

Elan Durban...

Nouvelles perspectives pour les Aires Protégées à Madagascar

Grazia Borrini-Feyerabend
Nigel Dudley



May 2005

Contenu

REMERCIEMENTS.....	3
ACRONYMES.....	4
AVANT PROPOS.....	5
PREFACE.....	6
SOMMAIRE EXECUTIF.....	7
<i>L'engagement de Madagascar.....</i>	7
<i>Les propositions émergentes dans le pays.....</i>	7
<i>Nos recommandations.....</i>	8
EXECUTIVE SUMMARY.....	10
<i>Madagascar's commitment to protected areas.....</i>	10
<i>The proposals currently under discussion.....</i>	10
<i>Our recommendations.....</i>	11
INTRODUCTION.....	13
CONCEPTS CLES.....	14
<i>Concept clé 1: Diversité biologique.....</i>	14
<i>Concept clé 2: Conservation.....</i>	14
<i>Concept clé 3: Aire protégée.....</i>	14
<i>Concept clé 4: Système d'aires protégées.....</i>	14
<i>Concepts clé 5: Paysage / territoire.....</i>	15
<i>Concept clé 6 : Catégories des aires protégées de l'UICN.....</i>	15
<i>Concept clé 5: Gestion d'une aire protégée.....</i>	17
<i>Concept clé 7: Gouvernance d'une aire protégée.....</i>	19
<i>Normes internationales.....</i>	20
<i>Normes nationales.....</i>	21
NOUVELLES PERSPECTIVES APRES DURBAN, KUALA LUMPUR ET BANGKOK.....	23
LA SITUATION A MADAGASCAR ET LES CHOIX POSSIBLES.....	24
<i>Eléments de force.....</i>	24
<i>Eléments de faiblesse.....</i>	24
<i>Principales normes nationales en vigueur.....</i>	25
<i>Principales normes coutumières qui peuvent favoriser la conservation.....</i>	25
<i>Les aires protégées existantes.....</i>	25
<i>Les initiatives récentes.....</i>	26
<i>De nouvelles options pour les catégories et les types de gouvernance des aires protégées.....</i>	30
<i>Des options au processus de choix.....</i>	33
<i>Questions sur le système d'APs.....</i>	34
<i>Questions sur le statut juridique.....</i>	35
<i>Questions sur « la spécificité Malagasy».....</i>	35
<i>Questions sur le processus.....</i>	35
<i>Questions sur les capacités.....</i>	35
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	36
RÉFÉRENCES ET OUTILS.....	41

Remerciements

Nos sincères remerciements à tous ceux qui ont bien voulu préparer et appuyer notre mission, en particulier :

- Le Gouvernement de Madagascar
- Le Groupe Vision Durban et ses membres
- Le Comité Conjoint du PE III et ses membres
- USAID et CI-- et en particulier Lisa Gaylord et Frank Hawkins-- qui ont directement organisé notre travail
- les collègues qui ont bien voulu nous accompagner sur le terrain dans les régions de Tulear et Menabe— et en particulier Louis Rasolofo Andriamahaly, Joanna Durbin, Mark Fenn, Celestin Henri, Martin Nicoll, Paul Raonintsoa Nivondrahona, Daniela Raik, Jocelyn Rakotomalala, William Francisco Rakotombololona, Edmond Randrianirina, Remy Ratsimbazafy A., Ranja Razafimanantsoa, Isabelle Sendrané et Odile Vaventy.
- les autorités, collègues et membres des communautés avec qui nous avons pu nous échanger à Antananarivo et sur le terrain—et en particulier Mamy Andriantsoa, Eric Belvaux, le CRD du Menabe, Helen Crowley, Jurgen Grabener, David Meyers, Jacques Pollini, Charles Sylvain Rabotoarison, Serge Rajaobelina, Guy Suzon Ramangason, Jean Philippe Randrianatoandro, Vololona Rasoarimanana et Guy Razafindralambo.

Nous tenons aussi à remercier vivement le Président de la République du Madagascar, Marc Ravalomanana pour avoir déclaré, lors du Congrès Mondial des Aires Protégées à Durban (2003): “...je veux vous faire part de notre résolution à porter la surface des aires protégées de 1.7 millions d’hectares à 6 million d’hectares dans les cinq ans à venir, et en référence aux catégories des aires protégées de l’UICN.” C’est à cause de sa vision et de son engagement exemplaire que le Madagascar est aujourd’hui considéré comme exemple parmi les pays qui ont souscrit à la Convention sur la Diversité Biologique.

Notre travail est sincèrement dédié à Mme Fleurette Hantamalala Andriantsilavo, qui nous a accueilli avec chaleur et guidé notre mission avec grande intuition et intelligence. La présidence de la réunion conjointe du Groupe Vision Durban et du Comité Conjoint du PE III— où nous avons présenté les résultats de notre mission— a été l’une des dernières tâches de sa vie. Profondément attristés par la tragédie de sa perte tout à fait inattendue, nous considérons comme un honneur et un devoir particulier que de continuer sur le chemin qu’elle a tracé. Puisse son exemple nous aider à apporter une contribution à la conservation de la biodiversité de Madagascar, pour laquelle elle a tant généreusement oeuvré.

Acronymes

AGERAS	Appui à la Gestion Rationalisée des Ressources Naturelles et à l'Approche Spatiale
ANGAP	Association Nationale pour la Gestion des Aires Protégées
AP	Aire Protégée
APC	Aire du Patrimoine Communautaire
BM	Banque Mondiale
CBD	Convention sur la Diversité Biologique
CCNUCC	Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques
CEESP	Commission des Politiques Environnementales, Economiques et Sociales (de l'UICN)
CEL	Commission des Lois Environnementales (de l'UICN)
CEM	Convention sur les Espèces Migratrices
CI	Conservation Internationale
CITES	Convention sur le Commerce international des Espèces
COAP	Code des Aires Protégées (de Madagascar)
CRD	Comité Régional de Développement
FEM	Fonds Mondiaux pour l'Environnement
GELOSE	Gestion Locale Sécurisée (des Ressources Renouvelables)
MDG	Objectifs Mondiaux du Millenium
MECIE	Mise en Compatibilité des Investissements avec l'Environnement
NU	Nations Unies
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
ONG	Organisme non Gouvernemental
OPCI	Organismes Publics de Coopération Intercommunales
PE I	Programme Environnemental I (1992-1996)
PE II	Programme Environnemental II (1997-2001)
PE III	Programme Environnemental III (2004-2008)
PNLCP	Programme Nationale de Lutte contre la Pauvreté
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'Environnement
RN	Ressources Naturelles
SAGE	Service d'Appui à la Gestion de l'Environnement
SNLCP	Stratégie Nationale de Lutte contre la Pauvreté
UICN	Union Mondiale pour la Nature
UNCLOS	Convention des Nations Unies sur les Océans et les Lois de la Mer
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture
US AID	Agence Américaine pour le Développement International
WCPA	Commission Mondiale des Aires Protégées (de l'UICN)
WDPA	Base des Donnée Mondiale sur les Aires Protégées
WSSD	Sommet Mondial sur le Développement Durable

Avant propos


La biodiversité de Madagascar est raisonnablement reconnue partout dans le monde. Le pays possède un niveau d'endémisme tout particulier et est l'un des très rares endroits où des espèces nouvelles sont encore découvertes même parmi les oiseaux et les mammifères. Mais cette biodiversité unique subit d'énormes pressions. L'exploitation non durable des ressources naturelles a réduit les forêts à une fraction de leur extension originelle et a endommagé les zones humides : plusieurs espèces ont ainsi perdu leurs habitats et sont en voie de disparition. La pêche intensive et les changements climatiques menacent les écosystèmes marins. En même temps, l'extrême pauvreté de la population rurale, le développement rapide de la population urbaine et l'accroissement démographique général signalent des besoins croissants auxquels le pays doit faire face.

Dans ce contexte, l'annonce de la volonté de tripler la superficie comprise dans le système national d'aires protégées—faite par le Président Marc Ravalomanana lors de son allocution au Congrès Mondial des Aires Protégées promu par l'UICN à Durban en 2003—offre un fort et concret espoir de pouvoir mettre un coup d'arrêt à la perte de biodiversité et assurer à Madagascar le maintien de son patrimoine naturel irremplaçable.

En peu de mots, planifier la croissance des aires protégées jusqu'à 6 millions d'hectares constitue un des engagements globaux de conservation les plus importants de cette décennie. Ceci place Madagascar à l'avant-garde des efforts mondiaux de conservation, selon les indications du Programme de Travail sur les Aires Protégées de la Convention sur la Diversité Biologique et selon le Plan d'Action de l'UICN approuvé par le Congrès Mondial des Aires Protégées de Durban. Je suis particulièrement ravi de constater que l'approche adoptée par le pays pour le développement des nouvelles aires protégées est novatrice dans sa relation avec les communautés locales. Cette approche comportera plusieurs options de gestion et de gouvernance pour assurer la protection de la biodiversité sans porter préjudice aux communautés locales qui, au contraire, tireront profit de leurs savoirs et capacités et apporteront une contribution aux programmes de réduction de la pauvreté en cours dans le pays.

Lors de son allocution à Durban, le Président Ravalomanana a demandé à l'UICN de lui faire bénéficier de l'appui technique nécessaire pour mener à bien sa tâche historique. L'Union Mondiale pour la Nature est bien heureuse d'apporter cet appui. Le présent rapport contient le sommaire d'une récente mission organisée par deux Commissions globales de l'UICN – la Commission des Politiques Environnementales, Economiques et Sociales— CEESP et la Commission Mondiale des Aires Protégées—WCPA, en réponse à une demande spécifique de la part du groupe « Vision Durban » de Madagascar. Le groupe « Vision Durban » a sollicité un appui à propos des options relatives aux objectifs de gestion possibles (donc, aux catégories de l'UICN) et aux types de gouvernance possibles pour les nouvelles aires protégées à créer. L'UICN a beaucoup apprécié cette sollicitation et espère que les résultats de la mission vont contribuer de façon positive à l'opérationnalisation de la vision de Madagascar telle qu'exprimée par le Président Ravalomanana. Nous sommes prêts à poursuivre cet appui, en particulier à travers l'expertise à la disposition des Commissions CEESP et WCPA mais aussi de la Commission sur la Loi Environnementale— CEL, au fur et à mesure de la transformation de la vision en réalité.

Achim Steiner, Directeur Général
UICN – Union Mondiale pour la Nature



Preface

The wildlife of Madagascar is justifiably famous throughout the world. The island displays extremely high levels of endemism and is one of the few places left where new species of even mammals and birds are still regularly discovered. Yet this unique biodiversity is under extreme pressure. The unsustainable exploitation of natural resources reduced the country's forests to a fraction of their original extent and damaged its wetlands; many species have thus lost their habitats and become endangered. Intensive fishing and climate change are a threat to marine ecosystems. And the extreme poverty of the rural population, the fast development of the urban population and the overall demographic growth are powerful indicators of the growing needs the country is now facing.

In this context, the announcement of a tripling of the country's protected areas system, made by President Marc Ravanomalana at the IUCN World Parks Congress in Durban in 2003, offers the best hope yet of reversing this decline and ensuring that Madagascar retains its irreplaceable natural heritage.

The planned increase to 6 million hectares is, simply, one of the most important global conservation commitments of the past decade. It brings Madagascar into the forefront of worldwide efforts to maintain biodiversity, as outlined in the *Programme of Work on Protected Areas* of the Convention on Biological Diversity and IUCN's own *Durban Action Plan* that arose from the World Parks Congress. I am particularly delighted that the approach to developing the new protected areas will be innovative in its approach to working with local communities. It will use different management options to ensure that biodiversity is conserved by taking advantage of local knowledge and institutions and enhancing human livelihoods, thereby contributing to the country's programme of poverty reduction.

At the time of the announcement, President Ravanomalana requested that IUCN assist in terms of providing advice and support to this historic effort. We were more than pleased to do so. The current report summarises the findings of a recent mission organised by two of IUCN's global commissions – the Commission on Environmental, Economic and Social Policy CEESP and the World Commission on Protected Areas WCPA – to advise Madagascar's "Durban Vision Group" on options for management objectives (and hence IUCN categories) and new governance approaches in the new protected areas. IUCN welcomes this initiative and hope that the results will play a positive role in developing Madagascar's vision for protected areas. We remain ready to continue to help, particularly through the expertise of the WCPA, CEESP and the Environmental Law Commission (CEL), as the vision develops into reality.

Achim Steiner, Director General
IUCN – The World Conservation Union



Sommaire Exécutif

Nous avons mené à bien une mission de 10 jours à Madagascar (Mars 2005) pour le compte de deux Commissions de l'UICN— la Commission des Politiques Environnementales, Economiques et Sociales— CEESP, et la Commission Mondiale des Aires Protégées— WCPA. La mission a apporté un appui technique au groupe « Vision Durban » de Madagascar à propos des enjeux relatifs aux objectifs de gestion et aux types de gouvernance des nouvelles aires protégées à mettre en place dans le pays. Ce rapport de mission offre de façon synthétique et, nous l'espérons, directement utilisable, une analyse de la situation et des indications et des outils spécifiques pour cette expansion. Il comprend une série de définitions conceptuelles et une grille de référence combinant différents types de gouvernances avec les six catégories d'aires protégées du système « classique » de l'UICN. Le rapport illustre les options possibles pour Madagascar, dresse une liste de questions pour les décideurs et émet des recommandations lesquelles sont sommairement reproduites ci-dessous.

L'engagement de Madagascar

Madagascar s'est engagé à donner une haute priorité à la biodiversité à travers une nette augmentation de la superficie totale des aires protégées du pays—de 1,7 millions d'hectares à 6 millions d'hectares, portant le niveau de protection jusqu'à 10% de la surface totale du pays. Le processus suivi par le pays dans sa marche vers cet objectif inclut une variété d'acteurs au niveau national, régional et local. La richesse en biodiversité du pays et la pression considérable à laquelle les ressources naturelles doivent maintenant faire face s'ajoutent à l'urgence de ce processus. A cause de la nature publique de l'engagement et de l'énorme intérêt porté à la biodiversité de Madagascar au niveau international, l'augmentation de la superficie des aires protégées du pays se place sous les regards d'un grand nombre de professionnels et de gouvernements. L'Union Mondiale pour la Nature voit en l'initiative un pas décisif vers la protection globale de la biodiversité. Elle continuera à offrir son appui, si le besoin se fait sentir, avec bonne volonté. En particulier, elle le fera par le biais des experts de ses Commissions.

Les propositions émergentes dans le pays

Au cours de notre mission, nous avons eu la possibilité d'entendre différentes propositions concernant l'élargissement des aires protégées du pays, en particulier par rapport à des « Sites de Conservation » et des « Territoires de Développement et Conservation ». Nous pensons que ces propositions peuvent trouver leur meilleure expression dans un véritable « système nationale d'aires protégées » qui s'appuierait sur la définition des aires protégées proposée par l'UICN, son éventail de catégories (objectifs de gestion) et la variété des types de gouvernance qui ont été discutés lors du Congrès de Durban et inclus dans le Programme de Travail sur les Aires Protégées de la CBD. A cause de la riche biodiversité du pays, ce système national d'aires protégées sera significatif au niveau mondial. Comme la biodiversité est un atout unique pour Madagascar, ce système constituera également un investissement énorme pour la prospérité future de pays à travers le maintien des ressources en eau, le tourisme, l'exploitation de la biodiversité pour les médicaments et les nouveaux produits, etc.

A propos de l'élargissement des aires protégées, le groupe « Vision Durban » a clairement besoin d'engager les différentes parties prenantes dans le processus de définition, d'agrément et de mise en oeuvre des nouveaux sites. Nos visites sur le terrain ont confirmé que les communautés et les autorités locales sont au courant de la volonté de leur pays d'assurer la conservation de la biodiversité au moyen d'une augmentation des aires protégées et désirent pouvoir s'exprimer sur ces enjeux. Le succès et la force de la vision exprimée à Durban par le Président Ravalomanana reposent donc maintenant sur la capacité d'adopter une approche

flexible et véritablement participative, surtout au niveau local, dans chacun des nouveaux sites.

Nos recommandations¹

- Développer à Madagascar un **système national d'aires protégées** selon l'article 8a de la Convention sur la Diversité Biologique et selon la définition d'aire protégée de l'UICN (but premier : la conservation de la biodiversité).
- Au sein du système national d'aires protégées, utiliser un **éventail de catégories (objectifs de gestion) et de types de gouvernance** selon la classification de l'UICN, inclusif des catégories III (Monument Naturel), V (Paysage Protégé) et VI (Aire Protégée d'Utilisation Durable) ainsi que des « Aires du Patrimoine Communautaire » et de la co-gestion en tant que types de gouvernance.
- Examiner les éléments critiques de la "**spécificité Malagasy**" du système national d'aires protégées, c'est-à-dire selon les objectifs et les standards appropriés aux besoins du pays, et en particulier pour les éventuelles catégories V et VI, les Aires du Patrimoine Communautaire et les aires protégées en co-gestion.
- Interpréter la vision de Madagascar selon le « principe de précaution ». La déclaration du Président prévoit de tripler la surface d'aires protégées du pays. A notre avis, cela devrait signifier **6 millions d'hectares d'aires terrestres protégées** (y compris les zones humides terrestres) et **2 millions d'hectare d'aires protégées en environnement marin et côtier** (y compris les zones humides côtières). Cette interprétation est fort compatible avec l'idée de protéger 10 % de la surface terrestre du pays, implicitement exprimée dans l'engagement du Président, et permettrait plus aisément d'adopter et d'expérimenter une gamme d'approches novatrices.
- **Si la proposition de 6 millions d'hectares d'aires terrestres protégées est retenue, adopter une approche de gestion flexible et expérimentale**, avec ouverture à la commercialisation des ressources naturelles dans une partie des nouvelles aires protégées. Par exemple, on pourrait considérer la désignation en temps plus rapide de 3.3 millions d'hectares terrestres gérés selon des modèles de conservation conventionnels et la désignation différée et conditionnelle du million d'hectares restant, jusqu'au total de 6 millions d'hectares terrestres. Le dernier million d'hectares serait ouvert à plusieurs expérimentations d'utilisation durable des ressources naturelles et le statut d'aire protégée y serait confié une fois vérifié que le systèmes de gestion y est compatible avec la conservation de la biodiversité. La même chose serait possible pour les 2 millions d'hectares marins et côtiers.
- Mettre en marche au plus vite un **inventaire** des terroirs, des ressources et des communautés qui identifient les **Aires du Patrimoine Communautaire (APCs)** qui existent encore dans le pays. L'inventaire devrait être mené sans altérer ou déranger les APCs et sous le contrôle des communautés concernées. Si ces dernières le désirent, leurs APCs pourraient ensuite être sécurisées et reconnues dans le système national d'APs.
- Examiner les "**Sites de Conservation**" et les "**Territoires de Développement et de Conservation**" identifiés à ce jour et évaluer les options en termes de catégorie, type de gouvernance et zonage interne qu'on pourrait adopter en tant qu'aires protégées. Utiliser, si nécessaire, la dimension temporelle (désignation différée et conditionnelle)

¹ Ces recommandations sont développées dans le rapport et ses conclusions.

pour accommoder des cas spécifiques et des initiatives expérimentales, comme mentionné plus haut.

- Développer un **cadre juridique global** pour le système d'aires protégées de Madagascar qui inclut en partie ou en totalité le COAP existant mais qui n'est pas limité à ce dernier. Ce cadre devrait aussi se référer aux aires protégées marines et tenir compte de leur spécificité et des règles particulières qu'elles exigent.
- Développer ce cadre juridique global de **façon interactive avec le processus de terrain** qui accompagne la mise en place des aires protégées. Vu l'importance de la **loi GELOSE** à Madagascar, l'examen de la manière dont cette loi pourrait être utilisée pour sécuriser les Aires du Patrimoine Communautaire terrestres, marines et côtières s'avère crucial.
- Prêter une énorme attention à la **qualité du processus de terrain** qui accompagnera la mise en place (et/ ou la reconnaissance légale) des nouvelles composantes du système d'APs dans le pays et qui, seul, peut en assurer la **légitimité sociale**. Ce processus pourrait s'inspirer d'un certain nombre de principes fondamentaux (p.ex., précaution, équité, participation, subsidiarité, transparence, responsabilité décisionnelle et imputabilité) et inclure l'**appréciation de la complexité** des situations de terrain et la facilitation d'une **réelle négociation** autour du partage des coûts et des bénéfices de la conservation.
- Utiliser au sein du processus des **méthodes et outils cohérents** et éprouvés, en particulier par rapport à la communication sociale et à la gouvernance participative.
- Inclure dans le processus des activités de **renforcement des capacités** de plusieurs acteurs, dont les capacités en bonne gouvernance des opérateurs de l'ANGAP et la récupération/ restauration/ légitimation des capacités des communautés locales à fin de conservation.
- Inclure le système d'APs dans des **schémas d'aménagement du territoire** liés aux programmes de développement durable au niveau régional et à la stratégie nationale pour la réduction de la pauvreté. Ces schémas doivent, principalement, être **compatibles avec les vocations écologiques des milieux**. Ils doivent aussi respecter les valeurs et les vocations anthropologiques et économiques et impliquer la participation de toutes les **"forces vives" de la société Malagasy**. Pour ce qui regarde les **zones de pêche**, les aires protégées pourraient même jouer un rôle envers plus d'équité dans l'exploitation des ressources halieutique entre pêcheurs industriels et pêcheurs artisanaux.
- Profiter des **acquis du PE II**. L'inventaire, la compilation et l'analyse des travaux de diagnostic et de planification participative qui ont été menés à bien dans le passé, en particulier par rapport aux zones prioritaires de conservation au niveau régional, doivent être mis en valeur dans le développement d'un système efficace d'aires protégées.
- Inclure les APs de Madagascar dans la **Base de Données Mondiale des Aires Protégées**, en commençant par la révision des données existantes qui, dans certains cas, bénéficieraient d'une correction.
- Prévoir au départ du système d'APs à Madagascar la collecte de données qui permettront de suivre, d'évaluer et d'améliorer au cours du processus soit l'efficacité de la gestion des APs (**gestion adaptative**) soit leur bonne gouvernance (**gouvernance adaptative**).

Executive summary

We carried out a ten day mission to Madagascar (March 2005) on behalf of two Commissions of the World Conservation Union (IUCN): the Commission on Environmental, Economic and Social Policy (CEESP) and the World Commission on Protected Areas (WCPA). The mission provided technical advice to the Madagascar's "Durban Vision" group on issues related to management objectives and governance types for the new protected areas currently being established in the country. Our mission report provides a synthesis of key issues, an analysis of the current situation and discussion of several specific issues relating to the planned expansion. It includes a series of conceptual definitions and, in particular, it presents a matrix explaining how different governance types relate to the six established IUCN protected area management categories. The report illustrates a number of options for Madagascar and outlines some of the question facing the country, before drawing general conclusions and making recommendations, which are presented in shortened form below.

Madagascar's commitment to protected areas

Following an announcement by the President at the Vth World Parks Congress in Durban in 2003, Madagascar is committed to increasing the level of biodiversity conservation by means of a dramatic increase in the size of its protected areas – from 1.7 million ha to 6 million ha – bringing levels of protection to 10 per cent of the country's total surface. The process of planning and implementing these targets involves a wide variety of actors at national, regional and local level. The richness of the country's biodiversity, and the considerable pressures currently facing natural systems, add particular urgency to this development. Because of the public nature of the commitment and the enormous interest in Madagascar's biodiversity, the expansion of the protected area network is also taking place under intense scrutiny from many conservation professionals around the world and from many other governments. IUCN welcomes the initiative as a critical step in protecting global biodiversity and will continue to assist in whatever way it can, particularly through the advice of its Commissions.

The proposals currently under discussion

During our mission we had the chance to discuss a variety of strategies for enlarging the country's protected area system, in particular the proposed « Sites de Conservation » and « Territoires de Développement et Conservation ». We believe that, at best, all of these will meet the IUCN definition of a protected area and thus fit an expanded "national system of protected areas" that takes full advantage of the six IUCN protected area categories and the variety of governance types described at the Vth World Parks Congress in Durban (and thus also meet the requirements of the *CBD Programme of Work on Protected Areas*). When completed, such a national protected areas system will be a globally-significant conservation resource. As Madagascar's biodiversity is perhaps the country's most unique asset, we believe the completed system will also be a long-term investment in the country's future prosperity through the maintenance of water resources, the tourism industry and other spin-off values from the rich genetic material such as medicines and other new products.

With respect to enlarging the protected areas system, we would like to stress that the "Durban Vision" group needs to make vigorous attempts to include a wide range of stakeholders in the process of definition, agreement and implementation of the new sites. Our field visits showed that the villagers and officials we met were well aware of the country's determination to conserve biodiversity through enlarging its system of protected areas, and wished to have a voice in decisions. The continued strength and success of the vision expressed at Durban by President Ravalomanana depend now on ensuring a flexible and participatory approach throughout the protected area enlargement process, and in particular at the level of communities within and around individual sites.

Our recommendations²

- Develop in Madagascar a **national protected areas system** according to article 8a of the Convention on Biological Diversity and according to the IUCN definition of a protected area (main aim: conservation of biodiversity).
- In the completed national protected areas system, make use of all six protected area categories relating to **management objectives**, including Category III (natural monument), V (protected landscape/seascape) and VI (sustainable use area), and of the full variety of **governance types** recognised by IUCN, including Community Conserved Areas and co-management approaches.
- Investigate the critical elements of a **Malagasy-specific** national protected areas system, with objectives and standards tailored to the particular needs of the country, especially with respect to categories V and VI, Community Conserved Areas and protected areas under co-management.
- Interpret the vision of President Ravalomanana according to the « precautionary principle ». The President's vision was to triple the surface of protected areas in the country. In our opinion this can be interpreted as **six million hectares of protected land and two million hectares of protected coastal and marine areas**. This interpretation fits strongly with the concept of protecting 10 % of the country's land surface implicit in the President's commitment and also permits the adoption and testing of some innovative approaches to conservation.
- **If the proposition of 6 million hectares of protected land area is agreed, adopt a flexible and experimental approach to management**, including being open to some commercialisation of natural resources within a proportion of the new protected areas. For example, we would suggest considering the rapid designation of 3.3 million hectares of terrestrial protected areas managed according to conventional conservation models and giving a different and conditional designation to another 1 million hectares, to bring the terrestrial total to 6 million hectares. The last million hectares will be open for a range of different experiments in sustainable natural resource use, with full protected areas status being given once it has been proven that the particular management system is compatible with biodiversity conservation. The same approach could be taken in the two million hectares of marine and coastal protected areas.
- Initiate, as soon as possible, an **inventory** of the lands, resources and communities that identify the **Community Conserved Areas (CCAs)** still existing in the country. The inventory should be undertaken in ways that do not alter the CCAs nor remove control from the communities concerned. If the communities so desire, their CCAs may be provided with additional security through inclusion in the national system of protected areas.
- Examine the « **Sites de Conservation** » and « **Territoires de Développement et Conservation** » identified to date and evaluate options in terms of IUCN category, governance type and internal zoning with respect to their possible adoption as protected areas. If necessary, utilise a temporal dimension (for example making designation conditional on meeting certain standards over time) to accommodate specific cases and experimental initiatives, as mentioned above.
- Develop a **comprehensive legal framework** for the national system of protected areas in Madagascar, which includes the existing COAP but is not limited to it. The framework

² These recommendations are better developed in the text of the report and its final recommendations.

also needs to refer to marine protected areas and include the particular regulations that relate to these areas.

- **Develop the legal framework by drawing lessons from the processes** by which the protected area network is concretely developed on the ground. Recognising the importance of the GELOSE law in Madagascar, it is essential to figure out how this law can be applied to secure Community Conserved Areas on land, sea and in coastal areas.
- Devote particular attention to the quality of the process that accompanies the implementation (and / or legal recognition) of new components of the national protected area system, as these alone can help create **social legitimacy**. Such processes should draw on a number of fundamental principles (for example precaution, equity, participation, subsidiarity, transparency, accountability, etc.), should include an appreciation of the complexity of local conditions and should ensure that there is genuine negotiation to decide about sharing the costs and benefits of conservation.
- As part of the process of establishing protected areas, make use of **proven and coherent methods and tools**, in particular with regard to social communication and participatory governance approaches.
- As part of the process of establishing protected areas, foresee a number of **capacity building activities** aimed at different actors, including strengthening good governance capacity within ANGAP (the state protected areas agency) and restoring/ legitimising the conservation capacities of local communities.
- Include the national system of protected areas as part of the **land use plans** developed for the regional sustainable development programmes and the national poverty reduction strategy. Such land use plans primarily need to be **compatible with the “ecological aptitudes” of the land**. They also have to respect the local social and economic values and “aptitudes” and be developed **with the participation of all active stakeholder groups** within Malagasy society. Regarding **fisheries**, marine protected areas could even play a role towards better equity in the sharing of fishing resources between industrial and artisan fisherfolks.
- Draw from the **experience and lessons learned of the PE II** (Second Environmental Programme 1997-2001). The collection, compilation and analysis of the activities carried out in the past (assessments, participatory planning, etc.) can provide valuable information, particularly with respect to zones identified as priority for conservation at a regional level, and should be stressed during the development of the national protected areas system.
- Include the protected areas of Madagascar in the **World Database of Protected Areas** and start the revision of the current data, which, in some cases, is in need of correction.
- Plan to collect information for the whole protected area system to help track trends, evaluate results and improve action in terms of both management effectiveness (**adaptive management**) and good governance (**adaptive governance**).

Introduction

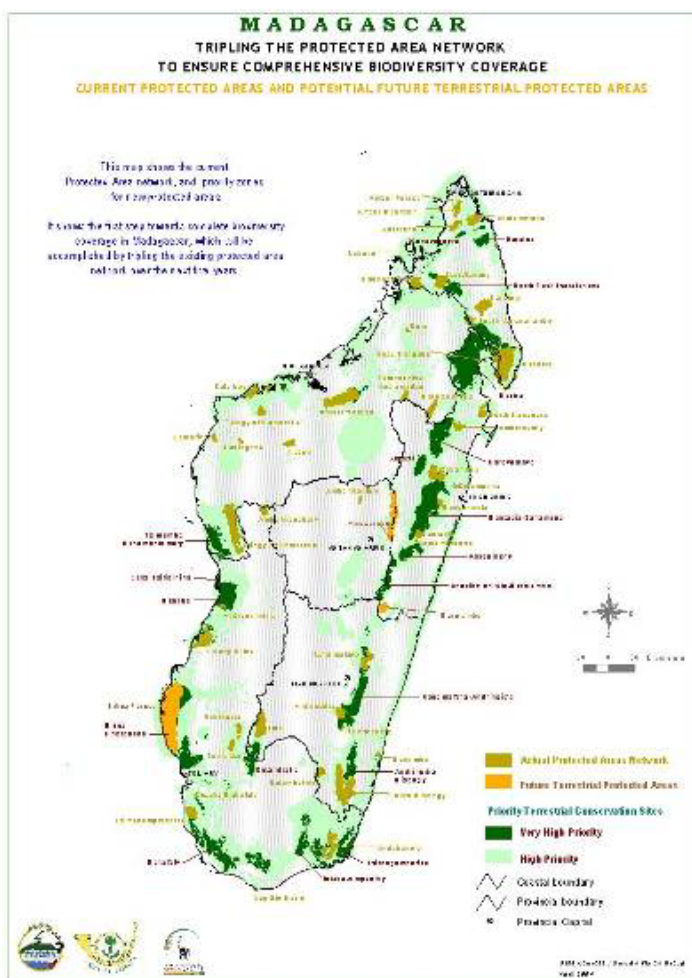
Madagascar est reconnu mondialement pour l'importance de ses ressources en biodiversité dont la grande majorité ne se trouve nulle part ailleurs. Les écosystèmes de Madagascar constituent en outre une réserve de capital naturel et fournissent des services écologiques fondamentaux pour l'avenir du pays.

Lors du Congrès Mondial sur les Parcs à Durban, le 17 septembre 2003, Son Excellence le Président Marc Ravalomanana a annoncé la volonté du Gouvernement Malagasy d'augmenter la superficie des Aires Protégées du pays. Le Président de la République a déclaré à cette occasion: *“Nous ne pouvons plus nous permettre de laisser partir en fumée nos forêts, de voir asséchés les lacs, marais et étangs qui parsèment notre pays et d'épuiser inconsidérément nos ressources marines. Aujourd'hui, je veux vous faire-part de notre résolution à porter la surface des aires protégées de 1,7 millions d'hectares à 6 millions d'hectares dans les cinq années à venir, et en référence aux catégories des aires protégées de l'UICN. Cette extension concernera le*

renforcement du réseau national actuel, et la mise en œuvre d'un nouveau mécanisme de mise en place de nouveaux sites de conservation”.

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

Ce rapport décrit les éléments clés de l'appui technique apporté par une mission UICN qui a été appelée à contribuer au processus d'élargissement des aires protégées du pays conformément à la déclaration de son Président. La mission a inclus des représentants de la Commission des Politiques Environnementales, Economiques et Sociales (CEESP) et de la Commission Mondiale des Aires Protégées (WCPA) de l'UICN. Dans les mois suivant le Congrès de Durban, les Directeurs Régionaux de l'UICN de l'Afrique du Sud et de l'Afrique de l'Ouest avaient déjà visité le pays et salué la vision du Président Ravalomanana.



Concepts clés

L'Union Mondiale pour la Nature (UICN) a développé et/ou adopté pendant les 50 dernières années quelques réflexions et définitions de base qui peuvent être utiles à Madagascar dans le processus d'établissement de son système national d'aires protégées.

Concept clé 1: Diversité biologique

La diversité biologique comprend trois composantes :

- Les écosystèmes
- Les espèces
- La variabilité génétique à l'intérieur des espèces

Concept clé 2: Conservation

La conservation comprend la préservation de la biodiversité, la préservation des systèmes naturels qui soutiennent la vie et l'utilisation durable des ressources naturelles.³ Dans ce sens, la « conservation » est un ensemble d'actions délibérées afin de protéger les structures, les fonctions et la diversité du système naturel sur lesquelles se fonde la vie de notre planète. Cela implique :

- Le maintien des processus écologiques qui rendent la planète habitable. Ces processus déterminent le climat, purifient l'air et l'eau, régénèrent le sol, règlent les parcours et l'intensité des eaux et les cycles des éléments, et permettent aux écosystèmes de se régler.
- La conservation de la biodiversité. Ceci implique la conservation des espèces de plantes, d'animaux et d'autres organismes, mais aussi de la variété génétique à l'intérieur des espèces ainsi que des écosystèmes qui leur fournissent un habitat.
- L'utilisation durable des ressources renouvelables. Les ressources renouvelables comprennent le sol, les organismes sauvages et domestiques, les forêts, le pâturage, les ressources des zones humides et halieutiques en général. Leur utilisation est durable quand ces ressources sont capables de se renouveler.

Concept clé 3: Aire protégée

Une **aire protégée**⁴ est un terroir ou zone de mer:

- consacrée particulièrement à la protection et au maintien de la diversité biologique⁵
- ainsi que des ressources naturelles et culturelles associées
- et gérée par des moyens efficaces, juridiques ou autres.

Concept clé 4: Système d'aires protégées

Un système d'aires protégées est un ensemble représentatif d'aires protégées qui comprend:

- tous les habitats majeurs (par exemple dans un pays ou une région)

³ UICN *et al.*, 1991.

⁴ UICN *et al.*, 2004.

⁵ Mulongoy et Chape, 2004.

- des habitats assez larges, capables de soutenir des populations viables de flore et de faune
- des habitats bien connectés, pour permettre les échanges génétiques nécessaires à la stabilité des espèces

Les aires protégées existent dans un milieu territorial dans lequel elles peuvent prospérer ou être menacées. Un milieu territoriale favorable peut réduire la surface nécessaire totale d'un système d'aires protégées tandis qu'un milieu défavorable peut le miner profondément, même quand les aires protégées sont bien gérées.

En général, dans un système d'aires protégées, au moins deux-tiers du terroir doit être maintenu dans des conditions naturelles. Le tiers restant, en tout cas, ne doit pas être géré selon des méthodes intensives telles que les plantations forestières, même s'il pourrait être modifié ou exploité de façon durable.

Concepts clé 5: Paysage / territoire

Le paysage⁶ est une entité complexe constituée par un terroir, ou une zone marine et côtière (sa morphologie, ses composantes, son intégrité écologique, ses espèces végétales et animales); les communautés humaines qui vivent dans ce terroir ou cette zone; et les relations entre nature et culture qui s'y sont déroulées pendant l'histoire, y ont mis en valeur les ressources naturelles et y ont sculpté les mémoires qui déterminent aujourd'hui ses valeurs économiques, esthétiques et socioculturelles.

Le premier accord international axé exclusivement sur le paysage est la Convention Européenne du Paysage,⁷ mais certains Paysages Culturels de grande valeur biologique et culturelle étaient déjà reconnus par le Comité du Patrimoine Mondial de l'UNESCO. Ils se trouvent partout dans le monde et non pas seulement en Europe. Evidemment, non pas tout paysage qui inclue des restrictions peut être désigné en tant qu'aire protégée mais seulement ceux qui poursuivent la conservation de la biodiversité en tant que priorité, et donc remplissent les définitions de l'UICN et de la CBD.

Concept clé 6 : Catégories des aires protégées de l'UICN.

L'UICN a identifié six catégories d'aires protégées, distinguées sur la base de leur objectif principal de gestion.⁸ La définition d'aire protégée clarifie si un terroir ou une zone marine et côtière remplit les conditions d'aire protégée; les catégories sont utilisées une fois que l'aire protégée a été identifiée.

Les six catégories d'aires protégées de l'UICN	
Aire protégée administrée principalement à des fins de protection de la nature sauvage ou d'étude scientifique	Catégorie I
Aire protégée gérée principalement dans le but de protéger les écosystèmes et à des fins récréatives	Catégorie II

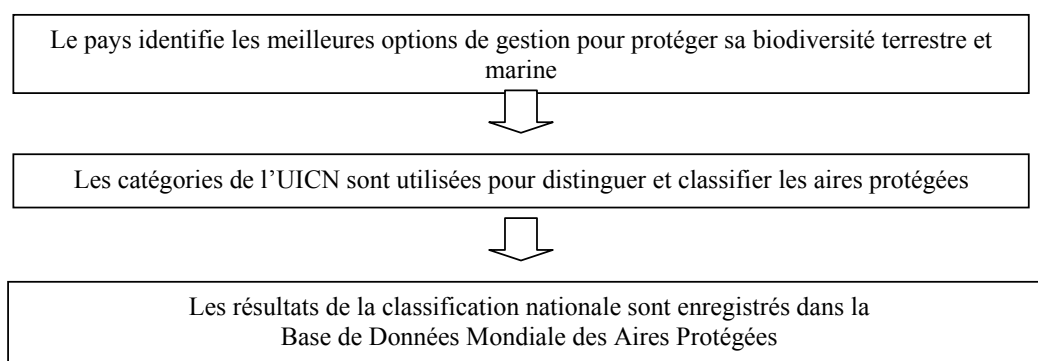
⁶ Voir Forman et Godron, 1986 ; Stevens, 1997 ; Posey, 1998; Turner et O'Neill, 2001 ; Phillips, 2002 ; Bennet, 2003 et le travail compréhensif, récemment paru, de Brown *et al.*, 2005.

⁷ Conseil d'Europe, 2000.

⁸ Voir UICN *et al.*, 1994. Une version révisée de cette guide est censée paraître en 2006.

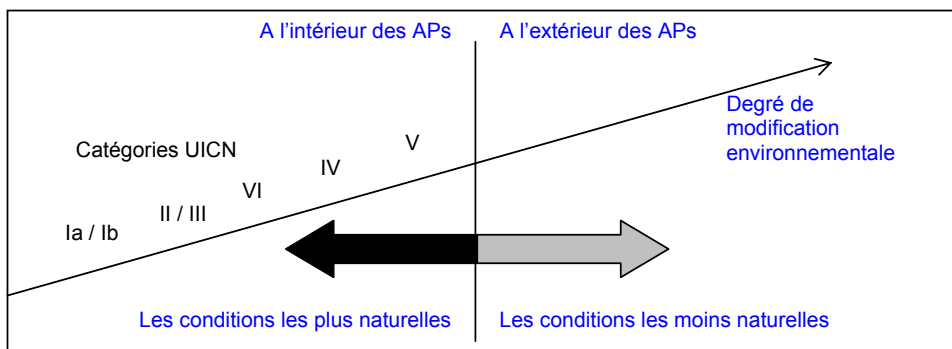
Aire protégée gérée principalement dans le but de préserver des éléments naturels spécifiques	Catégorie III
Aire protégée gérée principalement à des fins de conservation, avec intervention active au niveau de la gestion	Catégorie IV
Aire protégée administrée principalement dans le but d'assurer la conservation de paysages terrestres ou marins et les valeurs biologiques, esthétiques, culturelles et récréatives associées	Catégorie V
Aire protégée administrée principalement à des fins d'utilisation durable des ressources naturelles	Catégorie VI

Les catégories de l'UICN sont donc une façon de *définir* et *classifier* les aires protégées existantes et donner quelques avis éventuels par rapport à leur gestion. Elles ne sont jamais imposées en tant que système! En effet le processus d'assignation des catégories procède généralement selon le schéma suivant :



- Les catégories existent pour améliorer la communication.⁹
- Sont basées sur les objectifs de gestion... mais n'ont rien à dire sur l'efficacité dans l'atteinte de ces objectifs.
- Une aire protégée peut être gérée avec plusieurs objectifs. Dans ce cas, la catégorie qui convient est celle de l'objectif auquel la plus grande partie de l'aire est soumise.
- L'objectif de toute aire protégée est la conservation de la diversité biologique au moyen d'une bonne gestion...mais l'utilisation durable des ressources est compatible avec toutes les aires protégées, en particulier pour des buts scientifiques, récréatifs et de subsistance mais aussi pour des buts économiques dans certaines catégories (IV, V et VI).
- En général, les aires protégées de la catégorie I sont celles qui conservent l'écosystème dans l'état le plus "naturel" et celles de la catégorie V comprennent les écosystèmes les plus modifiés par l'action des communautés humaines.

⁹ Bishop *et al.*, 2005.



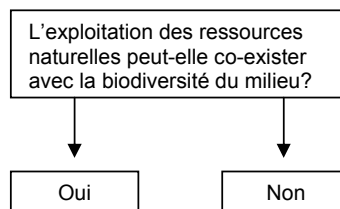
Concept clé 5: Gestion d'une aire protégée

Les aires protégées peuvent être gérées selon différentes approches compatibles avec leur but général qui est, pour toutes les catégories, le maintien de la biodiversité. La définition d'aire protégée selon l'UICN et les catégories associées constitue une approche flexible pour réconcilier les valeurs de la biodiversité avec les valeurs des communautés humaines.

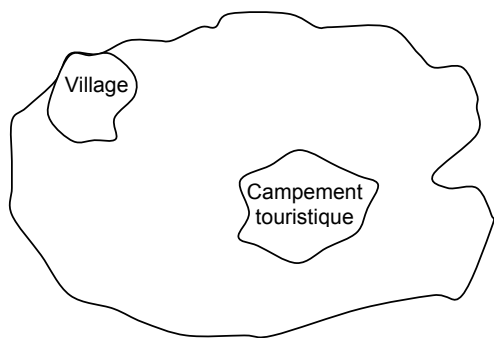
Gérer une aire protégée...

Les aires protégées bien gérées prennent en compte, à la fois, les enjeux écologiques et les enjeux sociaux (voir, par exemple, les questions en bas). Mais il y a une question cruciale par rapport à une aire protégée : est sa gestion compatible avec le but de conservation de la biodiversité ? Seulement si la réponse à cette question est «oui » nous pouvons parler d'aire protégée.

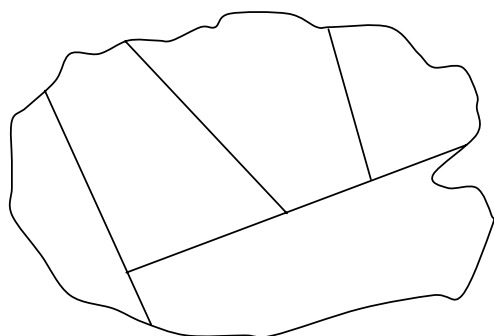
	No n	Mineure	Oui, importante
La gestion va-t-elle causer une perte de biodiversité in situ?			
La gestion va-t-elle provoquer une perte de biodiversité dans l'environnement circonstant?			
La gestion va-t-elle entraîner des pertes significatives pour les populations locales sur le court terme?			
La gestion va-t-elle occasionner des pertes significatives pour les populations locales sur le long terme?			



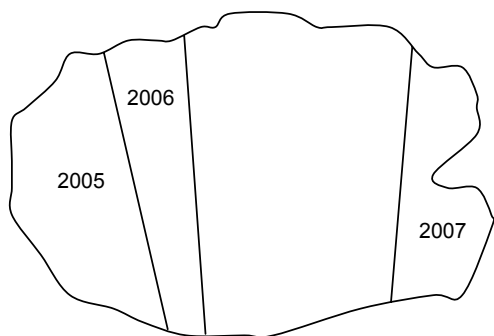
En somme, l'enjeu critique est la capacité de la gestion à conserver la biodiversité sur le long terme. L'objectif principal de la gestion détermine la catégorie. Mais plusieurs choix sont possibles.



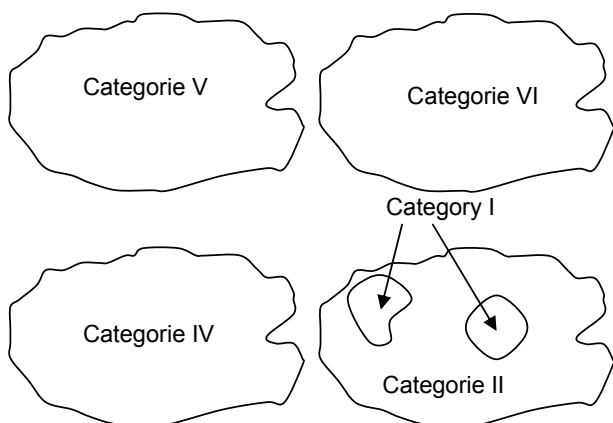
La catégorie est déterminée par l'objectif de gestion de l'aire protégée, mais jusqu'à 25% du terroir peut être géré en visant d'autres objectifs (p.ex., des infrastructures ou la satisfaction des besoins des communautés résidentes)



Dans une même aire protégée et sous la même catégorie de gestion, il est possible d'avoir plusieurs zones soumises à différentes règles spécifiques (zonage de gestion) et même à des autorités différentes



Il est aussi possible de gérer une aire protégée selon un zonage temporaire (par exemple pour l'utilisation durable de certaines ressources naturelles (l'objectif spécifique d'une zone particulière change selon les années))



Il y a toujours plusieurs choix possibles pour la catégorie d'une aire protégée : le choix n'est pas obligé. Au contraire, la même zone serait classée différemment par des gestionnaires qui privilégient des priorités de conservation différentes.

Il est aussi à noter que—au moment—la Catégorie VI est protégée de façon plus stricte que la Catégorie V, car deux tiers de sa superficie totale sont censés n'être pas gérés de façons actives mais laissés dans leur état d'habitat naturel. La Catégorie VI sera bientôt revue par l'UICN et cette condition va peut être changer. La plupart des aires protégées de Catégorie II devraient être assez large (elles doivent conserver des écosystèmes). Par contre, des aires plus petites avec vocation touristique pourraient bien être accommodées par la Catégorie VI.

Concept clé 7: Gouvernance d'une aire protégée

La gouvernance d'une aire protégée¹⁰ a trait à des questions de pouvoir, de relations et de responsabilité. On peut la définir comme l'ensemble des interactions entre les structures, les processus et les traditions qui déterminent la façon dont l'autorité est exercée, dont les responsabilités sont réparties, dont les décisions sont prises et dont les citoyens et les autres acteurs sont impliqués dans une aire protégée. D'un point de vue pratique, on peut comprendre la gouvernance d'une aire protégée en posant les deux grandes questions : "qui?" et "comment?".

Qui? Quatre types majeurs de gouvernance¹¹ se distinguent sur la base de *qui détient l'autorité et la responsabilité de la gestion et doit rendre compte des résultats achevés*:

- les APs gérées par le gouvernement (à plusieurs niveaux, ou même délégués à des tiers)
- les APs co-gérées (gérées de façon participative, par plusieurs parties prenantes)
- les APs privées (gérées par les propriétaires de la terre et des ressources naturelles)
- les Aires du Patrimoine Communautaire (gérées par les peuples autochtones et les communautés locales—sédentaires et mobiles-- directement concernées)

Tous les types de gouvernance sont légitimes et importants pour la conservation!

Comment? La question ici est de savoir *quelles normes sont appliquées et quels approches, valeurs et principes servent de guide aux décideurs*.

- Il faut évidemment tenir compte des normes internationales, nationales et des normes locales /coutumières...
- ..mais on peut aussi juger si l'aire protégée est gouvernée selon les critères de « bonne gouvernance ». ¹² En effet, on a ici la chance d'inclure des considérations « de principe » dans la gestion des APs, et ce, dans n'importe quel contexte.

Parmi les « principes de bonne gouvernance » développés par les agences des Nations Unies et appliqués aux aires protégées depuis Durban, on trouve:

- Le respect des droits de l'homme
- La légitimité et la parole
- La subsidiarité
- La justice/l'équité

¹⁰ UNDP, 1999 ; UNDP, 2002 ; Graham *et al.*, 2003 ; UICN/CEESP, 2003 ; Jaireth et Smyth, 2003 ; Nguingui, 2003 ; WRI, 2003 ; Borrini-Feyerabend, 2004.

¹¹ UICN/CEESP, 2003 ; Borrini-Feyerabend *et al.*, 2004a ; Borrini-Feyerabend *et al.*, 2004b.

¹² UICN/BRAO, 2003.

- La direction (vision)
- La performance
- La responsabilité de décision (« *accountability* »)

Normes internationales

Il n'y a pas de "gouvernement global" qui puisse faire respecter des règles internationales. A sa place, il y a aujourd'hui un système complexe, avec des agences et des accords différents qui se réfèrent à des enjeux différents (p.ex., eau, agriculture, pêche, climat, commerce) et sont en évolution constante. Ce système est composé des agences des NUs (p.ex., PNUD, PNUE, FAO), des conventions internationales et des traités signés volontairement par des états (p.ex., CBD, CITES), des institutions et des systèmes de financement (p.ex., BM, OMC, FEM) avec leurs critères et standards, des rencontres à haut niveau (p.ex., Rio 1992, Johannesburg 2002), des groupes d'experts (p.ex., le Panel Intergouvernemental sur le Changement Climatique), des organisations hybrides (p.ex., l'UICN, qui a promu la Stratégie Globale pour la Biodiversité, les Listes des Espèces Menacées, la Gestion Participative ou la Commission Mondiale sur les Grands Barrages), et un grand nombre de projets et programme d'échange et appui technique entre pays. L'environnement est de plus en plus accepté en tant que sujet d'intérêt global, quoique dans une moindre envergure et de façon moins efficace que, p. ex., le commerce, qui applique des mesures bien plus vigoureuses pour faire respecter les décisions et résoudre les conflits.

L'harmonisation des composantes qui contribuent à mettre en place un système de règles internationales pour l'environnement n'est pas dans l'immédiat (le même cas est valable pour plusieurs situations nationales) et pourtant, des questions environnementales internationales ont des impacts importants (p.ex., pollution, eaux, ozone, climat, espèces migratrices, pêche, maladies des plantes et des animaux) et sont traités par des Accords Environnementaux Multilatéraux (MEAs). A ce jour, on en compte environ 500, dont 300 de niveau régional, et 60% de ces accords a été signé après la Conférence de Rio de 1992. Lentement mais sûrement, les états sont en train de bâtir un véritable "système de loi" international.

Exemples d'Accords Environnementaux Multilatéraux

- Convention sur la Diversité Biologique (CDB – secrétariat Montréal) + Fonds Mondiaux pour l'Environnement (FEM)
- UNCCD (Convention pour Combattre la Désertification) + Mécanisme Global
- Convention Ramsar (zones humides)
- Convention Aarhus (accès à l'information, participation dans la prise de décisions et accès à la justice environnementale)
- Convention du Patrimoine Global (UNESCO)
- CITES (Convention sur le Commerce International des Espèces)
- Convention de Vienne et Protocole de Montréal (Couche d'Ozone)
- CCNUCC (Convention Cadre des NUs sur le Changement Climatique) + Protocole de Kyoto (obligations légales sur les émissions de gaz à effet de serre)
- CEM (Convention sur les Espèces Migratrices)
- UNCLOS (Convention des NUs sur les Océans et les Lois de la Mer)
- Convention de Bâle (Transport de déchets dangereux)

Normes nationales

Chaque pays développe son propre système de gouvernance des ressources naturelles qui a trait à une variété de lois allant des plus fondamentales (p.ex., la constitution d'un pays ou les droits reconnus aux citoyens) aux plus spécifiques (p.ex., les règlements à propos de la prévention des conflits entre agriculteurs sédentaires et pasteurs mobiles dans une zone donnée). De même, les règles coutumières et locales sont spécifiques au contexte. Elles seront ensuite brièvement analysées pour le cas de Madagascar.

Pour les aires protégées, en tout cas, les règles nationales peuvent être considérées par rapport à une grille comprenant les catégories de gestion et les types de gouvernance.

La grille suivante est utilisée par l'UICN depuis Durban.

Il est à noter qu'un système national d'aires protégées qui bénéficie de plusieurs catégories de gestion et types de gouvernance peut:

- étendre la couverture totale des aires protégées dans un pays
- améliorer la représentativité des écosystèmes protégés
- améliorer la connectivité biologique au niveau du paysage terrestre et marin
- renforcer l'appui de la société entière à la conservation
- accroître la flexibilité et la résilience de la conservation dans un pays

... et donc, en somme, renforcer la durabilité des aires protégées et les liens entre les gens et la nature.

Figure 1 : La classification des Aires Protégées par catégorie et par type de gouvernance

Type de Gouvernance	A. Aires Protégées Gérées par le Gouvernement			B. Aires Protégées en Gestion Participative (Cogestion)			C. Aires Protégées Privées			D. Aires du Patrimoine Communautaire	
	Ministère national ou Fédéral ou Agence Nationale en charge	Ministère ou agence local ou municipale en charge	Gestion déléguée par le Gouvernement (p.ex. à une ONG)	Gestion transfrontalière	Gestion collaborative (plusieurs formes d'influence par plusieurs parties prenantes)	Gestion Conjointe (comité de gestion pluraliste)	Déclarées et gérées par des propriétaires en tant qu'individus ....	... par des organisations pas à but lucratif (p.ex., ONGs, universités, etc.)	... par des organisations à but lucratif (p.ex., entreprises touristiques)	Déclarées et gérées par des Peuples Autochtones	Déclarées et gérées par des Communautés Locales
I -- Réserve naturelle Intégrale/ de nature sauvage											
II – Parc National (protection des écosystèmes et buts récréatifs)											
III – Monument Naturel											
IV – Aire de gestion des habitats ou des espèces											
V – Paysage terrestre ou marin protégé											
VI – AP de ressources naturelles gérées											

Formatted: Line spacing: 1.5 lines

Nouvelles perspectives après Durban, Kuala Lumpur et Bangkok

Trois événements récents s'inscrivent en tant qu'étapes déterminantes dans le changement global de perspective sur la conservation en cours¹³:

- Septembre 2003 : Congrès Mondial des Aires Protégées (Durban, Afrique du Sud)
- Février 2004 : 7^{ème} Conférence de la Convention sur la Diversité Biologique (Kuala Lumpur, Malaisie), qui a développé le premier Programme de Travail sur les Aires Protégées de la CDB¹⁴
- Novembre 2004 : 3^{ème} Congrès Mondial de la Conservation (Bangkok, Thaïlande)

Les **messages clés** de ces 3 événements en relation avec les systèmes d'aires protégées peuvent être interprétés suivant les recommandations suivantes:

- Établir et renforcer un **réseau mondial de systèmes nationaux et régionaux d'aires protégées** afin de contribuer à satisfaire des objectifs fixés à l'échelle mondiale (CBD, WSSD, MDG)
- Mettre en œuvre des réformes politiques, institutionnelles et socioéconomiques propres à fournir un **environnement favorable aux aires protégées**
- Formuler des **normes** (même minimales) et identifier des **pratiques appropriées** (« best practices ») pour les systèmes nationaux et régionaux d'aires protégées
- Évaluer et améliorer l'**efficacité de la gestion** des aires protégées
- **Suivre** de façon régulière l'état et les tendances des aires protégées
- Dans tout travail de conservation, **respecter les droits de l'homme**, du moins ne pas "faire du mal"¹⁵ et même, si possible, d'avoir un impact positif sur les modes de vie et sur les moyens de subsistance des communautés humaines concernées, avec un regard particulier pour les communautés pauvres. En particulier :
 - jamais ne déguerpier ou modifier de façon importante la vie des communautés autochtones qui vivent dans les aires protégées sans leur propre consentement informé préalable
 - veiller à une meilleure répartition des coûts et des bénéfices de la conservation
- Gérer les aires protégées en tant qu'élément du paysage, en tenant compte des **aspirations** et de l'**engagement de la société toute entière**... et non seulement ceux des experts professionnels:
 - percevoir les besoins, les priorités, les capacités, les pratiques et les valeurs des communautés locales et des peuples autochtones
 - engager tous les acteurs dans la planification et la **gestion participative**
 - promouvoir la **transparence** et la **responsabilité décisionnelle** en matière de conservation
- Être plus attentif aux **liens entre diversité biologique et culturelle**, ainsi qu'aux conditions qui permettent aux communautés de s'engager dans la conservation:
 - établir des systèmes de **gouvernance participative** pour la biodiversité et les ressources naturelles
 - reconnaître et renforcer les **Aires Patrimoniales Communautaires**

¹³ Phillips, 2003.

¹⁴ CBD, 2004.

¹⁵ Cernea et Schmidt-Soltau, 2003.

La vision du Président Ravalomanana consistant à tripler la superficie des aires protégées à Madagascar coïncide, donc, avec un climat international plus engagé que jamais en faveur des aires protégées, mais aussi avec une période où les processus d'identification, de gestion et de gouvernance de celles-ci sont plus que jamais analysés et examinés minutieusement. Madagascar peut fortement bénéficier de la situation tout en contribuant à la construction d'une nouvelle approche à la conservation.

La situation à Madagascar et les choix possibles

Bien que la conservation de la biodiversité unique de Madagascar soit le but essentiel du système des aires protégées du pays, il est intéressant de noter que celles-ci peuvent aussi apporter une contribution majeure à l'atteinte d'autres objectifs, tels que :

- Le maintien du climat (local et global)
- La protection de la santé humaine
- La conservation du patrimoine culturel du pays et le renforcement de son identité culturelle
- L'utilisation durable des ressources naturelles pour le développement du pays et la répartition équitable des ses bénéfices
- L'engagement de la société civile dans la bonne gouvernance/ gestion efficace des ressources naturelles

Pour faire en sorte que tous ces objectifs se supportent mutuellement, il serait utile de procéder à une considération de quelques éléments de force et de faiblesse de la situation nationale.

Eléments de force

- Volonté politique claire pour la sauvegarde de la biodiversité
- Ressources financières et techniques à disposition grâce au PE III
- Des normes coutumières favorables à la conservation existent et protègent une partie du territoire et des ressources naturelles du pays
- La société civile urbaine bouge et commence à s'intéresser à la conservation
- Les transferts de gestion aux communautés (lois GELOSE), lorsqu'ils sont bien accompagnés, s'avèrent efficaces
- Le processus de régionalisation est en cours

Eléments de faiblesse

- L'information sur les initiatives de conservation n'est pas assez répandue
- Le cadre légal est en évolution constante, donc incertain pour beaucoup de citoyens
- Les normes locales de gestion des ressources naturelles sont affectées par les changements socioculturels en cours
- Les pouvoirs économiques existants ou émergents dans les pays se trouvent souvent en conflit avec les initiatives de conservation
- Les négociations sont lentes et complexes et il y a un risque de ne s'accorder que sur un « dénominateur commun minimum »

- L'exécution des initiatives de conservation sur le terrain est souvent douteuse (qui est vraiment capable d'exercer l'autorité? Qui en prend la responsabilité? Qui est disposé à rendre compte à qui?)
- Le suivi des activités de conservation est généralement limité

Principales normes nationales en vigueur

- Le COAP pour les Aires Protégées de l'ANGAP (2003), avec une timide ouverture sur les aires "volontaires"
- Trois arrêtés interministériels relatifs aux sites de conservation (2004) qui interdisent les activités commerciales forestières et minières dans ces sites et délimitent les zones forestières sensibles
- Plusieurs autres instruments législatifs, tels que la Charte de l'Environnement, la Stratégie Nationale de la Biodiversité, la Stratégie de Gestion Intégrée de la Zone Côtière, la loi GELOSE, les règlements MECIE, la législation forestière et minière et la réglementation des ressources nationales stratégiques.

Principales normes coutumières qui peuvent favoriser la conservation

- Le respect des *dina*, avalisés et sacralisés à travers des cérémonies collectives
- L'existence de forêts sacrées, espèces et arbres sacrés, îles sacrés, lacs et sources sacrés, etc.
- L'interdiction pour certains groupes de tuer ou de se nourrir de certaines espèces
- Les traditions de fermeture ou d'ouverture commune de la chasse, de la pêche où de la cueillette
- L'interdiction de certaines zones à la présence humaine
- La sacralisation des zones de sépulture des ancêtres
- Les règles d'usage de la terre, de l'eau et des autres ressources selon les patriarches et le conseil des sages

Les aires protégées existantes

Madagascar ne reconnaît de façon formelle qu'une petite partie des options d'aires protégées possibles, notamment trois des six catégories d'aires protégées de l'UICN, à savoir les catégories I, II et IV. Ces catégories s'appliquent à des Réserves Naturelles Intégrales, des Parcs Nationaux et des Réserves Spéciales dédiées à la protection d'habitats particuliers. De même, Madagascar reconnaît aujourd'hui formellement un seul type de gouvernance d'aire protégée, notamment la gouvernance par l'état, à travers un organisme paraétatique (association de droit privé reconnue d'utilité publique, régie selon une ordonnance de l'état et mandatée par l'état) : l'Association Nationale pour la Gestion des Aires Protégées (ANGAP). L'ANGAP agit selon le COAP (code des Aires Protégées ; loi 2001-005 du 11.02.03) et ses textes d'application.

A ce jour, il existe dans le pays 5 Réserves Naturelles Intégrales, 18 Parcs Nationaux et 23 Réserves Spéciales, pour un total de 1,7 millions d'hectares sous la protection directe de l'état, soit 3% de la superficie du pays. Six nouvelles aires protégées sont en cours de création : 3 pour le milieu terrestre et 3 pour le milieu marin côtier. L'ANGAP gère les APs selon des modèles de zonage réglés par le COAP et recherche des formes de partenariat avec d'autres acteurs. Il semble aussi que le terme « partenariat », qui est parfois appliqué dans le cas des aires protégées existantes, se réfère plus aisément aux ONGs capables d'apporter des

ressources financières et techniques qu'aux communautés locales. Des exemples d'aires protégées privées et surtout de nombreux exemples d'Aires du Patrimoine Communautaire existent dans le pays mais ils ne sont pas reconnus ou intégrés dans un système cohérent au niveau national ou régional.

Les initiatives récentes

A la suite de la déclaration du Président Ravalomanana à Durban, les forces nationales et internationales (ONGs, bailleurs) se sont organisées à la demande du Ministère de l'Environnement, des Eaux et Forêts pour répondre concrètement au défi. Deux nouveaux concepts en ont émergé, à savoir les « Sites de Conservation » et les « Territoires de Développement et de Conservation ». Les Sites de Conservation sont définis sur la base d'un ou de plusieurs objectifs spécifiques de conservation et attendent d'être gérés selon un système de zonage axé sur ces objectifs (au moins 25% de l'espace est censé constituer une « zone prioritaire de conservation »). Ils excluent toute exploitation commerciale minière et forestière ainsi que toute exploitation qui n'est pas passée par une étude d'impact environnemental, mais sont censés être gérés de façon plus participative que les aires protégées de l'ANGAP, permettant une jouissance des droits d'usage coutumiers.

A l'inverse des Sites de Conservation, les Territoires de Développement et de Conservation sont définis selon une vision et une échelle territoriale. Ils correspondent à un espace intercommunal à l'intérieur duquel un zonage définit les milieux axés sur la conservation du patrimoine naturel et les milieux axés sur l'usage multiple des ressources naturelles et le développement durable. Aucune activité économique n'est permise ou exclue *a priori* dans ces territoires, et un schéma d'aménagement territorial y est censé définir de façon participative le zonage de l'espace ainsi que les priorités des actions, la spatialisation des investissements, etc. Ce modèle s'apparente au modèle des Parcs Naturels Régionaux de France.

Au delà de la théorie concernant ces deux nouvelles propositions, un travail d'envergure a été mené pour identifier les endroits spécifiques où pourrait/ devrait se concrétiser l'extension des aires protégées. Heureusement, ce travail n'est pas parti de zéro. Pendant les années du PE I et du PE II, plusieurs zones prioritaires de conservation ont été identifiées et les parties prenantes principales ont été engagées dans des débats, des diagnostics et des analyses préliminaires et parfois même dans la planification d'activités spécifiques de conservation. En particulier, les initiatives AGERAS, GELOSE, de la Composante Biodiversité et de la Composante Conservation Marine et Côtière du PE II ont opéré dans ce sens.

Une liste de nouvelles aires protégées potentielles a été dressée par le groupe Vision Durban et inclut presque 8 millions d'hectares terrestres. Une autre liste d'écosystèmes aquatiques continentaux, marins et côtiers qui méritent d'être protégés a également été élaborée par le groupe Vision Durban. Ces listes de priorités nationales n'ont pas encore été approuvées comme finales et définitives¹⁶ par tous les acteurs. Une partie des écosystèmes terrestres et marins côtiers fait déjà l'objet d'initiatives de conservation (inventaires, recherche, communication sociale, partenariat entre acteurs, zonage, plans de gestion, etc.). Dans certains cas, les partenaires techniques épris de conservation ont encouragé des conventions reposant sur les coutumes traditionnelles (*dina*) et des contrats de gestion des ressources naturelles (p.ex., GELOSE, Gestion Communautaire des Forêts).

Dans les pages qui suivent, la grille d'analyse des aires protégées introduite précédemment est appliquée à la situation existante aujourd'hui à Madagascar (Figure 2) et aux extensions éventuelles du système avec les « Sites de Conservation » (Figure 3) et, ensuite avec les « Territoires de Conservation et de Développement » proposés (Figure 4).

¹⁶ En effet, il n'est pas très clair pour nous si les acquis du PE II ont été exhaustivement mis à profit dans la compilation de ces listes, mais le fait que les acteurs de PE II ont participé dans le processus nous fait bien penser.

Figure 2 : Les types et catégories d'Aires Protégées existant officiellement aujourd'hui à Madagascar

Type de Gouvernance	A. Aires Protégées Gérées par le Gouvernement			B. Aires Protégées en Gestion Participative (Cogestion)			C. Aires Protégées Privées			D. Aires du Patrimoine Communautaire	
	Ministère national ou Fédéral ou Agence Nationale en charge (ANGAP)	Ministère ou agence local ou municipale en charge	Gestion déléguée par le Gouvernement (p.ex. à une ONG)	Gestion transfrontalière	Gestion collaborative (plusieurs formes d'influence par plusieurs parties prenantes)	Gestion Conjointe (comité de gestion pluraliste)	Déclarées et gérées par des propriétaires en tant qu'individus ....	...par des organisations à but non lucratif (p.ex., ONGs, universités, etc.)	... par des organisations à but lucratif (p.ex., entreprises touristiques)	Déclarées et gérées par des Peuples Autochtones	Déclarées et gérées par des Communautés Locales
I -- Réserve naturelle Intégrale/ de nature sauvage											
II – Parc National (protection des écosystèmes et buts récréatifs)											
III – Monument Naturel											
IV – Aire de gestion des habitats ou des espèces											
V – Paysage terrestre ou marin protégé											
VI – AP de ressources naturelles gérées											




Légende:  = aires protégées existantes

Figure 3 : Les Aires Protégées à Madagascar + les opportunités ouvertes aux « Sites de Conservation » proposés

Type de Gouvernance Catégorie UICN (objectif de gestion)	A. Aires Protégées Gérées par le Gouvernement			B. Aires Protégées en Gestion Participative (Cogestion)			C. Aires Protégées Privées			D. Aires du Patrimoine Communautaire	
	Ministère national ou Fédéral ou Agence Nationale en charge (ANGAP)	Ministère ou agence local ou municipale en charge	Gestion déléguée par le Gouvernement (p.ex. à une ONG)	Gestion transfrontalière	Gestion collaborative (plusieurs formes d'influence par plusieurs parties prenantes)	Gestion Conjointe (comité de gestion pluraliste)	Déclarées et gérées par des propriétaires en tant qu'individus ....	...par des organisations à but non lucratif (p.ex., ONGs, universités, etc.)	... par des organisations à but lucratif (p.ex., entreprises touristiques)	Déclarées et gérées par des Peuples Autochtones	Déclarées et gérées par des Communautés Locales
I -- Réserve naturelle Intégrale/ de nature sauvage	Yellow	Blue	Blue		Blue	Blue	Blue	Blue	Blue		Blue
II – Parc National (protection des écosystèmes et buts récréatifs)	Yellow	Blue	Blue		Blue	Blue	Blue	Blue	Blue		Blue
III – Monument Naturel	Blue	Blue	Blue		Blue	Blue	Blue	Blue	Blue		Blue
IV – Aire de gestion des habitats ou des espèces	Yellow	Blue	Blue		Blue	Blue	Blue	Blue	Blue		Blue
V – Paysage terrestre ou marin protégé	Blue	Blue	Blue		Blue	Blue	Blue	Blue	Blue		Blue
VI – AP de ressources naturelles gérées	Blue	Blue	Blue		Blue	Blue	Blue	Blue	Blue		Blue

Légende:  = aires protégées existantes  = opportunités ouvertes les nouveaux « Sites de Conservation »

**Figure 4 : Les Aires Protégées à Madagascar + les opportunités ouvertes aux « Sites de Conservation » proposés
+ les opportunités ouvertes aux « Territoires de Développement et de Conservation » proposés**

Type de Gouvernance	A. Aires Protégées Gérées par le Gouvernement			B. Aires Protégées en Gestion Participative (Cogestion)			C. Aires Protégées Privées			D. Aires du Patrimoine Communautaire	
	Ministère national ou Fédéral ou Agence Nationale en charge (ANGAP)	Ministère ou agence local ou municipale en charge	Gestion déléguée par le Gouvernement (p.ex. à une ONG)	Gestion transfrontalière	Gestion collaborative (plusieurs formes d'influence par plusieurs parties prenantes)	Gestion Conjointe (comité de gestion pluraliste)	Déclarées et gérées par des propriétaires en tant qu'individus ....	...par des organisations à but non lucratif (p.ex., ONGs, universités, etc.)	...par des organisations à but lucratif (p.ex., entreprises touristiques)	Déclarées et gérées par des Peuples Autochtones	Déclarées et gérées par des Communautés Locales
I -- Réserve naturelle Intégrale/ de nature sauvage	Yellow	Blue	Blue		Blue	Blue	Blue	Blue	Blue		Blue
II – Parc National (protection des écosystèmes et buts récréatifs)	Yellow	Blue	Blue		Blue	Blue	Blue	Blue	Blue		Blue
III – Monument Naturel	Blue	Blue	Blue		Blue	Blue	Blue	Blue	Blue		Blue
IV – Aire de gestion des habitats ou des espèces	Yellow	Blue	Blue		Blue	Blue	Blue	Blue	Blue		Blue
V – Paysage terrestre ou marin protégé	Blue	Blue	Blue		Green	Green	Blue	Blue	Blue		Blue
VI – AP de ressources naturelles gérées	Blue	Blue	Blue		Green	Green	Blue	Blue	Blue		Blue

Légende: = aires protégées existantes = opportunités « Sites de Conservation » opportunités « Territoires de D&C »

De nouvelles options pour les catégories et les types de gouvernance des aires protégées

La proposition de mettre en oeuvre des Sites de Conservation et des Territoires de Développement et de Conservation à Madagascar offre des **options nouvelles** par rapport aux catégories d'aires protégées (« quelle gestion? ») ou à leurs types de gouvernance (« qui et comment on pourrait prendre en charge? »). Ces options sont en accord avec la déclaration du Président et ouvrent de nouveaux horizons pour Madagascar dont tous peuvent bénéficier d'exemples de référence dans d'autres pays.¹⁷

Par rapport aux catégories, voici quelques spécifications pour les catégories III, V et VI qui pourraient être introduites :

Catégorie	Objectif principal	Options pour Madagascar
Catégorie III	Aire protégée gérée principalement dans le but de préserver des éléments naturels spécifiques	Bien indiquée pour la protection des sites de petite taille, dont les sites sacrés gérés par les communautés locales. Il s'agit aussi d'une catégorie utile à la protection d'éléments géologiques particuliers, tels que les chutes d'eau ou les formations rocheuses uniques.
Catégorie V	Aire protégée administrée principalement dans le but d'assurer la conservation des paysages terrestres ou marins et les valeurs biologiques, esthétiques, culturelles et récréatives associées	Indiquée pour des sites de grande taille où le pays souhaite poursuivre à la fois le développement et la conservation. Les "Territoires de Développement et de Conservation" pourraient bien rentrer dans cette catégorie mais il sera important de bien comprendre leur « spécificité Malagasy », c'est à dire reconnaître quelles valeurs s'inscrivent à la fois en tant que patrimoine naturel et culturel du pays et peuvent être préservés <u>ensemble</u> sur ces sites. Plusieurs exemples d'aires protégées de Catégorie V existent dans le monde ¹⁸ et tandis que certains montrent le succès d'une approche flexible et taillée sur mesure au contexte, d'autres n'ont pas vraiment réussi à promouvoir la conservation de la biodiversité. Il faut accorder beaucoup d'attention à la mise en oeuvre de cette catégorie pour qu'elle soit efficace.
Catégorie VI	Aire protégée gérée principalement à des fins de conservation, avec intervention active au niveau de la gestion	Indiquée pour des sites où la gestion durable des ressources naturelle est menée de pair avec la préservation de la biodiversité. Certains "Sites de Conservation" pourraient rentrer dans

¹⁷ Murrieta et Pinzon Rueda, 1995; Brown et Kothari, 2002 ; UICN/CEESP, 2002 ; Beresford, 2003; Borrini-Feyerabend et Sandwith, 2003; UICN/CEESP, 2003; UICN/CEESP, 2004; Migliorini, 2000; Hadley, 2002.

¹⁸ Phillips, 2002.

		cette catégorie, mais il serait bien que Madagascar développe sa propre formulation et sa compréhension spécifique.
--	--	---

Le choix de la catégorie de gestion (objectifs de gestion) doit se faire à partir des enjeux de conservation de la biodiversité. « Les objectifs de gestion sont-ils compatibles avec la conservation de la biodiversité? » La réponse à cette question est bien plus importante et doit être considérée comme prioritaire par rapport aux réponses aux questions relatives à des activités particulières telles que « Pouvons-nous accepter l'exploitation du bois ou des produits forestiers non ligneux dans une aire protégée ? » Du point de vue de l'UICN, l'exploitation du bois ou des produits forestiers non ligneux et même des produits miniers n'est pas interdite *a priori* dans une aire protégée, en particulier dans les aires protégées de catégorie V et VI, mais cela ne veut pas dire pour autant que ces activités peuvent se révéler appropriées, et donc être acceptées. Il faut en effet étudier cas par cas si ces activités sont compatibles avec la conservation de la biodiversité dans l'aire protégée dans son complexe. Toute activité extractive représente une perte potentielle de biodiversité. La question clé, d'autre part, est de savoir si ces "pertes" sont réparables et minimales ou si elles ont un impact significatif sur la biodiversité de l'aire protégée dans son complexe. A ce propos, une planification au niveau du paysage est importante car elle permet une vision à large échelle et une combinaison optimale (synergies à la place des conflits) de diverses formes de gestion (protection stricte, gestion durable, exploitation commerciale intensive, etc.) sur le même territoire.¹⁹

Il reste, donc, à faire un choix par rapport à la durabilité et à l'impact attendu des activités, objet de notre considération. Une certaine mesure d'expérimentation peut être justifiée dans les aires protégées, en particulier quand on peut travailler sur de grandes extensions. Mais il n'est pas toujours nécessaire ni désirable d'inclure ces expérimentations dans les limites d'une « aire protégée ». Il pourrait être plus approprié de limiter l'aire protégée proprement dite et de prévoir certaines activités de développement dans une zone limitrophe (zone périphérique) qui, de toute façon, fait partie intégrante de la mosaïque du territoire. En d'autres termes, les valeurs de la biodiversité à conserver dans une aire protégée doivent être significatives. La valeur du label ne doit pas être réduite par une utilisation superficielle et excessive.

Par rapport à la gouvernance, voici encore quelques spécifications et considérations à propos des nouveaux types qui pourraient être introduits (type A au niveau sub-national, types B, C et D):

Type de gouvernance	Options pour Madagascar
A. Aires Protégées Gérées par le Gouvernement au niveau sub-national	<p>Dans le cadre de la régionalisation en cours dans le pays, il est bien possible d'imaginer des aires protégées gérées au niveau régional. Pourtant, il semble probablement plus intéressant de développer à ce niveau des situations de cogestion plutôt que des agences <i>ad hoc</i> sous le contrôle des Chefs des Régions. Pour le niveau sous régional (commune) voir ci-dessous par rapport au type D.</p> <p>Un autre cas éventuel est la « délégation de gestion » de la part du gouvernement national ou régional à une autre entité—par exemple une ONG—tout en maintenant dans les mains du gouvernement l'autorité la responsabilité et le devoir de rendre compte. Cette</p>

¹⁹ Forman et Godron, 1986;

	option pourrait bien être expérimentée au Madagascar du moment que le pays est bien peuplé en termes d'ONGs oeuvrant en faveur de la conservation de l'environnement.
B. Aires Protégées en Gestion Participative (Cogestion)	<p>Ce type de gouvernance est très répandu dans le monde, en particulier dans les pays dotés d'une solide expérience démocratique. Si Madagascar veut bien l'adopter, il faudra tâcher de regrouper les leçons apprises dans les pays où il a fait ses preuves. Il devra, par exemple, se soucier de l'organisation des parties prenantes avant la phase de négociation des accords (plans de gestion et initiatives complémentaires) et maintenir une bonne mesure d'ouverture et de flexibilité-- même sur le plan légal (gouvernance adaptative pour une gestion adaptative) pour que chaque contexte puisse exprimer son système de gouvernance le plus juste et le plus efficace.</p> <p>Dans le cas de Madagascar, il est difficile d'imaginer une aire protégée transfrontalière, mais il est pourtant possible d'imaginer des relations de coopération internationale avec d'autres pays d'Afrique australe et de l'Est par rapport aux aires protégées marines et aux espèces migratrices qui y vivent.</p>
C. Aires Protégées Privées	<p>Ici, Madagascar pourrait bien poursuivre et compléter la « timide ouverture » du COAP aux aires protégées volontaires. Il serait, d'autre part important d'inclure deux nouveaux points parmi les conditions et règles d'appellation « aire protégée ». Le premier point serait que l'appellation « aire protégée » ne se réfère qu'à des territoires et des ressources consacrés exclusivement à la conservation de la biodiversité. Cela signifie que pour une propriété privée, la vocation doit être inscrite sur le titre de propriété même et être contraignant non seulement pour le propriétaire actuel mais aussi pour les autres à venir. Le second point est que l'état vient à la rencontre de ces propriétaires et compense l'inscription sur le titre de propriété avec un dégrèvement fiscal ou une autre incitation efficace.</p>
D. Aires du Patrimoine Communautaire	<p>Ici le grand travail à faire est un travail de découverte tout en faisant énormément attention à ne pas détruire ce qu'on a encore la chance de trouver vivant sur le terrain. Il faudra faire preuve de finesse et d'intelligence pour reconnaître les Aires du Patrimoine Communautaire et les aider à se maintenir et se protéger efficacement. En particulier, la reconnaissance légale de ce type de gouvernance doit montrer une grande flexibilité. Certaines difficultés (p.ex., identité légale des communautés locales, reconnaissance de leurs systèmes traditionnels de gestion, sécurisation de l'accès aux ressources sous l'égide légal de l'Etat) pourraient être résolues en s'inspirant des concepts et des pratiques expérimentées avec la loi GELOSE. Cela devrait être valable soit par rapport aux ressources des zones terrestres ou des zones marines et côtières. D'autres difficultés devraient être résolues au fur et à mesure qu'elles se présenteront, si possible avec l'appui d'une équipe nationale ad hoc, incluant des professionnels ayant des connaissances en anthropologie, en histoire et en droit.</p> <p>Une mention particulière doit être faite à propos des peuples</p>

	<p>autochtones (« indigenes peoples »). En raison de notre connaissance limitée de la réalité anthropologique et historique du pays, il nous est difficile de déterminer s'il existe des peuples autochtones à Madagascar. Du fait qu'il s'agit d'une autodéfinition, il est en tous cas important de laisser cela à l'appréciation des populations concernées.</p> <p>En ce qui concerne les aires protégées au niveau des communes, elles pourraient bien être comprises comme Aires du Patrimoine Communautaires mais il y a des considérations à faire à cet égard. Les communes constituent une réalité sociale très récente à Madagascar et il est fort probable que le pays ne possède pas encore d'exemples concrets de gestion d'unités de conservation efficace à ce niveau. Les exemples d'APCs existantes sont plus probablement liés aux <i>fokonolona</i> et/ou aux structures de pouvoir traditionnel tels que les familles royales <i>mpanjaka</i>. Des APCs nouvelles pourraient donc être gérées par les communes, mais les APCs relativement anciennes devraient continuer à être gérées par les institutions traditionnelles. Assigner d'office leur gouvernance au niveau de la commune ou d'une structure administrative inter-communal comme les OPCIs (Organismes Publics de Coopération Intercommunales) équivaldrait, très probablement, à les détruire.</p>
--	--

Le choix du type de gouvernance doit se faire à partir de l'histoire et des capacités existantes. « Les institutions en place sont-elles là depuis longtemps ? Est-ce qu'elles sont légitimes aux yeux de la société? Ont-elles assuré une bonne gouvernance de la biodiversité jusqu'à maintenant ? Est-ce qu'elles ont la capacité de continuer à bien l'assurer? » Si la réponse à ces questions est oui, il sera injustifié et inefficace de s'interposer... Toutefois, il est toujours utile d'entrer dans les détails à propos de questions de « bonne gouvernance », par exemple à propos de la répartition des coûts et des bénéfices de la conservation, de la transparence des décisions et de la possibilité de participer. Tout cela peut être évalué et éventuellement amélioré. En outre, être performant par rapport à la biodiversité, c'est à dire avoir su la conserver peut être dû aux conditions particulières qui l'entourent, susceptibles de changer. Il est toujours utile de renforcer les chances des institutions de répondre aux nouveaux défis.

Par rapport aux nouvelles aires protégées, le moment crucial dans lequel la légitimité sociale se crée est le processus de création de l'aire protégée. Si ce processus est perçu comme logique et juste, et s'il donne à tout le monde la chance de s'exprimer, il est bien plus facile de faire respecter les règles de gestion de l'aire protégée, quel que soit son type de gouvernance.

Des options au processus de choix

Un large éventail d'options est donc offert à Madagascar dans ses efforts d'opérationnaliser la vision du Président Ravalomanana. Mais une décision importante doit être prise en amont de ces options, c'est à dire, « qui et comment devrait choisir parmi les options? ». Du point de vue de l'après Durban, Kuala Lumpur et Bangkok il semble clair que ce processus de choix devrait:

- se situer *au niveau de paysage/ territoire*
- être *flexible et taillé sur mesure au contexte*
- bénéficier des *données* (scientifiques et des connaissances locales) *d'excellente qualité*
- se faire *de façon transparente et participative*.

Avant d'entrer dans des discussions internes par rapport à la « valeur » en tant qu'aire protégée du modèle « Site de Conservation » vis-à-vis du modèle « Territoire de Développement et de Conservation » vis-à-vis des aires protégées de l'ANGAP, il faudrait comprendre clairement quel type de processus favoriserait une plus grande légitimité sociale de la bonne gestion du territoire, aires protégées incluses. Un bon processus participatif au niveau du paysage/ territoire devrait comprendre une analyse de ses valeurs et ses vocations écologiques, anthropologiques et économiques, ainsi que de ses problèmes et opportunités clés selon les meilleures données disponibles. Ensemble avec les acteurs qui représentent les forces vives de la société, il devrait ensuite identifier et spatialiser les priorités sensibles pour le développement et la conservation. En d'autres termes, il devrait conduire à un accord social sur les sites et les ressources à conserver, les objectifs de gestion (catégories) et les types de gouvernance les plus appropriés et les acteurs sociaux les plus indiqués pour en assumer la responsabilité.

C'est à ce propos qu'on peut reprendre en considération les acquis du PE II. Malgré leurs limites, les programmes AGERAS, Biodiversité, Conservation Marine-Cotière et GELOSE du PE II ont fait l'expérience des processus participatifs de gestion du territoire dans plusieurs régions du pays, et ce, en gardant en tête les atouts et les limites de la « spécificité Malagasy ». Bâtir sur ces expériences et ne pas gaspiller les acquis semble être dans l'intérêt de tout le monde. En général, il faudra veiller à que le système d'aires protégées du pays s'inscrive dans le cadre des schémas d'aménagement du territoire et que ces derniers se fondent sur la compréhension des vocations écologiques des milieux.

Nous donnons ci-dessous un certain nombre de **questions** qui peuvent aider les acteurs les plus directement intéressés à choisir parmi les options existantes et à les traduire dans la pratique. Ces questions nous ont aidé à structurer la discussion pendant des réunions du groupe Vision Durban et d'autres, mais elles sont toujours d'actualité, aussi car les réponses à ces questions peuvent bien évoluer avec le temps.

Questions sur le système d'APs

- Voulez-vous développer un système d'aires protégées à Madagascar qui comprend le réseau national de l'ANGAP mais profite aussi d'un plus large éventail de catégories et de types de gouvernance?
- Est-ce qu'un tel système serait approprié et "faisable" à Madagascar? Est-ce que le pays possède des expériences de terrain sur lesquelles bâtir un tel système?
- Y a-t-il des exemples de monuments naturels qui méritent d'être conservés ?
- Y a-t-il des paysages/ territoires qui allient nature et culture, contribuent au maintien de la biodiversité et sont représentatifs de l'identité du pays ?
- Y a-t-il des expérimentations de terrain qui apportent des indications claires à propos de la durabilité de certains types et conditions d'exploitation des ressources naturelles ?
- Y a-t-il des exemples d'Aires du Patrimoine Communautaire ?
- Y a-t-il des propriétaires privés intéressés à la conservation ?
- Y a-t-il des systèmes de concertation sociale autour des grandes questions de développement et de conservation qui pourraient évoluer en tant qu'institutions de cogestion? Est-ce que de tels systèmes ont été promus par le PE I et le PE II ? Si oui, quelles institutions sont aujourd'hui les gardiens et les promoteurs de ces expériences ?
- A votre avis, qu'est-ce que le Président Ravalomanana veut conserver à Madagascar :
 - ✓ 6 millions d'hectares de zones terrestres et humides et 2 millions de zones marines ?
 - ✓ 5 millions d'hectares de zones terrestres et 1 million d'hectares de zones marines?
 - ✓ 4 millions d'hectares de zones terrestres et 2 millions d'hectares de zones marines?
- Quelle interprétation vous semble plus proche à assurer que les 10% du territoire national restent sous protection ?
- Quelle interprétation vous semble mieux respecter le principe de précaution ?
- Quelle interprétation vous semble mieux permettre une mesure d'expérimentation sur le terrain, nécessaire pour faire évoluer et mûrir le système ?

Questions sur le statut juridique

- Quel type de statut juridique pour les APs permettrait de développer un système cohérent et performant d'APs à Madagascar?
- Si vous pensez que les normes existantes peuvent être améliorées, serait-il mieux de:
 - ✓ apporter des modifications au COAP ?
 - ✓ développer un cadre légal plus large qui comprendrait le COAP pour les APs de l'ANGAP mais aussi d'autres normes spécifiques pour les APs régionales, les APs gérées par d'autres acteurs (p.ex., des ONG) sous délégation de l'état, les APs co-gérées, les APs privées, les APs gérées par les communautés locales, et lequel de tous ces types de gouvernance couvrirait toutes les catégories de gestion possibles ?
- Dans l'élaboration d'un nouveau statut juridique pour les APs du pays, serait-il utile de prendre en considération les expériences et les statuts juridiques d'autres pays ? Si oui, comment y procéder ?

Questions sur « la spécificité Malagasy »

- Comment mettre en valeur la « spécificité Malagasy » dans le développement d'un système d'APs (et cadre juridique y afférent) à Madagascar?
- Quels écosystèmes vous semblent représentatifs du pays ? Est-ce qu'ils sont tous sous une quelconque forme de conservation ?
- Quels types d'interaction entre nature et culture vous semble être « représentatifs » du pays ? En d'autres termes, quelles valeurs bio-culturelles intégrées contribuent à la fois à l'identité de Madagascar et à la conservation de sa biodiversité et qu'il vaut donc la peine de sauvegarder de façon active?
- Est-ce que le pays possède des Aires du Patrimoine Communautaires comprenant des valeurs biologiques et culturelles importantes ? Un inventaire de ces APCs serait-il utile ? Quelles précautions doivent être prises pour que cet inventaire ne porte pas préjudice aux réalités sociales qu'il est censé identifier ? Qui pourrait travailler à cet inventaire ?
- Le pays possède-t-il des institutions caractéristiques ou des moyens et outils typiques de gouvernance (p.ex., les *dina*) utiles à la conservation ?
- Par rapport à l'exploitation durable des ressources naturelles, est-ce que Madagascar peut mettre en pratique les leçons apprises sur le terrain et des « sites démonstratifs » ?

Questions sur le processus

- Quelles sont, à votre avis, les étapes clés d'un processus qui développerait un système d'APs cohérent et efficace à Madagascar ?
- Comment le pays pourrait-il concilier au mieux la légitimité sociale et la légalité de ce système ?
- Quels principes fondamentaux devraient servir de guide le long de ce processus ?
- Quels seront les rôles à jouer et les activités à mener à niveau national ? Au niveau régional ? Au niveau local ?
- Serait-il utile de prendre en considération dans ce processus les expériences et les leçons apprises à Madagascar pendant le PEI et le PE II ? Si oui, quelles expériences et leçons apprises en particulier ?
- Serait-il utile de prendre en considération dans ce processus les expériences et les leçons apprises par d'autres pays ? Si oui, comment y procéder ?

Questions sur les capacités

- Quelles capacités devraient être en place pour le développement d'un système d'APs cohérent et efficace à Madagascar ?
- Comment le pays pourrait-il bénéficier au mieux des acquis du PE I et PE II et de la régionalisation en cours ?

- Quels types de données devraient être maintenant collectées pour permettre, à terme, l'évaluation de l'efficacité de gestion et de la bonne gouvernance des composantes du système national d'aires protégées?

Conclusions et recommandations

Au nom de l'UICN, nous saluons l'engagement du gouvernement Malagasy à vouloir conserver la biodiversité du pays par l'augmentation de ses aires protégées, en harmonie avec les définitions de l'UICN (aire protégée, catégories, gouvernance) et les indications du Programme de Travail sur les Aires Protégées de la CBD.

L'UICN est heureuse d'appuyer les efforts de Madagascar par le biais de sa Commission Mondiale des Aires Protégées—WCPA²⁰ et sa Commission des Politiques Environnementales, Économiques et Sociales—CEESP.²¹ Sa Commission des Lois Environnementales—CEL²² pourrait aussi être impliquée.

Notre première mission d'appui pour le compte des Commissions CEESP et WCPA était d'assurer un appui technique à propos des enjeux relatifs aux objectifs de gestion et aux types de gouvernance pour les nouvelles aires protégées à mettre en place dans le pays. Cet appui s'est déroulé sur le terrain à travers plusieurs réunions avec des membres du groupe « Vision Durban », du Comité Pêche Environnement du PE III, du Comité Conjoint du PE III et des nombreux acteurs dans les régions de Tulear et du Menabe, où nous avons pu visiter des sites marins et terrestres censés être compris dans le nouveau système d'aires protégées. L'appui s'est conclu par un rapport détaillé que nous avons présenté au groupe « Vision Durban » et au Comité Conjoint du PE III en session conjointe, suivi d'un long débriefing particulier avec le Ministre de l'Environnement, Monsieur Charles Sylvain Rabotoarison.

Ce rapport offre de façon synthétique et, nous l'espérons, directement utilisable, une analyse de la situation et plusieurs indications et outils.²³ Il comprend une série de **définitions** conceptuelles et une **grille de référence** combinant différents types de gouvernance avec les six catégories d'aires protégées de l'UICN. Le rapport illustre les **options** offertes à Madagascar avant de présenter au groupe Vision Durban et au Comité Conjoint du PE III une série de **questions** utiles pour planifier les initiatives à venir.

Nous aimerions terminer ce rapport avec les **recommandations** suivantes :

- Développer à Madagascar un **système national d'aires protégées**²⁴ selon l'article 8a de la Convention sur la Diversité Biologique et selon la définition d'aire protégée de l'UICN (but premier de la conservation de la biodiversité). Le « système » permettrait d'avoir une vision stratégique d'ensemble et de mieux définir les priorités nationales, les composantes et les relations de complémentarité entre elles, les rôles des différents acteurs, les opportunités à suivre et les problèmes à éviter. Le système permettrait en outre de mettre plus facilement en relation la conservation des zones terrestres, côtières et marines. Le système donnerait enfin l'occasion d'identifier et « d'adopter » de façon explicite un certain nombre de principes de base, tels que précaution, équité, participation, subsidiarité, transparence, imputabilité.
- Dans le système national d'aires protégées, utiliser un **éventail de catégories (objectifs de gestion) et de types de gouvernance** selon la classification de l'UICN, y compris les catégories III (Monument Naturel), V (Paysage Protégé) et VI (Aire Protégée

²⁰ <http://www.iucn.org/themes/wcpa/>

²¹ <http://www.iucn.org/themes/ceesp/>

²² <http://www.iucn.org/themes/law/cel01.html>

²³ Voir aussi la section sur Références et Outils

²⁴ Davey, 1998.

d'Utilisation Durable) ainsi que les « Aires du Patrimoine Communautaire » et la co-gestion en tant que types de gouvernance.

- Examiner les éléments critiques de la “**spécificité Malagasy**” du système national d'aires protégées, en particulier pour les éventuelles catégories V et VI, les Aires du Patrimoine Communautaire et les aires protégées en co-gestion. Cela implique un travail de base au niveau des écosystèmes représentatifs du pays, leur évolution historique et leurs « vocations » spécifiques, ainsi qu'une analyse approfondie sur les interactions entre biodiversité et communautés humaines. Il semble tout aussi crucial d'identifier les caractéristiques du terroir liées à l'identité culturelle Malagasy et donc constitutives du patrimoine local, régional ou national. C'est par rapport à ces caractéristiques que la catégorie V pourrait mieux se situer, que plusieurs Aires du Patrimoine Communautaire pourraient être identifiées,²⁵ et que des indications importantes émergeraient par rapport aux méthodes les plus appropriées à utiliser dans les processus de co-gestion.
- Interpréter la vision du Président Ravalomanana selon le « principe de précaution ». La déclaration du Président prévoit de tripler la superficie des aires protégées du pays. A notre avis, cela devrait signifier **6 millions d'hectares de territoire terrestre protégé** (y compris les zones humides terrestres) et **2 millions d'hectare d'aires protégées en environnement marin et côtier** (y compris les zones humides côtières). Nous proposons cette interprétation de la déclaration du Président car il nous semble que l'idée de protéger les 10 % de la surface terrestre du pays était implicite dans son engagement et bien en accord avec l'appel de l'UICN aux pays du monde, de bien vouloir dédier le 10% de leur territoire à la conservation.²⁶ Il nous semble aussi que cela permettrait plus facilement d'adopter et d'expérimenter un éventail d'approches novatrices. Ces dernières seraient particulièrement importantes en milieu forestier où l'utilisation durable des produits ligneux et non ligneux pourrait mettre un frein au défrichement des cultures à bas rendement,²⁷ et dans le contexte marin côtier où Madagascar, avec le troisième récif corallien au monde par extension, devrait pouvoir développer ses ressources de manière profitable, efficace et durable.
- **Si la proposition de 6 millions d'hectares de territoire terrestre protégé est retenue, permettre une approche de gestion flexible et expérimentale dans une partie des nouvelles aires protégées.** Par exemple, on pourrait considérer la désignation en temps plus rapide de 5 millions d'hectares terrestres et la désignation différée et conditionnelle du million d'hectares restant. Ce dernier pourrait être conditionné aux résultats de gestion qui devraient pouvoir assurer le maintien de la biodiversité. Un vif débat a aujourd'hui lieu à Madagascar à propos de la permission d'utiliser des ressources naturelles à des fins commerciales, bien que limitées et réglementées, à l'intérieur d'une aire protégée.²⁸ Les catégories de l'UICN ne posent pas des restrictions absolues sur ces activités, en particulier à propos des catégories de gestion V et VI et quand ces activités sont menées sur une portion limitée de l'aire protégée. Le point crucial est, en tous cas, le maintien de la biodiversité sur le site et non pas les activités permises ou interdites. Nous proposons donc que les « Territoires de Développement et de Conservation » soient autorisés à bien mener des activités expérimentales, avec ouverture à la commercialisation des ressources naturelles, mais qu'ils ne reçoivent pas tout de suite le label d' « aire protégée ». Toutefois, ceci devrait bien être possible après avoir démontré que l'exploitation commerciale limitée est tout à fait compatible avec le maintien de la biodiversité.

²⁵ Voir par exemple Tengö *et al.*, 2005.

²⁶ UICN, 1994

²⁷ WWF, 2005.

²⁸ Pollini and Belvaux, 2004.

- Mettre en marche au plus vite un **inventaire** des terroirs, des ressources et des communautés qui identifient les **Aires du Patrimoine Communautaire** (APCs) qui existent encore dans le pays. Les APCs comprennent des “écosystèmes naturels ou modifiés, qui incluent une biodiversité significative, des services écologiques conséquents et des valeurs culturelles, conservés de façon intentionnelle et volontaire par des peuples autochtones ou des communautés locales, sédentaires et mobiles, à travers des règles coutumières ou tout autre moyen efficace...”.²⁹ Leurs caractéristiques sont : un lien fort entre communautés et biodiversité ; la capacité des communautés à gérer la zone ; et l’efficacité de leur gestion. L’inventaire devrait être mené sans altérer ou déranger les APCs et sous le contrôle des communautés concernées. Au mieux, il serait accompagné par des initiatives de recherche-action participative (exercices de délimitation, cartes, histoire locale, inventaire de la biodiversité, éléments fondateurs du paysage, appellations, croyances, pratiques, règles, droits coutumiers et légaux, etc.). Les systèmes traditionnels de gestion par les communautés devraient être strictement respectés et la reconnaissance officielle de leurs contributions à la conservation devrait se faire dans les termes qu’eux-mêmes auront identifiés. Si ces communautés le désirent, leurs APCs pourraient ensuite être sécurisées et reconnues dans le système national d’APs. Le jugement sur l’existence des peuples autochtones à Madagascar devrait être laissée à l’appréciation des dites peuples.
- Examiner les “**Sites de Conservation**” et les “**Territoires de Développement et de Conservation**” identifiés à ce jour et évaluer les options en termes de catégorie, type de gouvernance, zonage interne et dénomination qu’ils pourraient adopter en tant qu’aires protégées. Utiliser si nécessaire la dimension temporelle (désignation différée et conditionnelle) pour accommoder des cas spécifiques et des initiatives expérimentales, comme mentionné plus haut.
- Développer un **cadre juridique global** pour le système d’aires protégées de Madagascar, qui inclut en partie ou en totalité le COAP existant, mais qui ne soit pas limité à ce dernier. Ce cadre devrait aussi se référer aux aires protégées marines, en tenant compte de leur spécificité et des règles particulières qu’elles exigent, et en collaboration avec le Ministère de la Pêche.³⁰ Le cadre devrait être développé en vue des leçons apprises dans différents autres pays. Par exemple, Madagascar pourrait fort profiter de l’expérience de l’Australie en ce qui concerne le zonage des aires protégées marines et côtières qui est très complexe pour les systèmes de récifs coralliens d’énorme extension géographique caractéristiques des deux pays. En général, le cadre juridique devrait focaliser sur des questions de processus et laisser aux institutions qui gouvernent chaque aire protégée une bonne marge de manœuvre pour identifier les parties prenantes qui devraient être impliquées et pour formuler le zonage, les règles de gestion des différentes zones, les sanctions relatives aux infractions, etc.
- Développer ce cadre juridique global de **façon interactive avec le processus sur le terrain** qui accompagne la mise en place des aires protégées. Cela pourrait se faire sous un cadre juridique intermédiaire « souple » qui permettrait l’expérimentation sur le terrain d’un éventail d’APs accompagnés par différentes institutions et opérateurs. En cela, il faut veiller à ce que la catégorie V ne devienne pas une “catégorie basket”, regroupant tout ce qui ne trouve nulle place ailleurs. La mise en place d’incitations économiques (p.ex., appui à l’octroi des labels de « commerce équitable » et écologiquement sain pour l’exportation des produits à l’étranger) pourrait beaucoup aider. Vu l’importance de la **loi GELOSE** à Madagascar, il serait crucial d’examiner comment cette loi pourrait être

²⁹ Borrini-Feyerabend *et al.*, 2004a ; UICN/CEESP, 2002; UICN/CEESP, 2003; UICN/CEESP, 2004.

³⁰ Kelleher, 1999; Roberts et Hawkins, 2000; Mascia, 2001; Brown *et al.*, 2001; Staub et Hatzios, 2003; Wilkinson *et al.*, 2003; Pomeroy *et al.*, 2004.

utilisée pour sécuriser les Aires du Patrimoine Communautaire terrestres, marines et côtières.³¹

- Prêter attention à la **qualité du processus sur le terrain** qui accompagnera la mise en place (et/ ou la reconnaissance légale) des nouvelles composantes du système d'APs dans le pays et qui seul peut engendrer la **légitimité sociale**. Ce processus pourrait s'inspirer d'un certain nombre de principes fondamentaux, à savoir :
 - Le principe de **précaution**³² (en vue d'un danger important et irréversible de perte de biodiversité, exiger de toute activité de développement de démontrer que son impact sera négligeable)
 - Les principes d'**équité**³³ (négocier des accords avec les parties prenantes en visant le partage équitable des bénéfices et des coûts de la conservation)
 - Le principe de **participation**³⁴ (informer les parties prenantes, respecter leurs perspectives et leurs besoins, les impliquer dans le diagnostic et la prise de décision)
 - Le principe de **subsidiarité**³⁵ (assigner l'autorité et la responsabilité de la gestion aux institutions possédant les capacités nécessaires et qui se trouvent au niveau le plus proche des ressources naturelles)
 - Les principes de **transparence, de responsabilité décisionnelle et d'imputabilité**³⁶

Pour que ce processus puisse être qualifié de « participatif », il doit inclure l'**appréciation de la complexité**³⁷ des situations sur le terrain où les enjeux de conservation se mêlent aux enjeux historiques, socioculturels, politiques et économiques, et la facilitation d'une **réelle négociation** autour du partage des coûts et des bénéfices de la conservation,³⁸ au delà de la planification top-down, de la consultation paternaliste des parties prenantes ou de la cooptation sans conviction des acteurs locaux. Malheureusement, les « nouveaux élus » de la décentralisation ou les « institutions locales » promues par les bailleurs sont encore rarement crédibles.

- Utiliser dans le processus des **méthodes et des outils cohérents**³⁹ et éprouvés, en particulier par rapport à la communication sociale (p.ex., radios rurales, théâtre itinérant interactif) et à la gouvernance participative (p.ex., SIGs à plusieurs niveaux, diagnostic participatif et développement d'une vision commune de l'avenir souhaité, contrats liant les responsabilités de gestion avec les avantages de certains programmes de développement, suivi et évaluation participatifs).⁴⁰

³¹ Est-ce que SAGE—peut être avec l'appui de l'UICN, pourrait opérer pour cela ?

³² Connie, 2004.

³³ Ce besoin d'équité dans un cas spécifique à Madagascar est analysé par Ferraro, 2002. Pour une analyse plus générale voir Brechin *et al.*, 2003.

³⁴ Voir Borrini-Feyerabend *et al.*, 2004a et 2004b.

³⁵ Voir, par exemple, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/a27000.htm>

³⁶ Ces principes balanceraient la subsidiarité. Une large diffusion de l'information sur les aires protégées devrait être promue. Voir Graham *et al.*, 2003.

³⁷ Voir, par exemple, Kull (2002) et Réau (2002).

³⁸ Borrini-Feyerabend *et al.*, 2004b.

³⁹ A ce propos il nous semble important de moderniser et harmoniser les outils de conservation dans le pays. Le Manuel de Planification des Parcs Nationaux de Madagascar, par exemple, est un guide pour les gestionnaires qui, dans la totalité de ses 70 pages, prête attention à la population humaine seulement en tant que sources de pressions et « menaces » pour la conservation. Il est évident que, sur la base de ce manuel, les relations entre gestionnaires des aires protégées et parties prenantes locales sont destinées à être conflictuelles et tendues. L'attitude qui se cache derrière cette approche, qui se prétend « scientifique », est incompatible avec la gouvernance participative.

⁴⁰ Borrini-Feyerabend *et al.*, 2004b.

- Inclure dans le processus des activités de **renforcement des capacités** de plusieurs acteurs⁴¹, dont les capacités en bonne gouvernance⁴² des opérateurs de l'ANGAP et de la récupération/ restauration/ légitimation des capacités des communautés locales (connaissances, croyances, savoir faire, ressources, institutions locales⁴³) à fin de conservation. Cela bénéficierait énormément aux échanges et aux voyages d'étude au niveau national et international.
- Inclure le système d'APs dans des **schémas d'aménagement du territoire** liés aux programmes de développement durable au niveau régional et à la stratégie nationale pour la réduction de la pauvreté. Ces schémas doivent essentiellement être **compatibles avec les vocations écologiques des milieux**.⁴⁴ Ils devraient aussi respecter leurs valeurs et vocations anthropologiques et économiques et impliquer la participation de toutes les **"forces vives" de la société Malagasy**.
- Profiter des **acquis du PE II**. L'inventaire, la compilation et l'analyse des travaux de diagnostic et de planification participative qui ont été menés à bien dans le passé, en particulier par rapport aux zones prioritaires de conservation au niveau régional, doivent être **mis en valeur** dans le développement d'un système efficace d'aires protégées.⁴⁵ Assurer que la **valeur économique des APs** soit proprement évaluée pour les APs existantes et celles à venir⁴⁶ et, en particulier, pour les APs marines et côtières. Ces dernières devraient être considérées en relation étroite avec la Stratégie Nationale de Lutte contre la Pauvreté, visant une **répartition plus équitable des bénéfices** de la pêche entre pêcheurs industriels et pêcheurs artisanaux aussi en passant par l'institution d'aires protégées marines.
- Inclure les APs de Madagascar dans la **Base de Données Mondiale des Aires Protégées**, en commençant par une révision des données actuelles⁴⁷ qui, dans certains cas, bénéficieraient d'une correction. Par la même occasion, il serait aussi utile de revoir la catégorisation des aires protégées existantes (le nom de Parc National⁴⁸ a parfois joué un rôle plus important dans le choix de la catégorie que non l'objectif principal de gestion). A noter que maintenant les dimensions limites pour qu'une aire protégée soit acceptée en tant que telle sont en voie de révision. In n'y auras plus de dimensions limites, en effet, et toutes les aires protégées seront incluses.
- Prévoir dès le début du système d'APs à Madagascar la collecte des données qui permettront de suivre, d'évaluer et d'améliorer⁴⁹ le long du processus l'efficacité de la gestion des APs (**gestion adaptative**) et leur bonne gouvernance (**gouvernance adaptative**).

⁴¹ Resolve, 2005.

⁴² Abrams *et al.*, 2003.

⁴³ Gadgil *et al.*, 1993; Stevens, 1997; Posey, 1999; Murphree, 1991; Kothari, 2004; Ramiarison et Razafindrakoto, 2004; Rakotoniaina et Durbin, 2004.

⁴⁴ Lors de la visite sur le terrain pendant notre mission, nous avons pu en noter un exemple. Dans la commune de Bamanonga (Menabé), aller au dehors de la vocation écologique du milieu— c'est-à-dire produire du riz et de la canne à sucre sous irrigation dans un environnement semi-aride à vocation pastorale— est en train de détruire l'habitat des baobabs spectaculaires (*Adansonia grandidieri*). Avec cela c'est la vocation touristique de la zone qui est en train d'être sabotée à jamais.

⁴⁵ Ici aussi, est-ce que SAGE pourrait opérer?

⁴⁶ Carret et Loyer, 2003.

⁴⁷ Stolton *et al.*, 2003.

⁴⁸ Le nom « Parc National » sera très probablement éliminé des catégories de l'UICN. La catégorie II resterait celle dédiée à la conservation des écosystèmes.

⁴⁹ Stolton *et al.*, 2003 ; Abrams *et al.*, 2003.

Références et outils

- Abrams, P., G., Borrini-Feyerabend, J. Gardner et P. Heylings, *Evaluating Governance. A Handbook to Accompany a Participatory Process for a Protected Area*, manuscript, Parks Canada et CMWG/ TILCEPA, 2003.
- Anonyme, *Financing Protected Areas: Guidelines for Protected Area Managers*, UICN, Gland (Suisse), 2002. http://www.UICN.org/themes/wcpa/pubs/pdfs/Financing_PAs.pdf
- Bennett, A.F., *Linkages in the Landscape: the Role of Corridors and Connectivity in Wildlife Conservation*, UICN, Gland (Suisse) et Cambridge (UK), 2003.
- Beresford, M. (ed.), *Parks 13(2)*, numéro spécial sur Category V Protected Areas, 2003.
- Bishop, K., N. Dudley, A. Phillips et S. Stolton, *Speaking a Common Language*, University of Cardiff et UICN, Cardiff (UK) et Gland (Suisse), 2004. ([sommaire disponible en Français](#))
- Borrini-Feyerabend, G., “Governance of protected areas, participation and equity” en Secretariat of the Convention on Biological Diversity (SCBD), *Biodiversity Issues for Consideration in the Planning, Establishment and Management of Protected Area Sites and Networks*, SCBD, Montreal (Canada), 2004.
- Borrini-Feyerabend, G. et T. Sandwith, (eds.), *Parks 13(1)*, numéro spécial sur Conservation Partnerships in Africa, 2003. www.iucn.org/themes/ceesp/Publications/TILCEPA/Editorial-13_1.pdf
- Borrini-Feyerabend, G., A. Kothari et G. Oviedo, *Indigenous and Local Communities and Protected Areas. Towards equity and enhanced conservation*, UICN/WCPA Best Practice Series, 11, Gland (Suisse) et Cambridge (UK), 2004a. <http://www.iucn.org/themes/wcpa/pubs/pdfs/guidelinesindigenouspeople.pdf>
- Borrini-Feyerabend, G., M., Pimbert, M.T. Farvar, A. Kothari et Y. Renard, *Sharing Power – Learning by Doing in Co-management of Natural Resources throughout the World*, IIED et UICN/CEESP/CMWG, Ed. Cenesta, Teheran, 2004b.
- Brechin, S.R., P.R. Wilshusen, C.L. Fortwangler et P. West, *Contested Nature – Promoting International Biodiversity with Social Justice in the Twenty-first Century*, State University of New York Press, Albany (USA), 2003.
- Brown, K., E. Tompkins et W. N. Adger, *Trade-off Analysis for Participatory Coastal Zone Decision Making*, UEA, Norwich (UK), 2001. <http://www.uea.ac.uk/dev/publink/brown/analysis.pdf>
- Brown, J. et A. Kothari (eds.), *Parks 12 (2)*, numéro spécial sur Local Communities and Protected Areas, 2002.
- Brown, J., N. Mitchell et M. Beresford, *The Protected Landscape Approach. Linking nature, culture and biodiversity*. IUCN, Gland (Switzerland) and Cambridge (UK), 2005.
- Burgess, N., J. d’Amico Hales, E. Underwood et E. Dinerstein, *Terrestrial Ecoregions of Africa and Madagascar. A conservation assessment*, Island Press, Covelo (California, USA), 2004.
- Carret, J.C. et D. Loyer, “Madagascar protected area network sustainable financing. Economic analysis perspective”, report pour la Banque Mondiale, 2003. http://www.banquemondiale.org/mg/docs/durban_2003_english.pdf
- CBD (Convention sur la Diversité Biologique), Programme de Travail sur les Aires Protégées, COP 7, Kuala Lumpur, Février 2004. <http://www.biodiv.org/decisions/default.aspx?m=COP-07&id=7765&lg=0>
- Cernea, M. et K. Schmidt-Soltau, “The end of forcible displacements? Conservation must not impoverish people”, *Policy Matters*, 12:42–51, 2003.
- Conseil de l’Europe, La Convention Européenne du Paysage, 2000. http://www.coe.int/T/F/Coop%E9ration_culturelle/Environnement/Paysage/

- Davey, A.G., National System Planning for Protected Areas, WCPA Best Practice Protected Areas Guidelines Series no.1, IUCN, Gland (Suisse) et Cambridge (UK), 1998.
http://www.IUCN.org/themes/wcpa/pubs/pdfs/Nat_Sys_Planning.pdf
- Ervin, J., *WWF Rapid Assessment and Prioritisation of Protected Area Management (RAPPAM) Methodology*, WWF, Gland (Suisse), 2003.
<http://www.panda.org/downloads/forests/rappam.pdf>
- Ferraro, P.J., “The local costs of establishing protected areas in low income nations: Ranomafana National Park, Madagascar”, *Ecological Economics*, 43: 261-275, 2002.
- Forman, R.T.T. et M. Godron, *Landscape Ecology*, John Wiley and Sons, New York (USA), 1986.
- Gadgil, M., F. Berkes et C. Folke, “Indigenous knowledge and biodiversity conservation”, *Ambio*, 22(2/3):151-156, 1993.
- Graham, J., B. Amos and T. Plumptre, *Governance Principles for Protected Areas in the 21st Century*, Institute of Governance and Parks Canada, 2003.
- Hadley, M. (ed.), *Biosphere Reserves. Special places for people and nature*, MAB UNESCO, Paris, 2002.
- Hamilton, L. et L. McMillan (eds.) *Guidelines for Planning and Managing Mountain Protected Areas*, IUCN, Gland (Suisse) 2004.
<http://www.IUCN.org/themes/wcpa/pubs/pdfs/mountainPAguide-screen.pdf>
- Hansen, L. J., J. L. Biringer et J. R. Hoffman, *Buying Time: A Users' Manual for Building Resistance and Resilience to Climate Change in Natural Systems*, WWF, Washington DC, 2003. http://www.worldwildlife.org/forests/pubs/buyingtime_unfe.pdf
- Hockings, M., S. Stolton, J. Corrau, N. Dudley and J. Perrish, *The World Heritage Management Effectiveness Workbook. Enhancing our Heritage website*, 2004.
- Hockings, M., S. Stolton et N. Dudley, *Évaluation de l'efficacité: Synthèse à l'intention des gestionnaires de parc et des décideurs*, IUCN et Banque Mondiale, Genève et Washington DC, 2000. http://www.IUCN.org/themes/wcpa/pubs/pdfs/Evaluating_Effect.pdf
- IUCN, *Managing Marine Protected Areas. A toolkit for the Western Indian Ocean*, IUCN East Africa Regional Programme, Nairobi, 2004.
- Jaireth, H. et D. Smyth, (eds), *Innovative Governance. Indigenous peoples, local communities and protected areas*, Ane Books, New Delhi, 2003.
- Kamstra, J., *Protected Areas. Towards a participatory approach*, Netherlands Committee for IUCN, Amsterdam, 1994.
- Kelleher, G., *Guidelines for Marine Protected Areas*, IUCN Gland (Suisse) et Cambridge (UK), 1999.
<http://www.IUCN.org/themes/wcpa/pubs/pdfs/guidelinemanagementplanning.pdf>
- Kelleher, G., C. Bleakley and S. Wells, *A Global Representative System of Marine Protected Areas. III Central Indian Ocean, Arabian Seas, East Africa and East Asian Seas*, Great Barrier Reef Marine Park Authority, the World Bank and IUCN, Washington DC, 1995.
- Kothari, A. “Protected areas and people: participatory conservation”, pages 94-99 en Secretariat of the Convention on Biological Diversity (SCBD), *Biodiversity Issues for Consideration in the Planning, Establishment and Management of Protected Areas Sites and Networks*, CBD Technical Series 15, SCBD, Montreal (Canada), 2004.
- Kull, C.A., “Madagascar aflame: landscape burning as peasant protest, resistance, or as a resource management tool?”, *Political Geography*, 21: 927-953, 2002.
- Laird, S.A. (ed.), *Biodiversity and Traditional Knowledge. Equitable partnerships in practice*, Earthscan, London, 2002.
- Lee, C. and T. Schaaf (eds.), *International Workshop on the Importance of Sacred Natural Sites to Biodiversity Conservation*, UNESCO, Paris, 2003.
- Mascia, M., *Designing Effective Coral Reef Marine Protected Areas*, IUCN Gland (Suisse), 2001. <http://www.IUCN.org/themes/wcpa/pubs/pdfs/ICRSreport.pdf>
- Migliorini, P., “Pilot project for the development of organic agriculture and livestock in the regional parks of Tuscany”, in Stolton, S., B. Geier and J. A. McNeely (eds.), *The*

- Relationship Between Nature Conservation, Biodiversity and Organic Agriculture*, IFOAM, IUCN and WWF, Tholey-Theley, Allemagne, 2000.
- Mulongoy, K.J. et S. Chape, *Protected Areas and biodiversity: An overview of key issues*. CBD Secretariat, Montreal (Canada) et UNEP-WCMC, Cambridge (UK), 2004.
- Murphree, M.W., *Communities as Institutions for Resource Management*, Center for Applied Social Sciences (CASS), University of Zimbabwe, Harare, 1991.
- Murrieta, J. R. et R. Pinzon Rueda, *Extractive Reserves*, UICN, Gland (Suisse), 1995.
- Nguinguiri, J.C. “Gouvernance des aires protégées : l’importance des « normes pratiques » de régulation de la gestion locale pour la faisabilité des réformes dans le Bassin du Congo”, *Policy Matters* 12: 16–21, 2003.
- Phillips, A., *Management Guidelines for UICN Category V Protected Areas Protected Landscapes / Seascapes*, Best Practice Protected Area Guidelines Series no. 9, UICN, Gland (Suisse) et Cambridge (UK), 2002.
<http://www.UICN.org/themes/wcpa/pubs/pdfs/categoryv.pdf>
- Phillips, A., “Turning ideas on their head: the new paradigm for protected areas”, *The George Wright Forum* 20(2), 2003.
- Pollini, J. and E. Belvaux, *Une nouvelle forme d'Aires Protégées à Madagascar: « Les Territoires de Développement et de Conservation »*, Coopération Franco-Malgache, mimeo, 2004.
- Pomeroy, R., J.E. Parks et L.M. Watson, *How is Your MPA Doing? A guidebook of natural and social indicators for evaluating marine protected area management effectiveness*, UICN, Gland (Switzerland) et Cambridge (UK) 2004.
<http://www.effectivempa.noaa.gov/guidebook/guidebook.html>
- Posey, D.A. (ed.), *Cultural and Spiritual values of Biodiversity*, Intermediate Technology Publications, London, 1998.
- Ramiarison, C. et T.E. Radrazindakoto, « Les contrats sociaux traditionnels (*dina*) et le transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables (GELOSE)— une alliance clé pour la conservation et le développement durable à Madagascar », *Policy Matters*, 13: 242-247, 2004.
- Rakotoniaina, L.J. et J. Durbin, “Culte des ancêtres *joro* et sauvegarde des espèces menacées d’extinction à Madagascar”, *Policy Matters*, 13: 248-255, 2004.
- Ramsar Convention, *Guidelines for Integrating Wetland Conservation and Wise Use into River Basin Management*, 1999. http://www.ramsar.org/key_guide_basin_e.htm
- Réau, B., “Burning for zebu: the complexity of deforestation issues in western Madagascar”, *Norwegian Journal of Geography*, 56: 219-229, 2002.
- Resolve-PCP-IRD. Evaluation et Perspectives des Transferts de Gestion des Ressources Naturelles dans le Cadre du Programme Environnemental 3. Rapport Final de Synthèse, Madagascar, 31 Janvier 2005.
- Roberts, C. M. et J. P. Hawkins *Fully Protected Marine Reserves: A Guide*, UICN, Gland (Suisse), 2000.
- Staub, F. et M. E. Hatzioios, *Score Card to Assess Progress in Achieving Management Effectiveness Goals for Marine Protected Areas*, Washington DC, 2003.
http://www.icriforum.org/mpa/SC2_eng_nocover.pdf
- Stevens, S. (ed.), *Conservation through Cultural Survival*, Island Press, Washington DC, 1997.
- Stolton, S., M. Hockings, N. Dudley, K. MacKinnon and T. Whitten *Compte-rendu des avancées observées dans les aires protégées: Un instrument de suivi de l’efficacité de la gestion sur le terrain*, WWF, et al., *Reporting Progress at Protected Area Sites*, UICN et Banque Mondiale, Gland (Suisse) et Washington DC, 2003.
[http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/envext.nsf/80ByDocName/ReportingProgressInProtectedAreaManagementEffectivenessTrackingToolJuly2002/\\$FILE/PATrackingToolJune2003.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/envext.nsf/80ByDocName/ReportingProgressInProtectedAreaManagementEffectivenessTrackingToolJuly2002/$FILE/PATrackingToolJune2003.pdf)

- Tengö, M., K. Johansson, F. Rasoarisela, J. Lundberg, J.A. Andriamaherilala, E. Andersson, J.A. Rakotoarisoa et T. Elmqvist, « Local protection of tropical dry forest: taboos and ecosystem services in southern Madagascar », article soumis pour la publication, 2005.
- Turner, M.G., R.H. Gardner, et R.V. O'Neill, *Landscape Ecology in Theory and Practice*. Springer Verlag, New York, USA, 2001.
- UICN, *Proceedings of the Fourth World Parks Congress*, recommandation 16 : « ...ensure through international cooperation that protected areas cover at least 10 per cent of each biome by 2000. », page 48, 1994.
- UICN/BRAO, Atelier sur la gouvernance des aires protégées en Afrique : Rapport de synthèse, Atelier tenu à la Kompienga (Burkina Faso), 25–28 mars 2003, UICN-CIRAD-Ministère français des affaires étrangères, Ouagadougou, 2003.
- UICN/CEESP, *Policy Matters* 10, “Co-management of Natural Resources and Sustainable Livelihoods”, 2002.
- UICN/CEESP, *Policy Matters* 12, “Community Empowerment for Conservation”, 2003.
- UICN/CEESP, *Policy Matters* 13, “History, Culture and Conservation”, 2004.
- UICN, CNPPA et WCMC, *Guidelines for Protected Area Management Categories*, UICN, Gland (Suisse) et Cambridge (UK), 1994.
<http://www.UICN.org/themes/wcpa/pubs/pdfs/pacategories.pdf>
- UICN, *Proceedings of the Fourth World Parks Congress*, recommandation 16 : « ensure through international cooperation that protected areas cover at least 10 per cent of each biome by 2000 », page 48, 1994.
- UICN, UNEP et WWF, *Caring for the Earth*, UICN, Gland (Suisse) et Cambridge (UK), 1991.
- UN Objectifs du Millénaire, <http://www.un.org/french/millenniumgoals/index.html>
- UNDP (United Nations Development Programme), *Human Development Report 1999—Globalisation with a Human Face*, UNDP, New Cork (USA), 1999.
- UNDP, *Human Development Report 2002—Deepening Democracy in a Fragmented World*, UNDP, New York (USA), 2002.
- von Droste, B., M. Rössler and S. Titchen (eds.), *Linking Nature and Culture. Report of the global strategy natural and cultural heritage expert meeting*, UNESCO, Paris, 1998.
- Ward, T. and E. Hegerl, *Marine Protected Areas in Ecosystem-based Management of Fisheries*, Department of the Environment and Natural Heritage, Australian Government, Canberra, 2003.
- Wilkinson, C., A. Green, J. Almany, et S. Dionne, *Monitoring Coral Reef Marine Protected Areas*, UICN, TNC and the Global Coral Reef Monitoring Network, 2003.
<http://www.aims.gov.au/pages/reflib/mcrmpa/pdf/mcrmpa-v1.pdf>
- WRI, *World Resources 2002–2004. Decisions for the Earth: Balance, Voice and Power*, UNDP, UNEP, WB et WRI, Washington DC, 2003.
- WWF Madagascar, « A WWF view of the Durban declaration implementation », mimeo, 2005.