



Volume 17

Issue – 2, June 2022

Evolution de la gestion et situation actuelle de la gouvernance des ressources marines et côtières à Madagascar

Par RANDRIANANTOANDRO Mihaly Domoinatiana, Expert en gestion des Aires Marines Protégées du projet GEF6-AMP et doctorante à l'Ecole Doctorale Gestion des Ressources Naturelles et Développement (GRND) équipe d'accueil EPRN, de l'Ecole Supérieure des Sciences Agronomique d'Antananarivo – Madagascar

Email : mihalydo@yahoo.fr

Cet article met en exergue l'évolution de la gestion et la situation actuelle de la gouvernance des ressources marines à Madagascar.

Madagascar, 3^{ème} île du monde avec 587 040 kilomètres carrés de terre, 5.600 kilomètres de côtes constituées par divers écosystèmes variés : 309.953 hectares de mangrove soit 2% des mangroves mondiales ; 2.400 kilomètres carrés de récifs coralliens ; 3000 kilomètres carrés d'herbiers marins ; de nombreuses plages, estuaires et les marais littoraux. Zones à méga biodiversité de l'Ouest de l'Océan Indien et 2^{ème} place mondiale en termes de richesse en ressource et biodiversité marine ; renferme 1.358.682 hectares d'aires marines protégées (AMP) 926 982 hectares en procédure 4 et 431.700 hectares en procédure 2. (Madagascar info, 2020) et (MEDD, 2022). Le milieu marin et côtier est vital pour Madagascar que ce soit sur le plan écologique ; économique et social toutefois il est très menacé. En effet, ce milieu est sujet au régime d'accès libre et il est un recours facile pour subvenir aux besoins de la population locale très affaiblie par la pauvreté. Simultanément, le milieu est le support de nombreuses activités multisectorielles (pêches, pétrolières, minières, transports, tourisms...) (Banque mondiale, 2020) et (FAO, 2020). Comment se manifestent la réglementation et l'application des cadrages juridiques pour la préservation de telles richesses biologiques au milieu d'une telle complexité multisectorielle et dimensionnelle ? La compréhension du règlement et l'application de la loi sur la biodiversité marine et côtière à Madagascar reviennent à saisir (1) l'évolution de la gestion ; (2) la connaissance de la gouvernance des ressources marines et côtières de la grande île et (3) la structure de gestion des ressources marines.

A. L'évolution de la gestion des ressources marines et côtières à Madagascar

Comme partout dans le monde la gestion de la biodiversité y compris les ressources marines et côtières à Madagascar a connu une évolution dans le temps. Et particulièrement à l'instar des pays en voie de développement, avant 1950 la gestion des ressources naturelles était centralisée au niveau de l'État, une gestion marquée par la dégradation de l'environnement liée à la recherche de profit en faveurs des activités industrielles des pays occidentaux. Entre 1960 à 1972, Madagascar participe à

l'adoption des pratiques liées : aux changements graduellement croissants de la prise de conscience environnementale qu'initient les pays du nord, ainsi qu'à l'émergence du concept de développement durable. A partir des années 1980, le concept développement durable connaissait une ascension fulgurante au niveau de la gestion des ressources naturelles (RAZAFINANDRASATAHINA ; 2002). Dans les années 90, Madagascar commençait à s'approprier et à participer à la mise en avant des acteurs locaux dans la mise en œuvre de la gestion des ressources naturelles pour assurer le développement durable à travers les TRGN/TGRH/LMMA) (Aurélié Gaudieux, 2019) et (MIHARI, 2019). En 2014, Madagascar s'élance dans la promesse de Sydney qui visait le triplement de la surface des aires protégées marines soit un objectif de 2.400.000 hectares (UICN, 2014). D'une manière générale, avant 2010 la gestion de l'environnement surtout les aspects qui traitent la conservation étaient exclusives aux secteurs environnement et aires protégées. Mais à partir de 2010, les parties prenantes à la CDB se sont mis d'accord sur un nouveau concept OECM ou « other effective area-based conservation measures », où le mode de conservation de la biodiversité ne se limiterait plus à la conservation au niveau des aires protégées (Laffoley, D and al, 2017). L'objectif 11 d'Aichi¹ dans le plan stratégique pour la biodiversité 2011-2020 a initié la mise en valeur de toutes initiatives en dehors des AP qui apportent une conservation in situ, ces mesures seront reconnues comme OECM si elles répondent aux conditions requises (CN WCPA, 2019). Comme la plupart des pays dans le monde, Madagascar n'a pas encore notifié ses OECM, parce que c'est à partir de 2020 qu'elle s'est initiée au processus y afférent (MEDD, 2021), de plus les OECM n'ont obtenu leur vraie définition² que depuis 2018. Et enfin en ce qui concerne le post 2020 avec l'objectif 30X30 de la cible 3³ (Robin Goffaux and al, 2022), la participation de Madagascar reste encore à définir.

B. La gouvernance des ressources marines et côtières de Madagascar.

La majorité des activités de gestion de la biodiversité marines dans un but primaire ou secondaire de préservation sont effectuées au niveau (1) des aires marines protégées (AMP) ; (2) dans les Aires Marines Gérées Localement (AMGL) plus connues sous l'acronyme anglais LMMA (locally managed marine areas) ; (3) dans les Transferts de Gestion des Ressources Naturelles (TGRN) et (4) dans les Transferts de Gestion des Ressources Halieutiques (TGRH). Avec 1.358.682 hectares d'AMP et 200 LMMA ; TGRN et TGRH confondus. La création des AMP s'est accrue depuis 2014 après la déclaration de la promesse de Sydney, par contre les LMMA ont été initiées depuis 2003 le premier cas était Velondriake ; les TGRN depuis 1996 ; et les TGRH très récemment avec les quatre premiers contrats qui dataient d'avril 2022 dans la partie nord de l'île.

¹ Objectif 11 d'Aichi : « D'ici à 2020, au moins 17% des zones terrestres et d'eaux intérieures et 10% des zones marines et côtières, y compris les zones qui sont particulièrement importantes pour la diversité biologique et les services fournis par les écosystèmes, sont conservées au moyen de réseaux écologiquement représentatifs et bien reliés d'aires protégées gérées efficacement et équitablement et d'autres mesures de conservation efficaces par zone, et intégrées dans l'ensemble du paysage terrestre et marin »

² Critères de sélections approuvés au niveau du Task force de l'OECM/UICN

³ Objectif 30X30 de la cible 3 : 30% de la planète seront préservés d'ici 2030 dans la cible 3 ou la cible qui traite les aires protégées



Photo 1 : Migrants saisonniers des îles Barren (21 Novembre 2021) par Mihaly R.

A Madagascar, les AMP sont prévues par le code des aires protégées ou COAP (Loi n°2015-005). Et elles sont créées sous l'égide du Ministère de l'Environnement et du Développement Durable (MEDD). Leurs gouvernances peuvent être publique ; privée ; cogérée ou communautaire, soit à travers un contrat de délégation de gestion soit à travers une convention de gestion communautaire. La plupart d'entre elle sont classées dans la catégorie V⁴. La gouvernance des ressources marines et côtières à travers les AMP connaît une difficulté par rapport au cadre légal qui le régit. En effet, le COAP a besoin d'adaptation par rapport au cadrage des AMP, puisqu'il ne tient pas en compte⁵ des spécificités marines et côtières. Actuellement les besoins d'adaptations sont identifiés mais leur intégration dans le COAP est encore à définir. Il s'agit notamment de la mobilité des ressources marines, la variabilité de l'aire de répartition en fonction du cycle de vie de l'espèce cible, entraînant par la suite une tout autre modalité pour déterminer le ou les noyaux durs de l'AMP suivant l'objectif qui leur sont assignés. Un autre problème que fait face les AMP est la difficulté du processus de création en terme monétaire et technique qui ne reflète pas les réalités au niveau des sites. L'avantage de la gouvernance à travers les AMP est l'effectivité des activités liées à la répression des délits et infractions commis à l'intérieur des AMP.

Les LMMA sont très réponsus dans l'île, de par la facilité de sa création. Il suffit que la population intéressée ait la volonté et l'initiative de gérer le milieu marin et côtier avec une LMMA et se groupe au sein d'une association légale. Sa pratique connaît une plus grande appropriation de la part de la communauté locale comparée à celle des AMP qui est la plupart du temps jugé contraignant de par les obligations qui les accompagnent. Toutefois, elles présentent une très grande faiblesse vue l'absence de cadrage juridique qui les régit. Ce manque se traduit par une limite au niveau de la réalisation des activités de répressions, ce qui entraîne le découragement de la population locale qui se sent frustrée face aux délits et infractions impunis réalisés à l'intérieur de la LMMA qu'elle gère (Blue Ventures, 2020). En attendant le propre cadrage des LMMA, l'un de ces trois cadrages : le dina (contrat social) ; le TGRN ; le COAP peuvent être appliqué au niveau des zones concernées. (MIHARI, 2019).

Les TGRN sont classés en deux catégories : (1) la gestion contractualisée des forêts (GFC) cadrée par le décret 2001-122, (2) la gestion locale sécurisée (GELOSE) cadrée par la loi 96-025. La création des TGRN est sous l'égide du MEDD ; dans le cas des ressources côtières elles s'appliquent surtout avec les mangroves. La robustesse des TGRN est par rapport à leur force juridique, de plus le type de gestion⁶ des TGRN est adaptée à de communautés diverses. Toutefois, comme les AMP leur

⁴ AP catégorie V de l'UICN ou Paysage Harmonieux. Aire protégée, gérée principalement dans le but d'assurer la conservation des paysages et à des fins récréatives

⁵ COAP ne tient pas en compte des spécificités marines car il a été longuement utilisé pour les AP terrestres

⁶ Co-gestion contractuelle

procédure de création est longue et coûteuse car elle nécessite plusieurs démarches et consultations par des experts (lois GELOSE et ses décrets d'applications, 2016). Le renouvellement périodique du contrat de TGRN ne peut qu'accentuer cette faiblesse. En outre, la mise en place de TGRN entraîne une certaine restriction par rapport aux ressources qu'elles renferment (LOHANIVO A and al, 2013) alors qu'elle n'offre aucune mesure de sauvegarde sociale pour les personnes affectées (GELOSE, 1996).

Le TGRH est cadré par le Décret n°2016-1352 et de l'Arrêté interministériel N°29211-2017. Leur création est sous l'égide du ministère de la pêche et de l'économie bleu (MPEB). Il n'est opérationnel que très récemment, les quatre premiers contrats de TGRH sont signés dans la région de Diana le mois d'Avril de 2022. Son inconvénient est que l'aménagement et la planification locale des TGRH dépendent de l'existence du Plan d'Aménagement de Pêche (PAP) de la région (MPEB, 2022). Les TGRH sont surtout à vocation de valorisation. TGRH et TGRN connaissent un certain conflit de par l'indivisibilité des ressources⁷ qu'ils gèrent.



Photo 2 : Production de poissons de salaison par les migrants saisonniers dans les îles Barren (21 Novembre 2021) par Mihaly R.

La complexité du processus de création des aires protégées marines est illustrée par les deux (2) photos. A titre d'exemple les îles Barren qui est en cours de création⁸. Les populations locales sont très pauvres et pour survivre ils font recours à l'exploitation abusive des ressources marines dans la zone qui fait l'objet de processus de création d'AMP en procédure II ou création temporaire pendant lequel il est question de gestion de tous les conflits qui peuvent nuire à l'atteinte des objectifs assignés à l'AMP en cours de création. En effet, le scénario de forte dégradation du milieu marin et côtier conduisant à une perte inévitable de la biodiversité est à craindre avant même la sortie du décret de protection définitive de l'AMP (création définitive).

C. Structure de la gestion des ressources marines à Madagascar

Actuellement pour Madagascar, deux ministères concourent à la gouvernance des ressources marines côtières le MEDD et le MPEB. Les deux structures de gestion sont complémentaires, si la valorisation des ressources marines est sous la tutelle de la MPEB à travers les TGRH et les APGL (aire de pêche gérée localement), la conservation quant à elle est sous l'égide du MEDD à travers les TGRN et les AMP. Ceci est bien justifié par la répartition de la mise en œuvre des deux projets frères le projet SWIOFISH2 au niveau de la MPEB, SWIOFISH2 a pour mission d'améliorer l'aménagement des pêcheries prioritaires aux niveaux régional, national et communautaire et l'accès

⁷ Mangroves et ressources halieutiques

⁸ La création d'une AP comporte 4 phases : la procédure I ; la procédure II ; la procédure III et la procédure IV

aux activités alternatives pour les pêcheurs cibles. Et le projet GEF6-AMP au niveau du MEDD, le GEF6-AMP consiste à l'extension et consolidation du réseau d'aires marines protégées de Madagascar et a pour objectif d'étendre la couverture et augmenter l'efficacité de la gestion du réseau d'aires marines protégées et d'aires marines gérées localement. Outre les deux ministères, il est important de mentionner qu'avant il y avait le CNGIZC (comité national de la gestion intégrée des zones côtières dissoute au début de 2022) situé au niveau de la primature, pour coordonner les activités au niveau des côtes et mers, étant donné que les aires marines et les côtes sont le champ d'action d'innombrables secteurs. Le vrai challenge par rapport au concours des deux ministères sur la gestion des ressources marines est la résolution des confusions au niveau des communautés et l'éclaircissement des incompréhensions des attributions des parties prenantes surtout lors des répressions suite aux infractions liées aux AMP et LMMA.

D. Comparaison avec la gouvernance de ressources marines dans d'autres pays africains

La même structure de gestion des ressources marines de Madagascar est observée dans d'autres pays du monde tel que le Maroc. En effet, pour ce pays la création d'une aire protégée relève de la compétence de l'administration en charge des Eaux et Forêts qui a cette fonction sachant qu'elle représente le principal point focal des conventions relatives à la protection des ressources et que c'est elle qui élabore la stratégie nationale des aires protégées. Quant aux autres administrations concernées, dont l'avis est nécessaire pour la création d'une aire protégée, c'est la loi nationale de chaque pays qui dicte si elles sont les mêmes pour chaque pays ou non. La création d'une AMP, nécessite la consultation des départements en charge de la gestion des milieux côtiers, des départements multiples dans la mesure où ces espaces font intervenir plusieurs secteurs (Samira Idllalène et al, 2015).

Concernant les cadres juridiques qui régissent les ressources marines, (1) comparé à Madagascar les LMMA du Kenya sont déjà cadrés. Le cadre juridique fourni par la gestion et le développement de la pêche de 2016 et les règlements de la pêche soutiennent la reconnaissance et l'établissement d'aires marines sous cogestion qui est le Beach Management Unit (BMU), à travers laquelle les droits de la communauté sur les ressources ont été légalement établis. Le département d'État de la pêche soutient les BMU en fournissant des formations sur la gouvernance et la gestion (Leeney RH et al, 2019). Par rapport (2) aux AMP, le Maroc connaît aussi le même problème que Madagascar sur le cadrage puisque pour ce pays les AMP sont incluses dans un texte général qui ne prend pas en compte leurs spécificités (ABOU EL ABBES, 2004-2005 : 16).

L'évolution de la gestion et la situation de la gouvernance des ressources marines et côtières de Madagascar a permis d'apprécier d'une part que chaque mode de gestion des ressources marines et côtière a ses forces et ses faiblesses que chaque gestionnaire doit tenir compte et valoriser. Et d'autre part la constatation de l'accentuation de la dégradation des ressources alors que toute la planète est appelée à participer à l'objectif 30x30 (Robin Goffaux and al, 2022). Le plus grand défi pour Madagascar est donc de savoir : comment concourir à un objectif aussi important, largement articulé et qualifié ?

Références bibliographiques :

- Abou El Abbas B., 2004-2005. Définition d'une stratégie de gestion des aires protégées du Maroc. Étude de cas : le projet de « Parc naturel de jbel Moussa ». Mémoire de mastère spécialisé management des services publics, Essec/Iscae, 97 p
- Aurélie Gaudieux. (2029). « La gouvernance communautaire des ressources naturelles à Madagascar : Règles, exceptions et transgressions (cas d'Itasy) ». Colloque du

forum « Règles, exceptions et transgression », Mar 2012, Saint Denis, La Réunion. pp.51-71. fhal-01450764f

- Banque mondiale. (2020). « Madagascar : trouver un équilibre entre conservation et exploitation des ressources marines »,

<https://www.banquemondiale.org/fr/news/feature/2020/06/08/madagascar-balancing-conservation-and-exploitation-of-fisheries-resources> . Dernière mise à jour 08 juin 2020

- Blue Ventures. (2020). « Le réseau MIHARI de Madagascar entame son voyage vers l'indépendance juridique ». [Le réseau MIHARI de Madagascar commence son voyage vers l'indépendance juridique - Blue Ventures](#) . Dernière mise à jour 06 novembre 2020.

- CN WCPA, (2019). « Guidelines for Recognising and Reporting Other Effective Area based Conservation Measures». IUCN, Switzerland. 46 pages

- FAO. (2020). « La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2020 ». La durabilité en action. Rome. <https://doi.org/10.4060/ca9229fr>

- Laffoley, D., Dudley, N., Jonas, H., MacKinnon, D., MacKinnon, K., Hockings, M. and Woodley, S. (2017). « An introduction to other effective area-based conservation measures under Aichi Target 11 of the Convention on Biological Diversity: origin, interpretation and some emerging ocean issues ». Journal of Aquatic Conservation 27 (Supplement 1): 130–137.

- Leeney RH, Freeman P, Brayne K, Ricci G (2019) Gestion locale des ressources marines : Un guide pour les communautés au Kenya et en Tanzanie continentale. Une publication de la WIOMSA. 30 p.

- Lohanivo A, Rahajason F. 2013. L'appropriation des contrats de transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables par les acteurs, In acte du colloque « Rôles et place des TG dans les politiques forestières à Madagascar », Antananarivo, 17-18 octobre 2013, 17p

- Madagascar info. (2020) « La Biodiversité Marine et Côtière à Madagascar ». [Biodiversité côtière et marine \(madagascar-info.com\)](#)

- MIHARI, (2019), « Guide de référence des aires marines gérées localement (LMMA) à Madagascar », MIHARI, 33 pages

- Razafinandrasatahina Lova O. (2002). « Les enjeux de la gestion communautaire des ressources naturelles ». Mémoire de maîtrise es sciences économiques. Faculté de droit des sciences économiques et de gestion département économie, Université de Toamasina. 103 pages

- Robin Goffaux, Agnès Hallosserie (2022). Cadre mondial post-2020 pour la biodiversité. Analyse du projet de cadre par la FRB. Coll. Expertise et synthèse. Paris, France : FRB, 80 pages.

- Samira Idllalène et Hicham Masski, 2015, Les AMP : nouvel outil de gouvernance côtière ? Le cas du Maroc in « aires marine protégées ouest-africaines », Chapitre 10, IRD, p. 186-196

- UICN. (2014). « D'importants engagements sont pris au sommet de l'UICN pour sauver les espaces naturels les plus précieux de la planète ». IUCN.

Cadre juridique malagasy

- Décret 2001-122 fixant les conditions de mise en œuvre de la gestion contractualisée des forêts de l'Etat

- Décret n° 2016-1352 du 08 novembre 2016 portant organisation des activités de préservation des ressources halieutiques et écosystèmes aquatiques

- Loi 96-025 portant sur le transfert de gestion de ressources naturelles (TGRN) à la communauté locale
- Loi n°2015-005 du 26 février 2015 portant refonte du Code de Gestion des Aires Protégées