

« CONTRIBUTION DE L'ETUDE D'IMPACT ENVIRONNEMENTAL A LA GOUVERNANCE DES AIRES MARINES PROTEGEES : DE L'ANALYSE DE LA PROBLEMATIQUE A LA COHERENCE DES OUTILS »

Lala RANAIVOMANANA et Laurent AMPILAHY
Office National pour l'Environnement (ONE), Madagascar

INTRODUCTION

La mise en place des aires marines protégées a connu ces derniers temps un essor considérable en particulier à Madagascar. Le concept a évolué au cours de la dernière décennie : de l'approche « conversationniste » à « la prise en compte progressive » de la dimension économique, sociale et culturelle avec l'avènement du paradigme du développement durable. Toujours est-il que : d'une part au vu des objectifs colossaux fixés par l'Etat avec des moyens « quasi- insignifiants » – et d'autre part - au vu des gesticulations des ONG, d'étiquette écologique forte ; la « conservation » en reste au premier plan. Aussi, les AMP, avec les mesures d'interdiction ou de restriction, représenteraient toujours pour la population riveraine une contrainte et un manque à gagner. Ce qui constituerait une entrave à la gouvernance des aires marines protégées. L'on est alors en face d'un défi titanesque : comment assurer le principal objectif qui est la conservation (*a priori*) avec les moyens limités dont on dispose ? Cela ramène à revisiter le mode de gouvernance se balançant entre le paradigme d'autorité et celui de confiance mutuelle (HUFTY, 2007 ; FROGER, 2001 ; LETOURNEAU 2010).

Depuis la Conférence de Rio (1992), le principe de précaution comme celui de la prévention ont été consacrés comme des principes fondamentaux de bonne gouvernance dans la prise en charge des préoccupations environnementales. Les évaluations environnementales constituent un outil élaboré à cette fin. Notre intervention, essaie d'apporter les renseignements sur la place de l'Etude d'impact environnementale dans cette « arcane » de gouvernance où il faudrait arriver à combiner et balancer le paradigme d'autorité et celui de la confiance mutuelle. L'analyse des procédures EIE aboutissant à l'adoption des cahiers de charges environnementales et le suivi des PGE y afférant permettrait un regard critique sur la thématique.

1. Du cadre analytique de la gouvernance des aires marines protégées (figure 1)

D'emblée, si l'on admettait que les aires marines protégées (AMP) constituent des «outils de gestion pour protéger, maintenir et restaurer les ressources naturelles et culturelles des eaux côtières et marines » (Salm and al 2000) ; une évolution du concept a été notoire ces dernières décennies : De l'approche « conservationniste » à « la prise en compte progressive » de la dimension économique, sociale et culturelle avec l'avènement du paradigme du développement durable.

A Madagascar en particulier, on constate d'une part un empressement démesuré de l'Etat avec des objectifs colossaux (pour ne pas être déphasé du mouvement mondial) avec des moyens quasi- insignifiants, et d'autre part - des gesticulations des ONG, d'étiquette écologique forte, qui pilotent la mise en place des AMP ; cette insertion s'avérerait davantage confirmée via la perception de la population riveraine : les AMP, avec les mesures d'interdiction ou de restriction,

représentent toujours pour cette dernière une contrainte, un manque à gagner, un obstacle à ses quotidiens (Ranaivomanana et al 2010).

Un défi titanesque se présente donc pour l'Etat et/ou pour les Gestionnaires : comment assurer le principal objectif qu'est la conservation (*a priori*) avec les moyens limités dont on dispose ?

- du mode légal au mode légitime : les législations et les réglementations en regard du décret de classification permettraient certes une conservation efficace ; mais les règles d'éthique ou d'équité, valeurs chères aux sociétés contemporaines peuvent-elles être respectées ?
- de l'efficacité à l'efficience : on arriverait certainement à une protection effective si l'on disposait des moyens requis pour faire régner les réglementations, mais est-ce la solution la moins coûteuse ?

L'on est donc entre deux modes de gouvernances : le paradigme d'autorité et celui de confiance mutuelle. Si le premier exige un Etat fort doté de moyens appropriés, le second nécessite un mécanisme d'« empowerment » des porteurs d'enjeux d'une manière équitable.

En effet, pour être effective, une gouvernance «à autorité forte» nécessite un Etat « providence » dépositaire de l'intérêt général, qui non seulement élabore de façon centralisée des réglementations prescriptives mais surtout dispose des moyens nécessaires pour les appliquer. Dans les années 1980, le programme d'ajustement structurel était mis au devant de la scène dans la politique publique sous la pression des bailleurs de fonds multilatéraux. Le retrait de l'Etat dans la gestion « directe » de l'environnement s'avérait alors une « obligation ». Le passage vers un mode de gouvernance à « paradigme de confiance mutuelle » était alors l'unique exutoire, passage que Géraldine FROGER (2001) qualifiait de « succession chronologique des deux paradigmes (modèles de gouvernance alternatifs) »

Dès lors que le paradigme de confiance mutuelle requiert une implication effective des porteurs d'enjeux ; l'horizontalité « parfaite » d'autorité se trouve être régulée par le jeu de pouvoirs entre les acteurs et porteurs d'enjeux. Les impasses de la gouvernance s'avéreraient alors prévisibles dans la mesure où les ONG (lire bailleurs de fonds) joueraient un rôle capital dans les initiatives de gestion des ressources naturelles dans les pays en voie de développement en général et à Madagascar en particulier. Ces rôles « démesurés » des ONG comme le qualifiait Tarik DAHOU et Jean-Yves WEIGEL (2004)¹, tendent non seulement à éroder l'autorité de l'Etat, mais de plus ne donnent pas suffisamment de place aux communautés locales, à travers un « simulacre » de participation.

2. De l'Evaluation environnementale à la gouvernance des aires marines protégées (figure 2)

La réalisation d'une étude d'impact environnemental (EIE) est un passage obligé pour l'institutionnalisation d'une AMP à Madagascar. Elle précède la formalisation du schéma d'aménagement et partant l'octroi d'un quelconque statut (Décret organisant l'application de la Loi n° 2001-005 du 21 février 2003 portant Code de Gestion des Aires Protégées dispositions relatives aux aires protégées marines et côtières Juillet 2003 ; Ministère de l'Environnement, des Eaux et Forêts. Manuel de procédure de création des aires protégées marines et côtières, 2006).

¹ dans leur analyse de la gouvernance des aires marines protégées ouest africaines

De même, conformément aux dispositions du 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 (le décret MECIE), l'étude d'impact environnemental est obligatoire pour tout projet de création de parcs et de réserves, terrestres ou marins, d'envergure nationale ou régionale.

Les objectifs de l'étude d'impact environnemental et social dans le cadre de la création de nouvelles aires protégées consistent à (1) identifier et analyser les impacts écologiques et socio-économiques du projet de création d'aire protégée au niveau du site; et à (2) identifier des alternatives adaptées et réalisables, et des mesures d'atténuation relatives aux impacts identifiés. L'AMP est considérée à ce titre à la fois comme récepteur et source d'impacts. D'une part, le zonage et les réglementations de gestion occasionnent des changements par rapport à la situation actuelle, qu'il faudrait évaluer. Et d'autre part, l'insertion sociale de l'AMP voire l'adhésion des parties concernées, leurs aptitudes et organisations en regard de la création de l'AMP mérite une appréciation approfondie. Ces aspects alimenteront le Plan de Gestion Environnementale (PGE) qui fera partie intégrante du plan d'aménagement et de gestion (PAG) de l'AMP.

En ce sens, la contribution de l'EIES dans la gouvernance des AMP se résume en deux points. D'une part le renforcement de la fonction d'arbitrage de l'Etat de par l'institutionnalisation de l'EIE. En effet, de part le processus MECIE, l'Etat aura un rôle d'arbitrage effectif dans la mesure où il lui revient la charge non seulement de fixer les termes de référence de l'EIE, mais aussi d'évaluer et de valider l'EIE élaborée par le promoteur. Le rôle d'arbitrage de l'Etat est davantage confirmé dans la mesure où l'approbation et le suivi des Plans de Gestion relève de l'Etat.

D'autre part, l'EIES contribue à asseoir le paradigme de confiance mutuelle en donnant aux porteurs d'enjeux une plateforme sur lequel ces derniers peuvent s'exprimer par rapport à l'AMP. A ce titre on s'achemine vers une véritable approche intégrée au fur et à mesure que les parties prenantes en particuliers les communautés locales adhèrent à l'AMP. (Figure 3)

CONCLUSION

L'analyse des PGES des AMP permet de distinguer 3 axes de mesures d'atténuation et d'évitement ou de compensation : (1) Information de la population sur la délimitation exacte de l'APM, le mode de gestion selon la zone – (2) Responsabilisation de la population dans la gestion de l'APM – et – (3) Formation de la population sur les techniques améliorées (pêche, élevage, agriculture). En d'autre terme, le PGES, ultime finalité des EIE, converge d'une manière générale au renforcement des capacités des communautés locales pour pouvoir assumer pleinement leur rôle dans une gouvernance à paradigme de confiance mutuelle. L'Etat, en absence de moyens adéquats et suffisants pour réguler l'accès aux ressources naturelles, pourrait à travers le pilotage du système d'EIE, jouer un rôle d'arbitrage effectif. Et finalement, les experts (appuyés d'une façon très générale par les ONG et institutions nationales) auraient un rôle non moins important à assumer en terme de savoirs scientifiques, non plus pour légitimer les décisions, mais à titre d'outil d'aide à la décision mis à la disposition de tous les porteurs d'enjeux.

Références bibliographiques

- Anonyme, 2005, Code des Aires Protégées à Madagascar, Ministère chargé de l'Environnement et des Eaux et Forêts, Madagascar
- Anonyme, 2006, Le Système des Aires Protégées à Madagascar, Ministère de l'Environnement et des Eaux et Forêts, Madagascar
- Anonyme, 2008, Résultats de l'enquête cadre dans la mise en œuvre du Projet d'Appui aux Communautés des Pêcheurs du Sud Ouest de Madagascar, Rapport final préparé par Randriambololona C., Ministère des Pêches et des Halieutiques Madagascar, Non publié.
- Arnold, J.E.M., 1992, Community Forestry. Ten Years in Review. Community Forestry Note No. 7. Forests, Trees and People Programme. FAO, Rome, 31p.
- Astuti R., 1995, The Vezo are not a kind of people. Identity, Difference and Ethnicity among a fishing people of Western Madagascar. *American Ethnologist*, 22, 464-482
- Bemahafaly R., 1997, Modification morphologique et des sédiments du Grand Récif de Tuléar (comparaison 1960 – 1997), Mémoire DEA Océanographie Appliquée, IHSM Toliara.
- Dahou T. et Weigel J-Y, 2005, La gouvernance des aires marines protégées : cadre d'analyse et leçons ouest-africaines, IRD/PNBA/UICN Bissau/DPN Octobre 2004. Ref : CONSDEV Synthèse/WP5
- David G., M.M. Pinault, JP. Quod, JB. Nicet, M.D. Pinault, A. Thomassin, H. Andrianosolo, A. Batti 2008, Appui à la mise en place de réserves marines pour le développement durable des littoraux du sud-ouest de Madagascar, Rapport final (Non publié)
- Dudley, 2008, Lignes directrices pour l'application des catégories de gestion aux aires protégées, Gland, Suisse : UICN. x +96pp.
- Froger G., 2001, Gouvernance et développement durable, Economie écologique, Helbing & Lichtenhahn, Bâle, pp 29-52.
- Harris A, G. Manahira, A. Sheppard, C. Gough, C. Sheppard, 2010, Demise of Madagascar's once great barrier reef, Change in coral reef condition over 40 years, Issued by National museum of natural history. Smithsonian Institution. Washington, D.C., U.S.A. Atoll Research Bulletin, no. 574.
- Hufty, 2007, La gouvernance est-elle un concept opérationnel ? Proposition pour un cadre analytique, Fédéralisme Régionalisme, Volume 7 : 2007 Numéro 2 - Société civile, globalisation, gouvernance : aux origines d'un nouvel ordre politique ?
- Laroche J. ; N. Ramanarivo, 1995, A preliminary survey of the artisanal fishery on coral reef of Toliara Region (SW Madagascar) IHSM.
- Ory N., 2008, Etude des communautés biologiques benthiques et halieutiques au sein de la Baie de Ranobe, Sud-Ouest de Madagascar, WWF-ReefDoctor (Non publié)
- Rabesandratana H.D., 1988, Impacts de la pêche sur les Récifs Coralliens de la côte Sud Ouest de Madagascar, *The journal of nature*, N°1 T1
- Ranaivomanana L., J.P. Quod, H.O. Ralison, C. Randriamahaleo, F. Rakotomanana, J. Maharavo, R. Garnier, J. Brand, R.J.L. Komeno, E. Bemanaja, A. Barrere, 2009, Rapport final des diagnostics marin et socio-economiques dans la zone du système corallien de Toliara, Projet MG0885 Toliara Coral Reef Conservation Project) (Non publié)
- Ranaivomanana L.N.J., 2006 Identification des conditions d'appropriation de la gestion durable des ressources naturelles et des écosystèmes : « Cas du Grand Récif de Toliara », Thèse de doctorat, ENSAR/IHSM, 180p.
- Ranaivomanana L, J. Mahafina, J.Ferraris j. C.Ralijaona 1 & P.Chabanet, 2010, Gouvernance des ressources halieutiques : cas des réserves marines temporaires dans le Sud Ouest de Madagascar, Article soumis au journal vertig0.
- Rejela M. 1994, La pêche traditionnelle vezo du Sud Ouest de Madagascar: "un système d'exploitation dépassé ?", Université de Toliara.
- Thomassin B., 1969 Peuplements de deux biotopes de sables coralliens sur le grand récif de Tuléar, Sud-Ouest de Madagascar, *Rec. Trav. Stn. Mar. Endoume*, Fasc. hors série, suppl. no 9 : 59 - 133.
- Vasseur P., 1988, State of coral reefs and mangroves of the Tuléar region (SW Madagascar) : Assesment of human activities and suggestions for management. *Coral reef Symposium Proc.Sixth Int. coral reef Symp.*, Australia, 2, pp. 421–425.

Figures

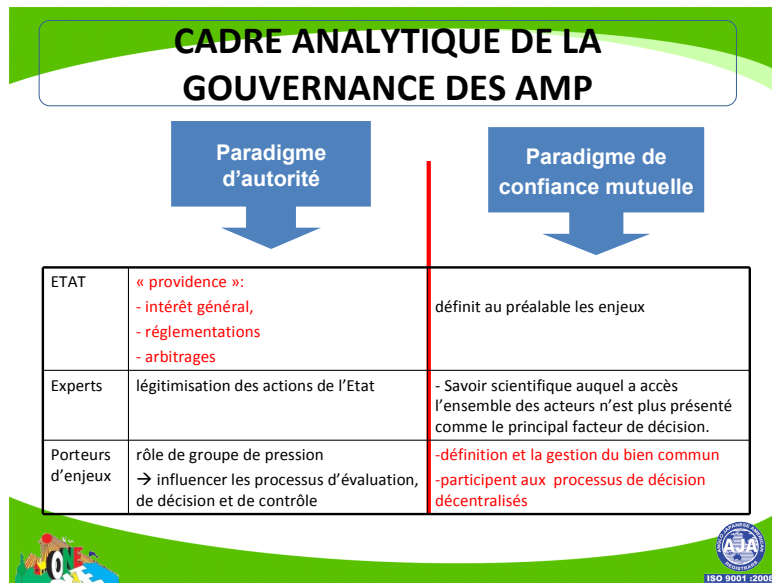


Figure 1 : Du paradigme d'autorité au paradigme de confiance mutuelle

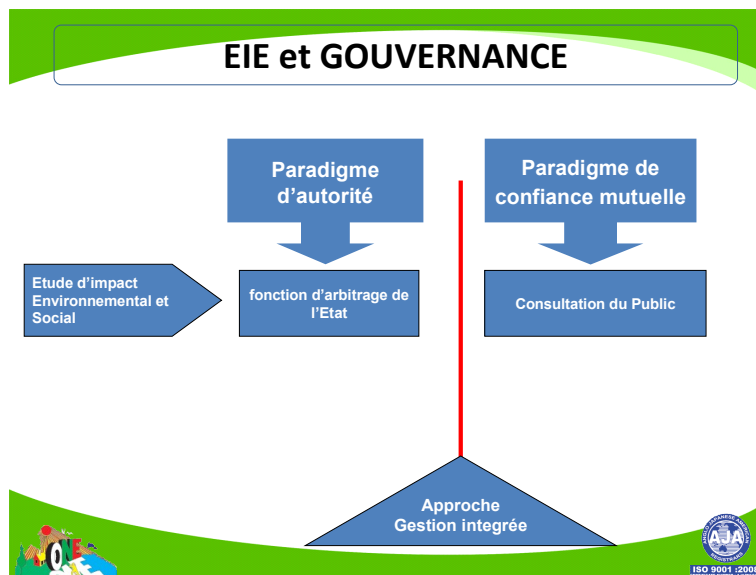


Figure 2 : L'Etude d'Impact Environnementale et la gouvernance des AMP

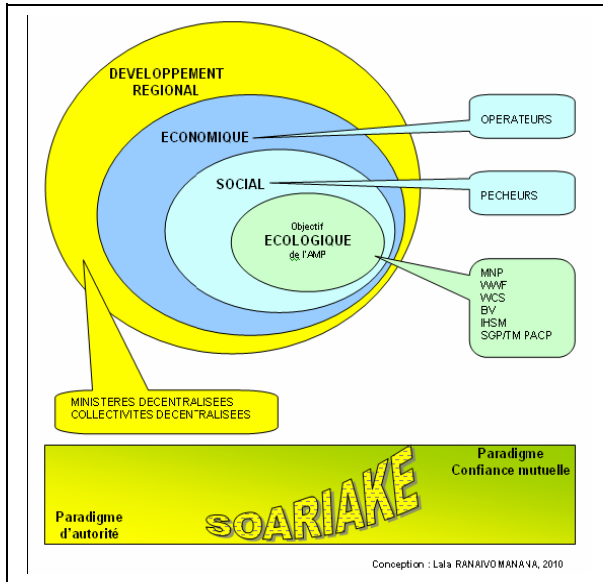


Figure 3 : implication des porteurs d'enjeux dans la gouvernance de l'AMP de Salary