Rapport de mission

Madagascar, Analanjirofo, Mananara Nord

29 février au 13 mars 2020

Promouvoir les Communs pour la pêche côtière durable dans la Réserve de Biosphère de Mananara Nord

Sigrid Aubert (CIRAD) & Giuliano Ramilamanana (GRET)

Photo ci-dessus : Entretien avec les Tangalamena d'Imorona en présence du Maire le 5 mars 2020

Projet Pêche Côtière Durable & Projet CP Communs

Table des matières

Liste des sigles 3

1. Contexte de la mission 4

1.1. Le cadre d'intervention 4

1.2. Termes de référence de la mission 4

1.3. Méthodes, outils et compétences mobilisées durant la mission..... 4

2. L'institutionnalisation des APGL et la professionnalisation des petits pêcheurs, objectifs de politique nationale pour la gestion durable des ressources halieutiques dans la baie d'Antongil 5

2.1. Une stratégie volontaire de WCS pour le transfert de gestion des écosystèmes aquatiques et des ressources halieutiques dans la baie d'Antongil 5

2.2. La professionnalisation des petits pêcheurs pour l'exploitation contrôlée des ressources halieutiques par l'Etat 7

3. La valorisation d'une stratégie alternative et originale par le GRET vis-à-vis de l'objectif de professionnalisation des petits pêcheurs..... 9

3.1. L'importance de la distinction entre pêche traditionnelle et petite pêche 10

3.2. L'intégration sociale et territoriale des APGL 12

3.3. Pour aller plus loin dans la maîtrise des règles de gestion de l'APGL 15

4. Recommandations sur les modalités globales d'accompagnement actuelles et prévues par les organismes d'appui au sein du projet PCD..... 18

5. Perspectives pour l'établissement d'un partenariat avec le Cirad dans un projet de développement sur les Communs à Madagascar..... 20

Références Bibliographiques et références juridiques 24

Annexe 1 : Calendrier de la mission..... 25

Annexe 2 : Typologie des APGL en fonction de leur opérationnalisation..... 26

Annexe 3 : Chronogramme de l'institutionnalisation des APGL pour la gestion durable de la « pêche traditionnelle » dans la Baie d'Antogil par WCS 27

Annexe 4 : Dispositions pénales selon le code de la pêche 29

Annexe 5 : Proposition de distribution des tâches entre agents des organismes d'appui du projet ... 30

Liste des sigles

AFD	Agence Française pour le développement
APGL	Aires de pêche gérées localement
CCS	Comité de Contrôle et de Surveillance
CEF	Conseil à l'Exploitation Familiale
CIRHP	Circonscription de des Ressources Halieutiques et de la Pêche
Cirad	Centre international de recherche en agronomie pour le développement
GELOSE	Gestion locale sécurisée des ressources naturelles renouvelables (et du foncier)
GIZC	Gestion intégrée des zones côtières
GRET	Groupe de Recherche et d'Échanges Technologiques
KFW	*Kreditanstalt für Wiederaufbau* (Établissement de crédit pour la reconstruction)
MAB	Programme *Man and biosphère* de l'Unesco
MNP	Madagascar *National Parks*
ONG	Organisation non gouvernementale
PACPAB	Plan d'aménagement concerté des pêcheries de la baie d'Antongil
RBMN	Réserve de Biosphère de Mananara Nord
WCS	*Wildlife Conservation Society*

1. Contexte de la mission

1.1. Le cadre d'intervention

Fihavotana 1

2015-2018 : Projet Fihavotana 2 (soutien à un développement rural plus sobre en ressources naturelles et la gouvernance des ressources naturelles – Conservation et développement dans la réserve de biosphère de Mananara Nord) financé par l'AFD, opérateurs GRET & WCS

Avril 2018- fin 2020 : Projet Pêche Côtière Durable financé par la KFW via Madagascar National Parks (et qui concerne la Baie d'Antongil située en partie dans la RBMN), opérateurs GRET/WCS

2019- 2022 : Les financements additionnels de la Convention Programme « Communs » attribués par l'AFD doivent permettre d'analyser les facteurs de blocages de ces communs déficients, de revisiter les méthodologies d'accompagnement prévus des organismes d'appui de ces APGLs, opérateur GRET.

1.2. Termes de référence de la mission

D'importantes avancées sur la protection des écosystèmes et la sécurité alimentaire ont été permises grâce aux précédentes phases d'intervention du GRET et WCS dans la RBMN. De grands défis à relever dans certains sites notamment pour assurer une réelle efficacité des dispositifs de gestion marine initiés, notamment la gouvernance actuelle de certaines APGL est peu inclusive et génère des tensions sociales entre les usagers. Il en résulte que, dans certains cas, les mesures de gestion sont peu adoptées et respectées, et les leaders ostracisés.

Objectif général de la mission d'appui : Appuyer l'équipe du projet et ses partenaires en matière de modalités d'accompagnement de 6 APGLs « déficientes » pour en améliorer l'efficacité et la gouvernance et selon une Approche par les Communs.

Objectifs spécifiques : Sur 6 APGL « déficientes » et des 2 sites en cours de création en face du parc marin destinés à évoluer en tant qu'APGL (Menatany et Ivontaka) :

1. Conduire une analyse des modalités de gouvernance et de gestion des sites en exploitant les résultats des diagnostics déjà conduits par le GRET et WCS, et les documents juridiques et de planification des APGL.
2. Produire des recommandations sur les modalités globales d'accompagnement actuelles et prévues par les organismes d'appui (WCS, GRET, MNP) : outils d'analyse des situations et diagnostics, approches et stratégies d'accompagnement ;
3. Appréciation de la portée du stage sur la production d'un jeu de rôle de modélisation de l'accompagnement testé et déployé sur 2 sites.

1.3. Méthodes, outils et compétences mobilisées durant la mission

La mission a bénéficié d'un programme chargé mais optimal en vue de la réalisation de ses objectifs. Cela a pu être rendu possible par la mobilisation de l'ensemble des agents du GRET et de WCS établis sur place à Mananara qui sont socialement particulièrement bien intégrés auprès des communautés locales et des institutions. Qu'ils en soient ici tous largement remerciés.

Afin de pouvoir apprécier la diversité des situations liées à la mise en place d'institutions locales de gestion des pêcheries dans la RBMN, 6 APGL ont été rencontrées. Elles ont été sélectionnées sur la base d'une typologie préalablement réalisée par Giuliano (Annexe 2). Compte tenu des difficultés de déplacement, tous les moyens de transport disponibles ont été mobilisés en fonction des contraintes et des opportunités liées notamment aux intempéries. Des focus groupes rassemblant des représentants du *fokonolona*, des APGL, des autorités locales (chefs de *Fokontany* et maires) ou des *Tangalamena* ont été réalisés ainsi que 4 entretiens individuels (un *Tangalamena*, un chef de *Fokontany*, le directeur de MNP, un agent des services de la pêche consultant du projet Swiofish). Nous avons également participé à une réunion de *fokonolona* initiée par le chef de *Fokonany* d'Antanambao-Mandrisy, profité de la tenue d'une séance de jeu de rôles initiée par le GRET à Imorona et d'une réunion de *Tangalamena* dans la même circonscription. Nous avons également fait une sortie dans le parc national avec les animateurs GRET impliqués dans la mission afin d'apprécier la nature de ce qui était protégé dans cette zone encore non visitée par les agents. Enfin il nous a été possible d'accompagner une mission de contrôle et de surveillance avec WCS, CIRHP dans le *fonkontany* d'Analanjahana. A Mananara, nous avons pu bénéficier des services disponibles (internet, électricité, salle de réunion) au bureau partagé par le GRET et WCS.

2. L'institutionnalisation des APGL et la professionnalisation des petits pêcheurs, objectifs de politique nationale pour la gestion durable des ressources halieutiques dans la baie d'Antongil

2.1. Une stratégie volontaire de WCS pour le transfert de gestion des écosystèmes aquatiques et des ressources halieutiques dans la baie d'Antongil

En annexe 3, un tableau récapitulatif des actions de WCS réalisé lors d'une précédente mission (Aubert 2015).

- ⇨ **Une mise en œuvre pilote réalisée dans un contexte institutionnel, légal et réglementaire lacunaire**

Des études sur l'écosystème marin de la Baie d'Antongil ont révélé la cohérence écologique et les menaces de ses habitats. Dès 2009, des APGL ont pu être instituées par WCS grâce aux marges de manœuvres ouvertes par l'Ordonnance de 1993 sur la gouvernance des pêches et la Loi de 1996 sur la Gestion Locale Sécurisée des ressources naturelles renouvelables (Dite loi GELOSE). C'est en partie grâce à ces expériences qu'en 2012 la gestion locale de la petite pêche est valorisée dans la stratégie nationale de la pêche.

Durant l'ensemble de cette période et jusqu'en 2017, il n'y avait pas de représentation du Ministère chargé de la pêche dans le district de Mananara. Dans ce contexte, en légitimant sur le terrain son action sur la protection de l'intérêt général et en associant à ses activités les administrations publiques locales, WCS s'est imposée aux yeux de la population locale comme l'autorité du Fanjakana en matière de pêche et de pêcherie.

- ⇨ **Une contribution significative au renforcement institutionnel et juridique du transfert de gestion des écosystèmes aquatiques et des ressources halieutiques**

Les délégations locales de l'ONG de conservation à Maroantsetra et Mananara, soumises à la hiérarchie et bénéficiant de l'expérience de l'agence nationale située à Antananarivo et des compétences de la maison mère, se sont imposées comme un acteur incontournable, pérenne et légitime du territoire. Dans ces conditions le lobbying réalisé auprès de l'administration publique pour faire évoluer le cadre légal et réglementaire des pêcheries a pu porter ses fruits.

WCS a posé une vision de la régulation des usages anthropiques de la mer et des ressources halieutiques en élaborant à Madagascar le premier Plan d'Aménagement Concerté des Pêcheries dans la Baie d'Antongil (PACPBA 2014). Le code de la pêche et de l'aquaculture (2015) a ensuite institué à l'échelle du pays le principe d'une gouvernance communautaire des ressources halieutiques et des écosystèmes aquatiques et l'arrêté de 2017 sur les transferts de gestion a généralisé la méthodologie de mise en place des APGL expérimentée depuis près de 10 ans par l'ONG. Ces avancées institutionnelles ont pu être intégrées dans la révision du PACPBA en 2017.

- ⇨ **Des résultats conséquents mais fragiles**

Le dynamisme des agents de WCS sur le terrain a participé à l'établissement de l'Etat de droit en imposant aux parties prenantes la réalité du contrôle et des sanctions aux infractions en matière de pêche et de gestion des pêcheries. Deux exemples récents largement médiatisés démontrent que l'impunité des puissants peut à priori être déjouée :

- En 2019-2020, un notable qui avait établi une imposante construction sur la mangrove a été sommé de la détruire par les autorités judiciaires, ceci grâce à l'action publique de l'APGL concernée soutenue par WCS ;
- Après près de 10 ans, il est possible que le tribunal de Maroanstetra homologue le dinabe applicable à la pêcherie de la baie d'Antongil malgré les actes de corruption réalisés par les propriétaires de sennes de plage de Maroanstetra.

Cependant le monopole de WCS a été progressivement remis en question avec l'arrivée de nouveaux partenaires adoptant une vision plus contrastée de la gestion communautaire des pêcheries à Mananara : le GRET privilégie l'accompagnement social et économique des plus vulnérables dans le cadre du projet PCD, et le service déconcentré du Ministère de la pêche promeut une approche administrative moins pragmatique dans le cadre du projet Swiofish[1]. En outre, du fait du manque de personnel et de la surcharge de travail, les agents de WCS sont moins présents sur le terrain alors que les crédits dédiés au renouvellement du matériel subventionné au bénéfice des APGL de première génération font défaut.

L'encadrement dirigé et régulier des associations par WCS diminuant dans un contexte de crise économique liée à une forte diminution des prix des cultures de rente, les abus de pouvoir et les conflits sociaux se multiplient au sein des associations. Un nombre croissant d'APGL sont désertées et remises en question par le *fokonolona* et le pouvoir politique local.

[1] Projet financé par la Banque Mondiale et mis en œuvre par le gouvernement de Madagascar depuis 2018 pour une première phase de 4 ans renouvelable pour 5 ans.

2.2. La professionnalisation des petits pêcheurs pour l'exploitation contrôlée des ressources halieutiques par l'Etat

⇨ **Une gestion durable des ressources naturelles renouvelables sur le domaine public de l'Etat**

La mer territoriale, le rivage de la mer jusqu'à la limite des plus hautes marées, une bande littorale d'une largeur de 25 mètres, les étangs salés et les marais salants, les chenaux et étiers, les lagunes, les fleuves, rivières, cours d'eau, lacs et étangs (art. 3 de la loi de 2008 sur le domaine public) constituent le domaine public naturel de l'État malagasy.

Les ressources halieutiques établies sur le domaine public servent à l'usage, à la jouissance ou à la protection de tous (art. 1). Il revient au Ministère des pêches d'en assurer la gestion durable au nom de l'intérêt général.

Les mangroves, tant qu'elles ne sont pas asséchées ou inscrites dans une propriété privée établie (par un titre foncier, une prescription acquisitive, ou une mise en valeur constitutive de propriété reconnu par un guichet foncier) relèvent également du domaine public. C'est le Ministère chargé des forêts qui est habilité à y établir un plan d'aménagement permettant d'en assurer la conservation (Décret portant politique forestière de 2017), et de s'assurer du respect de l'interdiction d'en exploiter les produits forestiers (exploitation des arbres pour la construction ou la fabrication de charbon par exemple) (Arrêté de 2014 sur les Mangroves). Par contre, le Ministère chargé des pêches reste, le cas échéant, responsable des conditions de l'exploitation des ressources halieutiques dans les mangroves.

La gestion du domaine public peut être transféré à une collectivité territoriale en vertu d'un arrêté du Ministre chargé du service des domaines ou en Conseil des Ministres (art. 13 de la loi de 2018 sur le domaine public). Cela n'a pas été envisagé dans le district de Mananara. Par contre, un arrêté du Ministère chargé de la pêche et de l'aquaculture fixe les modalités de transfert de gestion des ressources halieutiques et écosystèmes aquatiques aux populations locales. Dans le cadre d'un Plan d'aménagement des pêcheries (art. 2), un inventaire visant à établir la possibilité d'une gestion durable des ressources halieutiques (art. 5) permet de constituer des « Aires de pêches gérées localement » (APGL), distinctes des zones de pêche des chalutiers crevettiers (art. 10).

Ces APGL peuvent être gérées par des groupements de pêcheurs sur la base d'un plan simple de gestion qui va instaurer, délimiter, et déterminer les conditions de l'accès et du contrôle au sein de « zones à utilisation strictement limitée, dont des zones de pêche à fermeture temporaire, et/ou des zones interdites d'exploitation » (art. 10).

⇨ **Le regroupement des petits pêcheurs dans le contexte du PACPBA**

Selon l'arrêté de 2017 sur le transfert de gestion, la communauté considérée dans la gestion des APGL est celle des « pêcheurs autochtones » constitués en groupements (art. 1) légalement constitués, reconnus par le Ministère en charge de la pêche, et jouissant d'un renforcement de capacité (art. 3).

Selon l'arrêté de 2017 révisant le PACPBA, « le transfert de gestion est réalisé, par le biais d'un cahier de charge établi par le Ministère des Ressources Halieutiques et de la Pêche, associé à la délivrance d'une autorisation, pour les associations de pécheurs officiellement reconnues par le Ministère ». De plus l'arrêté de 2017 sur le transfert de gestion mentionne qu'un *dina* doit être dûment homologué

par le tribunal (art. 4) et être inclus dans le dossier de demande de transfert de gestion adressé au Ministère.

Notons que la forme juridique du groupement n'est pas définie dans le cadre de la loi. A Mananara, le statut d'association (Ordonnance de 1960 sur les associations) a été adopté. Cette forme juridique reste très souple et la formulation adoptée dans les APGL laisse une marge de manœuvre importante aux membres. Notons que dans le cas de la GELOSE, c'est officiellement le statut d'ONG qui est posé par la loi, mais que dans la pratique les COBA adoptent dans pratiquement tous les cas un statut d'ONG.

Selon l'arrêté de 2017 sur le transfert de gestion, « la zone affectée à la conservation peut être gérée soit par le groupement, soit à travers une collaboration avec une ONG autorisée par le Ministère en charge de la Pêche et de l'Aquaculture ayant les capacités techniques requises » (art. 9). On parle alors de « cogestion ». Cette piste ne semble pas avoir été investie par WCS, mais à terme, compte tenu de l'existence des Unions d'APGL au niveau des Communes et de la Fédération au niveau de la Baie d'Antongil, il pourrait être envisagé de promouvoir la cogestion entre les différents niveaux d'organisation si cela apparaît pertinent (il faudrait toutefois qu'elles abandonnent leur statut actuel d'association pour adopter celui d'ONG).

- ⇨ **Les moyens de la professionnalisation des petits pêcheurs**

La volonté du gouvernement de regrouper les petits pêcheurs au sein d'association légalement institutionnalisées permet d'asseoir leur recensement ainsi que celui de leurs embarcations. L'établissement de (nouvelles) cartes de pêches[2] au bénéfice des petits pêcheurs et l'établissement d'un registre de leurs embarcations est actuellement en cours à Mananara dans le cadre du projet Swiofish.

Le gel des « petits pêcheurs » et des engins de pêche envisagé dans le PACPAB 2017[3] ne pourra être rendu effectif, en tout cas au niveau de l'administration, qu'une fois ces deux étapes achevées. Reste que l'atteinte de cet objectif prendra du temps car il implique implicitement que l'ensemble des APGL potentiellement envisageables dans la Baie d'Antongil soient constituées et que leurs effectifs soient maîtrisés. Un bénéfice direct de cette situation pour l'administration sera de pouvoir envisager à terme l'établissement de redevances auprès des petits pêcheurs.

En outre si les effectifs des pêcheurs et de leurs embarcations sont connus et que les effectifs des populations halieutiques sont connus, des quotas de pêche pourraient être distribués pour maîtriser l'effort de pêche et assurer la reproduction des ressources halieutiques. Mais le rassemblement de

---

[2] Plusieurs formats de carte de pêche ont été délivrés antérieurement (Andrianaivojaona, 2015) mais l'existence d'un nouveau Ministère, le changement de dénomination de pêche traditionnelle en « petite pêche » et « pêche de subsistance » le dépassement du délai de validité de 4 ans les rendent caduques aux yeux de l'administration.

[3] *« L'effectif des pêcheurs et des engins de pêche qu'ils utilisent sont gelés au niveau du nombre des pêcheurs et de leurs engins de pêche enregistrés, à l'issue d'une sensibilisation menée durant une année après la date de publication du présent arrêté et devant conduire à l'adhésion de tous les pêcheurs au sein d'associations autorisées à participer à la gestion de la petite pêche dont la liste est dressée et publiée annuellement par le Chef du district de Maroantsetra ou de Mananara, selon les cas, sur proposition du Chef de la CIRHP de Maroantsetra. Ce gel de l'effort développé par la petite pêche est accompagné et consolidé par la délivrance de carte professionnelle aux pêcheurs membres de ces associations mentionnées au premier alinéa du présent article, résidant dans l'un des deux districts ou de la Commune cités au premier alinéa de l'article 2 du présent arrêté. Des dispositions seront prises pour interdire aux pêcheurs habitant ailleurs de pêcher à l'intérieur de la zone concernée par le Plan. Le gel de l'effort développé par la petite pêche ne sera levé que sur la base de recommandations d'étude pertinente et à travers la concertation. »* (Article 6)

l'ensemble de ces conditions à l'échelle du district de Mananara et de la Baie d'Antongil, s'ils s'inscrivent dans une stratégie de gestion durable des pêcheries qui a déjà fait ses preuves dans plusieurs pays, prendra encore du temps à Madagascar.

La professionnalisation des petits pêcheurs passerait également, au-delà de l'effort de gouvernance initié par le gouvernement malgache, également par le renforcement des services auxquels ils pourraient avoir accès et au renforcement de leurs capacités en matière de valorisation des écosystèmes aquatiques et des ressources halieutiques.

Dans cette perspective, l'Arrêté de 2017 sur le transfert de gestion introduit le recours possible aux paiements pour services « écosystémiques », aux activités d'écotourisme, de restauration des berges, et de ré-empoissonnement des plans d'eaux (art. 8). L'article 13 du PACPBA introduit quant à lui dans la version révisée de 2017 également les objectifs d'instituer une culture d'épargne, de développer des activités alternatives et d'appuyer la mise en place de systèmes de retraites et d'assurance.

- ⇨ **Le contrôle et la sanction comme affirmation de l'autorité du Fanjakana**

Aujourd'hui, grâce à l'important travail de sensibilisation conduit auprès des APGL, les dispositions pénales édictées par le code de la pêche en matière de préservation (Annexe 4) sont généralement connues des pêcheurs de Mananara. Par contre les contrôles liés à la détention des cartes de pêches et à l'immatriculation des embarcations ne sont pas encore effectifs.

Légalement, seuls les Officiers de Police Judiciaire (OPJ) sont habilités à constater les infractions au droit de la pêche en mer et sur terre et à effectuer des saisies. Selon le code, les produits de la pêche saisis peuvent être soit directement vendus, cédés à l'Administration, donnés à des institutions de bienfaisance, servir à la consommation animale, détruits, ou, lorsque les ressources halieutiques sont encore vivantes, remises dans leur environnement naturel. Les engins ou le matériel illicite peut être détruit ou cédé à des institutions de recherche ou de formation (art. 72). En matière de pêche comme en matière forestière, la transaction est autorisée par les textes en vigueur (art. 79)

3. La valorisation d'une stratégie alternative et originale par le GRET vis-à-vis de l'objectif de professionnalisation des petits pêcheurs

Les études conduites dans le cadre de Fihavotana II ont mis en exergue les besoins différenciés des communautés locales en matière d'appui technique agricoles au regard des capitaux dont disposaient les ménages (Rakotondrabe, 2018). Leur vulnérabilité à la fluctuation des prix des produits de rente, à la raréfaction des terres, aux conséquences de la surexploitation des ressources a été mise en exergue dans un contexte où les systèmes d'épargne, d'assurance et de retraite font défaut et ne sont pas (plus) pris en charge par la solidarité sociale familiale ou villageoise. Aujourd'hui, alors que la crise de la vanille touche de plein fouet l'ensemble de la population du district de Mananara, les pressions sur les ressources naturelles s'accroissent (y compris celle sur les ressources halieutiques) et le lien social se détériore.

Dans le cadre du projet PCD, les pistes d'actions investies par le GRET permettent d'appuyer les populations paysannes des villages du littoral à adapter leurs stratégies agricoles aux chocs économiques, écologiques et politiques susceptibles d'accroitre leur vulnérabilité. Les compétences

du GRET en la matière sont reconnues par l'ensemble des parties prenantes de la zone (populations locales et institutions) et l'expérience et le savoir-faire de ses agents sur place permet d'appuyer un nombre très conséquent de bénéficiaires.

3.1. L'importance de la distinction entre pêche traditionnelle et petite pêche

- ⇨ **Le renforcement des capacités des individus et des ménages à améliorer leurs revenus et à asseoir leur statut sociale grâce aux activités agricoles**

Dès 2018, 4 ateliers ont permis au GRET d'identifier un nombre conséquent de bénéficiaires d'un accompagnement technique sur l'appui aux techniques de maraîchage, l'appui à l'élevage de poulet et l'appui aux cultures de rentes. Ces ateliers de lancement menés sur terrain ont permis de réaliser des travaux de réflexion avec les participants (représentants communautés, parties prenantes) autour des critères de ciblage de bénéficiaires permettant d'atteindre les objectifs du projet. Les critères identifiés ont ensuite été consolidés de manière à constituer un ensemble de critères uniques pour le projet dont voici la liste :

D'abord, six (6) catégories de personnes ont été identifiées suivant leurs activités ou leur comportement au niveau des villages :

1. Membre de l'association gestionnaire des APGL pratiquant ou non la pêche ;
2. Membres des Associations de Femmes s'engageant à collaborer avec l'association gestionnaire des APGL ;
3. Mareyeurs et tous ceux qui sont dans le circuit de commercialisation des produits issus de la mer ;
4. Pêcheurs-éleveurs-agriculteurs du village ;
5. Personnes du village capables de sensibiliser, d'animer les villageois, de donner des conseils sur la gestion durable des ressources marines et côtières ;
6. Individu reconnu ayant du respect aux règlements mis en place par la communauté et l'État (code de la pêche).

Ensuite, sept (7) critères ou conditions ont été retenues :

1. Vulnérables ;
2. Volontaires et intéressés ;
3. Domiciliés ou résidents dans le *Fokontany* concerné ;
4. Respect ou engagement à respecter les règlements de l'association gestion des APGL et les codes de la pêche pour les pêcheurs ;
5. Participation aux activités de gestion des ressources marines ;
6. Participation aux travaux effectués par l'association gestionnaire des APGL ;
   Reconnus par les autorités du village : les *Tangalamena*, le président de l'association gestionnaire d'APGL, le Chef de *Fokontany*, les notables.

Chaque bénéficiaire potentiel a choisi la nature de l'appui qu'il souhaitait recevoir, suivi d'une formation collective, et fait l'objet d'un accompagnement individuel régulier. Des sites de démonstrations permettent aux bénéficiaires de promouvoir les nouvelles techniques utilisées auprès des autres membres de la communauté villageoise.

Par ailleurs, un accompagnement CEF personnalisé permet d'accompagner les ménages dans l'élaboration d'une stratégie de gestion de leur patrimoine plus efficace. Les ménages pilotes, lorsqu'ils se considèrent suffisamment compétents, sont invités à devenir des ménages relais afin d'accompagner eux-mêmes d'autres ménages dans le conseil stratégique personnalisé.

Ces deux dispositifs devraient conduire non seulement à améliorer les conditions de vie des ménages mais également à renforcer la cohésion sociale au sein des villages. **Ils valorisent le statut de « paysan », facilite la possibilité, pour les plus pauvres[4] , de sortir des « pièges à pauvreté», valorise les alternatives à la surexploitation des ressources**, y compris marines.

Ces finalités ne participent pas à celle poursuivie par WCS ou le Ministère des pêches liée à la professionnalisation d'un nombre le plus important possible de petits pêcheurs. Au contraire, pour le GRET il s'agit :

1. De diminuer la fréquence du recours à la pêche comme complément de revenus pour les individus dont l'activité agricole est l'activité principale ;
2. De permettre aux individus dont l'activité principale est la pêche de trouver dans des activités agricoles peu consommatrices en temps des compléments de revenus pour éviter de surexploiter les ressources ;
3. D'inscrire ces stratégies individuelles dans des stratégies collectives, à l'échelle des ménages (grâce à la complémentarité des activités de ses membres), et idéalement, au niveau des groupes familiaux ou des villages (via le rayonnement des activités et la promotion de leur diffusion).

Dans un contexte où la majorité de la population rurale côtière du district de Mananara considère la pêche comme une activité accessoire à l'agriculture, les activités du GRET contribuent à identifier un nombre réduit de personnes susceptibles de se professionnaliser dans l'exploitation des ressources halieutiques. Il privilégie le développement de cette profession minoritaire en bonne intelligence avec le *fokonolona* qui reste le garant de l'exercice des droits d'usage des ressources halieutiques pour les plus vulnérables.

- ⇨ **La distinction entre les « petits pêcheurs » et « les pêcheurs de subsistance » dans les textes réglementaires**

Le Ministère en charge de la pêche **protège les intérêts de la pêche de subsistance** aux côtés de ceux de la petite pêche et de la pêche artisanale (art. 9j du code de la pêche). Compte tenu de l'absence de pêcheurs artisanaux recensés à Mananara, nous ne considérons ici que les deux premières catégories. La distinction entre la petite pêche[5] et la pêche de subsistance[6] repose sur la régularité de l'exercice de l'activité et la destination des produits[7]. Si ceux-ci sont commercialisés, alors les petits pêcheurs

[4] Selon la politique de protection sociale de 2015 la pauvreté est l'état « de privation des besoins fondamentaux liés à l'alimentation, à la santé, à la nutrition, à l'éducation, à l'eau et à d'autres aspects du bien-être social (p. 9)

[5] *« Activité de pêche réservée aux personnes physiques, pratiquée dans les eaux sous juridiction malagasy à l'aide d'embarcations motorisées, dont la puissance totale du moteur est inferieure à 15 CV, d'embarcations non motorisées ou à pied »* (art. 1 du code de la pêche)

[6] *« Activité de pêche ayant pour objet le prélèvement de ressources halieutiques nécessaires à la nourriture du pêcheur et aux personnes qui sont à sa charge »* (art. 1 du code de la pêche)..

[7] « Aussi aucun acteur ne peut se livrer à des activités de pêche à caractère commercial sans consentement de l'administration, sous forme de licence, autorisation ou permis.

doivent être en possession d'une carte de pêcheur, avoir une embarcation immatriculée (répertoriée au registre des embarcations de pêche) et des engins de pêche marqués. En outre, les activités de commercialisation (collecte[8], stockage, transport, vente, importation, exportation de produits de la pêche) sont soumises à une autorisation administrative.

La pêche de subsistance n'est quant à elle pas soumise à ces obligations, elle est « libre » (art. 48 du code de la pêche) et les droits d'usage coutumiers susceptibles de la régir sont « libres et gratuits à l'intérieur des zones réservées à cet effet » (art. 49 du code de la pêche).

Il est important de faire comprendre aux organismes d'appui qui soutiennent la professionnalisation des petits pêcheurs que, malgré l'existence d'indicateurs de performance qualitatifs des projets qu'ils mettent en œuvre, il n'est pas réaliste, voire contreproductif de professionnaliser les « pêcheurs de subsistance ». Ces derniers n'ont pas d'intérêt à investir les processus de décision liés à la gestion des ressources halieutiques, il revient au *Fanjakana* de considérer leur statut particulier et de respecter l'exercice libre de leur activité et de leurs droits d'usages au nom de l'exercice des libertés fondamentales.

Pour rendre acceptable ce point de vue par l'administration, il sera nécessaire d'interagir avec l'ensemble des parties prenantes au niveau de la mise en œuvre, et surtout de la révision (en 2020-2021) du PACPBA afin d'introduire la notion de pêcheur de subsistance et de droits d'usages dans la rédaction de l'arrêté (et dans les documents constitutifs des APGL). Au niveau national, il serait aussi pertinent d'initier, au sein de l'organe consultatif de gestion locale et participative de la petite pêche institutionnalisé par le Ministère chargé des Pêches, un groupe de travail sur la « pêche de subsistance » en vue de la rédaction du décret concernant cette matière prévu à l'article 48 du code de la pêche.

3.2. L'intégration sociale et territoriale des APGL

Les objectifs du PACPBA de 2014, intégralement repris dans sa version réactualisée de 2017 sont (1) la conservation des ressources halieutiques et des écosystèmes, (2) leur gestion durable et (3) la **distribution plus équitable des richesses créées par les pêcheries**.

Considérer les APGL comme un « Commun » conduit à concentrer l'attention non pas sur l'institutionnalisation de la structure, mais sur le « faire commun » qui l'anime. Il s'agit de se donner les moyens de redéfinir la place et le rôle des APGL dans un projet de territoire cohérent adapté à l'évolution des contextes écologiques, sociaux, économiques et politiques. Cet objectif n'est jamais atteint dans un monde en mouvement, mais poursuivi dans la recherche permanente de la justice sociale et écologique. Cette approche contribue à la mise en œuvre du principe de subsidiarité tel que défini dans l'article 1 du décret sur la gestion intégrée des zones côtières et marines de 2010[9].

La pêche de subsistance y est autorisée de droit, *à condition* (i) de respecter les mesures de gestion fixées par la gouvernance communautaire concernée, fixée par DINA ou par cooptation, et (ii) de participer de manière responsable aux services de préservation des ressources, tels le suivi ou le contrôle. » (Lettre de politique bleue, 2015, p. 11).

[8] La collecte ne concerne que les produits halieutiques achetés auprès des pêcheurs en vue de les revendre sur les marchés nationaux ou internationaux (art. 1 du code de la pêche)

[9] « L'idée de subsidiarité conduit au principe d'autonomie de la décentralisation. Dans le domaine de la Gestion Intégrée des Zones côtières (GIZC), le principe de subsidiarité vise la **gouvernance locale et la gestion participative des ressources. Le principe de subsidiarité implique** que tout ce qui peut être au mieux exécuté

⇨ **La gestion préventive et concertée des conflits**

Certaines APGL ont aujourd'hui plus de 10 ans. Les Communs ayant une trajectoire de vie propre à chacun, certaines ont résisté au temps, d'autres ont rencontré des difficultés qu'elles ont pu surmonter, et d'autres pas. Dans tous les cas, une certaine souplesse doit être admise pour permettre aux groupements de pêcheurs de réactualiser les règles de gestion de l'APGL en fonction de l'évolution du contexte sans être contraints par une lourdeur administrative exacerbée par l'enclavement du district de Mananara.

La gestion préventive et concertée des conflits liés aux activités des APGL constitue une condition essentielle de leur effectivité et de leur pérennité. La gestion de ces conflits, qu'ils soient internes à l'APGL ou qu'ils s'inscrivent dans leurs relations avec le reste du *fokonolona* devraient faire l'objet d'une attention particulière des organismes d'appui. En effet, il peut être difficile pour la population locale de s'opposer ouvertement à des abus de pouvoirs initiés par des notables membres de l'association (détournement d'argent, monopole de l'accès aux zones de pêche fermées, …). L'accompagnement des APGL existantes dans la réactualisation des règles de choix collectif et des règles opérationnelles, notamment lorsqu'elles sont en situation de crise (les 6 sites où ont été identifiées des APGL « déficientes ») pourra être réalisé par le GRET et inclure quelques représentants des autorités locales (*Tangalamena*, chefs *de fokontany*, maires de bonne volonté susceptibles de porter efficacement les Communs). L'implication de ces derniers dans les processus de pacification sociale devrait être systématiquement promu (cela fait *in fine* partie de leurs fonction attitrée à Madagascar).

En outre, il est important que, dans la mesure où la résolution des conflits conduit à l'établissement de nouvelles règles ou à leur réactualisation, celles-ci soient officiellement reconnues et valorisées (dans la mesure bien sur où elles ne remettent pas en question la gestion durable de l'écosystème aquatique ou des ressources halieutiques ou l'ordre public). La reconnaissance des solutions identifiées par le *fokonolona,* à la demande de l'APGL concernée, devrait idéalement être faite par un représentant de l'autorité en charge des pêches (ou, compte tenu de sa légitimité auprès des populations locales, par WCS). Cette procédure, expérimentée dans l'APGL d'Antanambo Mandrisy (renouvellement de la structure de gestion par le *fokonolona* et reconnaissance de la nouvelle structure par WCS) devrait être promue par le GRET auprès de l'APGL d'Imorona qui rencontre actuellement des problèmes d'abus de pouvoir. En effet, compte tenu des activités exercées par le GRET dans le cadre du projet PCD, des compétences de ses agents et de leur expérience, mais également compte tenu de la charge de travail et du rôle accordé à WCS par la population locale, le partage des tâches entre les deux ONG constituerait un atout (voir Annexe 5).

Lorsque la réactualisation concerne des dispositions du cahier des charges ou du dina, il devrait normalement être envisagé de transmettre officiellement les modifications réalisées au Ministère chargé des pêches, mais dans un souci opérationnel, ces modifications pourront être considérées

par une autorité locale doit relever de sa compétence, celle-ci n'ayant pas à être supplantée par une autorité supérieure, qu'elle soit régionale ou nationale. »

ultérieurement, lors de la réactualisation officielle du transfert de gestion, ceci sur la base de l'établissement (implicite) d'une période de test (droit à l'expérimentation).

⇨ **La contribution de l'APGL à la vie sociale du *fokonolona***

Par ailleurs, un élément essentiel de l'intégration sociale de l'APGL repose sur sa capacité à participer au bon fonctionnement et à l'amélioration de la vie sociale de la communauté toute entière. Plusieurs APGL existantes assurent les obligations imposées par l'arrêté de 2017 sur le transfert de gestion dont la réalisation de reboisements des mangroves qui protègent les champs et les habitations des intempéries. Certaines APGL contribuent aussi au financement de l'accueil des représentations officielles dans le village, délestant de ce fait les habitants de leur obligation de cotiser pour assurer l'honneur et la notoriété du village (ex : APGL de Malotrandro), alors que d'autres ont contribué à l'achat d'un terrain de foot pour les jeunes (ex : APGL d'Antanambao Mandrisy). Ce type d'action devrait être promue auprès de l'ensemble des APGL. Pour ce faire l'intérêt de la constitution d'une caisse commune et de la participation de l'association à la vie sociale du village devrait être systématiquement mis en discussion au sein des membres de l'APGL.

Cette perspective pose la question de la mise en place, de la gestion et de l'affectation financière d'une caisse commune. L'ordonnance de 1960 sur les associations limite, outre l'attribution de subventions, les sources de financement des associations à des cotisations (art. 6). Le texte n'étant cependant pas plus explicite (et dans la mesure où le règlement intérieur des associations joint au livre des APGL) il est tout à fait envisageable de considérer :

- des cotisations financières ponctuelles (issues par exemple d'un pourcentage de la vente d'une partie des produits de la pêche autorisée lors de certaines périodes dans la zone habituellement fermée, ou issues des dina, les délinquants devenant à ce titre pourvu d'un statut spécial au sein de l'association),
- des cotisations ponctuelles en nature (les produits de la pêche illicite saisie par les comités de surveillance vendus par le trésorier de l'association),
- des cotisations périodiques (dont la régularité pourrait faire l'objet de règles opérationnelles) par les membres, …

Ces questions pourraient être utilement évoquées lors de certaines parties du jeu de rôle utilisé par le GRET à Mananara (voir supra).

⇨ **La réactualisation des documents constitutifs de l'APGL**

La plupart des livres des APGL existantes ne sont plus disponibles. Il serait très utile de tenter de les récupérer (auprès du bureau central de WCS à Antananarivo ?) et d'en faire une analyse exhaustive. Il ne s'agit pas de mettre en exergue les manquements de ces documents réalisés dans des contextes où les bailleurs exercent une pression forte sur les organismes d'appui pour alimenter des indicateurs quantitatifs où le nombre de contrat prime sur les conditions et l'effectivité de leur appropriation par leurs bénéficiaires. L'objectif serait d'engager une réflexion sur leur structure, notamment au regard de la mise en exergue (et de l'identification d'arènes pour la mise en discussion) des trois niveaux de règles à considérer dans le cadre de l'établissement d'un Commun (règles constitutionnelles, règles de choix collectifs et règles opérationnelles). Cette distinction permettrait aux bénéficiaires de mieux

apprécier leurs marges de manœuvre face au droit de l'État ou à l'évolution des contextes écologiques, économiques, sociaux ou politiques dans lesquels ils évoluent.

Selon l'arrêté de 2017 sur le transfert de gestion, l'autorisation de gestion des ressources halieutiques et de l'écosystème aquatique par des groupements de pêcheurs délivrée par le Ministère est de 2 ans. (art. 7). Cela pose la question de son renouvellement. Cette période est en effet très courte, et les conditions du renouvellement de l'autorisation ne sont pas explicitées par les textes. Cette situation fait peser deux risques importants sur la légalité de l'activité des APGL pour lesquelles la durée de l'autorisation de 2 ans aurait été dépassée :

- La remise en cause de la structure par les autorités publiques (voire même un tiers contestataire), et ce sans qu'un motif ne soit nécessaire ;
- L'institution d'une procédure de renouvellement trop coûteuse et monopolisée par l'administration pour l'élaboration d'un nouveau cahier des charges, qui, comme c'est le cas pour les transferts de gestion des forêts, ne fait pas l'objet de publicité par les organismes d'appui, et c'est une bonne chose. Les associations créées sur la base de l'Ordonnance de 1960 sur les associations sont instituées pour une durée indéterminée, et cette référence devrait permettre d'asseoir la légitimité pérenne des groupements de pêcheurs pourvu que ceux-ci fonctionnent bien. Ce compromis semble à ce stade le meilleur possible, y compris dans la perspective d'une réactualisation du cahier des charges nécessitée par l'évolution normale du Commun (ex : modification de l'emplacement de la zone fermée par l'APGL de Malotrandro considérée comme un exemple par WCS).

Dans ce contexte, il semble important d'envisager la réactualisation des livres des APGL (notamment dans le cadre du projet Swiofish en partenariat avec WCS) en recherchant la formulation la plus simple possible (éviter les termes trop techniques ou scientifiques non appropriés par les membres des APGL) sans systématiquement rechercher l'exhaustivité, mais en accordant une importance significative aux droits d'usages et à la pêche de subsistance.

3.3. Pour aller plus loin dans la maîtrise des règles de gestion de l'APGL

⇨ **Le renforcement de la conscience écologique et de la solidarité sociale entre les pêcheurs**

Un jeu de rôles évolutif pour renforcer la conscience écologique a déjà été testé et déployé sur plusieurs sites[10]. Dans sa conception, le jeu permet d'établir explicitement le lien entre l'activité de

[10] Entre le 4 juin 2019 et le 12 mars 2020, onze (11) séances du jeu de rôles ont été réalisées dont voici les détails : Respectivement les 4 et 7 juin 2019, deux séances d'essai du jeu par Robinson Gryson dans leurs versions initiales, l'une très basique puis l'autre plus soignée avec les collègues du bureau/ 11 juin 2019, une séance menée par Robinson avec la communauté de Menatany/ 12 juin 2019, une séance menée par Robinson avec la communauté d'Ivontaka/ 19 novembre 2019, une séance d'essai du jeu amélioré et adapté au contexte des APGL par Giuliano avec les collègues de bureau/ 21 novembre 2019, première application du jeu adapté au contexte des APGL par Giuliano avec la communauté d'Ambodimangamaro (en présence de Barbara Mathevon)/ 10 décembre 2019, une séance avec la communauté d'Amboditangena/ 12 décembre 2019, une séance avec la communauté d'Antsirakivolo/ 7 février 2020, une séance de jeu avec les membres du comité de coordination locale du projet PCD ou COCOLM (MNP, WCS, Gret, Secteur public, autorités communales, autres structures partenaires)/ 5 mars 2020, une séance avec les membres de l'APGL d'Imorona en présence de Sigrid Aubert/ 12 mars 2020, une séance de jeu avec la communauté d'Antanambao Mandrisy avec une affluence record de presque 300 personnes présentes.

pêche et la dynamique des populations de poissons (Gryson, 2019), mais il a largement évolué en vue de son utilisation dans d'autres contextes que ceux initialement considérés.

La version actuelle du jeu permet, grâce à un tableau renseigné publiquement sur les résultats de chaque tour (Voir photo 1), de mettre en exergue les différences de revenus susceptibles d'être tirés de la pêche en fonction de la charge familiale (kg de riz à acheter pour satisfaire les besoins alimentaires de la famille) et des aléas liés aux prélèvements de ressources halieutiques (compétition entre pêcheurs, surpêche, chance de ne pas être contrôlé dans la zone fermée). Ces informations permettent d'initier des discussions et des réactions pour renforcer la <u>solidarité sociale entre les pêcheurs</u>.

<u>Photos 1 :</u> Un exemple de tableau de renseignements des résultats de chaque tour

Un autre avantage du jeu qu'il serait pertinent de tester, est de pouvoir introduire la <u>notion de quota</u> auprès des groupements de pêcheurs. En effet, puisque les effectifs de ressources halieutiques sont visibles sur le plateau de jeu (Voir photos 2 et 3), l'animateur peut, à chaque tour, d'une part demander aux joueurs de discuter pour établir le nombre de ressources à prélever, et d'autre part de mettre en débat la répartition de l'effort de pêche (quelles ressources pêcher, et où ?). Ces discussions font directement références aux enjeux de justice sociale et écologiques qui se jouent au sein des membres de l'APGL. Notons cependant que l'intérêt du recours aux quotas ne constitue dans ce contexte pas l'enjeu majeur car la question est bien plus complexe dans la réalité puisque les effectifs des populations de ressources halieutiques ne sont pas connus (cette dynamique pourrait toutefois permettre d'introduire des possibilités d'échanges avec les scientifiques pour identifier les indicateurs écologiques pertinents aux yeux des pêcheurs).

<u>Photo 2 et 3 :</u> Les plateaux du jeu de rôles adaptés au contexte des APGL de chaque site

Dans la configuration d'une partie où le nombre d'équipes de pêcheurs serait augmentée, cette approche permettrait aussi de questionner l'objectif de gel du nombre de petits pêcheurs et d'embarcations mentionné dans le PACPBA.

- ⇨ **La distinction des statuts entre les membres des APGL**

Si les lois et règlements en vigueur insistent sur la nécessité de constituer des institutions de regroupements de pêcheurs et qu'il apparaît important aux administrations publiques de les recenser, rien n'empêche les APGL de distinguer différents statuts parmi leurs membres. Cette distinction peut en outre clarifier le rôle de chacun au sein de l'association et permettre l'établissement de contributions différenciées, notamment en matière de cotisation.

Il serait donc possible de distinguer à titre d'exemple, ceci en fonction des critères pertinents qui pourraient émerger des discussions entre les membres :

- le statut de membre d'honneur, réservé à ceux qui ne pêchent pas mais qui souhaitent participer à la vie sociale et/ou administrative de l'association (*Tangalamena*, Maire, Épouses de pêcheurs, mareyeurs…) ;
- le statut de petit pêcheur, réservé aux membres qui font de la pêche leur activité principale, ceux pour lesquels une carte de pêcheur sera demandée au service des pêches ;
- le statut de pêcheur occasionnel permettant aux personnes vulnérables de pratiquer la pêche de subsistance et d'exercer des droits d'usages sur la zone de pêche ouverte par l'APGL aux activités spécifiées par le plan simple de gestion,
- le statut de délinquant répertorié, invité à ne pas récidiver ou à adopter un autre statut, …

Ceci implique que la liste des adhérents sera susceptible d'évoluer substantiellement au cours du temps. Il n'est pas évident que les différentes listes soient systématiquement tenues à jour mais une telle distribution des rôles pourrait faciliter les relations entre les membres et le *fokonolona*, surtout si l'adhésion en tant que membre d'honneur est gratuite et par exemple formalisée par la participation à une réunion. Notons à ce titre que selon les termes de l'arrêté de 2017 sur le transfert de gestion, le plan simple de gestion réalisé par les groupements de pêcheur est validé par l'assemblée communautaire (art. 1).

- ⇨ **Le contrôle et la sanction par les Comités communautaires de surveillance comme procédure de médiation**

Dans certains cas, la répression de pêcheurs illicites par les membres du Comité de Contrôle et de Surveillance (CCS) a été considérée par le *fokonolona* comme des abus de pouvoir et la vindicte

populaire a entrainé la fuite des personnes concernées, voire leur démission (cas du Chef de *Fokontany* d'Antsirakivolo).

Dans une perspective réaliste et pragmatique, il semblerait que, au regard du contrôle auquel nous avons participé réalisé par l'APGL du *fokontany* Analanjahana, les CCS s'appliquent à traiter chaque « délinquant » au cas par cas. Inspiré des dispositions légales relatives au contrôle et à la sanction, ils s'adaptent au fait qu'il n'y a pas encore (plus) d'OPJ spécialisé dans la pêche à Mananara, que les pêcheurs n'ont pas encore pu se conformer ni à leur enregistrement ni à celui de leurs embarcations.

Les procédures de contrôle et de sanction s'apparentent davantage à une procédure de médiation. Les pêcheurs qui enfreignent les règles de l'APGL sont longuement informés sur la raison et la nature des infractions auxquelles ils se livrent. La saisie des produits illicites de la pêche[11] dépend du comportement du « délinquant », du fait qu'il soit ou non récidiviste, et ceux qui en plus pêchent dans la zone fermée peuvent être contraints à participer à des travaux d'intérêt général (reboisement de la mangrove par exemple). Le versement des *vonodina* ne semble pas être systématiquement demandé bien que le nom des personnes en infraction, leur domiciliation et leur numéro de téléphone soit relevé. Selon le cahier des charges des APGL, il semble qu'en cas d'opposition, le cas soit porté devant les *Tangalamena*, puis en cas de non résolution, devant le chef de *fokontany*, puis devant le maire avant d'être porté à l'information du service des pêche. Cette procédure est similaire à celle établie pour le traitement des infractions au *dina* des coba en matière forestière. Il pourrait s'avérer pertinent de mieux formaliser cette procédure de médiation en la distinguant explicitement de la procédure pénale (ce qui permettrait aussi de ne pas « brûler les étapes »). Pour ce faire, comme cela avait été le cas pour la procédure forestière dans le cadre de Fihavotana II, les différents niveaux de l'administration en charge des pêches devraient être conjointement mobilisés.

Par contre, le matériel illicite a systématiquement été saisi. Cette possibilité serait accordée aux CCS par le Comité ad hoc (arrêté régional n°008/2011 non consulté). Notons que si les agents de WCS participent au contrôle, des photos des infractions sont systématiquement réalisées permettant ainsi d'établir des preuves utiles en cas de poursuites judiciaire. Des Procès-verbaux pro-forma sont remplis et le matériel illicite saisi est conservé par l'APGL jusqu'à leur remise au chef de district pour destruction.

4. Recommandations sur les modalités globales d'accompagnement actuelles et prévues par les organismes d'appui au sein du projet PCD

- ⇨ **Mieux capitaliser les acquis des projets antérieurs pour inscrire l'action du GRET dans la durée auprès des partenaires locaux**

[11] Il a été dit que ces produits seraient reversés aux prisonniers de Mananara. Pourtant rien d'empêcherait qu'ils soient restitués à l'écosystème (réintroduit dans la chaîne alimentaire) ce qui aurait l'avantage d'éviter les suspicions des délinquants sur l'accaparement de leur travail par les contrôleurs et pourrait éventuellement être associée à une valeur symbolique non négligeable.

Dans une perspective de gestion intégrée des zones côtières, les acquis de Fihavotana II pourraient être mieux valorisés :

- Par un historique plus conséquent des activités du GRET et de WCS dans la baie d'Antongil : les éléments collectés permettraient de participer non seulement au transfert des connaissances entre les agents de ces institutions mais également, au travers de la communication avec les partenaires et bénéficiaires du projet, à la construction de la mémoire collective.
- Par une rapide évaluation de l'appropriation de ces résultats par les parties prenantes afin de mettre en exergue quelques éléments liés aux opportunités et aux contraintes de la pérennisation des résultats acquis dans le cadre de projets de développement (sur le processus de mise en place des APGL par WCS et sur la procédure de constatation des dina par l'administration forestière notamment).

Les acquis des autres projets du GRET conduits à Madagascar également, notamment en matière de gestion de l'eau. En effet, dans la perspective d'une Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC), l'approche par les Communs ne s'attache pas à une entrée par les ressources naturelles. Une hypothèse est que, le plus important étant le renforcement du lien social et de la conscience écologique, peu importe que la ressource partagée considérée soit des ressources halieutiques, une forêt naturelle, une forêt de plantation, de l'eau potable, une piste ou un canal d'assainissement. En fonction des contextes villageois, les approches peuvent trouver différentes expressions, sans pour autant remettre en question les principes fondamentaux de la GIZC, bien au contraire (art. 6 du décret de 2010 sur la GIZC).

⇨ **Mieux exploiter les synergies entre les différentes activités du projet**

Il pourrait être pertinent de valoriser les résultats d'une action dans les autres activités d'une manière plus transversale (mobiliser les bénéficiaires de l'appui technique pour discuter de l'intégration sociale des APGL dont la gouvernance est « déficiente », comparer les demandes d'appui techniques à la distribution des familles dans le village à partir de la cartographie participative[12] et par rapport à l'adhésion aux APGL, partir des résultats attendus des activités d'appui technique pour élaborer les plans d'action GISC, identifier des plans d'actions spécifiques en appui aux activités de création et de renouvellement des APGL, …).

Ceci implique de mieux valoriser les compétences différenciées présentes tant au niveau de WCS que du GRET pour porter un discours novateur en complément de la professionnalisation des pêcheurs (autour de la pêche de subsistance et de la réactualisation des documents des APGL notamment). Quelques éléments de discussions sont allés dans ce sens lors de la séance de travail du 9 mars (voir annexe 5).

⇨ **Mieux valoriser le jeu de rôles pour l'établissement de plans d'actions moins ambitieux**

Il semble y avoir un intérêt à jouer plusieurs parties du jeu avec les mêmes acteurs pour introduire petit à petit de nouveaux objets de discussion et expérimenter de nouvelles règles de gestion de

[12] Les individus dans le village se répartissent géographiquement en fonction de leur rattachement familial. Un tel exercice permettrait de mieux comprendre la répartition des pêcheurs entre les grandes familles du village. Cette information pourra ensuite être utilisée pour faciliter la médiation au sein du *fokonolona*.

l'APGL. Dans cette perspective, les résultats des différentes parties de jeu jouées au sein de la même APGL doivent être archivées pour permettre les comparaisons et enrichir la mémoire collective. Le débriefing des séances peut ainsi porter que des résolutions qu'il conviendra de discuter lors d'une assemblée ordinaire ou générale de l'APGL en vue de leur aboutissement concret. Un appui du GRET et de WCS pourra ensuite être donné pour leur mise en œuvre (établissement et réactualisation de listes de membres à statuts différenciés, appui à la gestion financière de l'association, à la médiation en matière de traitement des « infractions », de non-conformité aux usages ou de conflits…).

- ⇨ **Continuer à communiquer pour rendre le travail ludique et faire de l'apprentissage une fête**

Le renforcement des Communs et leur intégration dans les politiques publiques donne une place importante à la communication. Les rites, fêtes, sorties, formations ludiques, jeu radiophoniques, … sont des moyens de renforcer les liens sociaux entre les usagers des ressources naturelles, mais aussi entre les usagers et les institutions et les organismes d'appui, et même entre ces derniers. Cette dimension ne doit pas être négligée et devrait pouvoir bénéficier d'une ligne budgétaire conséquente. La communication pour renforcer la capacité des acteurs à s'engager et à agir concrètement pour éviter la dégradation des ressources naturelles et l'exclusion sociale n'est pas accessoire, mais constitutive du « faire commun ».

5. Perspectives pour l'établissement d'un partenariat avec le Cirad dans un projet de développement sur les Communs à Madagascar

La collaboration entre le GRET et le Cirad est déjà ancienne et mériterait de se poursuivre à Madagascar dans le cadre de la promotion de l'approche par les Communs sur la base d'un partenariat initié dès le montage des projets. Ci-après quelques éléments susceptibles d'être mobilisés dans le cadre d'appels d'offre en cours d'identification. **Les trois thématiques retenues sont celles du droit à l'expérimentation, du droit des usages et des systèmes de suivi-évaluation visant le renforcement de la conscience écologique et du lien social dans les territoires d'intervention**

- ⇨ **Éléments justifiant l'approfondissement de thématiques de recherche impliquée et de formation-action**

Au-delà du problème récurrent de l'incomplétude des décrets d'application associées aux lois, l'application du droit de l'environnement, et plus spécifiquement de la protection de la nature se heurte, notamment à Madagascar, à des difficultés conséquentes :

- Conflits de compétences infra étatiques sectoriels et liés aux processus de déconcentration/décentralisation entravant l'accès et la compréhension du droit par les usagers des ressources naturelles renouvelables ;
- Manque de transparence des actions conduites dans le cadre des délégations de gestion attribuées aux ONG de conservation de la nature ou aux populations locales et systèmes de suivi-évaluation des impacts sociaux et écologiques de la gouvernance non maîtrisés ;
- Effectivité très relative des mécanismes de contrôle et de sanction (procédures et peines inappropriées aux moyens humains et matériels disponibles) institués par l'État et diminution de la confiance des citoyens dans l'administration publique.

Dans ces conditions, les « projets de territoires » défendus par les gestionnaires des aires protégées restent peu appropriés par les populations locales, notamment lorsqu'ils s'organisent autour de la valorisation de biens immatériels tels que les crédits carbones ou les ressources génétiques alors même que les questions foncières au sein et en périphérie des AP restent en suspens. Il en résulte que, sur le terrain, les objectifs de conservation de la biodiversité ne sont pas atteints alors même que le réseau d'AP ne cesse de s'étendre.

Par ailleurs, bien que le label de « Réserve de biosphère » porté par l'Unesco (et relayé dans l'Océan Indien notamment par le MAB France) fasse l'objet de plusieurs demandes d'obtention ou de renouvellement, le cadre légal et réglementaire lié aux innovations promues (notamment en matière de participation et d'information du public, d'aménagement du territoire ou de valorisation et de suivi-évaluation de la biodiversité) fait souvent défaut. Le droit à l'expérimentation ne fait l'objet d'aucun développement dans ces pays ce qui pose à la fois la question de la légalité des interventions qui ne sont pas strictement encadrées par des textes juridiques et celle, en cas de succès, de la valorisation/généralisation des résultats de ces interventions.

Plutôt que de sanctionner systématiquement le manque d'application du droit par la production de nouvelles lois, il est ici proposé d'exploiter les autres sources de droit que sont la jurisprudence, la doctrine, et surtout les usages et coutumes pour faire face à l'urgence sociale et écologique auxquelles les territoires sont confrontés. Cette approche, souvent négligée par les bailleurs, contribue pourtant à une valorisation des savoirs des usagers des ressources naturelles renouvelables et à une meilleure prise en compte des contraintes et des opportunités auxquelles ils doivent faire face, notamment dans des contextes de gestion de ressources partagées.

Dans cette perspective, l'AFD, le CTFD, le CIRAD (UPR GREEN) et le GRET investissent depuis 2016 le développement de méthodes et d'outils au travers de l'opérationnalisation de l'approche par les Communs, que ce soit en termes pédagogiques ou d'intervention. Le partenariat GRET-CIRAD repose sur deux types d'activités complémentaires :

La **recherche impliquée** envisagée est réalisée dans le cadre d'encadrement de thèses, françaises ou malgaches sur les thématiques ci-dessous identifiées. Cela implique que les doctorants soient pourvus d'une bourse financée par le projet pour faire du terrain et contribuer aux actions mises en place. Il est également important qu'ils puissent aussi bénéficier de séjours de plusieurs mois (entre 2 et 4 par an) en France à Montpellier auprès de l'équipe GREEN afin de prendre le recul nécessaire à la réalisation de l'analyse scientifique et mettre en discussion leurs résultats. Ceci implique enfin que des missions de terrain soient financées au bénéfice des chercheurs encadrants afin de faire des points réguliers avec le doctorant et l'équipe projet. Idéalement les thèses seront fondées sur des publications scientifiques (3) constituant le corps du mémoire final (à valider avec les écoles doctorales).

La **formation-action** s'inscrit dans un programme d'accompagnement de l'équipe projet localement instituée et de ses partenaires. Elle repose sur un transfert de connaissance réalisé en plusieurs étapes permettant à la fois l'adaptation des connaissances à élaborer au contexte d'intervention, favorisant l'innovation de l'équipe projet et de ses partenaires, promouvant une culture du suivi-évaluation et de la capitalisation. Ces formations-actions reposent concrètement sur des missions (deux par an) et du

travail de bureau réalisé conjointement par deux chercheurs de l'équipe GREEN des résultats attendus sont des méthodes et des outils évolutifs appropriés par les équipes projets et leurs partenaires. Notons que ces méthodes et outils ne pourront être dissociés de leur contexte d'apprentissage de la gestion adaptative au sein du territoire considéré.

- ⇨ **La co-construction de systèmes de suivi-évaluation réflexifs à l'attention des usagers et des administrations**

Les lois et règlements en vigueur, notamment en matière d'écosystèmes aquatiques et de ressources halieutiques, posent explicitement l'obligation pour l'ensemble des acteurs concernés de transmettre aux autorités les informations utiles à l'exercice de leur mission[13]. Pour de multiples raisons[14], ces obligations ne sont pas respectées alors qu'elles constituent de notre point de vue un devoir pour les opérateurs du développement. Une stratégie explicite et coordonnée de transmission de ces informations pourrait utilement être élaborée conjointement afin de renforcer les synergies institutionnelles favorables aux Communs, y compris en matière de formation des pêcheurs (art. 178 du code de la pêche) et des autres usagers des ressources naturelles renouvelables.

Par ailleurs, les membres de la population locale rencontrés ont systématiquement fait état de la diminution de la disponibilité des ressources halieutiques (de la fertilité des sols, de l'accès au bois de chauffe, …) sans jamais se référer aux systèmes de suivi écologiques mis en place par les différentes structures d'appui (MNP et WCS). La question de la co-construction des indicateurs avec les usagers, de leur alimentation et de leur utilisation reste entière dans le cadre de l'appui des APGL. Elle concerne également le suivi et l'évaluation du bien-être des populations (y compris au regard de l'appréciation de la cohésion sociale et de la prise en charge des usagers des ressources naturelles les plus vulnérables) appréhendé dans le cadre de la GIZC.

Il apparaît utile de développer des systèmes de suivi-évaluation réellement utiles aux gestionnaires et aux usagers du milieu. Pour ce faire, ces systèmes de suivi-évaluation doivent être différenciés, chaque système visant la transformation de la donnée en information au bénéfice d'un type unique d'utilisateur. Ces systèmes de suivi-évaluation doivent également participer des processus « d'identité territoriale » révélés par l'histoire, le contexte et la vision particulière de la justice sociale et écologique sur laquelle s'inscrivent les projets de société.

- ⇨ **Le droit à l'expérimentation pour intégrer les Communs dans les politiques publiques**

L'État exerce une mission de service public visant à gérer les ressources et les eaux dans « l'intérêt de la collectivité nationale » et à protéger « les intérêts de la pêche de subsistance, de la petite pêche et de la pêche artisanale ». C'est dans cette perspective qu'il met en place des « systèmes d'information et engage des études d'évaluation et d'expérimentation périodiques » (Code de la pêche). Cette

[13] Notamment art. 172 du code de la pêche et Arrêté interministériel n°8675/2017 portant évaluation et suspension des recherches scientifiques marines dans l'espace maritime relevant de la souveraineté et de la juridiction de l'État malagasy.

[14] Pour la plupart des administrations déconcentrées/décentralisées (y compris celles des opérateurs de la conservation ou du développement), la collecte et le traitement des informations sont dissociés et pâtissent de l'éloignement (géographique, technique et culturel) des niveaux d'organisation concernés. Il en ressort que les systèmes d'information ne permettent pas de produire les résultats attendus.

mission de service public peut trouver sa justification dans d'autres textes sectoriels susceptibles d'encadrer la mise en œuvre de l'approche par les communs sur des territoires de Madagascar.

Les Réserves de biosphère et les activités développées dans le programme MAB de l'Unesco accordent une place prépondérante à l'innovation sociale et aux sciences participatives tout en privilégiant la discussion de ces résultats au sein des réseaux institués aux échelles nationales, régionales et mondiales.

La contribution du GRET, du CIRAD et de leurs partenaires à l'alimentation de ces réseaux à partir de l'élaboration, de la mise en œuvre et du suivi-évaluation d'une stratégie d'action explicite dans les territoires de Madagascar constitue une opportunité à saisir. Cette perspective repose sur une meilleure compréhension des tenants et des aboutissants de l'application (ou non) du droit de l'État tant en matière administrative que judiciaire. Une fois les lacunes et les opportunités identifiées sur la base d'une analyse réflexive des pratiques des agents de l'administration dans leurs relations avec les tiers, des pistes d'action peuvent être investies pour faciliter le respect des principes généraux du droit et de l'exercice des libertés fondamentales. Le cas échéant, après expérimentation et évaluation, les résultats pourront être valorisées dans des textes légaux ou réglementaires. Une meilleure prise en compte des perspectives ouvertes par le droit à l'expérimentation contribue également de fait à une meilleure intégration des projets de développement dans le contexte social et institutionnel qui les accueille.

- ⇨ **Le droit des usages pour valoriser les Communs dans une perspective de justice sociale et écologique**

Les pratiques répétées et socialement admises conduisant par exemple à des règles d'organisation sociale ou d'accès aux ressources naturelles renouvelables constituent des usages, source de droit. Elles véhiculent une vision de la justice sociale et environnementale promue dans une société et à un moment donné, vision qui par ailleurs peut ne pas être en adéquation avec celle véhiculée par les modèles de développement plus ou moins implicitement adoptés par des tiers extérieurs aux communautés locales.

Le droit des usages vise d'une part à recenser les différentes modalités du recours aux usages dans les lois et règlements en vigueur, dans la jurisprudence et dans la doctrine. Il vise d'autre part à valoriser ces règles particulières et évolutives dans les processus de décentralisation et de délégation de gestion des ressources naturelles renouvelables aux populations locales, pourvu qu'ils ne soient contraires ni à l'ordre public et aux bonnes mœurs ni à la conservation de l'environnement telle que définie par la loi de 2015 portant Charte de l'environnement malagasy.

La valorisation des usages peut être réalisée par l'implication de différentes parties prenantes, acteurs du territoire considéré, dans l'élaboration d'un recueil d'usage. Ce recueil d'usage, permettant notamment de fonder l'existence des usages auprès de l'administration publique et des praticiens du droit, peut rassembler des documents écrits, audio ou visuels mobilisant une diversité de langage appropriée à la diversité des acteurs impliqués. Son caractère dynamique porté par les autorités reconnues légitimes par les usagers de la terre et des ressources qu'elle porte sur un territoire donné participe d'un processus de réactualisation et de réappropriation permanente de la règle auprès des usagers concernés, et de ce fait, contribue à la promotion de l'état de droit et à la responsabilisation des citoyens.

La valorisation des usagers conduit également à valoriser leur existence dans les documents officiels et dans les procédures mises en œuvre par l'administration publique et les praticiens du droit, notamment dans le cadre de l'aménagement du territoire.

Références Bibliographiques et références juridiques

- Andrianaivojaona C., Outils didactiques relatifs à l'habilitation des associations villageoises et de pêcheurs à participer à la gestion des pêches et à la délivrance des cartes professionnelles de pêcheurs traditionnels, WCS, 2015
- Aubert S., Rapport SA Fihavotana II, Analyse de l'application du cadre légal, réglementaire et contractuel de l'exploitation des produits forestiers ligneux dans la réserve de biosphère de Mananara Nord, AFD, Cirad, GRET, WCS, 2015
- Gryson R., Rapport de stage, Apport de la modélisation d'accompagnement dans la mise en œuvre d'une cogestion adaptative des ressources naturelles dans la réserve de biosphère de Mananara Nord à Madagascar, Master 2 Man & biosphère, septembre 2019
- Rakotondrabe M., Conservation et valorisation durable des ressources forestières dans un contexte de vulnérabilité des populations riveraines. Cas de la Réserve de Biosphère de Mananara Nord, Région Analanjirofo, ESSA, Université d'Antananarivo, 2018

- Stratégie Nationale de bonne gouvernance des pêches maritimes à Madagascar, Ministère des pêches et des ressources halieutiques, juin 2012
- Lettre de politique bleue, Ministère des ressources halieutiques et de la pêche, 2015
- Politique nationale de protection sociale, Ministère de la population, de la protection sociale et de la promotion de la femme, 2015
- Loi n°96 025 du 30 septembre 1996 sur la Gestion Locale Sécurisée des ressources naturelles renouvelables
- Loi n°2015-053 du 16 décembre 2015 portant Code de la pêche et de l'aquaculture
- Loi n°2015-003 du 20 janvier 2015 portant Charte de l'environnement malagasy actualisée
- Loi n°2008-013 du 23 juillet 2008 sur le domaine public
- Ordonnance n°93-022 du 04 mai 1993 portant réglementation de la pêche et de l'aquaculture
- Ordonnance n°60-133 du 3 octobre 1960 portant régime général des associations modifiée par l'ordonnance 75-017 du 13 août 1975
- Décret n° 2017-376 du 16 mai 2017 portant politique forestière de Madagascar
- Décret interministériel n°2010-137 du 23 mars 2010 du portant réglementation de la gestion intégrée des zones côtières et marines de Madagascar
- Arrêté interministériel n°32100/2014 portant interdiction d'exploitation de bois de mangroves au niveau du territoire national
- Arrêté interministériel n°8675/2017 portant évaluation et suspension des recherches scientifiques marines dans l'espace maritime relevant de la souveraineté et de la juridiction de l'État malagasy
- Arrêté n°37069/2014 du Ministère des ressources halieutiques et de la pêche portant définition du Plan d'Aménagement Concerté des Pêcheries dans la Baie d'Antongil
- Arrêté n°11907/2017 du Ministère des ressources halieutiques et de la pêche portant modification de l'arrêté n°37069/2014 du Ministère des ressources halieutiques et de la pêche portant définition du Plan d'Aménagement Concerté des Pêcheries dans la Baie d'Antongil

- Arrêté n°29211/2017 du 28 novembre 2017 établi par le Ministère chargé de la pêche et de l'aquaculture et fixant les modalités de transfert de gestion des ressources halieutiques et écosystèmes aquatiques

Annexe 1 : Calendrier de la mission

Date	Activité	Nuit passée à
Samedi 29.02.2020		
11h50-12h40	Trajet Saint Denis-Tamatave en avion (vol décalé à 16h)	Tamatave
	Analyse des documents communiqués par le GRET	
Dimanche 01.03.2020		
9:00-8:00 (lundi)	Trajet Tamatave-Antanambe en taxi brousse	
	Cadrage de la mission Cirad/GRET	
Lundi 02.03.2020		
15:00-19:00	Trajet en moto et entretiens à Malotrandro (site où l'APGL marche bien).	Antanambe
	Exploitation des documents communiqués par le GRET Mananara	
Mardi 03.03.2020		
07:00:00-x	Trajet en moto et participation à une réunion de restitution d'atelier WCS à Antanambao Mandrisy (site qui a auto-résolu le problème lié à l'APGL)	Sahasoa
	Trajet en moto et entretien à Menatany (site en face du parc marin Nosiantafana où l'APGL est en cours de mise en place)	
Mercredi 04.02.2020		
6:00-13:00	Visite du parc national marin avec l'équipe GRET	Mananara
13:00-18;00	Trajet Sahasoa-Mananara en taxi brousse	
Jeudi 05.03.2020		
7:00-15:00	Trajet en moto, Atelier Jeu de rôles Fiaraha-miasa avec membres APGL Imorona	Mananara
16:00-17:00	Entretiens avec les Tangalamena et le maire à Imorona (site à problème), trajet en moto	
Vendredi 06..03.2020		
7:00-14:00	Trajet en moto, entretien avec un Tangalamena et avec le chef de fokontany à Antsirakivolo, trajet en moto	Mananara
15:00-17:00	Entretiens au MNP (directeur)	
19:30-23:00	Dîner avec José (GRET)	
Samedi 07.03.2020		
6:30-14:00	Contrôle avec le comité de surveillance de l'APGL d'Analanjahana WCS et l'adjoint au chef de circonscription de la pêche	Mananara
	Reboisement de mangrove avec l'APGL, WCS et le chef de cantonnement forestier	
Dimanche 08.03.2020		
15:00:00-17:00	Entretien avec un représentant du projet Swiofish	
Lundi 09.03.2020		
8:00-13:00	Synthèse	Mananara
15:30-21:30	Discussion des résultats (GRET, WCS, CIRAD)	

Mardi 10.03.2020		
	Trajet en avion Mananara-Tamatave	Tamatave
Mercredi 11.03.2020		
	Analyse des textes juridiques et rédaction rapport	Tamatave
Jeudi 12.03.2020		
8 :50-11 :35	Trajet avion Tamatave-Saint Denis	
23 :40	Trajet avion Saint-Denis-Marseille	
Vendredi 13.03.2020		
7 :35	Arrivée Marseille	
10:00	Arrivée Montpellier	

Annexe 2 : Typologie des APGL en fonction de leur opérationnalisation

N°	Nom village ou site	Site PCD/GRET?	Site pilote ou pas?	Existence APGL ou pas?	Année de création APGL	Appréciation actuelle par rapport au fonctionnement des APGL
1	Vohitralanana	OUI	NON	OUI	2009	Site à problème de gestion et de gouvernance
2	Imorona	OUI	OUI	OUI	2009	Site à problème de gouvernance
3	Antsirakivolo	OUI	OUI	OUI	2009	Site à grand problème social
4	Amboditangena	OUI	OUI	OUI	2009	Site à problème de gestion
5	Rantohely	NON	N/A	OUI	2009	Site à Maroantsetra, données indisponibles
6	Maintimbato	NON	N/A	OUI	2009	Site à Maroantsetra, données indisponibles
7	Aniribe	OUI	NON	OUI	2012	Site sans problèmes majeurs
8	Tampolo	OUI	OUI	OUI	2012	Site à probleme social, gestion et gouvernance
9	Antanandava	OUI	NON	OUI	2012	Site sans problèmes majeurs
10	Analanjahana	OUI	NON	OUI	2012	Site sans problèmes majeurs
11	Antanambe	OUI	NON	OUI	2012	Site à probleme social, gestion et gouvernance
12	Mandrisy	OUI	NON	OUI	2012	Problème entre le président fokontany et les membres de l'APGL générant des mésententes sociales
13	Antanambao Mandrisy	OUI	OUI	OUI	2012	Site où un problème social et de gouvernance a été auto-résolu par la communauté locale
14	Mahasoa	OUI	NON	OUI	2012	Site à Maroantsetra, données indisponibles
15	Vatolava	NON	N/A	OUI	2012	Site à Maroantsetra, données indisponibles
16	Ambodimangamaro	OUI	OUI	OUI	2014	Site à problème social
17	Fahambahy	OUI	NON	OUI	2014	Site sans problèmes majeurs
18	Hoalampano	OUI	NON	OUI	2014	Site à problème de gouvernance et social
19	Manambato	OUI	NON	OUI	2014	Site à problème de gouvernance et qui veut imiter les actions d'auto-résolutions faites par la communauté voisine d'Antanambao Mandrisy
20	Ambatoharanana	OUI	NON	OUI	2014	Site où l'APGL fonctionne bien

21	Malotrandro	OUI	NON	OUI	2014	Site où l'APGL fonctionne bien
22	Ambodiforaha	NON	N/A	OUI	2014	Site à Maroantsetra, données indisponibles
23	Masindrano	NON	N/A	OUI	2014	Site à Maroantsetra, données indisponibles
24	Navana	NON	N/A	OUI	2014	Site à Maroantsetra, données indisponibles
25	Fontsimaro	OUI	NON	OUI	2016	Site sans problèmes majeurs
26	Anove	OUI	NON	OUI	2016	Site à probleme social, gestion et gouvernance
27	Iharaka	NON	N/A	OUI	2018	Information non disponible
28	Menatany	OUI	OUI	NON	En cours de création	Non définissable car sans d'APGL
29	Ivontaka	OUI	OUI	NON	En cours de création	Non définissable car sans d'APGL
30	Mahasorona	NON	N/A	NON	En cours de création	Non définissable car sans d'APGL

Annexe 3 : Chronogramme de l'institutionnalisation des APGL pour la gestion durable de la « pêche traditionnelle » dans la Baie d'Antogil par WCS

Ce chronogramme a été initié dans le cadre des réunions du 27/10/2015 entre BEHANARINA Huyghens, BETSIAHILIKA Ludovic, RASOLONIRINA Andrianjafy Ludovic et AUBERT Sigrid (Aubert, 2015).

2003	Création de la Plateforme de concertation pour le développement durable de la baie d'Antongil sous une forme associative, qui rassemble la société civile, les gestionnaires et les autorités locales de la baie. L'assemblée générale se réunit une fois par an.
2008	Discussions avec les villageois, les chefs de *fokontany*, le service des pêches basé à Antongil, service déconcentré du Ministère de la pêche.
	Identification des zones de pêches villageoises. Le PCD définit la limite des *fokontany* sur la terre. Ces limites sont projetées sur la mer jusqu'à quelques mètres au-delà de la barrière. Ces zones sont délimitées contradictoirement, cartographiées, et figurent dans le cahier des charges de l'association. Ces dispositions sont appréciées par les scientifiques, experts de WCS ou du MNP présents sur le terrain (réalisation de plongées...).
	Les Aires de pêche gérées localement (APGL) sont validées au cours d'une réunion communautaire réunissant les membres de l'association, les autorités coutumières (*tangalamena*) et administratives. Les statuts, le règlement intérieur (ou *dina*), le cahier des charges comprenant la carte de la zone et ses modalités d'aménagement, sont validés avant la demande d'homologation du *dina*.
	4 associations relevant de la loi 60.133 sur les associations, déclarées au niveau des districts sont créées et possèdent leur propres *dina*, mais tous ne sont pas homologuées par le tribunal car le tribunal ne donnait pas de réponse. Ces APGL ont comme revenus la cotisation des membres et le paiement des *vonodina*.
	1 contrôleur de surveillance des pêches (CSP), agent assermenté du Ministère des pêches appuie le processus.
	Dans chaque APGL, il y a un comité de surveillance. Ce sont des volontaires responsables de la surveillance de l'aire de pêche. Ils sont de 15 à 30 surveillants pour des associations composées de 22 à 100 membres. Ces surveillants sont des tours de surveillance. Ils ont des badges, des casquettes, des gilets, parfois des jumelles (11), des lampes, distribués par WCS. Ces surveillants ne sont pas payés mais gagnent en autorité

	auprès des autres membres des villages, ceci d'autant plus que les stocks de poissons augmentent rapidement lorsqu'ils sont bien gérés.
2011	Le CSP de Maroantsetra a un accident de moto, trouve la mort et n'est plus remplacé.
	Création d'un Comité ad hoc par un arrêté régional n°008/2011 qui organise le contrôle et la sanction des infractions en matière de pêche dans la baie sur la base de la mobilisation de la gendarmerie et de la police nationale sous la présidence du Chef de district. La Plateforme de concertation pour le développement durable de la baie d'Antongil et WCS sont également membres de ce comité ad hoc. WCS finance des contrôles trimestriels de ce comité ad hoc.
	Un arrêté régional n°009/2011 interdit la confection, l'utilisation, la vente et la possession des sennes de plage dans la baie.
2012	16 dina élaborés et 98 homologués sur toute la baie d'Antongil
	Campagne d'information (radio) posant l'objectif de constitution d'un *Dinabe*
	Visite des villages pour récolter les informations (infractions, sanctions, état des ressources sur les plages, les mangroves, la mer, avis sur la pertinence d'un *dinabe*)
	Première distribution de cartes professionnelles aux pêcheurs traditionnels, car auparavant, même si le système existait les demandes n'étaient pas satisfaites. Pour la pêche artisanale, des licences sont accordés par le Ministère des pêches à Tana. Les cartes des pêcheurs traditionnels sont valables 5 ans et sont délivrés par les services déconcentrés du Ministère des pêches à Maroantsetra. Il y a des cartes vertes pour les membres des APGL, et des cartes rouges pour les membres des autres associations.
	Création d'un "*vovonana*", une structure associative déclarée au niveau du district regroupant toutes les APGL du district de Mananara. Parmi les dépenses, ce *vovonana* initie des activités divertissantes qui ont un rôle important au niveau de la gestion des conflits, de la réactualisation du lien social avec l'implication des autorités coutumières, de l'insertion sociale des APGL.
2013	Restitution au niveau communal sur 7 ou 8 communes depuis Antanambe jusqu'à Masoala.
	Élaboration du plan d'aménagement de la baie d'Antongil par un consultant (Charles Andrianaivojaona).
	Mise en adéquation du *dinabe* par rapport au plan d'aménagement de la baie, mais aussi par rapport à la loi et aux règlements, ceci dans un objectif d'exploitation durable des ressources marines (ex: au niveau des sanctions, que l'État considérait trop élevées; au niveau de l'exploitation des mangroves en cas de passage du cyclone ou d'inondations ; au niveau des techniques de pêches destructrices, même si elles n'étaient pas interdites par la loi ...)
2014	Restitution au niveau des districts
	Sortie d'un arrêté du Ministère des pêches organisant la pêche dans la baie d'Antongil et reconnaissant les APGL : Arrêté ministériel n°037.069/2014 du 18 décembre 2014
	Constitution de fédérations de pêcheurs traditionnels, une pour le district de Mananara et l'autre pour le district de Maroantsetra, permettant aux pêcheurs qui ne font pas partie des APGL de se fédérer avec ceux qui font partie des APGL. Ces fédérations, déclarées au niveau du district comme structure associative, devraient faciliter l'organisation des pêcheurs dans le district.
	Organisation d'une mission de CSP par WCS et MNP pour organiser le contrôle légal de la pêche. Les comités de surveillance locaux n'ont pas de pouvoirs en dehors de leur zone de pêche, ni auprès des hommes influents. La venue d'officier assermentés permet de légitimer les comités de surveillance locaux et montrer que l'État les soutient. Ils établissent les PV, pratiquent des saisies et de la destruction de matériel, y compris le matériel saisi par les comités locaux et stocké au niveau des communes.

2015	25 associations ont des *dina*, mais seulement 8 sont homologués.
	Publication de la version officielle du Plan d'aménagement concerté des pêcheries de la baie d'Antongil
	Restitution à Maroantsetra sur les modalités de mise en place du *dinabe* et validation du *dinabe* par les acteurs
	Organisation d'une mission de CSP, mais essentiellement mobilisée pour la sensibilisation.
	Dépôt du *dinabe* au tribunal de Maroantsetra pour homologation mais blocage à cause de l'article 14. L'arrêté du jugement peut être obtenu auprès de Lala WCS Antananarivo.
	Le *dinabe* est en cours de révision pour permettre son homologation.
	550 cartes de pêche traditionnelle vertes ont été confectionnées pour le district de Mananara et doivent être distribuées avant la fin de l'année. Cependant pour les 40% des pêcheurs qui ne font pas partie des APGL, des cartes rouges devront aussi être confectionnées et distribuées. WCS souhaite mettre tous les pêcheurs dans les APGL.
	La redondance entre le *vovonana* et la fédération des pêcheurs de Mananara doit être traitée.
	Une confédération de pêcheurs regroupant les deux fédérations existantes devrait prochainement voir le jour. Elle devrait également revêtir une forme associative et servira de structure générale de mise en œuvre du *dinabe*.
	Si le *dinabe* était homologué, il permettrait de légaliser les pratiques des associations qui ne disposent pas d'un *dina* homologué, et même les zones dans lesquelles aucune APGL n'a été constituée seraient soumises au *dinabe*. De plus l'homologation du dina faciliterait l'homogénéisation des dispositions qui permettront la mise en œuvre du plan d'aménagement de la Baie d'Antongil.
2020	40 APGL sont créées.

Annexe 4 : Dispositions pénales selon le code de la pêche

Dispositions pénales en matière de préservation		
Destruction de mangrove (art. 84)	Amende de 10 000 à 20 000 dollars par hectare et/ou peine d'emprisonnement de 6 à 12 mois	Des droits d'usages peuvent toutefois être accordées aux communautés riveraines par voie réglementaire
Élaboration d'un plan d'aménagement des pêcheries sans autorisation de l'administration en charge de la pêche (art. 85)	Amende de 2000 à 4500 dollars et/ou peine d'emprisonnement de 3 à 6 mois	
Exerce de la pêche et des activités liées sans fournir les informations afférentes (art. 86)	Amende de 5000 à 10000 dollars et/ou peine d'emprisonnement de 3 à 6 mois	
Transfert de la gestion des ressources halieutiques et des écosystèmes aquatiques sans autorisation de l'administration en charge des pêches (art. 87)	Amende de 2000 à 4500 dollars	

Pêche, capture, transport, destruction, détention et commercialisation des espèces menacées d'extinction et protégées, coraux, mammifères marins, oiseaux de mer, tortues marines ou d'eau douce	Amende de 10000 à 20000 dollars et/ou peine d'emprisonnement de 6 à 12 mois	
Exercice de la pêche dans les parcs ou réserves de pêches ou les activités halieutiques sont interdites	Amende de 5000 à 10000 dollars et/ou peine d'emprisonnement de 3 à 6 mois	
Ne se conforme pas aux dispositions du code de la pêche ou fait obstruction aux opérations de surveillance et de contrôle (art. 92)	Amende de 200 à 2000 dollars et/ou peine d'emprisonnement de 1 à 3 mois	

Annexe 5 : Proposition de distribution des tâches entre agents des organismes d'appui du projet

COMPTE-RENDU PARTIEL

A l'issue de la mission d'appui de l'équipe du projet et ses partenaires en matière de modalités d'accompagnement de 6 APGLs « déficientes » pour en améliorer l'efficacité et la gouvernance selon une Approche par les Communs ; une réunion de travail, de discussion et d'échange a été tenue au bureau de Gret Mananara l'après-midi et une partie de la soirée du 9 mars 2020, de 15h30 à 21h30.

Etaient présents durant la séance :

-Sigrid Aubert, Docteure HDR en Anthropologie du droit, Chercheure auprès de l'unité GREEN du CIRAD et responsable de la mission d'appui.

-Laiharinirina José, Chef du Projet Pêche Côtière Durable GRET Mananara

-Ramilamanana Giuliano, Responsable de l'animation de la concertation territoriale du projet Pêche Côtière Durable GRET et principal accompagnateur sur terrain de la responsable de la mission d'appui.

-Behanarina Huyghens, Chef secteur du WCS Mananara Nord

Avant d'aborder l'essentiel, il est utile de souligner que la présente note ne relate pas de manière exhaustive tout le contenu de cette réunion mais se contente de mettre en saillie uniquement quelques points relatifs à des propositions de distribution de tâches entre agents des organismes d'appui du projet, autrement dit, le GRET et le WCS.

Ci-après ces points :

-Pour les agents du Gret et de WCS, le principe de l'inclusion et de l'intégration dans le processus de gestion de la zone côtière dans le cadre du R5 a été interprété comme la recherche de moyens pour promouvoir l'adhésion de toutes les franges de la communauté dans l'association de gestion des APGL. D'abord, il faut bien comprendre que concrètement, l'objectif de l'Etat n'a jamais été d'appuyer la promotion des APGL mais plutôt de pouvoir apprécier l'effort de pêche. S'il exige des associations qui sont amenées à se charger de la gestion des APGL une légalisation au préalable de leur statut, c'est dans le but de faciliter le recensement des pêcheurs pour délivrer des cartes professionnelles. Cela lui permettra en effet de mieux contrôler les petits pêcheurs, de procéder au gel de leur nombre pour finalement les professionnaliser afin d'obtenir des redevances (taxes) et distribuer des quotas de pêche. Dans cette optique, si on met dans les associations de gestion des APGL des gens qui ne font

que de la pêche de subsistance ou qui ne pêchent pas du tout, alors cela n'aurait pas du tout de sens. En effet, ce n'est pas logique de professionnaliser des gens dans le secteur de la pêche alors qu'eux même ne vivent pas de la pêche mais d'autres choses. Donc désormais, il faut bien différencier les membres des APGL qui sont des « pêcheurs » et ceux qui ne le sont pas.

-Dans la majorité des cas, l'obtention du droit d'exploitation par une personne supprime automatiquement son droit d'usage. Or, il s'avère que la pratique de la pêche de subsistance est un droit d'usage et le transfert de gestion des APGL, un droit d'exploitation. Dans le PACP-BA, il n'y a pas la moindre considération de la pêche de subsistance. Aussi, pour faire valoir le droit d'usage, le Gret doit faire un lobbying pour intégrer la « pêche de subsistance » dans le PACP-BA lors de sa prochaine révision.

-Pour WCS, les efforts sur l'élaboration et l'homologation des règles et Dina sont louables. Toutefois, le plus important n'est pas l'apposition des tampons ou l'existence des cachets des autorités sur ces documents mais l'appropriation même des règles par les communautés. Des fois, pour qu'elles puissent « vivre » au travers de leurs usages et usagers, ces règles ont besoin d'être dynamiques et non figées.

-Toujours pour WCS, il serait plus pertinent de faire le suivi écologique à l'échelle de la baie et non à celle des APGL car il y a forcément des connectivités écologiques entre les différents milieux. Une possibilité d'association avec MNP serait profitable pour faire les inventaires et suivis écologiques afin d'évaluer cette connectivité écologique et permettre le ré-empoissonnement des zones nécessiteuses.

-Les agents de Gret devraient appuyer ceux de WCS dans la recherche d'indicateurs qui « parlent » aux communautés et aux pêcheurs lors des révisions des documents APGL. En effet, cela ne sert à rien d'y mettre des indicateurs trop techniques et impénétrables pour ces gens. Il faut songer à mettre en œuvre des suivis et évaluations à la manière traditionnelle. Parallèlement, toutefois, WCS effectuera toujours le suivi-évaluation scientifique mais à l'échelle de la baie.

-Pour tous les sites à problèmes, Gret devra d'abord accompagner le processus de résolution de conflit. Et lorsqu'une solution est enfin trouvée, WCS et les autorités du service de la pêche entérinent ensuite ce qui est fait.