ankarea, le président de l'association est le seul à avoir admis que les pêcheurs sont en réalité uniquement membres de l'association afin d'obtenir une carte de pêche les autorisant à travailler dans la zone de l'AMP (sous certaines conditions). Les autres personnes enquêtées se définissent quant à elles comme « non-membres », à l'exception des membres de l'AG (hormis deux personnes, qui se présentent elles aussi comme non-membres). À Ankivonjy, la situation est plus contrastée. Dans le *fokontany* de Marotony, où résident à la fois le président de l'association AMP, le vice-président, la première trésorière, plusieurs comités de contrôle et de surveillance (CCS) et l'animateur de WCS, l'ensemble des personnes interrogées s'est dit « membre ». Les pêcheurs et/ou plongeurs ajoutent même souvent : « J'ai ma carte de pêcheur » (carte à bandes vertes autorisant l'accès à la zone de l'AMP), comme si être membre de l'association AMP était une obligation pour obtenir une carte de pêche ou que seuls les détenteurs d'une telle carte pouvaient devenir membres de l'association). Plus l'on s'éloigne de Marotony, plus cette proportion de personnes se déclarant membre diminue, pour atteindre un niveau quasiment équivalent à celui rencontré à Ankarea dans le *fokontany* d'Ampasimena (le plus éloigné de Marotony,

La définition du statut de membre de ces associations n'est ni stabilisée pour les pêcheurs, ni pour les parties prenantes.

limite est de l'AMP d'Ankivonjy). Dans les deux cas, la définition du statut de membre de ces associations n'est ni stabilisée pour les pêcheurs, ni pour les parties prenantes. On rencontre ces difficultés de façon récurrente dans de nombreux projets impliquant un volet de gestion communautaire des ressources naturelles à Madagascar. En général, une association est créée *ex-nihilo* afin de gérer la ressource en question, sur un modèle théorique défini par décret et peu adapté aux réalités de la gouvernance locale et aux attentes des habitants de ces territoires.

Les conditions pour devenir membre (que ce soit dans le cas de Cobra dans des transferts de gestion ou d'associations cogestionnaires comme ici) sont minimales (habitant du *fokontany* ou du territoire concerné par la gestion, personnes ayant un intérêt concret dans la gestion de cette ressource et en accord avec les objectifs et l'éthique de l'association) afin que l'association puisse inclure le plus de monde possible.

Une cotisation annuelle, dont le montant est souvent validé, si ce n'est décidé par les membres de l'association, est en principe fixée pour distinguer les membres des non-membres. Après une ou deux années durant lesquelles les cotisations sont effectivement payées, les paiements se font plus aléatoires. Il est également fréquent que les membres ne se rendent pas aux réunions. Dans une telle situation, comment savoir qui est membre et qui ne l'est pas ? Qui alors a le droit de participer à l'élection du bureau en AG ? Un flou est induit par la conditionnalité du statut de membre au paiement d'une cotisation. Dans le cas des deux associations AMP d'Ankarea et d'Ankivonjy, si les noms des membres des assemblées générales sont connus et figurent sur les listes, qu'en est-il des simples membres ? À Marotony, il semble y avoir une nouvelle conditionnalité qui émerge, en remplacement de la cotisation : la possession d'une carte de pêche à bandes vertes, ce qui transformerait l'association AMP d'Ankivonjy en une association de pêcheurs.



Comité d'orientation stratégique, AMP d'Ankarea et d'Ankivonjy, projet Hafafi © A. Brenier

Bien que les associations locales de gestion des ressources naturelles soient envisagées par leurs concepteurs comme les plus inclusives possibles, « le principe associatif sous-entend la manifestation individuelle de la volonté de devenir membre²⁴ », ce qui questionne le choix du statut associatif. En effet, si l'on s'en tient à cette nécessaire manifestation individuelle de la volonté de devenir membre de l'association, le risque est grand que le nombre de membres soit faible : la portée des actions de ces associations serait alors minime (à savoir la cogestion de l'AMP et la gestion des ressources naturelles de la zone).

Ces considérations soulèvent un questionnement fondamental, et sans doute trop peu traité en amont des processus de mise en place d'aire protégée en cogestion, à savoir l'objet précis de l'association. Cette dernière est-elle un outil pour mobiliser la population et les usagers, et les inciter à respecter les règles opérationnelles établies (zonage, interdiction de certaines pratiques, etc.)? Si tel était le cas, seules les personnes motivées en seraient alors membres. L'association est-elle mise en place dans un souci de représentation de la communauté? Cela nécessiterait la présence d'un ensemble beaucoup plus vaste, voire de la totalité des habitants. Dans l'objectif d'une réelle gouvernance « partagée » d'une aire protégée, il serait préférable d'envisager le deuxième cas de figure.

Nous verrons dans la partie « recommandations » une proposition répondant à cette problématique, mais il convient de souligner ici que, quelle que soit la solution adoptée, il est essentiel d'arriver à une définition claire du statut de membre permettant de définir des avantages et obligations propres à ce dernier et de vérifier leur effectivité. Dans le cas d'associations impliquées dans la cogestion d'une aire protégée, il serait préférable que ces

24. Aubert S., 1999, p. 213.

dernières soient les plus inclusives possibles. Une gestion avec une association composée de dix personnes lorsque la communauté riveraine de l'aire protégée en compte 5 000 a en effet toutes les chances de ne pas aboutir à un respect des décisions prises.

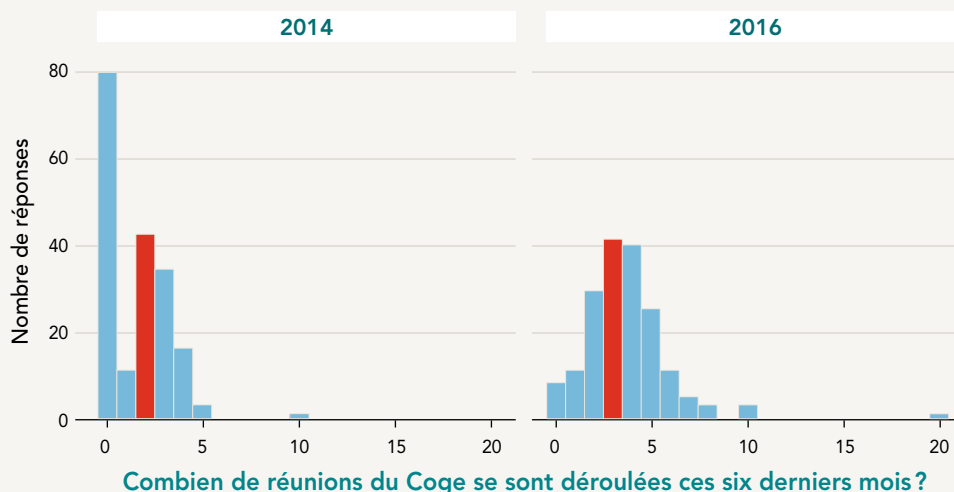
Dans la réalité du fonctionnement actuel de ces associations, les quatre commissions thématiques (communication et éducation environnementale, développement, conservation, surveillance des ressources naturelles) présentées dans la partie théorique n'existent pas et n'ont pas été mentionnées au cours des enquêtes (en dehors des employés de la Wildlife Conservation Society ou du Gret).

Une redevabilité à construire

Comme pour la participation des populations au processus de création des AMP se pose la question de la réelle implication des membres des AG dans la cogestion des AMP. Au-delà de la représentativité au niveau de la liste des membres, on peut également s'interroger sur les méthodes d'animation et les processus de prise de décision internes aux associations permettant ou empêchant chaque individu, représentant de chacune des catégories socio-professionnelles ou de chaque lignage, de prendre activement part aux décisions²⁵.

Interrogés sur le nombre de réunions du Coge tenues les six derniers mois précédant l'enquête, en 2014 comme en 2016, 40 % des ménages disaient n'en avoir aucune idée ou bien qu'il n'y avait eu aucune réunion (voir la figure ci-dessous). Ce taux est comparable au taux cumulé des personnes ayant la bonne réponse, ou s'en approchant.

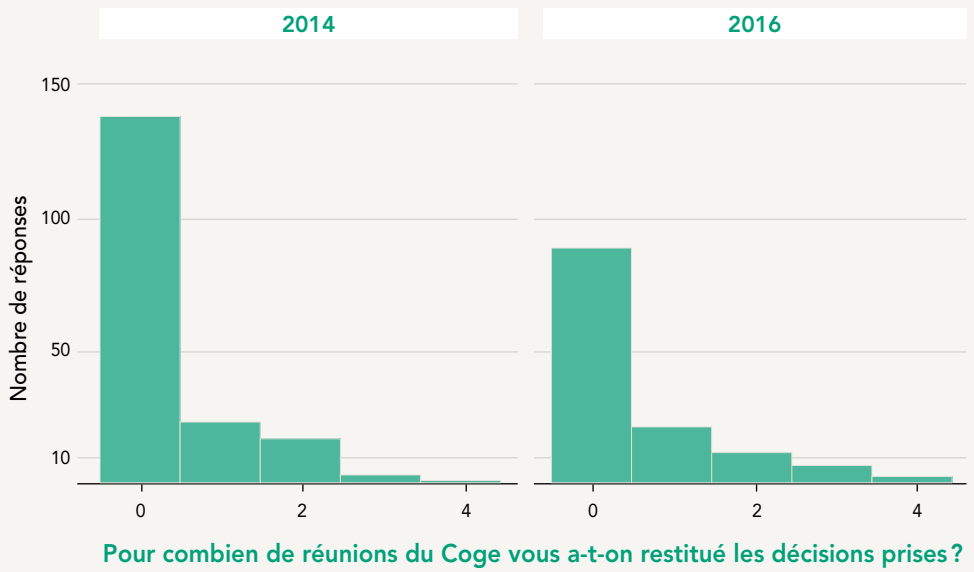
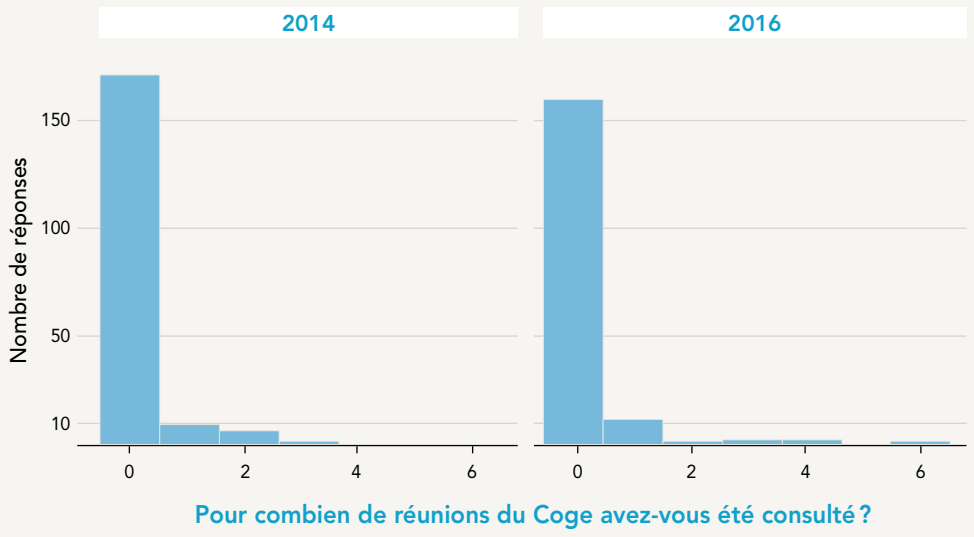
FIGURE 7 Estimation du nombre de réunions du Coge (2014-2016)



25. Aubert S., 1999, p. 213.

FIGURE 8 Consultation des villageois avant les réunions et restitution des décisions prises (2014-2016)

(source : Annee)



Interrogés en 2014 sur le **nombre de réunions** de consultation et de restitution des décisions prises, les ménages font état d'un niveau de consultation très faible (0,1 réunion en moyenne), tiré vers le bas par le fait que 90 % des individus disent ne jamais avoir été consultés. Les résultats de 2016 sont similaires, et nous n'observons pas d'évolution statistiquement significative entre les deux années. En ce qui concerne la **restitution des décisions prises**, le niveau était également très faible en 2014 (0,4 restitution en moyenne et 75 % d'individus n'ayant jamais eu de restitution) et l'est toujours en 2016 (0,6 restitution, 67 % de ménages sans restitution). Cette évolution est néanmoins significative d'un point de vue statistique, même si la valeur des chiffres reste basse.

L'analyse statistique renseigne également sur le profil des répondants. Ainsi, avoir des proches membres du Coge (ou en faire soi-même partie) augmente le niveau de connaissance sur le nombre de réunions, tout comme le fait d'être un homme ou d'avoir occupé une fonction sociale au sein du village avant la création des AMP. Un profil similaire se dégage en ce qui concerne la consultation et la restitution du résultat des réunions, qui se sont principalement opérées entre les hommes membres et proches des membres du Coge, avec des niveaux légèrement supérieurs à Ankivonjy. Dans ce dernier cas, les ménages vivant dans des villages géographiquement plus isolés ont été moins consultés, et le nombre de restitutions y a été plus faible.

Les individus composant les sous-comités villageois ne sont pas toujours très bien identifiés par les personnes enquêtées non membres de l'AG. Les personnes enquêtées arrivent, dans la majorité des cas, à citer une personne faisant partie du bureau, mais pas nécessairement les habitants de leur *fokontany* composant le sous-comité villageois. Cela signifie que la préparation des réunions et la restitution des informations, confiées aux sous-comités villageois, ne sont que peu effectuées. Cette tendance est confirmée par les enquêtes, qui font ressortir qu'aucun travail n'est réalisé en amont par les sous-comités villageois, que ce soit à Ankarea ou à Ankivonjy. La circulation des informations (suite à une réunion du comité de gestion par exemple) se fait quant à elle de manière informelle (situation identifiée essentiellement à Ankivonjy), plus ou moins efficacement, en suivant les circuits traditionnels de diffusion des informations en vigueur dans la zone et principalement liés à la circulation physique des personnes.

Ainsi, la participation aux organes de gouvernance des AMP et le rôle joué dans les décisions de gestion se sont souvent limités au cercle d'individus déjà détenteurs de pouvoir ou proches du pouvoir administratif ou du pouvoir traditionnel, voire économique (et ce avant le début du projet) et/ou en fonction de la proximité géographique. La participation de l'ensemble de la communauté à la prise de décision concernant l'AMP reste limitée, et semble notamment être une question d'hommes socialement intégrés.

Une connaissance des règles en progression

Si certains groupes de la communauté sont peu mobilisés dans le processus de prise de décision, nos enquêtes montrent que le niveau de connaissance des règles de gestion de l'AMP est élevé et toujours en progression. En 2014, en lien avec le directeur du projet des deux AMP, les principales règles de gestion avaient été identifiées afin de tester, au

moment des enquêtes, le niveau de connaissance de ces règles par les habitants. Quatre questions ont été posées.

- Existe-t-il un *dina* à Ankivonjy et à Ankarea ?
- A-t-on le droit de pêcher partout au sein des AMP d'Ankivonjy et d'Ankarea ?
- A-t-on le droit de pêcher avec des filets de mailles inférieures à deux doigts au sein des AMP d'Ankivonjy et d'Ankarea ?
- A-t-on le droit de pêcher avec des lampes torches la nuit au sein des AMP d'Ankivonjy et d'Ankarea ?

Quand, en 2014, les ménages comptabilisaient en moyenne deux mauvaises réponses sur quatre, ils n'en n'ont aujourd'hui qu'un peu plus d'une. Les chiffres et les évolutions sont similaires dans les deux zones, et l'évolution est statistiquement significative : la connaissance des règles principales de gestion apparaît comme élevée et suit une dynamique positive entre 2014 et 2016, et ce malgré l'absence de dimension inclusive dans la prise de décision²⁶. ●

Les principales leçons tirées de l'analyse du processus de création et du modèle de gouvernance des deux AMP

❶ La notion communautaire est employée de façon pratique par les gestionnaires de programmes, parfois en assimilant la communauté aux associations cogestionnaires qui ne rassemblent pourtant qu'une partie, habituellement volontaire, de cette communauté.

Cette notion peut sous-entendre une homogénéité des représentations et des intérêts de ses membres, coalisés autour d'une cause unique dans la gestion des ressources halieutiques et du projet. Les approches commu-

nautaires seraient une garantie de réussite du projet et de sa pérennisation.

Cette représentation institutionnelle est toutefois questionnée par les constats suivants :

- une disparité des groupes et des pratiques dans la gestion des ressources halieutiques des zones d'intervention ;
- une hiérarchisation sociale déclinée selon les appartenances aux clans et aux lignages ;

26. Étant donné que les questions relatives à la connaissance des règles ont déjà été posées en 2014 et en 2016, certains pourraient penser que l'amélioration de la connaissance pourrait être liée au fait que nous avons déjà posé la question au ménage. L'enquêteur aurait ainsi pu, entre-temps, fournir la bonne réponse ou le ménage cherché à la connaître. Dans cette situation, la bonne dynamique observée serait liée à l'enquête elle-même et non au projet. Il ne semble néanmoins pas qu'il s'agisse d'un biais, car 78 des 177 ménages enquêtés en 2016 ne l'avaient pas été en 2014. Concernant les réponses données sur la connaissance des règles, ces 78 ménages ont un taux de mauvaise réponse en 2016 similaire à celui des ménages enquêtés en 2014 (1,38 vs 1,23). Les deux groupes de ménages ont ainsi vu leur taux de mauvaise réponse diminuer en deux ans, et la différence avec celui de 2016 n'est pas significative. Il semblerait donc bien que l'amélioration de la connaissance des règles que nous mesurons soit effectivement liée au projet, et non un effet de l'enquête elle-même.

- une gestion des ressources conditionnée par des acteurs « extérieurs » aux communautés locales, n'ayant pas de prise directe sur leurs pratiques prédatrices;
- la tendance des parties prenantes du projet à remettre en cause la légitimité des uns et des autres, notamment entre communautés, ONG internationales et « État ».

Les avis ont tendance à converger sur les atouts et limites de la gouvernance « partagée » : possibilité d'une meilleure équité dans les prises de décision, dans la gestion et l'accès à la ressource, mais lourdeur du processus. Il est reconnu par plusieurs parties prenantes que l'approche « participative » peut céder face aux priorités écologiques du site et aux contraintes budgétaires du gestionnaire.

Au-delà de l'usage réducteur du terme communautaire, personne ne nie en réalité la diversité des acteurs au sein de cette communauté locale. Le fait est que cette diversité n'est pas abordée de la bonne manière, c'est-à-dire en questionnant et en formalisant les enjeux, pour chacune des composantes de ces groupes, des restrictions d'accès aux ressources naturelles associées à la création de l'AMP, de sorte à comprendre les alliances et/ou antagonismes entre groupes d'acteurs au sein de ladite communauté. Les acteurs ne sont pas identifiés en tant que véritables « groupes stratégiques » au regard de ces ressources.

② Les appartenances à ces différents groupes se recoupent, complexifiant la lecture du fonctionnement réel du processus de prise de décision, qui s'écarte le plus souvent de l'ingénierie institutionnelle mise en place par le créateur de l'aire protégée (ici les statuts des associations AMP). Les enquêtes montrent également plusieurs autres choses :

- un écart important entre d'une part les normes officielles affichées par le cadre for-

mel de statut associatif relatives à la répartition des fonctions des comités en charge de la gestion des AMP, et d'autre part leur application pratique par les acteurs locaux;

- une ambiguïté du statut des membres des associations, portant sur l'utilité, les droits et devoirs conférés par ce statut;
- un flou sur le rôle et les procédures des instances décisionnelles, telles que l'assemblée générale;
- une centralisation du pouvoir décisionnel des Coge par une poignée d'individus;
- une composition des membres du Coge synonyme d'un renforcement et d'un prolongement des pouvoirs administratifs ou traditionnels;
- une sous-représentation des femmes (correspond aussi aux pratiques « traditionnellement » en cours au sein de la société malgache);
- une redevabilité très faible de la part des représentants vis-à-vis des représentés : absence de consultation et de restitution aux membres, ou diffusion inégalitaire et très sélective.

Enfin, si l'approche « participative » respecte bien un déroulé itératif de délibérations collectives, les enquêtes montrent que ce formalisme cache des inégalités dans les prises de parole et de décision entre les participants, réduisant les approches « participatives » à des approches « consultatives ».

Le problème n'est pas tant le constat de cette situation, qui peut s'expliquer par le contexte malgache et le manque d'expérience des AMP, encore jeunes et qui ne dégagent pas encore de bénéfices, mais plutôt l'absence de formulation claire des enjeux et de leur mise en discussion avec les parties prenantes afin d'identifier une solution permettant à chaque catégorie de s'exprimer et de faire valoir ses droits.

Pistes d'action pour un renforcement de la gouvernance

Les sections précédentes illustrent les défis de la participation des communautés dans la création et la cogestion d'une aire marine protégée (AMP) entre une ONG de conservation, à qui l'État a confié la responsabilité de créer l'aire protégée, et une association représentant ladite communauté et dont la dynamique d'émergence ne répond pas nécessairement aux enjeux locaux d'amélioration de la gouvernance des ressources. Les pistes d'amélioration envisagées portent sur une explicitation des objectifs et des modalités de gouvernance « partagée », sur une représentation communautaire calibrée aux objectifs de gestion et sur les modalités d'accompagnement.

EXPLICITER L'ARTICULATION ENTRE GOUVERNANCE ET GESTION

Identifier les acteurs concernés par le problème

Dans un premier temps, il est essentiel de bien identifier les parties prenantes autour de l'enjeu de conservation de la ressource et/ou du milieu identifié par le promoteur de l'aire protégée, et de comprendre la façon dont s'est structuré le diagnostic des causes directes et indirectes du problème environnemental. Il faut ensuite négocier afin d'établir qui aura voix au chapitre, ainsi que les règles du processus de négociation.

À l'origine d'un projet de mise en conservation, on retrouve toujours un problème de pression anthropique, que l'analyse socio-économique (incluant les dimensions anthropologique et juridique) conduira à exprimer en termes de déficit de gestion de la ressource et/ou des milieux lié aux activités des usagers de droit ou de fait (empiriques), ou de nécessaire évolution des règles de gestion désormais inadaptées face à une pression plus forte ou de nature différente.

Dans l'espace où les règles d'accès aux ressources doivent être réglementées, les parties prenantes sont des catégories d'acteurs envisagés en tant que porteurs de droits (plus ou moins formels et plus ou moins reconnus) pour qui l'évolution des règles d'accès ou de leur mise en œuvre constitue un enjeu, c'est-à-dire la perte, la réduction ou la sécurisation de leur accès aux ressources.

Il s'agit d'identifier et d'articuler les liens entre les « groupes stratégiques » autour des enjeux de la régulation des ressources naturelles, de la création et de la gestion de l'AMP.

Il est également important d'identifier les relations de pouvoir préexistantes entre ces différentes parties et leur capacité à entrer dans des négociations pour formuler ou contredire les propositions du promoteur. Il s'agit d'identifier et d'articuler les liens entre les « groupes stratégiques » autour des enjeux de la régulation des ressources naturelles, de la création et de la gestion de l'aire marine protégée (AMP). Cette cartographie permet de repérer les parties prenantes clés, dont les positions doivent être prises en compte dans le dispositif de gouvernance de l'aire protégée, et dessinent une carte des possibles en matière de négociation.

Saisir ces relations implique de conduire plusieurs ateliers à différentes échelles, en essayant de rassembler les porteurs des mêmes enjeux pour formuler des propositions, avant d'élargir et de mettre

les différentes propositions en discussion. L'International Institute for Environment and Development (IIED) propose pour y parvenir une méthode simple et bien structurée : la méthode SAPA (Social Assessment for Protected Areas), développée avec WCS et l'UICN¹.

En parallèle, les études anthropologiques peuvent fournir un éclairage au délégataire de gestion sur les enjeux cachés susceptibles de ne pas spontanément émerger des ateliers. Il est possible de recourir à des étudiants, à la condition que ces derniers soient encadrés par des personnes connaissant bien le contexte malgache. Une autre solution possible est celle d'un anthropologue « embarqué » à temps partiel dans le projet qui interviendrait de manière récurrente tout au long de celui-ci et alimenterait une auto-analyse de l'évolution des positions, alliances et jeux de pouvoir par les parties prenantes elle-même. Il est dans tous les cas essentiel que cet anthropologue prenne en considération les attentes de l'ensemble des parties prenantes (la population dans la diversité de ses intérêts, mais aussi le gestionnaire, etc.), sans angélisme ni parti pris.

Expliciter et négocier la stratégie de résolution du problème

Cette étape constitue probablement le cœur du processus de mise en place d'une gouvernance réellement « partagée ». Elle est pourtant généralement traitée de manière très partielle, soit par crainte d'ouvrir le débat sur les compromis entre développement et conservation dans la construction de la stratégie de résolution du problème, soit du fait de la difficulté qu'il y a à apprécier, lors de la création d'une aire protégée, les coûts et bénéfices des différentes parties prenantes. Lorsque cette étape n'a pas été menée au démarrage du processus, il reste tout à fait possible, et même conseillé, de la mettre en place *a posteriori*

1. Franks P., Small R., 2016.

pour revoir et améliorer les objectifs et règles de gestion. La révision du Plan d'aménagement et de gestion (PAG) représente un moment propice pour ce faire.

Là encore, la méthode SAPA proposée par l'IIED fournit des outils intéressants. Elle propose de réaliser, dans un premier temps, des enquêtes individuelles auprès des différentes catégories d'acteurs afin d'identifier la manière dont ces derniers perçoivent leurs coûts et bénéfices ainsi que ceux des autres parties prenantes concernées par les choix stratégiques et les règles proposées (ou existantes). Elle recommande également d'aller au-delà et de questionner la qualité des relations entre les parties prenantes (reconnaissance, possibilité de contredire, etc.). Des ateliers sont ensuite organisés pour rassembler les groupes ayant des intérêts convergents et leur permettre de formuler des propositions et un argumentaire commun, avant de les mettre en discussion dans des ateliers plus larges.

L'accent doit être mis sur la formation des animateurs qui doivent pouvoir mettre les parties prenantes au même niveau d'information et faciliter la liberté de parole.

L'accent doit être mis sur **la formation des animateurs (ou médiateurs)** qui doivent pouvoir mettre les parties prenantes au même niveau d'information et faciliter la liberté de parole tout en sachant ensuite la restituer et la mettre en débat. Il importe de ce fait que l'animateur sache identifier les relations de pouvoir, pas toujours explicites, dans le milieu d'intervention. Il est sans doute préférable que ce travail ne soit pas porté (ou alors pas uniquement) par le futur co-délégué de la gestion, qui ne peut être considéré comme neutre dans le processus de négociation.

Mettre en cohérence objectifs de gestion et modalités de gouvernance

Comme nous l'avons vu, à l'instar des multiples configurations de relations découlant de l'application du concept de « participation », il existe divers degrés de gouvernance « partagée ». Quelle place les parties prenantes souhaitent-elles occuper, ou voir les autres occuper ? Quelles entités veut-on impliquer dans la définition de la gouvernance ? L'idée n'est pas de juger le bien-fondé de ces dernières, mais d'insister sur la nécessaire clarification de l'objectif à atteindre, et ce pour toutes les parties prenantes : personnels de l'ONG, autorités déconcentrées comme décentralisées, population locale.

Une clarification du vocabulaire utilisé apparaît comme prioritaire, aussi bien en termes d'importance que d'action à traiter. Comme le souligne Clément², les vocables et concepts mobilisés pour définir les principes et modalités de gestion sont divers et revêtent un sens différent, voire restent abstraits ou incompris en fonction des acteurs.

Une clarification du vocabulaire utilisé apparaît comme prioritaire.

Il est également essentiel de bien prioriser les objectifs à court et long termes et expliciter les motifs qui sous-tendent le choix d'une gouvernance « partagée » entre un promoteur (ou l'État) et la population locale. Une fois ces motifs clarifiés, il sera plus aisé de calibrer les institutions et les modalités d'accompagnement du processus de création, puis de gestion.

2. Clément T., 2017.

L'implication de la population locale découle-t-elle d'une volonté de mieux faire accepter les règles, de réduire certains coûts de gestion (notamment la surveillance) ? D'identifier des règles de gestion qui respectent pleinement les droits coutumiers, ou bien au contraire de les rééquilibrer ? Les groupes d'intérêt à mobiliser lors des phases de consultation durant la création, puis lors des phases de gestion, dépendront de ces objectifs.

Il est ensuite important de définir le niveau de partage du pouvoir décisionnel entre les parties prenantes, et notamment entre le délégataire et les populations locales. À Madagascar, le rôle et le statut du délégataire restent flous dans le cadre de la gestion des aires protégées. A-t-il pour mandat d'accompagner le processus de création de l'aire protégée et son opérationnalisation, avant de transférer la gestion à la structure représentant la population locale (association ou collectivité territoriale) ? Les populations locales, ou certains groupes qui la composent, sont-ils uniquement consultés pour formuler des propositions, donner un avis sur des propositions préétablies par le délégataire, ou doivent-ils aussi participer au processus de décision (et dans ce cas selon quelles modalités – consensus ou vote – et jusqu'à quel point) ?

Ces éléments ne sont actuellement précisés dans aucun des documents encadrant la création des aires protégées en cogestion à Madagascar. Cette clarification nous apparaît prioritaire.

Enfin, dans tout ce processus de définition, il est essentiel de formaliser les étapes du raisonnement ainsi que les arbitrages réalisés, et de les porter à la connaissance des parties prenantes.

CALIBRER LA REPRÉSENTATION COMMUNAUTAIRE AUX OBJECTIFS DE GESTION

Explorer d'autres modèles organisationnels que l'association

Si l'objectif à long terme est d'atteindre une pleine participation de la communauté qui aurait, dans le cadre de son contrat de délégation de gestion avec l'État, une place équivalente à celle de l'ONG cogestionnaire dans la conception et la mise en œuvre du dispositif de gestion (définition des règles d'accès et d'exploitation, mise en œuvre et surveillance de leur application, etc.)³, la participation de l'ensemble des groupes stratégiques composant la communauté est alors requise. Au sein des associations, se pose la question de la représentativité des différents lignages, catégories socio-professionnelles et classes d'âge, c'est-à-dire de la possibilité offerte aux différents fragments de cette mosaïque de personnes qu'est la communauté de réellement être entendus.

Les projets et partenaires financiers ont tendance à souhaiter que l'ensemble de ces groupes puisse s'exprimer et participer de manière équivalente, sans prendre le temps de l'analyse/identification préalable de ces derniers. Cela aboutit à des situations en demi-teintes avec la mise en place de structures répondant à une conception démocratique et égalitaire de l'accès à l'information et à la prise de décision (associations par exemple), mais gérées par les structures micro-locales du pouvoir et par leurs représentants.

3. Benkahla A., Hochet P. *et al.*, 2013.

Il existe plusieurs options pour aboutir à des structures de représentation de la population locale qui répondent mieux aux objectifs et soient plus fonctionnelles.

Dans le cas des AMP d'Ankivonjy et d'Ankarea, nous avons vu que la définition du statut de membre reste floue, que les modalités des instances associatives sont appliquées partiellement (AG) et que le mode démocratique de la gouvernance associative est contredit par la centralisation du pouvoir et la quasi-absence de réelle représentativité et de diffusion d'information. Il existe plusieurs options pour aboutir à des structures de représentation de la population locale qui répondent mieux aux objectifs et soient plus fonctionnelles. Une solution plusieurs fois discutée avec les partenaires de Hafafi est celle d'une mobilisation du *fokonolona* plutôt que la création d'une structure associative. Des propositions ont également été formulées pour donner plus de sens à cette dernière.

I Vers une mobilisation du fokonolona

Une des options pour éviter les problèmes relevant de l'adhésion à une association serait d'associer le *fokonolona* à la gestion de l'AMP.

Les décisions prises jusqu'à présent au niveau des assemblées générales (AG) relèveraient alors du *fokonolona* selon une organisation proche de celle adoptée lors de la mise en place des deux aires marines protégées (AMP), à savoir une réunion en deux temps. Une première réunion pour exposer les faits, l'objet de la réunion, les choix possibles, et une seconde une semaine après pour arrêter la décision.

Du fait de l'étendue de la zone et d'une population beaucoup plus importante qu'à Ankarea, il n'est pas possible, à Ankivonjy, de descendre à l'échelle des principaux lignages. Il serait néanmoins nécessaire de procéder en deux étapes : dans un premier temps, prise de décision au niveau de chaque *fokontany* et, dans un second temps, réunion du comité/réseau des mobilisateurs (voir point suivant) pour, selon les cas, soit aboutir à une décision unique pour l'ensemble de l'AMP soit, au contraire, permettre de garder des spécificités locales (harmonisation des pratiques). La zone habitée d'Ankarea est beaucoup moins étendue (ce qui facilite les déplacements des personnes et la circulation des informations) et ne correspond administrativement qu'à un seul *fokontany*. Néanmoins, la tenue des réunions et le processus de prise de décision gagneraient en qualité en étant tout d'abord menés à l'échelle des principaux villages qui, d'après l'étude conduite par Claudia Chaboissier et Francoeur Tambaza, correspondent partiellement à une répartition lignagère.

En règle générale, une des conditions nécessaires (mais non suffisante) pour être membre d'une association est le paiement d'une cotisation. Dans le cas des deux AMP, bien qu'en partie fixée par la communauté à une somme modique (1 000 MGA/an), cette dernière n'a été payée qu'au démarrage de l'association par les membres de l'assemblée générale. Cette situation engendre un flou sur la constitution de l'association : qui est membre, qui ne l'est pas ? Ce distinguo est en général établi sur la base de la liste des cotisations versées, ce qui est ici inopérant. Si l'on souhaite garder la forme associative, il faut alors réaliser un vrai travail sur cette question de définition du membre.

Le fait de créer une association peut être à l'origine d'un certain manque d'appropriation par les populations : « Je ne suis pas concerné, je ne suis pas dans l'association. » Le fait que les nouvelles structures de gestion s'appuient finalement sur des structures sociales préexistantes et en reproduisent la hiérarchie (renforçant la structure locale du pouvoir) est fréquente à Madagascar. Nous pouvons questionner la légitimité qu'aurait une ONG internationale appuyant le développement d'une aire protégée à redéfinir ces structures sociales.

Du côté du ministère de l'Environnement, de l'Écologie et des Forêts (MEEF), il semble possible d'abandonner la structure associative au profit d'une autre forme (*fokonolona*, groupement d'intérêt économique, etc.), et la secrétaire générale l'a d'ailleurs indiqué lors de l'atelier de clôture du projet Hafafi organisé les 8 et 9 novembre 2016 à Diego Suarez. Il conviendrait de s'assurer également du point de vue du secrétariat d'État à la mer, la mer n'étant en effet plus rattachée au MEEF suite aux récents changements dans l'organisation ministérielle.

Redonner du sens aux structures représentant les communautés locales

■ Appuyer la communauté pour qu'elle soit actrice de la gestion de ses ressources

Cela implique de renforcer la légitimité de la communauté à deux niveaux :

- vis-à-vis des autorités (services techniques déconcentrés, différents échelons de collectivités territoriales décentralisées) ;
- au niveau local, vis-à-vis de la population de l'AMP elle-même, mais également vis-à-vis des différents utilisateurs ponctuels, migrants ou non, des ressources présentes dans l'AMP (légitimité, aux yeux de la population concernée par l'AMP – riverains, personnes dépendantes des ressources qu'on y trouve –, de l'association ou de la structure mise en place pour cogérer une aire protégée).

Concernant le premier aspect, il semble important de mener un travail sur le long terme de **formation des personnels des ministères et des services techniques déconcentrés** à la gestion « partagée » des ressources naturelles. Il s'agirait à la fois d'aboutir, *via* cet aspect, à une meilleure compréhension des mécanismes et des enjeux d'une gestion « partagée » au niveau local, mais aussi de permettre que ces autorités techniques trouvent leur place dans le dispositif (et ne se sentent plus dessaisies d'une partie de leurs prérogatives) et s'acquittent des devoirs qui leur auront été confiés. Cette action de renforcement et de lobbying, de mise en relief de la complémentarité des différents modes de gestion des ressources naturelles, devrait être conduite à la fois à l'échelon national et régional.

Tout comme il est nécessaire que les règles soient perçues comme légitimes, il est également important, au niveau local, que la structure en charge de la cogestion (quand structure attirée il y a, car cela n'est pas obligatoire) soit reconnue comme légitime par l'ensemble de la population concernée, c'est-à-dire la population impliquée dans la cogestion de l'aire protégée, mais également par les différentes catégories d'acteurs stratégiques gravitant autour du projet (par exemple, dans le cas des deux AMP d'Ankarea et d'Ankivonjy, les pêcheurs

saisonniers, les opérateurs touristiques, les touristes, etc.). Il n'y a malheureusement pas de formule magique permettant de gagner cette légitimité, et il s'agit de processus longs. Le guide méthodologique établi dans le cadre du projet Negos-GRN sur la gestion négociée des ressources naturelles en Afrique de l'Ouest nous donne cependant une liste des conditions minimales à réunir pour qu'un comité local de cogestion soit légitime.

« Il faut qu'il assure des fonctions qu'aucune autorité existante n'assure, et qu'il soit redevable à une instance supérieure afin de limiter les dérives potentielles (instrumentalisation politique, accaparement de la ressource à son profit, recherche d'avantages personnels). »

Source : Benkahla A., Hochet P. et al., *Gérer ensemble les ressources naturelles du territoire*, 2013.

En préalable à toute constitution d'une structure locale de gestion (qu'elle prenne la forme d'un comité, d'une association ou d'une autre entité), il est important de prendre le temps d'identifier les groupes stratégiques pertinents en lien avec la question de la gestion des ressources naturelles concernées.

Contrairement à une pratique très courante consistant à convier l'ensemble de la population locale à la table des discussions (avec parfois une attention particulière à l'égard de certains groupes, comme les femmes), il est souvent plus efficace, dans cet objectif de légitimité de l'instance et des règles ensuite établies, mises œuvre et surveillées par cette dernière, de se limiter aux acteurs pertinents (considérés comme tel par la population locale) afin d'aboutir à une négociation réussie. Il ne faut d'ailleurs souvent pas se limiter aux acteurs locaux (la communauté villageoise par exemple) car il arrive fréquemment que des acteurs plus éloignés aient une légitimité à participer⁴. Le choix d'acteurs pertinents ne doit cependant pas pour autant rimer avec exclusion totale du reste de la population, autrement dit ici les pêcheurs saisonniers ayant une activité illégale et les exploitants de charbon de bois de mangrove. Il convient donc de mettre en place dès le départ des mécanismes de redevabilité de ces acteurs à destination des individus qu'ils représentent, et de veiller à une bonne application de ces mécanismes dans le temps⁵.

« Un système d'autorité légitime pourra faire évoluer les règles opérationnelles, avec l'expérience; des règles opérationnelles pertinentes d'un point de vue technique, mais sans système d'autorité local pour les faire vivre, n'ont guère de chances d'être respectées. »

Source : Lavigne Delville P., « Conditions pour une gestion décentralisée des ressources naturelles », 2006.

Redonner du sens aux associations ?

Le diagnostic conduit en octobre 2016 a permis de constater qu'au-delà du mode de mobilisation et du schéma de gouvernance adoptés, il serait intéressant de travailler à un renforcement du rôle et de l'importance de ces structures locales de gestion dans la vie quotidienne des habitants des deux AMP.

4. Lavigne Delville P., 2006.

5. *Ibid.*, 2006.

Jusqu'à présent, et cela est normal compte tenu de la jeunesse des deux AMP, les associations n'ont que peu de missions et présentent un intérêt très limité pour les populations, au-delà de l'objectif à long terme et idéologique de préserver les ressources naturelles pour améliorer les conditions de vie des générations futures. Comme nous l'explique un enquêté d'un certain âge à Ankivonjy : « Préserver les ressources naturelles pour les générations futures c'est bien, mais nous comment devons-nous faire ? Il nous faut bien vivre. » Comment espérer, dans ce cas, que les personnes s'autogèrent, paient une cotisation et participent activement à la vie de l'association ?

Pour répondre à cette question, nous pouvons envisager deux pistes.

● CONFIER À CETTE STRUCTURE DE GESTION DAVANTAGE DE MISSIONS

On pourrait par exemple lui confier la gestion des cartes de pêche, qui relève actuellement des animateurs de la Wildlife Conservation Society (WCS). Cela ne signifierait pas que l'on autonomiserait complètement l'opération du jour au lendemain, et il faudrait, au moins dans un premier temps, garder un certain contrôle. Toutefois, on pourrait par exemple déléguer la collecte des renseignements, la prise des photos et la distribution. Il pourrait en être de même pour la gestion de l'immatriculation des pirogues (si cette dernière était envisagée). On pourrait également continuer la réflexion entamée par le Gret au sujet du rôle des structures locales de gestion dans les activités génératrices de revenus développées au sein des AMP (un système d'affermage au profit de l'association AMP d'Ankivonjy a par exemple été mis en place à une échelle pilote dans le cadre d'activités de grossissement de concombres de mer).



Enclos pour concombres de mer, AMP d'Ankivonjy © A. Vogel

● LA CRÉATION DE KIOSQUES DE SERVICES

Afin d'améliorer la visibilité des mobilisateurs au sein des communautés, la connaissance de l'AMP et, plus généralement, de faciliter la diffusion des informations à son sujet, on pourrait envisager de mettre en place des kiosques permettant :

- d'afficher les informations relatives à l'AMP, avec l'identification du mobilisateur référent pour la zone (photo, prénom et nom, téléphone si la zone est couverte par un réseau de téléphonie) ;
- d'abriter un téléphone fixe (mis en place par le Gret sur Ankivonjy) ou une radio ;
- de stocker le petit matériel nécessaire aux activités génératrices de revenus lorsque cela est utile (outils pour le maraîchage par exemple) ainsi que le matériel saisi (comme les engins de pêche non conformes) ;
- de proposer certains services, comme par exemple la possibilité de recharger son téléphone grâce à la présence d'un panneau solaire.

Ainsi, les habitants de la zone pourraient venir au kiosque à la recherche d'informations, mais également en recevoir de manière passive en venant recharger leur téléphone ou tout autre appareil à batterie. Afin de bien marquer le caractère central de ce lieu, celui-ci

pourrait servir de point de rendez-vous et/ou de lieu de réunion pour discuter de l'AMP. Le choix de l'emplacement serait bien sûr à déterminer en fonction des activités que l'on souhaite y voir : par exemple, si le kiosque doit servir de lieu de réunion, il faut qu'il y ait un minimum d'ombre, et se renseigner sur les lieux de réunion privilégiés.

Il faudra, dans tous les cas, mener un gros travail concernant la lisibilité de l'information afin de s'adapter au faible niveau d'instruction de la population.

Un kiosque de service permettrait de diffuser les informations sur l'AMP et sur ses mobilisateurs.

Enfin, les structures locales de gestion (associatives ou non) ont besoin d'acquérir des moyens supplémentaires et une plus grande autonomie financière. Nous avons la chance de nous trouver ici dans des zones touristiques, pour l'instant encore à l'abri d'un tourisme de masse du fait de l'éloignement des sites et des coûts élevés d'approche, mais qui voient néanmoins passer suffisamment de visiteurs pour que la mise en place d'un système de taxation vaille la peine d'être réfléchi (ce qui est le cas avec le plan d'affaires réalisé par WCS en 2016).

La mise en place d'un droit d'entrée, à l'instar de ce qui se pratique dans l'ensemble des aires protégées gérées par le Madagascar National Parks – MNP (sans toutefois atteindre les tarifs qui y sont pratiqués au risque de peut-être voir fuir certains touristes) – permettrait de couvrir une partie des coûts de fonctionnement de l'AMP, dont le financement des structures locales de gestion. Ces dernières pourraient d'ailleurs être impliquées dans la perception de ces droits d'entrée (le plan d'affaires le précisera). Cela contribuerait non seulement à une plus grande autonomie financière, mais également à un renforcement de la place de ces structures au sein de la société. Pour le moment, l'absence de contrat

de délégation ne permet pas au délégataire « de fait », à défaut de l'être « de droit », de percevoir ces droits d'entrée.

En plus de la mise en place d'un droit d'entrée pour les visiteurs, il serait possible de solliciter la participation financière des opérateurs touristiques de la zone, soit de manière directe, soit indirectement *via* l'achat de produits issus de l'AMP et le paiement d'un premium qui reviendrait à un fonds de développement (géré par la structure locale de gestion ?).

■ *La création d'un comité/réseau des mobilisateurs*

Ces mobilisateurs (cinq à dix pour Ankarea, répartis dans l'ensemble de l'île, et six à sept pour Ankivonjy, soit un par *fokontany* plus une personne au niveau de la Baie des russes en raison des difficultés d'accès) seraient le relais des animateurs de WCS. Ils seraient responsables de la préparation des réunions (notamment de celles du *fokonolona* évoquées précédemment), de la restitution des informations et, plus largement, feraient office de référent pour tout ce qui concerne l'AMP au niveau local (village, *fokontany*).

Ces mobilisateurs seraient choisis en concertation par les cogestionnaires, les autorités locales (notamment les présidents de *fokontany*) et la population sur la base de critères simples, mais précis. Pour Ankarea, à cause d'un habitat dispersé sur de nombreux hameaux (plus de 25), il n'est pas pensable de disposer d'un mobilisateur par village, et il faudra donc faire certains choix afin de disposer du réseau de mobilisateurs le plus efficace possible (en termes de temps de trajet entre les différents mobilisateurs et leur population cible, mais également en termes de représentativité des différents lignages, catégories de personnes, etc.). On pourra pour cela s'appuyer sur la connaissance de la zone qu'ont certains animateurs, et sur la population concernée.

Un travail de proximité devra d'autre part avoir lieu entre les mobilisateurs et l'animateur affecté à l'AMP, avec sans doute une importante activité de renforcement de capacités.

Compte tenu de l'implication en termes de temps et d'énergie que requiert leur fonction, les mobilisateurs devront recevoir une indemnisation en échange de leur engagement (en argent, en riz ou autre, à définir avec les personnes concernées).

SUGGESTIONS SUR LES MODALITÉS D'ACCOMPAGNEMENT

Un autre positionnement des équipes locales

Les organisations d'appui à la création d'AMP communautaire ou en cogestion attachent une grande importance à recruter localement leurs animateurs.

Or, ces animateurs locaux recrutés par une entité extérieure, souvent étrangère, sont en permanence écartelés entre le projet et ses contraintes et les réalités sociales locales. Ils endossent une importante responsabilité dans la qualité de l'interface projet/population et, dans le cas des deux AMP étudiées ici, résident en permanence au sein de ces dernières et ne reviennent au bureau du projet, à Nosy Be, qu'une fois par mois en moyenne. Ils sont

Il faut comprendre les rapports de force entre les groupes d'acteurs locaux, leurs logiques d'action et les enjeux autour du projet.

donc intégrés à la société locale, confrontés à des problématiques similaires à celles que connaît le reste de la population, soumis à des enjeux propres à leur situation, mais également capables de maîtriser le langage du projet, ses enjeux, etc. Du fait de cette position si particulière d'interface entre population et gestionnaires, les animateurs ont en permanence à faire face à de nombreuses contradictions. Olivier de Sardan⁶ écrit, au sujet de l'innovation, que l'on pourrait considérer celle-ci comme « une greffe inédite entre deux ensembles flous [que l'on pourrait résumer de manière très grossière aux développés vs les développeurs] dans une arène, *via*

des passeurs ». Les animateurs sont sans nul doute les principaux passeurs dont Olivier de Sardan parle ici. Il s'agit de personnes clés qu'il convient de trouver puis de renforcer dans leur position de médiateur tout au long du projet. Au-delà des indispensables connaissances techniques (dans notre cas dans le domaine de l'agriculture, de la pêche, de l'artisanat ou de la conservation des ressources naturelles), il est primordial de donner les moyens (et le temps) aux animateurs de comprendre les rapports de force, d'identifier les principaux acteurs ou groupes d'acteurs et leurs logiques d'action, les enjeux socio-économiques, politiques ou autre autour du projet (et de les inciter à prendre ce recul).

Ainsi, comme le résume Olivier de Sardan⁷, les animateurs doivent s'acquitter le mieux possible de la très délicate triple fonction suivante, « tâche quasiment irréalisable où s'accumulent les contradictions et les ambiguïtés :

- la défense de leurs propres intérêts;
- la défense des intérêts de leur institution;
- la médiation entre les divers intérêts des autres acteurs et des factions locales. »

Et cela tout au long de la durée du projet, car les stratégies des acteurs ne sont pas immuables et évoluent au contraire rapidement « en fonction de la perception [que ces derniers] ont [...] du projet, en général, et des contraintes nouvelles et des opportunités qui [naissent] de l'action du projet⁸. »

Favoriser un apprentissage par l'action

Dans un objectif de gouvernance « partagée », le renforcement progressif des capacités de la communauté est central, notamment *via* l'organisation de formations à destination des membres des assemblées générales. En continuant sur cette lancée, il est intéressant de laisser les associations (si le fonctionnement actuel est conservé) ou les structures locales de gouvernance agir seules (ou de façon autonome), quitte à se tromper, et les aider ensuite à apprendre de leurs erreurs.

6. Olivier de Sardan J.-P., 1995, p. 124.

7. Olivier de Sardan J.-P., 1995, p. 209.

8. Nguingiri J.-C., 2008, p. 146.

« L'essentiel, dans un premier temps, ce n'est pas l'efficacité parfaite des règles opérationnelles, mais que le mécanisme de gouvernance (mode d'exercice du pouvoir partagé entre différents acteurs) soit effectif et légitime, et que l'ensemble soit capable d'apprentissage : un système d'autorité légitime pourra faire évoluer les règles opérationnelles, avec l'expérience; des règles opérationnelles pertinentes d'un point de vue technique, mais sans système d'autorité local pour les faire vivre, n'ont guère de chances d'être respectées. »

Source : Lavigne Delville P., Hochet P., *Construire une gestion négociée et durable des ressources naturelles renouvelables en Afrique de l'Ouest*, 2005, p. 133.

Il est essentiel de laisser des espaces ouverts pour la conduite permanente d'un dialogue constructif.

Quelle que soit la décision prise (adoption des recommandations faites, poursuite avec le fonctionnement actuel), il nous paraît vital de bien garder à l'esprit que le contexte social et sociétal évolue, de même que les rapports de pouvoir. Le plus parfait des modes de gouvernance « partagée » ne saurait fonctionner sur le moyen et long terme sans un certain

degré de liberté permettant la renégociation de certaines règles, voire des instances elles-mêmes. Il convient de cibler un équilibre dynamique et non pas tenter de figer une solution acceptée de tous à un instant donné. Pour ce faire, il semble essentiel de laisser des espaces ouverts pour la conduite permanente d'un dialogue constructif. Les modalités de ce dernier sont propres à chaque contexte et celui-ci doit systématiquement être établi avec les communautés, dans la mesure du possible en laissant des solutions émerger et non pas en proposant à la population de choisir entre différentes modalités. Même si la mise en œuvre et l'animation de tels processus est complexe, et qu'il n'est pas toujours possible

d'aboutir concrètement à ces propositions théoriques, il serait déjà intéressant d'y tendre. Il est toutefois envisageable d'établir un système à deux niveaux :

- des séances d'échanges et de travail régulières avec les membres de l'instance locale de gestion. Dans la mesure du possible, et comme évoqué précédemment, celle-ci est non pas composée de représentants de l'ensemble des différentes catégories d'acteurs, mais plutôt des acteurs pertinents concernant la gestion des ressources naturelles concernées par l'aire protégée ;
- en préalable à ces séances, et consécutivement à leur tenue, organisation d'autres séances d'échanges au sein de la communauté qui ne verrait pas l'implication de salariés de l'ONG cogestionnaire, selon des modalités définies par la population et correspondant pleinement aux mécanismes traditionnels de consultation, de discussion et de diffusion de l'information.

À leurs niveaux respectifs, ces séances auraient pour but, dans un premier temps, de faire en sorte que les participants s'entendent sur les concepts inhérents à la gestion des ressources naturelles, sur l'objectif en termes de niveau d'implication de la population locale dans la cogestion et sur les modalités de cette implication. La tenue régulière de ces réunions permettrait de faire le point sur leur implication à partir de critères faisant sens pour eux, et de définir ensuite de façon collective des « actions correctives ».



Femme de pêcheur, AMP d'Ankivonjy © S. Desbureaux

Prendre le temps de rechercher des définitions communes

La gestion des ressources naturelles fait appel à un vocabulaire particulier et à des processus spécifiques (la participation par exemple) qui ne sont généralement pas mobilisés par la population locale de façon quotidienne, en dehors du contexte précis d'un projet de gestion des ressources naturelles. Nous avons vu précédemment qu'au sein des institutions impliquées dans la gestion concertée des ressources naturelles (bailleurs de fonds, ministères, ONG), ces différentes notions ne correspondent pas à une unique définition qui ferait l'objet d'un consensus.

Il en est de même à l'échelle plus locale des populations concernées directement ou indirectement par un projet d'aire protégée ou de gestion des ressources naturelles. Du fait de différences de langage parfois, et plus généralement d'un niveau scolaire moyennement faible, ces décalages de sens sont encore plus importants. Or, si des significations différentes sont accolées par chaque acteur ou groupe d'acteurs pour un même terme, cela entraîne un décalage favorisant un certain degré d'échec. Il serait donc intéressant de revenir un peu en arrière pour s'accorder sur des définitions, sur le sens exact donné à telle ou telle approche. Cette étape sera sans doute d'autant plus complexe qu'à Madagascar, un flou où chacun dispose d'un certain degré d'interprétation est souvent préféré à un énoncé précis qui, rendant quasiment impossible cette liberté, serait davantage source de confrontation. Cette économie ne peut toutefois être faite sans que l'on risque de traîner avec soi des décalages d'interprétation qui se révéleront finalement être source d'échecs. ●

Recommandations aux parties prenantes

Il n'existe pas de règle simple permettant de définir la place des populations locales dans la cogestion des aires protégées de catégories V et VI à Madagascar.

Il manque souvent, dans les projets de création d'aires protégées, une « théorie du changement » explicite et appropriée par les parties prenantes dans laquelle inscrire le plan d'aménagement et de gestion.

Ces recommandations s'adressent à plusieurs catégories d'acteurs.

À l'ensemble des acteurs impliqués dans la gouvernance et la gestion d'aires protégées

Il s'agit des structures représentatives des populations, des collectivités territoriales, des délégataires de gestion et des acteurs économiques placés sous la supervision du ministère en charge des aires protégées de catégories V et VI, réunis au sein d'un groupe de travail ou d'une commission (du type SAPM – Système des aires protégées de Madagascar).

- Expliciter et formaliser les objectifs avec lesquels sont mises en place ces catégories. Il faudra ensuite d'une part débattre et définir en conséquence des modalités de partage du pouvoir décisionnel, des responsabilités, des coûts (associés à la prise en charge de responsabilités et à la restriction de droits) et des bénéfices à court et moyen termes, et d'autre part s'entendre et formaliser une définition commune des principaux termes et concepts utilisés (gouvernance, gestion, participation, consultation, etc.). Il est essentiel, pour ces catégories, de bien préciser où placer le curseur entre conservation et développement et de définir les rapports entre ces deux objectifs (conser-

vation au service du développement, ou l'inverse). Si l'objectif va au-delà d'une simple baisse des coûts de gestion et d'une meilleure acceptation des restrictions par les populations locales, il faut alors privilégier la cogestion participative au lieu de la cogestion consultative.

- Définir comment seront prises les décisions concernant le zonage et les restrictions d'usage dans ces deux catégories spécifiques d'aires protégées : les décisions finales peuvent-elles relever d'un principe de précaution? Sur la base de quelles informations? Il est également nécessaire de préciser à quel moment, et sur la base de quels critères, sont évaluées les compensations liées aux restrictions de droits des usagers traditionnels. Si une partie des fonctions de gestion (surveillance, contrôle, suivi écologique) sont transférées à la population locale, les moyens correspondants sont-ils adéquats, correctement estimés et transférés? Qui peut en juger?

Au ministère en charge de la gestion des aires protégées de catégories V et VI

- Réduire le délai entre le décret de création définitif et les contrats de délégation de gestion des aires protégées. Ce délai est contre-productif, puisque les promoteurs continuent à intervenir dans ces dernières dans un cadre d'intervention flou, sans pour autant disposer de la légitimité suffisante pour imposer des normes.
- Mettre en place des commissions ou groupes de travail régionaux pour permettre d'échanger de manière continue afin de trouver des solutions aux défis que posent la création et la gestion des

aires protégées de catégories V et VI. Il faut également y impliquer les représentants des communautés locales pour que ces derniers puissent partager leur expérience. La prise en charge de l'animation de ces ateliers par des personnes connaissant le sujet, mais pas directement impliquées dans la gestion des aires protégées, réduira les risques de conflits d'intérêts et favorisera l'obtention de consensus.

- Utiliser les réseaux régionaux pour produire une doctrine sur l'articulation entre conservation et développement dans les aires protégées de catégories V et VI, correspondant aux enjeux de développement dans le contexte du développement rural à Madagascar.

Aux délégués de gestion d'une manière générale

- Rechercher, en amont du processus de création de l'aire protégée, les appuis financiers et techniques pour analyser le système de gouvernance locale.
- Formaliser les engagements du gestionnaire vis-à-vis des communautés locales en matière de contribution des aires protégées au développement, en élaborant la convention de gestion communautaire comme « outil spécifique de participation des communautés locales à la gestion de l'aire protégée », telle que définie dans le Code de gestion des aires protégées (COAP) de 2015.

Aux structures d'accompagnement du processus de gouvernance (ou aux délégués s'ils intègrent cette fonction)

- Déployer les ressources et les moyens nécessaires à la formation d'animateurs/médiateurs. Lorsque des personnes sont recrutées localement, il est bien de les accompagner pour leur permettre de se

positionner entre ces deux mondes différents (ONG internationales et population locale).

- Identifier les différents groupes stratégiques mobilisés autour de l'accès et de l'usage des ressources naturelles de l'aire protégée et discuter, au sein de chacun d'entre eux, du « problème de gestion » et des règles à mettre en place pour y remédier. Il faut également déterminer la perception des coûts et bénéfices au sein de chaque groupe et amener ces derniers à définir des propositions qui seront ensuite présentées et discutées dans un ou plusieurs ateliers rassemblant des représentants de chaque groupe.
- S'appuyer sur des études anthropologiques pour identifier les enjeux en termes de gouvernance.
- Fonctionner de manière itérative en redéfinissant périodiquement les groupes, enjeux et solutions.
- Étudier les différents modèles associatifs existant dans et hors du pays pour en analyser les avantages et inconvénients. Il faut ensuite discuter de la manière d'adapter ces modèles au contexte local pour définir des espaces plus larges que ceux qui existent traditionnellement et qui permettent la participation de tous les porteurs d'enjeux.
- Former les collectivités territoriales sur le rôle et les compétences assignées aux associations locales dans la gestion des ressources naturelles.

Aux services techniques déconcentrés et collectivités territoriales régionaux et communaux

- Interagir avec les structures associatives sans entrer dans un discours moralisateur, voire culpabilisateur, en privilégiant les échanges construits autour des forces et

difficultés respectives de chacune d'entre elles et des possibilités de collaborer ensemble.

Aux bailleurs

- Inscrire les appuis apportés dans une théorie du changement et investir, au moment des études de faisabilité ou lors du démarrage du projet, dans la connaissance, la formalisation et la mise en discussion des enjeux de gouvernance.
- Prévoir des mécanismes de financement qui laissent le temps aux démarches de recherche de consensus et aux processus itératifs d'aboutir. Cet aboutissement sera d'autant plus long que les asymétries seront fortes dans l'accès aux informations et les capacités de négociation.
- Demander la clarification des enjeux stratégiques dans l'implication des communautés. Il faudra également s'assurer que le système de gestion prend en compte les jeux d'acteurs propres à la gouvernance locale et permettra effectivement de répondre au déficit de gouvernance constaté (analyses d'économie politique, identification des gagnants et perdants, etc.).
- Promouvoir le recours à des organismes de médiation pour permettre l'obtention d'un consensus entre conservation et développement.

Recommandations spécifiques aux deux AMP d'Ankivony et d'Ankarea

- Renégocier les règles de représentation et de fonctionnement de l'association afin de prendre en compte les groupes stratégiques identifiés dans le cadre de l'étude anthropologique. Il faudra également

conduire des réunions par groupe pour déterminer la perception du fonctionnement actuel de l'AMP, des responsabilités et des coûts et bénéfices. Il est essentiel de prendre en compte l'ensemble des usagers locaux, mais également extérieurs tels que les touristes, les opérateurs touristiques ou encore les pêcheurs saisonniers.

- Redéfinir la structure de l'association, et notamment le statut de membre, pour mieux prendre en compte son objectif : représentativité de la population locale (auquel cas il faudra une base de membres plus large, comme le *fokonolona*), ou motivation (un petit groupe de volontaires motivés peut suffire)?
- Identifier des fonctions positives pour l'association : kiosque de services et autres activités permettant de développer les services ou l'activité économique, tout en gardant un lien avec la protection des ressources naturelles.
- Former les animateurs pour qu'ils puissent jouer un rôle de médiateur, d'interface entre l'ONG et la population locale.
- Profiter du travail réalisé sur le plan d'affaires pour définir des sources de financement pour les associations.
- Plutôt que d'interdire systématiquement toute activité présentant un risque potentiel pour les ressources naturelles, il vaut mieux catalyser la définition d'actions pilotes permettant de tester la faisabilité du maintien ou du développement d'une exploitation mesurée de certaines ressources, tenant compte du fait que l'interdiction totale d'exploiter, ou la limitation à l'usage domestique, n'a pas fait ses preuves à Madagascar.

Conclusion

Dans le cadre du projet Hafafi, le Gret a appuyé, d'avril 2013 à juillet 2017, la création de deux aires marines et côtières protégées (AMP) à Ankarea et Anki-vonjy. Cette création a été initiée en 2010 par l'ONG de conservation américaine Wildlife Conservation Society (WCS). Au cours de la période, les deux AMP ont obtenu leur statut définitif de création, avec une cogestion collaborative, tandis que WCS était, au moment de la rédaction de ce document, toujours dans l'attente d'un contrat de délégation. L'appui apporté par le Gret portait sur la gouvernance et le développement d'activités génératrices de revenus.

Les aires protégées créées à Madagascar pour concrétiser la Vision Durban présentent la double caractéristique d'avoir été promues, pour leur majorité, par des ONG internationales de conservation à l'instar de WCS, et de relever des catégories V et VI de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), qui concilient enjeux de conservation et de développement. Si leurs décrets de création définitifs mentionnent que leur mise en place et leur gestion procède d'une « cogestion » au titre d'une gouvernance « partagée », rares sont les projets de création d'aires protégées prenant le temps de préciser ce concept flou et polysémique, promu par l'UICN.

Les définitions des différents types de gouvernance envisagés par la loi malgache (« gouvernance publique, gouvernance “partagée” ou cogestion de type collaboratif ou conjoint, gouvernance privée et gouvernance communautaire ») illustrent le fait que le choix du mode de gestion soulève de nombreux enjeux. En effet, le mode de gestion détermine les personnes, ou catégories de personnes, impliquées dans des décisions cruciales (par exemple, qui a accès à la ressource gérée? Qui en est exclu? Qui a droit à un mécanisme de compensation ou d'appui à des activités alternatives génératrices de revenus?), dans les activités autorisées ou interdites dans l'aire protégée et, plus largement, dans la définition des règles de gestion. Ces décisions peuvent conduire à une monopolisation de la ressource par certaines personnes, ce qui conférerait potentiellement à ces dernières un avantage économique. Elles peuvent également interdire des activités qui contribuent fortement aux moyens de subsistance et aux revenus des ménages et décider des moyens à mettre ou non en œuvre pour compenser ces restrictions. Il ne s'agit donc pas simplement de déterminer le mode de gestion le plus efficace pour préserver l'environnement, mais bien de se positionner d'un point de vue politique.

« Les règles de "gestion" au sens technique du terme ne sont que les façons de concrétiser les choix politiques qui les fondent. »

Source : Benkahla A., Hochet P. et al., *Gérer ensemble les ressources naturelles du territoire*, 2013.

Le processus de création des AMP est récent (décret de création temporaire en 2010, définitif en 2015, décret en cours de validation), ce qui laisse une marge de progression importante. Dans le cas de la création des deux AMP du projet Hafafi, puis dans le cadre de leur gestion, les porteurs de projet ont affiché une forte volonté d'impliquer les différentes parties prenantes, et notamment les communautés locales, dépassant parfois en cela les exigences du texte de loi. Le mode de gestion validé par le décret de création définitif de ces deux AMP est celui de la cogestion « collaborative » qui oblige le délégataire à consulter ces communautés, sans pour autant nécessiter une prise de décision conjointe. Les communications de WCS insistent sur la dimension participative du processus de création.

Or, nous l'avons vu, ces différents termes revêtent plusieurs sens en fonction des acteurs. Le problème qui se pose est alors de connaître, au-delà des discours, les motivations des différents acteurs qui cherchent à associer les communautés locales dans la gestion des aires protégées. Est-ce dans un souci d'équité ? D'efficacité ? De réduction des coûts ? À quel niveau se fait le partage du pouvoir de décision et des responsabilités, et quelles sont les modalités mise en œuvre pour accompagner ces processus de création participative et de cogestion ? Ce mode de gouvernance, récemment développé à Madagascar, permet-il de lever certaines des difficultés soulevées dans l'évaluation des contrats Gelose (Gestion locale sécurisée) et GCF (Gestion contractuelle des forêts) ? Quels sont les résultats actuels ? Quelles recommandations peut-on formuler pour améliorer l'efficacité et l'équité de ces modes de cogestion et de leur processus de mise en place ?

Les travaux bibliographiques et enquêtes restitués dans ce document ont mis en évidence plusieurs faits.

- ➔ Bien que la raison souvent mise en avant soit la recherche d'efficacité, le transfert d'une partie des responsabilités de gestion à certains membres de la communauté locale se fait avant tout pour réduire et transférer les coûts, souvent élevés, du contrôle et de la surveillance des aires protégées et pallier les défaillances de l'État. Or, les expériences de transferts de gestion forestière à Madagascar ont montré que cette responsabilité était particulièrement difficile pour les populations locales dès lors que l'État ne jouait pas son rôle régalien de sanction vis-à-vis d'intérêts que ces populations ne sont pas en mesure de contrecarrer.
- ➔ La cogestion institutionnalisée à Madagascar ne repose pas sur un partage du pouvoir décisionnel avec les communautés villageoises. Cela s'explique dans un premier temps par un manque de volonté de la part des promoteurs de la création des aires protégées en cogestion (État, ONG), qui doutent de la capacité des communautés utilisatrices des ressources à prendre des décisions de conservation, mais également de leur capacité de gestion. Cela est également lié à l'asymétrie entre parties prenantes dans l'accès à l'information et dans la capacité de négociation, ainsi qu'à l'insuffisance des moyens et à l'inefficacité des méthodes déployées non seulement pour susciter un débat permettant à chaque partie de saisir tous les enjeux et de faire valoir ses intérêts et propositions, mais également pour démontrer que les pertes de revenus associées aux restrictions peuvent être compensées.

- Les transferts de gestion comme ceux des aires protégées en cogestion rencontrent aujourd'hui des difficultés, en partie liées aux insuffisances de prise en compte et de formalisation des différents groupes de pouvoirs et d'intérêts au sein des communautés vis-à-vis de l'usage et de la préservation des ressources, dont l'accès est régulé par l'aire protégée. Les promoteurs de création des aires protégées, qui deviennent par la suite les délégataires de gestion, défendent en premier lieu des objectifs de protection de la nature. Juges et parties, ils ne sont pas les plus à même d'animer et de faciliter seuls une participation des communautés à la prise de décision dans des aires protégées dont l'objectif attendu est justement de concilier conservation et développement.
- Les modèles associatifs ne favorisent pas la participation de la population locale aux prises de décision et à la gestion efficace de l'AMP. Inspiré des modèles de démocratie représentative occidentaux, ils correspondent peu aux modalités de prise de décision et de partage de l'information traditionnellement développés par les communautés. Ces associations ne sont pas calibrées en fonction de leur objectif, c'est-à-dire des problèmes qu'elles doivent contribuer à résoudre.

Ce travail de capitalisation soulève enfin un certain nombre de questions auxquelles le gestionnaire d'une aire protégée est confronté, mais qui relèvent plus largement de l'élaboration d'une doctrine ou d'une politique d'intervention en appui au développement des aires protégées de catégories V et VI de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN).

- Quel est le partage des responsabilités et des coûts de la conservation entre communauté internationale (bailleurs), État et citoyens malgaches (populations locales et usagers)?
- Dès lors que l'on entre dans les catégories V et VI, les ONG internationales et l'État malgache sont-ils légitimes pour faire primer des choix en faveur de la conservation aux dépens des conditions de vie des populations locales? Peuvent-ils restreindre des droits avant d'avoir donné la preuve de :
 - l'efficacité de cette restriction (exemple de l'interdit total sur la mangrove, du blocage de WCS sur la pêche à la palangrotte à cause du risque de prises accessoires) en termes de conservation?
 - la valeur compensatoire des activités alternatives proposées? L'interdit peut-il être valable avant la mise en place de l'activité?
- Est-il légitime ou équitable de procéder à des interdictions totales, ou de les limiter au strict domaine domestique, sous prétexte que l'État n'est pas capable de contrôler la provenance d'un produit, alors même que celui-ci circule de fait librement (comme le charbon de mangrove)?
- Est-il légitime d'interdire systématiquement l'exploitation par les communautés des ressources naturelles à des fins commerciales?
- Est-il possible de contrôler la légitimité des choix effectués uniquement par le délégataire dans le cas d'une gestion collaborative? Quels recours peuvent avoir les populations locales? ●

BIBLIOGRAPHIE

Principaux documents concernant les deux aires marines protégées

Note : un certain nombre de ces publications sont des documents internes.

DOCUMENTS PARTICIPANT AU PROCESSUS DE CRÉATION DES AMP

Ankarea

- *Plan d'aménagement et de gestion de l'aire marine protégée Ankarea*, WCS, 2013, 75 p.
- *Projet de décret portant création de l'aire marine protégée Ankarea et de sa zone de protection sise dans le district d'Ambilobe, région Diana.*
- *Statuts de l'Association pour la gestion d'aire marine protégée d'Ankarea*, 2014.
- *Réglementation (dina) pour l'utilisation et la gestion des ressources marines et côtières à l'intérieur de l'AMP d'Ankarea, district Ambilobe, 2014.*
- *Cahier des charges environnementales de la nouvelle aire marine protégée d'Ankarea de Wildlife Conservation Society (WCS)*, Office national de l'environnement, 24 octobre 2014.
- *Permis environnemental*, Office national de l'environnement, 13 novembre 2014.
- *Décret 2015-721 du 21 avril 2015 portant création de l'aire protégée dénommée Ankarea, district Ambilobe, région Diana.*

Ankivonjy

- *Plan d'aménagement et de gestion de l'aire marine protégée d'Ankivonjy*, WCS, 90 p.
- *Projet de décret portant création de l'aire protégée dénommée Ankivonjy sise dans le district de Ambanja, région Diana.*
- *Statuts de l'Association pour la gestion d'aire protégée marine et côtière d'Ankivonjy*, 2014.
- *Réglementation (dina) pour l'utilisation et la gestion des ressources marines et côtières à l'intérieur de l'AMP Ankivonjy, commune Bemaneviky Ouest, district Ambanja, 2014.*
- *Cahier des charges environnementales de la nouvelle aire marine protégée d'Ankivonjy de Wildlife Conservation Society (WCS)*, Office national de l'environnement, 24 octobre 2014.

- *Permis environnemental*, Office national de l'environnement, 13 novembre 2014.
- *Décret 2015-722 du 21 avril 2015 portant création de l'aire protégée dénommée Ankivonjy, district Ambanja, région Diana.*

RAPPORTS D'ACTIVITÉS

2010

- WCS, SAPM (2010), *Rapport de l'Atelier sur le lancement de la mise en place d'aires protégées marines et côtières en réponse aux paramètres du changement climatique sur les archipels autour de Nosy Be*, 53 p.

2012

- Gret, WCS et Fanamby (2012), *Projet Hafafi : dossier technique Fisong AFD.*
- WCS (2012a), *Présentation des résultats du processus de mise en place des nouvelles aires protégées Ankarea et Ankivonjy*, 25 p.
- WCS (2012b), *Consultation publique pour l'élaboration du PAG et PSS de la nouvelle aire maritime protégée Ankarea*, 26-27 juillet 2012, *rapport de l'atelier*, 35 p.
- WCS (2012c), *Consultation publique pour l'élaboration du PAG et PSS de la nouvelle aire maritime protégée Ankivonjy*, 30 juillet-1^{er} août 2012, *rapport de l'atelier*, 56 p.

2013

- Gret, WCS et Fanamby (2013), *Projet Hafafi : aide-mémoire mission conjointe de suivi.*
- Randriamanantsoa B. (2013), *Rapport de mission dans le cadre du projet Fisong.*

2014

- WCS (2014a), *Atelier de première réunion du Comité d'orientation et évaluation (COE) de l'AMP Ankarea et Ankivonjy, Rapport de l'atelier.*
- Vogel A., Brenier A., Randriamanantsoa B. (2014), *Projet Hafafi : aide-mémoire mission conjointe de suivi*, pour le Gret et WCS.
- WCS (2014b), *PV de réunion portant sur la validation du Plan d'aménagement et de gestion (PAG) des aires maritimes protégées (AMP) Ankarea, Ankivonjy, Soariake*, 13 juin 2014.
- WCS (2014c), *Rapport technique intermédiaire An 1*, 28 p.

2015

- Castellanet C. (2015), *Évaluation à mi-parcours du projet Hafafi*, 25 p.
- WCS (2015a), *Procès-verbal de l'Assemblée générale de l'association AMP Ankarea.*
- WCS (2015b), *Procès-verbal de l'Assemblée générale de l'association AMP Ankivonjy.*

ÉTUDES

Socio-anthropologie

- Chaboissier C., Tambaza F. (2015), *Enquête socio-anthropologique, Nosy Mitsio, AMP Ankarea, projet Hafafi*, stage de socio-anthropologie du développement dans le cadre du projet Hafafi, Gret, septembre-décembre 2015, Gret, WCS.
- Tambaza F. (2016), *Enquête socio-anthropologique, Antanibe Andrefa, AMP Ankivonjy : enquête socio-anthropologique de la relation traditionnelle sur les FKT de l'AMP dans le cadre du projet Hafafi, Gret, 12 avril-12 juin 2016*, Gret, WCS.

Socio-économie

- Baker M., Rasoanandrasana H., Saula F. (2011a), *Socio-economic Overview of the Marine Protected Area Nosy Mitsio-Tsarabanjina*, WCS, 50 p.
- Baker M., Rasoanandrasana H., Saula F. (2011b), *Socio-economic Overview of the Marine and Coastal Protected Area Nosy Iranja-Ankazoberavina-Baie des Russes and Nosy Mitsio-Tsarabanjina*, WCS, 55 p.
- Rabearisoa A. (2012), *Rapport socio-économique dans la région de Mitsio et Iranja*, rapport pour le WCS, 29 p.

Gouvernance

- Gabrié C., Rambinintsotra S., Rasoloarison V. (2015), *Étude sur la gouvernance et la gestion des trois nouvelles aires protégées d'intervention du projet Hafafi*, Gret, WCS et Fanamby, 227 p.

Indicateurs d'évaluation

- Desbureaux S. (2014), *Mesurer l'effet de programmes intégrés de conservation et de développement pour les aires marines protégées malgaches : mise en place d'une étude d'impact pour le projet Hafafi – Petit manuel de terrain et premiers résultats*, Rapport Gret, université d'Auvergne et Cirad.
- Desbureaux S. (2015), *Mise en place d'une étude d'impact simplifiée pour le suivi des activités du projet Hafafi : petit manuel de terrain et premiers résultats*, 110 p.
- Desbureaux S. (2016a), *Sur l'impact du projet Hafafi (2014-2016) : une analyse quantitative*, réalisé pour le Gret, 36 p.

Surveillance

- Andrianaivojaona C. (2015), *Instauration et renforcement de la surveillance communautaire dans les aires marines protégées, Ankarea et Ankivonjy*, 58 p.
- Escrienne L.G. d' (2014), *Rapport de la mission de diagnostic et planification de la surveillance dans les aires marines protégées communautaires de la Baie d'Antongil, de Nosy Be et de Soariake*, 73 p.

Pêche

- Andrianaivojaona C. (2014), *Rapport sur l'amélioration de la gestion des pêches dans les aires marines communautaires de la baie d'Antongil, d'Ankarea, d'Ankivonjy et de Soariake*, Rapport WCS.
- WWF (2013), *Appui juridique de l'équipe du programme marin pour l'amélioration de la gouvernance de la pêche maritime dans le Sud-Ouest*, 64 p.

Mammifères marins

- Cerchio S. (2014), *Ecology, Status, Fisheries Interactions and Conservation of Coastal Indian Ocean Humpback Dolphins and Indo-Pacific Bottlenose Dolphins on the West Coast of Madagascar*, pour Ocean Giants Program et WCS, 41 p.
- Mananjo J., Harding S. (2007), *Occurrence of whale sharks (Rhincodon typus) in Madagascar*, pour WCS.

Oiseaux

- Le Corre M., Bemanaja E. (2009), "Discovery of two major seabird colonies in Madagascar", *Marine Ornithology*, Vol. 37, No. 2, p. 153-158.
- Razafimanjato G., The Seing Sam, Rakotondratsima M., Rene de Roland L.-A., Thorsstrom R. (2013), *Population status of the Madagascar Fish Eagle Haliaeetus vociferoides in 2005-2006*, Rapport Birdlife International, 12 p.

Tortues

- Bourjea J., Ciccione S., Ratsimbazafy R. (2006), "Marine Turtles Surveys in Nosy Iranja Kely, North-Western Madagascar", *Western Indian Ocean Journal of Marine Science*, Vol. 5, No. 2, p. 209-212.
- Dalleau M. (2014), *Rapport de mission CEDTM*, 13 p.
- Jean C. (2011), *Rapport de mission d'expertise de tortues marines en appui à WCS Madagascar*.
- Metcalf J., Hampson K., Andriamizava A. *et al.* (2007), "The importance of North-West Madagascar for marine turtle conservation", *Oryx*, Vol. 41, No. 2, p. 232-238, DOI: 10.1017/S0030605307001901.

Divers

- McClanahan T.R., Maina J.M., Muthiga N.A. (2011), *Associations between climate stress and coral reef diversity in the western Indian Ocean*, pour Global Change Biology, 10 p.
- McClanahan T.R., Ateweberhan M., Omukoto J., Pearson L. (2009), "Recent seawater temperature histories, status, and predictions for Madagascar's coral reefs", *Marine Ecology Progress Series*, Vol. 380, p. 117-128, DOI: 10.3354/meps07879.
- McKenna S.A., Allen G.R. (2005), *A Rapid Marine Biodiversity Assessment of the Coral Reefs of Northwest Madagascar*, pour CABS, 128 p.

Tourisme

- Gret, WCS, Fanamby (2014), *Diagnostic sur le tourisme au sein des aires marines protégées d'Ankarea et d'Ankivonjy*, 18 p.

AUTRES RÉFÉRENCES

- Agrawal A., Gibson C.C. (1999), "Enchantment and disenchantment: the role of community in natural resource conservation", *World Development*, 27(4), p. 629-649, DOI: 10.1016/S0305-750X(98)00161-2.
- Andriananja H., Radja K., Sirven N. (2006), « Réseaux de parenté de Manjakatempo : la gestion communautaire de la forêt », *Économie rurale*, n° 294-295, juillet-octobre 2006, DOI: 10.4000/economierurale.910.
- Aubert S. (1999), *Gestion patrimoniale et viabilité des politiques forestières à Madagascar : vers le droit à l'environnement ?* Thèse de doctorat en droit, université Panthéon-Sorbonne, 457 p.
- Benkahla A., Hochet P. *et al.* (2013), *Gérer ensemble les ressources naturelles du territoire : guide méthodologique pour promouvoir et consolider une gestion négociée des ressources naturelles en Afrique de l'Ouest*, Nogent-sur-Marne, Gret, 156 p.
- Bérard M.-H. (2009), *Légitimité des normes environnementales et complexité du droit : l'exemple de l'utilisation des dina dans la gestion locale de la forêt à Madagascar (1996-2006)*, Thèse de doctorat, Faculté de droit de l'université de Laval, Québec, 340 p.
- Berger L. (2005), « L'expert, l'entrepreneur et le roi : chronique d'une négociation conflictuelle autour de l'implantation d'un site industriel sur des terres ancestrales sacrées (Madagascar) », *in* Cormier-Salem M.-C. *et al.* (éds), *Patrimoines naturels au Sud*, IRD éditions, p. 135-174.
- Bertrand A., Aubert S., Montagne P., Lohanivo A.C., Razafintsalama M.H. (2014), « Madagascar, politique forestière : bilan 1990-2013 et propositions », *Madagascar Conservation & Development*, vol. 9, n° 1, p. 20-30.
- Blanc-Pamard C., Fauroux E. (2004), « L'illusion participative : exemples ouest-malgaches », *Autrepart*, n° 31, p. 3-19, DOI: 10.3917/autr.031.0003.
- Borrini-Feyerabend G., Chatelain C., Hosch G. *et al.* (2010), *En gouvernance partagée ! Un guide pratique pour les aires marines protégées en Afrique de l'Ouest*, Dakar, PRCM, UICN, CEESP, 151 p.
- Borrini-Feyerabend G., Bueno P., Hay-Edie T., Lang B., Rastogi A., Sandwith T. (2014), *Lexique sur la gouvernance des aires protégées et conservées*, Gland (Suisse), UICN, 24 p.
- Borrini-Feyerabend G., Dudley N., Jaeger T., Lassen B., Pathak Broome N., Phillips A., Sandwith T. (2014b), *Gouvernance des aires protégées : de la compréhension à l'action*, Gland (Suisse), UICN, XVI-124 p., Les lignes directrices sur les meilleures pratiques pour les aires protégées n° 20.

- Brimont L. (2014), *Le coût de la réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation des Forêts (REDD+) à Madagascar*, Thèse de doctorat, Institut des sciences et industries du vivant et de l'environnement, AgroParisTech, spécialité Sciences économiques, sociales et de gestion appliquées à l'agriculture et l'environnement, 283 p., tel-01102266.
- Chaboissier C. (2016), *Réaliser une étude socio-anthropologique au service d'un projet de mise en place d'une aire marine protégée au Nord-Ouest de Madagascar*, Mémoire de recherche en anthropologie appliquée au développement, Master d'anthropologie, spécialité Anthropologie et métiers du développement durable, Aix-Marseille université, 192 p.
- Clément T. (2017), *Évaluation et capitalisation transversale de la Fisong Biodiversité et Développement*, Paris, AFD, 80 p., Ex Post n° 67.
- Cormier Salem M.-C., Juhé-Beaulaton D., Boutrais J., Roussel B. (éds) (2002), *Patrimonialiser la nature tropicale : dynamiques locales, enjeux internationaux*, IRD Éditions, 267 p., Colloques et séminaires.
- Desbureaux S. (2016b), *Common Resources Management and the "Dark Side" of Collective Action: an Impact Evaluation for Madagascar's Forests*, FAERE, 69 p., FAERE Working Paper No. 2016.30.
- Desbureaux S. (2016c), *Efficacité des politiques de lutte contre la déforestation et logiques d'action collective à Madagascar*, Thèse de doctorat en sciences économiques, université d'Auvergne, Cerdi, Cirad, 203 p.
- Franks P., Small R. (2016), *Évaluation sociale pour les aires protégées (SAPA) : guide méthodologique à l'intention des facilitateurs SAPA*, Londres, IIED, 68 p.
- Goedefroit S. (2006), « La restitution du droit à la parole », *Études rurales*, 2006/2, n° 178, p. 39-64.
- Groeber S. (2014), *Diagnostic de la situation de trois Coba de la réserve de biosphère de Mananara Nord et étude du transfert de gestion des ressources naturelles à Madagascar : pistes en vue d'une amélioration de la gestion des ressources naturelles ?* 92 p.
- INSTAT (2010), *Enquête périodique auprès des ménages 2010*.
- Karpe P., Randrianarison M., Feltz G., Aubert-Gilon S. (2012), *La gestion intégrée des ressources naturelles renouvelables à Madagascar*, Antananarivo, CITE, CORUS, FRB, 235 p.
- Kervarec F., Philippe M., Queffelec B. (2008), « La concertation, pour quoi faire? Jeux et regards croisés des acteurs de la gestion intégrée des zones côtières », in Méral P., Castellanet C., Lapeyre R. (éds), *La gestion concertée des ressources naturelles : l'épreuve du temps*, Paris, Gret, Karthala, p. 105-122.
- Lavigne Delville P. (2006), « Conditions pour une gestion décentralisée des ressources naturelles : entre "community failures", "market failures" et "state failures", construire de nouveaux "communs" », in Bertrand A., Montagne P., Karsenty A. (éds), *L'État et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar*, Cirad/L'Harmattan, p. 143-162.

- Lavigne Delville P. (2012a), *Que veut dire gérer des ressources naturelles ?* IRD/UMR Gred, 4 p., Les Notes de politique de Negos-GRN n° 2.
- Lavigne Delville P. (2012b), « Affronter l'incertitude ? Les projets de développement à contre-courant de la "révolution du management de projet" », *Revue Tiers Monde*, 2012/3, n° 211, p. 153-168, DOI: 10.3917/rtm.211.0153.
- Lavigne Delville P. (2012c), *Pourquoi parler de gestion « négociée » des ressources naturelles ?* IRD/UMR Gred, 4 p., Les Notes de politique de Negos-GRN n° 3.
- Lavigne Delville P., Hochet P. (2005), *Construire une gestion négociée et durable des ressources naturelles renouvelables en Afrique de l'Ouest*, Rapport final de la recherche, Gret/CLAIMS/AFD, 180 p.
- Le Manach F., Gough C., Harris A., Humber F., Harper S., Zeller D. (2012), "Unreported fishing, hungry people and political turmoil: the recipe for a food security crisis in Madagascar?", *Marine Policy*, Vol. 36, No. 1, p. 218-225, DOI:10.1016/j.marpol.2011.05.007.
- Le Roy É., Karsenty A., Bertrand A. (éds) (1996), *La sécurisation foncière en Afrique : pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Paris, Karthala, 2016, 430 p.
- Linot M., Vogel A., Rakotondrabe M., Aubert S. (2017), *La gestion communautaire sous le prisme des communs dans la réserve de biosphère de Mananara Nord à Madagascar : le cas de Sahasoa*, Comité technique Foncier & développement, AFD, MAEDI, 9 p., Regards sur le foncier n° 3 (à paraître).
- Locatelli B. (2000), *Pression démographique et construction du paysage rural des tropiques humides : l'exemple de Mananara (Madagascar)*, Thèse doctorat en sciences de l'environnement, Engref, 44 p., tel-00005769.
- Lohanivo A. (2013), *Évaluation quantitative de la mise en œuvre de la loi Gelose : recensement des TG dans 13 régions de Madagascar*, Communication au colloque « Rôle et place des transferts de gestion des ressources naturelles renouvelables dans les politiques forestières actuelles à Madagascar », 17-18 octobre 2013, Antananarivo, 7 p.
- Manantsoa Andriatsihoarana T. (2012), « L'évolution des conditions institutionnelles de gouvernance locale des ressources naturelles : le cas de l'écorégion de Fianarantsoa », in Karpe P., Randrianarison M., Feltz G., Aubert-Gilon S. (eds), *La gestion intégrée des ressources naturelles renouvelables à Madagascar*, Antananarivo, CITE, CORUS, FRB, p. 117-125.
- Melki S., Kibler J.-F. (2016), *Processus d'apprentissage collectif et dynamique des communs : filières bambou dans les montagnes du Nord Laos*, Communication présentée à la conférence « Communs et développement » organisée par l'AFD les 1^{er} et 2 décembre 2016, 10 p.
- Méral P., Castellanet C. et Lapeyre R. (éds) (2008), *La gestion concertée des ressources naturelles : l'épreuve du temps*, Paris, Gret, Karthala, 333 p.
- Millenium Ecosystem Assessment (2005), *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*, Washington DC, Island Press, 137 p.

- Mittermeier R.A., Robles Gil P., Hoffmann M. *et al.* (2005), *Hotspots Revisited. Earth's Biologically Richest and Most Endangered Terrestrial Ecoregions*, Conservation International in collaboration with CEMEX, the Mexican NGO Agrupacion Sierra Madre, and the University of Virginia.
- Myers N., Mittermeier R.A., Mittermeier G.A., da Fonseca G.A.B., Kent J. (2000), "Biodiversity hotspots for conservation priorities", *Nature*, No. 403, February, p. 853–858, DOI:10.1038/35002501.
- Nguinguiri J.-C. (2008), « Les performances des institutions de cogestion des aires protégées : les leçons apprises de COGEREN au Congo », *in* Méral P., Castellanet C., Lapeyre R. (éds), *La gestion concertée des ressources naturelles : l'épreuve du temps*, Paris, Gret, Karthala, p. 143-159.
- Njara E. (1993), « La Charte de la sécurité publique », *Droit et Cultures*.
- Olivier de Sardan J.-P. (1995), *Anthropologie et développement : essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris, Karthala, 221 p.
- Ostrom E. (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, 280 p.
- Rafaralahimanana C., Karpe P., Randrianarison M. (2012), « Les institutions de gestion intégrée des ressources naturelles dans les sociétés en mutation : les conditions de réussite de *dina* Gelose du lac Alaotra », *in* Karpe P., Randrianarison M., Feltz G., Aubert S. (éds), *La gestion intégrée des ressources naturelles renouvelables à Madagascar*, Antananarivo, CITE, p. 175-189.
- Rasamoelina M.S., Ruta G., Rasolofoson R. *et al.* (2015), *Analysis of Community Forest Management (CFM) in Madagascar: Final Report*, World Bank Group, 108 p.
- Rasolofoson R.A., Ferraro P.J., Jenkins C.N., Jones J.P.G. (2015), "Effectiveness of Community Forest Management at reducing deforestation in Madagascar", *Biological Conservation*, Vol. 184, p. 271-277, DOI:10.1016/j.biocon.2015.01.027.
- Rasolofoson R.A., Ferraro P.J., Ruta G., Rasamoelina M.S., Randriankolona P.L., Larsen H.O., Jones J.P.G. (2016), "Impacts of Community Forest Management on Human Economic Well-Being across Madagascar", *Conservation Letters*, Vol. 10, Issue 3, May-June 2013, p. 346-353, DOI: 10.1111/conl.12272.
- Réseau Mihari (2015), *Mihari – Gestion locale des ressources marines – réseau Madagascar*.
- Resolve/PCP/IRD (2005), *Évaluation et perspectives des transferts de gestion des ressources naturelles dans le cadre du programme environnemental 3 : analyse qualitative*, Antananarivo, 100 p.
- Ribot J.-C. (2003), "Democratic Decentralization of Natural Resources", *in* Van de Walle N., Ball N., Ramachandran V. (eds), *Beyond Structural Adjustment: The Institutional Context of African Development*, New York, Palgrave Macmillan, p. 159-182.
- Saralea J. (2012), « Des causes de dysfonctionnement des contrats Gelose : les cas de Faravohitra, Besariaka et Marovitsika », *in* Karpe P., Randrianarison M., Feltz G.,

- Aubert-Gilon S. (éds), *La gestion intégrée des ressources naturelles renouvelables à Madagascar*, Antananarivo, CITE, CORUS, FRB, p. 43-50.
- Waeber P.O., Wilmé L., Mercier J.R., Camara C., Lowry P.P. II (2016), “How Effective Have Thirty Years of Internationally Driven Conservation and Development Efforts Been in Madagascar?”, *PLoS ONE*, 11(8):e0161115, DOI:10.1371/journal.pone.0161115.
 - Westlund L., Charles A., Garcia S.M., Sanders J. (eds.) (2017), *Marine protected areas: Interactions with fishery livelihoods and food security*, Rome, FAO, 158 p., FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper No. 603.
 - World Bank Group (2015), *Analysis of Community Forest Management (CFM) in Madagascar*, Washington DC, World Bank, 108 p. ●

REPÈRES JURIDIQUES PERTINENTS

- **Loi n° 96-025 du 30 septembre 1996** relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables.
- **Décret n° 2000-027 du 13 janvier 2000**, relatif aux communautés de base chargées de la gestion locale des ressources naturelles renouvelables (28 articles + annexe unique : modèle de règlement intérieur et/ou *dina* régissant les communautés de base et relatif à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables, 12 art.).

Article 2 – La communauté de base est un groupement volontaire d'individus unis par les mêmes intérêts et obéissant à des règles de vie commune. Elle regroupe, selon le cas, les habitants d'un hameau, d'un village ou d'un groupe de villages. Elle est dotée de la personnalité morale.

La communauté de base, visée par le présent décret, a pour objet la gestion locale des ressources naturelles renouvelables selon la loi n° 96-025 précitée.

Article 5 – Peut être accepté comme membre tout habitant résidant dans les limites du terroir de la communauté de base. Il doit s'engager à respecter les règles de fonctionnement de la communauté et à exécuter les activités et les objectifs établis par la communauté de base.

La candidature pour devenir membre est soumise à l'assemblée générale, qui délibère dans les conditions fixées par le statut.

La candidature doit être posée volontairement.

Article 18 – Le règlement intérieur et/ou le *dina* est établi, adopté et modifié par l'assemblée générale selon les règles coutumières régissant la communauté de base et en vertu de l'article 49 de la loi n° 96-025 précitée.

Le règlement intérieur et/ou de *dina* ne peut comporter des mesures pouvant porter atteinte à l'intérêt général et à l'ordre public.

Ses dispositions doivent être conformes à la Constitution, à la législation et à la réglementation en vigueur, ainsi qu'aux usages reconnus et non contestés dans la Commune de rattachement.

Le règlement intérieur et/ou *dina* ne devient exécutoire qu'après visa du maire de la commune de rattachement, qui doit le délivrer dans un délai maximum de vingt jours. Il fera l'objet d'un affichage par le maire de ladite commune.

Un modèle indicatif de règlement intérieur et/ou de *dina* est annexé au présent décret.

Article 19 – Les sanctions des violations des règles de fonctionnement de la communauté de base sont fixées par le règlement intérieur et/ou le *dina*.

Article 20 – Les ressources financières de la communauté proviennent principalement de la cotisation de ses membres; des aides matérielles et financières provenant d'autres organismes, des dons et legs ainsi que des produits de ses activités.

→ **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 du Paysage harmonieux protégé.

Article 7 – Les paysages harmonieux protégés sont des aires protégées terrestres et/ou marines gérées principalement à des fins de conservation et récréatives, où les interactions entre l'homme et la nature entretiennent des valeurs esthétiques, culturelles, culturelles et contribuent au maintien de la biodiversité.

Article 8 – Les prélèvements de ressources naturelles, y compris la pêche traditionnelle à l'intérieur de cette catégorie d'aire protégée, sont autorisés dans la mesure où ils s'inscrivent dans le cadre de traditions et coutumes ayant favorisé le développement du paysage culturel et dans la mesure où ils respectent les prescriptions des plans d'aménagement et/ou de gestion, et du cahier des charges.

→ **Loi n° 2015-005** portant refonte du Code de Gestion des aires protégées.

Article 49 – La convention de gestion communautaire définit l'exercice par les communautés locales de leurs activités économiques, culturelles et culturelles, et les modalités d'intervention de ces communautés dans la gestion de l'aire protégée. À 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 règlemente 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. ●

DANS LA COLLECTION « COMPRENDRE, AGIR ET PARTAGER »

- 01.** *Gouvernance partagée des aires protégées à Madagascar – Quel contenu donner à la cogestion ?, 2017.*
- 02.** *Quelles coalitions d'acteurs pour l'électrification rurale ? – Cas du projet d'hydroélectricité Rhyviere à Madagascar, 2018.*
- 03.** *Pratiques d'alimentation et de soins des femmes enceintes et des enfants en bas âge – Étude des quartiers de Baratte-Courlis et de Bords de Loire à Nevers, 2018.*

*Imprimé en janvier 2018
sur les presses de AB Numeric (France).*

Dépôt légal : février 2018.

*Conception de maquette et composition :
Hélène Gay (Gret).*

GOUVERNANCE PARTAGÉE DES AIRES PROTÉGÉES À MADAGASCAR – QUEL CONTENU DONNER À LA COGESTION ?



Retours d'expériences du projet Hafafi d'appui à la création des aires marines et côtières protégées d'Ankivonjy et d'Ankarea

Le projet Hafafi « Biodiversité, développement et gouvernance locale : vers un modèle pour les nouvelles aires protégées marines et côtières de Madagascar », conduit d'avril 2013 à juillet 2017, avait pour objectif la mise en place d'une gouvernance locale et de mécanismes de cogestion des ressources naturelles de deux aires marines protégées à Ankarea et Ankivonjy. Ce document restitue les réflexions sur les modalités d'appui aux populations de ces aires protégées, apporté par l'ONG Wildlife Conservation Society, relatives à la mise en place d'une gouvernance « partagée » de l'accès aux ressources naturelles protégées.

Cette capitalisation développe tout d'abord une partie théorique faisant le point sur les politiques de décentralisation des ressources naturelles à Madagascar, en explicitant comment la gouvernance « partagée » s'insère dans le cadre juridique malgache. Deux autres parties présentent ensuite des analyses plus empiriques fondées sur des travaux d'enquêtes au sujet de la cogestion pratiquée par les différentes parties prenantes et sur les modalités concrètes d'implication des populations et du partage du pouvoir local dans la cogestion des deux aires marines protégées. Ce document se conclut par des pistes d'action adressées aux différentes parties prenantes (ministères, délégataires, services techniques déconcentrés, collectivités territoriales, bailleurs, etc.) impliquées dans la création et la gestion des aires marines protégées, ainsi que par des recommandations spécifiques aux aires protégées d'Ankivonjy et d'Ankarea.

Produit dans le cadre d'une facilité d'innovation sectorielle pour les ONG (Fisong) de l'Agence française de développement (AFD), ce document s'adresse initialement aux partenaires techniques et financiers du projet Hafafi. Toutefois, en traitant de la gestion communautaire des ressources naturelles et des modèles de gestion participative, il peut également enrichir une réflexion plus large sur la mise en œuvre des aires protégées de catégories V et VI, qui combinent installations humaines permanentes et exploitation durable des ressources naturelles.



*Cette publication a été élaborée avec l'aide de l'AFD.
Son contenu relève de la seule responsabilité du Gret et ne peut
aucunement être considéré comme reflétant le point de vue de l'AFD.*

Campus du Jardin d'agronomie tropicale de Paris
45 bis avenue de la Belle Gabrielle
94736 Nogent-sur-Marne Cedex, France
Tél. 33 (0)1 70 91 92 00
www.gret.org



ISBN 978-2-86844-316-8



9 782868 443168