

**REPOBLIKAN ' I MADAGASIKARA
Tanindrazana-Fahafahana-Fandrosoana**

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, DES EAUX ET FORETS

DIRECTION GENERALE DES EAUX ET FORETS

COMMISSION SAPM

**CADRAGE GENERAL DU SYSTEME DES AIRES
PROTEGEES DE MADAGASCAR**

Elaboration :

Ministère de l'Environnement, des Forêts et du Tourisme

Réalisation :

Commission SAPM

Février 2009

I. ORIGINE ET GENESE DU SAPM

I.1- DE LA CONVENTION SUR LA DIVERSITE BIOLOGIQUE A LA VISION DURBAN

En avril 2002, pour la mise en œuvre de l'Article 8 de la convention sur la Diversité Biologique, portant sur la Conservation *in-situ*¹, les Parties se sont engagées afin de parvenir jusqu'en 2010, à une réduction significative du rythme actuel d'appauvrissement de la biodiversité aux niveaux mondial, régional et national, à titre de contribution à l'atténuation de la pauvreté et au profit de toutes les formes de vie sur Terre.

Le programme de travail sur les aires protégées ainsi adopté en 2004 a comme objectif d'appuyer l'établissement et la maintenance des aires protégées terrestres jusqu'en 2010, celui des aires protégées marines jusqu'en 2012. Elles devront être gérées de manière effective et seront écologiquement représentatives au niveau national, et régional². Par ailleurs, elles doivent contribuer d'une part, aux 3 objectifs de la Convention à travers le plan stratégique, les objectifs 2010 de la biodiversité, d'autre part aux objectifs du Millénaire pour le Développement.

Ainsi lors du Congrès Mondial sur les Parcs à Durban en septembre 2003, les pays participants ont souligné l'importance de la contribution des aires protégées au développement durable, aux services écologiques, aux moyens d'existence et à l'éradication de la pauvreté.

C'est dans ce cadre que le Gouvernement malgache prit l'engagement de tripler la superficie des aires protégées à Madagascar, en portant cette superficie de 1,7 millions d'hectares en 2003 à 6 millions d'hectares en 2012, soit au moins 12% du territoire national.

La « Vision Durban » a été ainsi mise en place pour établir le Système d'Aires Protégées à Madagascar (SAPM) dont la conception s'inspire des catégories des aires protégées de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (IUCN).

¹ Madagascar a signé la convention sur la diversité biologique, le 8 juin 1992 et l'a ratifié le 03 novembre 1995 par voie de décret n° 95-695.

² Cf Décision VII/28. Chaque partie contractante, dans la mesure du possible et selon qu'il conviendra, établit un système de zones protégées ou de zones où des mesures spéciales doivent être prises pour conserver la diversité biologique ».

I.2- LES OBJECTIFS DU MAP – ENGAGEMENT 7 ET DEFI 1

Les objectifs des aires protégées sont inscrits dans le Madagascar Action Plan et constituent ainsi des engagements et des défis. "Prendre soin de l'environnement" qui est l'engagement 7 du MAP pour devenir de nouveau une "île verte". Et il s'agit de relever le défi 1 d'"**Augmenter les aires protégées pour la conservation et la valorisation de la biodiversité terrestre, lacustre, marine et côtière**".

La stratégie correspondante est celle de créer des nouvelles aires protégées terrestres, lacustres, marines et côtières. Les aires protégées devront désormais être représentatives de tous les écosystèmes existants dans le pays. Un million d'ha concerne des aires protégées marines.

II. CADRAGE POLITIQUE

II.1- POLITIQUE GENERALE

Les Objectifs du Millénaire pour le Développement, le développement durable et la lutte contre la pauvreté

La création et la gestion des Aires Protégées font partie des Objectifs du Millénaire, auxquels Madagascar adhère. Elles font partie de l'objectif 7 portant sur l'Environnement qui vise à «Assurer la durabilité environnementale:

- 1) en adoptant des stratégies pour le développement durable et la protection des ressources naturelles,
- 2) en réduisant de moitié la population sans accès à l'eau potable et à l'assainissement jusqu'en 2015 ».

Les OMD doivent se complémentariser. Les aires protégées devront contribuer au développement durable.

Madagascar, vision naturellement

Dans la vision «Madagascar – naturellement », l'environnement sera protégé et sera utilisé d'une façon sage et responsable pour promouvoir notre développement. La croissance économique sera basée sur les ressources naturelles et sur la transformation des produits naturels.

Madagascar Action Plan

Initiative lancée par le Président de la République, le MAP vise à démarrer une croissance rapide, à réduire la pauvreté, et devra assurer le développement du

pays en réponse aux défis de la mondialisation et aux Objectifs du Millénaire pour le Développement.

Ce programme du Gouvernement malgache a consacré l'engagement 7, visant à « Prendre soin de l'environnement – Défi 1 à travers « l'Augmentation des Aires Protégées pour la conservation et la valorisation de la biodiversité terrestre, lacustre, marine et côtière ».

Décentralisation

Compte tenu de l'importance de la Région dans la mise en place d'un schéma régional d'aménagement du territoire et de la gestion de l'environnement, il importe de considérer une telle compétence dans la mise en place de la NAP.

Toutefois, les dispositions de l'article 8.1 de la loi n° 2004-001 relatives aux Régions, restent vagues car elles ne précisent pas les modalités d'exercice de ces mandats.

Malgré cette lacune, on a constaté que certaines régions disposent de structures de concertation chargées de la gestion de l'environnement, notamment la Commission Régionale Environnement Pêche Aquaculture. Une telle structure mérite d'être valorisée et généralisée dans toutes les Régions pour jouer le rôle du Conseil National sur la Protection de la Nature. Cette entité est appelée à donner son avis sur la constitution d'une Aire Protégée, et ce, au vu des dossiers relatifs au projet de création en question.

Cette structure pourrait aussi jouer notamment, un rôle pour négociateur et statuer sur les conflits, examiner le fondement des oppositions, réclamations et dire de toutes parties concernées par la création de la NAP.

II. 2- POLITIQUES SECTORIELLES

II.2.1- La politique forestière

Elle définit quatre grandes orientations dont une concerne l'augmentation de la superficie des Aires Protégées. La participation de la population dans la gestion forestière est prévue par cette politique, à travers la loi n° 97-017 portant révision de la législation forestière, et la loi GELOSE avec leurs décrets d'application.

II.2.2- Le plan directeur de la Pêche et de l'Aquaculture

Ce plan définit le cadre de la gestion de ce secteur répondant à deux grands principes :

- la Gestion durable liée à l'exploitation des ressources halieutiques
- une augmentation de la production qui ne doit cependant pas se faire au détriment des ressources

Le plan directeur de la Pêche et de l'Aquaculture prône une harmonisation de la protection des ressources et de l'exploitation durable, à travers les outils développés tels que l'aménagement des pêcheries, la pêche responsable (FAO) et la mise en place du Centre de Surveillance de la Pêche.

II.2.3- La politique de l'aménagement du territoire

La création et la gestion des aires protégées doivent être cohérentes et harmonisées avec la politique de l'aménagement du territoire qui définit les orientations générales de l'affectation des sols sur un horizon à plus ou moins long terme.

Les espaces naturels, les sites et paysages à protéger doivent être intégrés dans les Schémas National et Régional d'Aménagement du Territoire.

II.2.4- Le Plan d'action national des zones côtières en cours d'élaboration

Ce plan d'action, basé sur l'approche de gestion intégrée des zones côtières, constitue la mise en œuvre de la Politique de développement durable des zones côtières et marines de Madagascar.

Les objectifs principaux sont :

- Améliorer les conditions de vie des communautés littorales et participer au développement économique du pays.
- Améliorer le contexte de gestion des zones côtières et marines en vue d'assurer la durabilité dans les capacités de gestion et dans l'exploitation des ressources renouvelables
- Désenclaver les zones côtières et accroître la complémentarité entre les zones urbaines et rurales
- Assurer la prévention et la réduction des pollutions marines et des effets de l'érosion et de la sédimentation
- Maintenir la biodiversité côtière et marine et l'intégrité écologique des écosystèmes marins et côtiers
- Assurer les moyens de pérennisation des pratiques de gestion intégrée à tous les niveaux de décision.

La Politique de Gestion Intégrée des Zones Côtières est actuellement en cours d'élaboration sur la base des nombreux acquis du secteur. Elle doit également pouvoir contribuer au développement durable des zones côtières, par un processus de planification participative, une intégration de tous les domaines d'action, de tous les secteurs. La création des aires protégées, ainsi que leur gestion fait partie intégrante de ce processus.

II.2- Le plan directeur du Tourisme

Madagascar est une destination touristique dans la région de l'Océan Indien plus particulièrement.

Pour cela, une approche durable est prônée, touchant à la fois l'aspect écologique et le maintien de la diversité et des ressources biologiques, l'aspect économique et l'aspect social et culturel visant la sauvegarde et la promotion de la culture et les valeurs des communautés locales.

Le tourisme à intérêt spécial pour la faune et la flore, pour la culture et les paysage ou encore l'écotourisme correspond aux nouveaux objectifs des aires protégées qui sont intégrés dans les circuits touristiques.

III. CADRAGE JURIDIQUE

- La mise en place du SAPM est stipulée au niveau national par des déclarations de politique, par plusieurs dispositifs réglementaires qui touche depuis la Constitution révisée en 2007 même, à l'article 39: « Toute personne a le devoir de respecter l'environnement. L'Etat, avec la participation des Régions, assure la protection, la conservation et la valorisation de l'environnement par des mesures appropriées »,
- Faisant partie des priorités nationales, elle est inscrite dans la Politique générale de l'Etat.
- La Charte de l'Environnement régie par la Loi n° 90-033 du 21 décembre 1990 modifiée et par les lois n° 97-012 du 06 juin 1997 et n° 2004-015 du 19 août 2004 ; elle fixe le cadre général d'exécution de la politique de l'environnement dont les modalités seront définies par des textes réglementaires d'application
- Les ratifications des Conventions Internationales, dont principalement la Convention sur la Diversité Biologique, la Convention Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, la Convention sur la Lutte contre la désertification, la Convention RAMSAR sur les zones humides.
- La Loi 2001-005 du 11 Février 2003 portant Code de Gestion des Aires protégées (COAP) et ses textes subséquents :
 - Décret N° 2005-013 du 11 janvier 2005 organisant l'application
 - Décret N° 2005-848 du 13 décembre 2005 appliquant les articles 2, alinéa 2, 4, 17, 20 et 28 de la loi.

Ce code de gestion des aires protégées est en cours d'amendement pour pouvoir répondre aux nouveaux objectifs permettant d'atteindre les 6 millions d'ha de superficie.

- Loi et Décrets sur la Pêche O.93-022 du 04 Mai 1993 (Ordonnance) portant réglementation de la pêche et de l'aquaculture.

- Décret n° 2004-169 du 03.02.04 portant organisation des activités de la pêche et de collecte des produits halieutiques dans les plans d'eau continentaux et saumâtres du domaine public de l'Etat ;
- Loi n° 97-017 et Décrets d'application sur la gestion forestière
- Loi et Décrets sur la Gestion Locale des ressources naturelles : Loi 96/025 du 30 Septembre 1996 relative la gestion locale des ressources naturelles renouvelables;
 - Décret n°2005-600 du 27 septembre 2005 sur les ressources halieutiques continentales
- Décret n°2000 : 027 du 13 Janvier 2000 relatif aux communautés de base chargées de la gestion locale des ressources naturelles renouvelables;
- Loi 2001-004 du 01 Octobre 2001 portant sur la réglementation générale des DINA
- Loi et décrets sur le Domaine Public O.60-099 du 21.09.60;
 - O.62-035 du 19.09.62 réglementant le domaine public
 - O.83-030 du 27 1983 tendant à renforcer la protection, la sauvegarde et la conservation du domaine privé national et du domaine public ;
- Code Maritime Loi n°99-028 du 3 janvier 2000
- Décret N° 99-954 du 15 décembre 1999, modifié par le décret n° 2004-167 du 03 février 2004 relatif à la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement (MECIE)

Tout projet de création d'AP doit se conformer aux dispositions de l'article 13 du décret 2005-848, en procédant à une étude d'impact environnemental selon le décret MECIE. Le décret MECIE fixe les règles et procédures à suivre en vue de la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement. En particulier il précise les procédures d'élaboration, d'exécution et de suivi des programmes, projets et activités conformément aux normes environnementales établies, comme instruments d'intégration de l'environnement au processus de planification et de décision.

- En rapport avec les interactions de la création et de la gestion des aires protégées avec d'autres secteurs du développement, il existe d'autres dispositions tout aussi importantes tels que :
 - le code pétrolier - loi 96-028 du 04 Septembre 1996
 - Ce code est actuellement en cours d'amendement et les travaux sont menés en étroite collaboration avec le secteur environnement.
 - le code minier - loi 99-022 du 19 Août 1999 modifiée par loi 2005-021 du 17 Octobre 2005

- le code du tourisme - loi n° 95-017 du 25 août 1995, dans lequel les activités touristiques pouvant s'exercer dans les Aires Protégées ne sont pas mentionnés de manière explicite.

Ces dispositions réglementaires sont des cadres de référence tout aussi importants qui sont tous en cours d'amendement pour être conforme à l'évolution du contexte actuel et devront prendre en considération les aspects environnementaux et les aires protégées.

L'amendement du code des aires protégées actuellement en cours prévoit des dispositions pour la mise en cohérence avec les autres secteurs du développement. Pour le cas du tourisme, il fait partie des éléments nouveaux pour que les aires protégées puissent contribuer au développement durable

- Des arrêtés correspondant aux négociations intersectoriels ont été élaborés, afin de permettre la création des aires protégées. Il s'agit de :
 - l'Arrêté interministériel n°19560/2004 du 18 octobre 2004 portant suspension de l'octroi de permis minier et de permis forestier dans les zones réservées comme "sites de conservation",
 - L'Arrêté interministériel n°17914/06 du 18 octobre 2006 prorogeant la suspension de l'octroi du permis minier et du permis forestier dans les zones classées en réserves qui sont les "sites de conservation et les sites de gestion forestière durable"
 - L'Arrêté interministériel n° 18633/2008 du 17 Octobre 2008 portant mise en protection temporaire globale des sites visés par l'arrêté interministériel 17914 du 18 Octobre 2006 et levant la suspension de l'octroi des permis miniers et forestiers pour certains sites.
- Pour une aire protégée en création, un arrêté ministériel ou interministériel est élaboré pour déclarer son admission pour protection temporaire jusqu'à l'obtention du décret définitif, précédant le classement de la forêt en Aire protégée.
- Arrêté n° 18177/04 du 27 Septembre 2004 portant définition et délimitation des zones forestières sensibles
- Projet de loi n° 028/2008 du 29 Octobre 2008 portant refonte du Code de gestion des Aires Protégées.

IV. CADRAGE ORGANISATIONNEL ET INSTITUTIONNEL

Le Ministère chargé de l'Environnement et des Eaux et Forêts est le maître d'ouvrage durant toute la procédure de création des aires protégées ainsi que dans leur gestion. Il peut confier à une personne publique ou privée, la gestion des aires protégées comportant une ou plusieurs catégories. Les droits et

obligations de ce mandataire doivent être déterminés conformément aux dispositions prévues par la loi COAP, régissant la gestion des aires protégées.

Pour les procédures relatives au décret MECIE dans le cadre du guichet unique, l'Office National pour l'Environnement (ONE) est l'organisme mandaté par l'Etat malgache.

IV.1- LA GESTION ET LA COORDINATION DU PROCESSUS SAPM

La gestion du processus est sous la responsabilité et le pilotage de la Direction Générale de l'Environnement et des Forêts qui coordonne les activités de la commission SAPM. Le mandat confié à cette Commission SAPM est :

- L'élaboration de nouveaux concepts se rapportant aux nouvelles aires protégées ;
- La fourniture des outils et des informations nécessaires aux Comités techniques mis en place au niveau des régions ;
- Les apports d'appuis ponctuels selon les besoins exprimés par les promoteurs et les acteurs locaux.

Elle est appelée à collaborer avec la Commission Interministérielle Mine-Forêt (CIMF), la Commission Environnement-Pêche (CEP), ainsi que les autres commissions instituées notamment pour le Zonage, le Transfert de gestion, etc ...

IV.2- L'ORGANISATION POUR LA MISE EN PLACE DES AIRES PROTEGEES

En vue d'assurer la participation de tous les acteurs à tous les niveaux, dans le processus d'établissement des aires protégées à Madagascar, des comités ont été mises en place, en fonction des besoins.

IV.2.1-Le Comité technique au niveau régional

Afin de mener à bien les différentes activités pour la bonne gestion des ressources naturelles, il est mis en place au niveau régional un Comité technique pour accompagner stratégiquement et techniquement les activités suivantes :

- Création des nouvelles aires protégées,
- Processus de zonage forestier,
- Transfert de gestion des ressources naturelles,
- Reboisement, etc.

Le Comité technique est piloté par le Service forestier assuré par les DREFT qui assurent la coordination des différents programmes d'appui en GDRN.

Le Comité technique régional est chargé de :

- Assurer l'interface entre la DSAP et les acteurs régionaux impliqués dans la gestion des ressources naturelles. Le mécanisme en place doit pouvoir assurer un flux d'information fluide et rapide entre les différents intervenants d'une part et fournir un appui technique suivant les besoins exprimés d'autre part. Autrement dit, ce Comité doit s'assurer que le dispositif de mise en œuvre sur le terrain est conforme aux orientations qui ont été validées par le Gouvernement ;
- Contribuer à la mise en œuvre des activités qui figurent dans les différentes étapes de création des nouvelles aires protégées ;
- Concilier d'une part les intérêts nationaux et régionaux et d'autre part, la complémentarité entre la conservation et le développement. Cette mission consiste à coordonner les activités liées directement à la mise en œuvre du SAPM et à s'assurer que les orientations globales dans les autres secteurs sont conformes à la vision Durban, à travers les concertations avec les commissions intersectorielles dont Mine -Forêt (CIMF).

IV.2.2- Le Comité d'orientation et d'évaluation (COE)

Le COE est institué par l'arrêté de mise en protection temporaire. Ses membres sont nommés par décision ministérielle ou conjointe des Ministres concernés, selon le cas. Il est composé, selon le cas, des représentants :

- des Régions concernées ;
- des services déconcentrés des Ministères intéressés entre autres :
 - de l'Environnement, des Forêts, et du Tourisme ;
 - de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche ;
 - de l'Energie et des Mines ;
- des Communes et des propriétaires privés ;
- toute personne physique ou morale / organisme choisi pour ses compétences particulières.

Dans le cas d'un arrêté interministériel, ses membres sont nommés par décision conjointe des Ministres concernés ; il est présidé conjointement par les Directeurs régionaux des secteurs concernés.

Le COE est chargé du suivi de l'exécution des actions découlant de l'arrêté de mise en protection temporaire de l'AP en création. Il émet un avis sur les projets de délimitation ainsi que les procès-verbaux de consultations publiques présentés par les promoteurs après prise en compte des diverses réclamations éventuelles.

IV.2.3- Le Conseil Supérieur pour la Protection de la Nature

Aux termes du Décret N°62-321 modifié par le Décret N°83/223 du 21 Juin 1983, le Conseil Supérieur de la Protection de la Nature (CSPN) est obligatoirement consulté pour tout classement d'un site en Aire Protégée. Ainsi tout projet de création et de classement en Aire Protégée doit être soumis audit Conseil qui émet son avis sur la base du dossier y afférent.

IV.2.4- La Commission Environnement-Pêche

Ce comité technique interministériel a été créé par arrêté le 14 Janvier 2005. Elle est co-présidée par Le Ministre de l'Environnement, des Eaux et Forêts, et Le Ministre de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche. Elle regroupe toutes les parties prenantes œuvrant directement et/ ou indirectement, issus du secteur public, privé, ONG et associations.

Son principal objectif est d'assurer une meilleure synergie et complémentarité entre le secteur Pêche et le secteur Environnement pour la gestion des ressources halieutiques et des écosystèmes marins et côtiers. Elle contribue de manière active dans la création des Aires Protégées Marines. Elle a ainsi mené un processus d'identification des sites de conservation, contribution dans les 6 millions d'ha (1 ha d'APM) et élabore actuellement le guide et les procédures de création des Aires Protégées Marines.

La Commission donne aussi des avis techniques sur la création des APM en création.

En dehors de ces structures intersectorielles, les besoins de coordination et de mise en cohérence entre les activités sectorielles peuvent se créer. Tel est le cas du CIMF, sur la synergie entre le secteur minier et le secteur forestier, ces 2 dernières années, la commission ad hoc traitant des questions pétrole-AP est très active.