

Comprendre les cadres juridiques et institutionnels régissant la conservation et l'utilisation durable des mangroves à Madagascar



An initiative by:



Federal Ministry
for Economic Cooperation
and Development



Centre de Droit de l'Environnement de l'UICN



Fournir une expertise sur diverses questions juridiques liées à l'environnement



Aider les gouvernements, les juges, les procureurs ou les autres parties prenantes à mieux comprendre les questions juridiques liées à l'environnement



Soutenir l'élaboration d'outils juridiques et de politiques aux niveaux international et national afin de garantir la prise en compte des intérêts environnementaux

Principaux thèmes



Aires protégées



Conservation
côtière et marine



Crime
environnemental



Changements
climatiques



Gouvernance de
l'eau

Chronologie

Analyse documentaire

Évaluation dans 7 études de cas par des experts juridiques locaux

Elaboration de notes de politique

Mettre les recommandations en pratique

Conclusions communes et recommandations

Réunion des experts juridiques

Ateliers de formation

Publication

2017

2018

2019

2020

Racines Enchevêtrées et Marées Changeantes

- o Examen des cadres juridiques et de gouvernance internationaux et nationaux et recommandations
- o 7 études de cas :



Recommandations



Adopter une politique ou un plan dédié aux mangroves



Intégrer la conservation et l'utilisation durable des mangroves dans les normes constitutionnelles et les obligations internationales



Assurer la coordination entre les agences gouvernementales grâce à des mécanismes de coopération, de communication et de partage d'informations



Renforcer les capacités institutionnelles à tous les niveaux,



Surveiller et promouvoir la mise en œuvre et le respect de la loi



Adopter des mesures visant à garantir la responsabilité, la transparence, la participation et l'accès à la justice



Mettre en place un inventaire national des mangroves



Faire participer les communautés, le secteur privé et le public



Aligner les incitations à la conservation et à l'utilisation durable



Envisager des mesures pour s'attaquer aux facteurs indirects et sous-jacents de la disparition des mangroves

6

MADAGASCAR VERS UNE GESTION ET UNE GOUVERNANCE INTÉGRÉES

Par Lalaina N. Rakotoson, Tahiana Andriaharimalala et Saholy Raminintsaoatra

La couverture de mangroves de Madagascar est l'une des plus importantes de la région du sud-ouest de l'océan Indien, mais des études récentes montrent que les menaces qui pèsent sur les ressources des mangroves augmentent en raison de changements dans les comportements commerciaux et sociaux.

Une approche intégrée des politiques et des systèmes juridiques est nécessaire pour protéger efficacement les ressources des mangroves. Les communautés locales, représentées par les *Fokonolona*, participent à la gestion des mangroves, principalement dans les aires marines gérées localement (AMGL). Un *Fokonolona*, ou groupe communautaire de base, est un groupe de personnes qui interagissent, partagent le même territoire et travaillent à la préservation des biens communs, y compris l'identité culturelle et les ressources naturelles. Elles sont responsables de la gouvernance et de la gestion durable de leur environnement naturel et culturel à travers une convention collective de base, le *Dina*. Toute activité extractive est interdite dans les mangroves, à l'exception des droits coutumiers d'utilisation.

En principe, les mangroves sont placées sous la juridiction du ministère chargé des forêts et de l'environnement, mais de nombreux acteurs institutionnels sont impliqués et une intégration est nécessaire. Des entités telles que le ministère en charge de la pêche et des ressources halieutiques, le Bureau national de coordination du changement climatique, le Comité national pour la gestion intégrée des zones côtières et le Comité national pour la gestion intégrée des mangroves sont censés favoriser cette intégration. Cependant, l'inefficacité reste un problème en raison d'un manque de coordination et d'assistance technique et financière pour accompagner la protection des mangroves.

Les ONG environnementales influencent fortement les processus politiques. En raison d'un manque de pouvoir, les communautés locales connaissent de graves problèmes. Le manque de transparence et de responsabilité, lié à la corruption à tous les niveaux, est un obstacle important.

ÉLÉMENTS CLÉS

POPULATION : ≈ 26 millions

COUVERTURE DE MANGROVE : ≈ 283 000 ha

PRINCIPALES INSTITUTIONS RESPONSABLES DES MANGROVES :

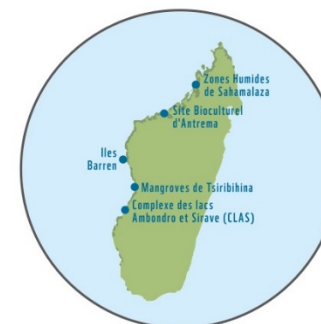
Ministère des Pêches et des Ressources halieutiques marines

Ministère de l'Environnement et du Développement durable

Ministère de l'Aménagement du territoire

Comité national pour la gestion intégrée des mangroves

Comité national pour la gestion intégrée des zones côtières



• Sites Ramsar abritant des mangroves

PRINCIPALES MENACES :



SÉDIMENTATION



SUREXPLOITATION



URBANISATION



AGRICULTURE



ÉROSION CÔTIÈRE



CHANGEMENT CLIMATIQUE

PRINCIPALES UTILISATIONS DES MANGROVES :



CONSTRUCTION DE BATEAUX



CHARBON DE BOIS/
BOIS DE CHAUFFAGE



OUTILS DE PÊCHE

LÉGISLATION RELATIVE AUX MANGROVES :

www.iucn.org/mangrovelaw

Methodologie



1. **Niveau instrumental** : Comment les instruments juridiques nationaux et infranationaux traitent-ils ou impliquent-ils, directement ou indirectement, les mangroves et les activités liées à la conservation, l'utilisation, la restauration et l'exploitation des mangroves ?
2. **Niveau institutionnel** : Comment les institutions sont-elles structurées et comment fonctionnent-elles en pratique pour les questions qui peuvent affecter les mangroves, directement ou indirectement ?
3. **Niveau comportemental** : Comment les instruments et les institutions influencent-ils le comportement des utilisateurs, des agents, des entités réglementées, des communautés, de la société civile et des autres parties prenantes liées aux mangroves ?
4. **Niveau des résultats** : Comment les instruments juridiques, les institutions et le comportement des acteurs concernés ont-ils un impact sur la santé des écosystèmes de mangrove ?

ÉLÉMENTS CLÉS

POPULATION : ~ 26 millions

COUVERTURE DE MANGROVE : ~ 283 000 ha

PRINCIPALES INSTITUTIONS RESPONSABLES DES MANGROVES :

Ministère des Pêches et des Ressources halieutiques marines

Ministère de l'Environnement et du Développement durable

Ministère de l'Aménagement du territoire

Ministère de l'Énergie

Ministère de l'Économie et des Finances

Ministère de l'Éducation et de la Formation

Ministère de l'Équipement

Ministère de l'Industrie et du Commerce

Ministère de l'Intérieur

Ministère de la Santé

Ministère de la Sécurité

Ministère de la Justice

Ministère de la Culture

Ministère de la Religion

Ministère de la Famille

Ministère de la Jeunesse

Ministère de la Femme

Ministère de la Jeunesse et de la Femme

Ministère de la Jeunesse et de la Femme

Ministère de la Jeunesse et de la Femme

Ministère de la Jeunesse et de la Femme

Ministère de la Jeunesse et de la Femme

Ministère de la Jeunesse et de la Femme

Ministère de la Jeunesse et de la Femme

Ministère de la Jeunesse et de la Femme

Ministère de la Jeunesse et de la Femme

Ministère de la Jeunesse et de la Femme

Ministère de la Jeunesse et de la Femme

Ministère de la Jeunesse et de la Femme

Ministère de la Jeunesse et de la Femme

Ministère de la Jeunesse et de la Femme

Ministère de la Jeunesse et de la Femme

Ministère de la Jeunesse et de la Femme



• Sites Ramsar abritant des mangroves



PRINCIPALES UTILISATIONS DES MANGROVES :

ÉLEVAGE

ÉLEVAGE

ÉLEVAGE

ÉLEVAGE

ÉLEVAGE

ÉLEVAGE

ÉLEVAGE

ÉLEVAGE

ÉLEVAGE

ÉLEVAGE

ÉLEVAGE

ÉLEVAGE

ÉLEVAGE

ÉLEVAGE

ÉLEVAGE

ÉLEVAGE

ÉLEVAGE

ÉLEVAGE

ÉLEVAGE

Atelier de formation

18-19 juillet 2019



Juristes



Gouvernement



ONGs



Communautés
locales



Secteur privé

Objectifs:

- Une meilleure compréhension des cadres juridiques
- Renforcer la capacité à relever les défis de la mise en œuvre
- Favoriser l'établissement de relations et de réseaux entre les participants.



Rapport disponible en ligne:

http://www.mangrovealliance.org/wp-content/uploads/2019/10/Workshop-report_Madagascar_18-19Jul19.pdf

Note de Politique

MADAGASCAR NOTE DE POLITIQUE

LE CADRE JURIDIQUE ET POLITIQUE DEVRONT ÊTRE
RENFORCÉS POUR ASSURER L'UTILISATION DURABLE
DES MANGROVES.

Decembre 2019



Des mangroves saines sont essentielles à la récolte du crabe et à la pêche, moyens de subsistance principaux des communautés locales et représentant un revenu important pour l'économie de Madagascar.

Malgré leur importance, les mangroves sont surexploitées dans le pays et subissent des pertes dramatiques pouvant atteindre 40% dans certains districts.

POUR REMÉDIER À CETTE SITUATION, IL FAUT:



Veiller à ce que les mangroves soient gérées localement par le Fokonolona (communauté locale).



Renforcer la cohérence des actions entre le Comité national pour la gestion intégrée des zones côtières (CNGIZC) et le Comité national pour la gestion intégrée des mangroves (CNGIM).



Élaborer et mettre en œuvre une stratégie pour les mangroves complète et adéquate.

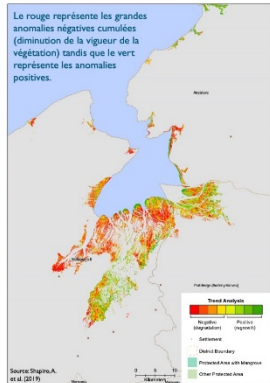
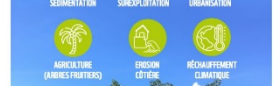
UNE HISTOIRE MARQUÉE PAR LA SUREXPLOITATION

Les mangroves couvrent environ 236 400 ha du littoral malgache. Elles sont essentielles pour l'industrie du crabe représentant 33,3 milliards d'ariary pour l'exportation en 2017. La productivité peut être dix fois supérieure dans les zones à forte couverture de mangroves par rapport aux autres zones.



Entre 1990 et 2005, on estime que 17% des mangroves de Madagascar ont disparu à la suite du défrichement pour l'agriculture et les établissements urbains ainsi que de la surexploitation. Dans certaines zones, comme Nioy-Bé, le taux de dégradation a dépassé 42%. La destruction des mangroves a de graves répercussions sur les pêcheries et les stocks de crabes, mettant en péril les moyens de subsistance des communautés côtières où plus de 500 000 personnes dépendent de la pêche.

ANALYSE DES ANOMALIES NDVI POUR LA BAIE DE MAHAJAMBA



RENFORCEMENT DE LA COORDINATION ET DES CAPACITÉS INSTITUTIONNELLES

Il existe une ambiguïté importante sur les responsabilités du ministère chargé de l'environnement et du ministère chargé de la pêche en ce qui concerne la gestion des mangroves. Deux mécanismes de coordination affectant les mangroves ont été mis en place, le Comité national pour la gestion intégrée des zones côtières (CNGIZC) et le Comité national pour la gestion intégrée des mangroves (CNGIM), mais ces entités manquent de capacité pour coordonner efficacement entre elles.

RECOMMANDATIONS

- Réviser le décret du CNGIM afin de clarifier le rôle du CNGIM dans le cadre du CNGIZC.
- Exiger que le CNGIM élabore une stratégie pour les mangroves basée sur des données précises, et une approche intégrée de planification de l'utilisation des terres.
- S'assurer que les ministères en charge de l'environnement, de la pêche et de l'aménagement du territoire élaborent chacun une charte de responsabilité pour clarifier leurs mandats.
- Intégrer l'évaluation environnementale stratégique (EES) dans tous les plans de planification.

RÉVISION DE LA PROCÉDURE RELATIVE AUX TRANSACTIONS PÉNALES

En cas de violation de la législation, le Code de procédure pénale exige le consentement du juge pour toute extinction de l'action publique. Toutefois, le décret n° 2017-566 prévoyant le rôle des agents de l'environnement n'exige pas le consentement du juge pour décider de la transaction pénale. Le texte ne donne compétence en la matière qu'à l'officier de police et au ministre chargé des forêts. Cela peut conduire à l'impunité pour ceux qui commettent des activités illégales dans les mangroves.

RECOMMANDATIONS

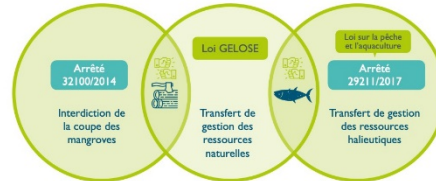


- Réviser le décret n° 2017-566 prévoyant le rôle des agents de l'environnement afin qu'il soit conforme au Code de procédure pénale.

IMPLIQUER LES COMMUNAUTÉS DANS LA PRISE DE DÉCISION ET LA GESTION DES MANGROVES

Il existe à Madagascar des mécanismes pour l'implication des communautés dans la gestion des mangroves, mais certains problèmes subsistent.

- » La loi GELOSE crée une entité, la communauté de base (COBA), fonctionnant comme une ONG. Les transferts de gestion ne peuvent être accordés qu'à la COBA. Elle implique les mêmes représentants que le Fokonolona, qui est l'autorité de la communauté de base et serait plus approprié pour gérer les mangroves.
- » La loi GELOSE permet la gestion des ressources naturelles par les communautés locales mais l'arrêté interministériel n° 32100/2014 interdit la coupe des mangroves à l'échelle nationale. L'arrêté contredit les droits d'exploitation et de gestion prévus par la loi GELOSE et ses textes d'application.
- » L'article 15 de la loi sur la pêche est mis en œuvre par l'arrêté ministériel n° 29211/2017 relatif à la gestion des transferts de ressources halieutiques. Cet arrêté entre en conflit avec la loi GELOSE car il ne reconnaît que les transferts de gestion aux groupes de pêcheurs alors que la loi GELOSE et la loi sur la pêche prévoient des transferts de gestion à la COBA. Un arrêté n'annulerait jamais une loi et le décret n'est donc pas exécutoire.



RECOMMANDATIONS

- Réviser l'arrêté n° 6830/2001 sur les procédures de participation du public aux évaluations environnementales pour établir une consultation publique obligatoire et obliger les promoteurs et les décideurs à tenir compte des résultats de la consultation.
- Réviser la loi GELOSE pour conférer le pouvoir de gouvernance au Fokonolona au lieu de la COBA. Le décret MECIE, la loi sur la pêche et le Code de Gestion des Aires Protégées (COAP) doivent également être révisés à cette fin.
- Réviser la loi sur la pêche pour mettre en place un transfert de la gestion des écosystèmes ou des paysages en remplacement des transferts de gestion des ressources halieutiques et de la pêche.
- Abroger l'arrêté interministériel n° 32100/2014 interdisant la coupe des mangroves à l'échelle nationale.



RENFORCER ET METTRE EN ŒUVRE LES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX

Engagements internationaux	Situation	Recommandations
Première Contribution déterminée à l'Échelle nationale de Madagascar (2016)	Comprend l'engagement de restaurer 55 000 ha de forêts et de mangroves d'ici 2030.	Clarifier le nombre d'hectares de mangroves à restaurer car l'engagement actuel combine forêts et mangroves.
Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques		
Plan d'action et Stratégie nationale de biodiversité (2015-2025)	Souligne le rôle important des mangroves pour les services écosystémiques qu'elles fournissent et fixe un objectif de protection et de restauration des écosystèmes de mangroves.	Réviser la législation forestière pour tenir compte des services écosystémiques fournis par les mangroves.
Convention sur la Diversité Biologique		
Engagements volontaires pour les océans	Madagascar a enregistré deux engagements volontaires, aucun d'entre eux ne prévoit des mesures claires qui pourraient avoir un impact significatif sur les mangroves. Cependant, Madagascar s'engage à développer des outils d'aménagement de l'espace marin pour le développement de l'économie bleue.	• Prendre en compte les mangroves dans les outils d'aménagement de l'espace marin. • Inclure des processus d'intégration et de coordination de la planification marine et côtière.
Objectif de développement durable 14		

SOURCES ET LITTÉRATURE COMPLÉMENTAIRE

Kasprzyk Z. et Levrel A., 2018. La filière du crabe de mangrove: guide de bonnes pratiques.
Rakotonirainy, L. N., Andriaharimalala, T. et Raminarinasatra, S. (2019). "Madagascar: vers une gestion et une gouvernance intégrées", dans Slobodian, L. N., Badoz, L. (eds) Racines enchevêtrées et marées changeantes: gouvernance des mangroves pour la conservation et l'utilisation durable. WWF Allemagne, Berlin, Allemagne et UICN, Gland, Suisse. D'autres sources, non spécifiées dans cette note de politique, sont accessibles dans la publication.
Shapiro, A. et al. (2019). Les mangroves de Madagascar: superficies, condition et évolution 2000-2018. WWF Allemagne, Berlin, et WWF Madagascar. Antananarivo. 39 pp.

Note de Politique



Valeur des mangroves



Menaces des mangroves



Lacunes juridiques et institutionnelles & recommandations



Engagements internationaux



2 | NOTE DE POLITIQUE





Valeur des
mangroves

- L'industrie du crabe représentant **33,3 milliards d'ariary** pour l'exportation en 2017.
- **La productivité peut être 10 fois supérieure** dans les zones à forte couverture de mangroves par rapport aux autres zones.



Menaces des mangroves



COASTAL EROSION



CLIMATE CHANGE



SEDIMENTATION



OVERHARVESTING



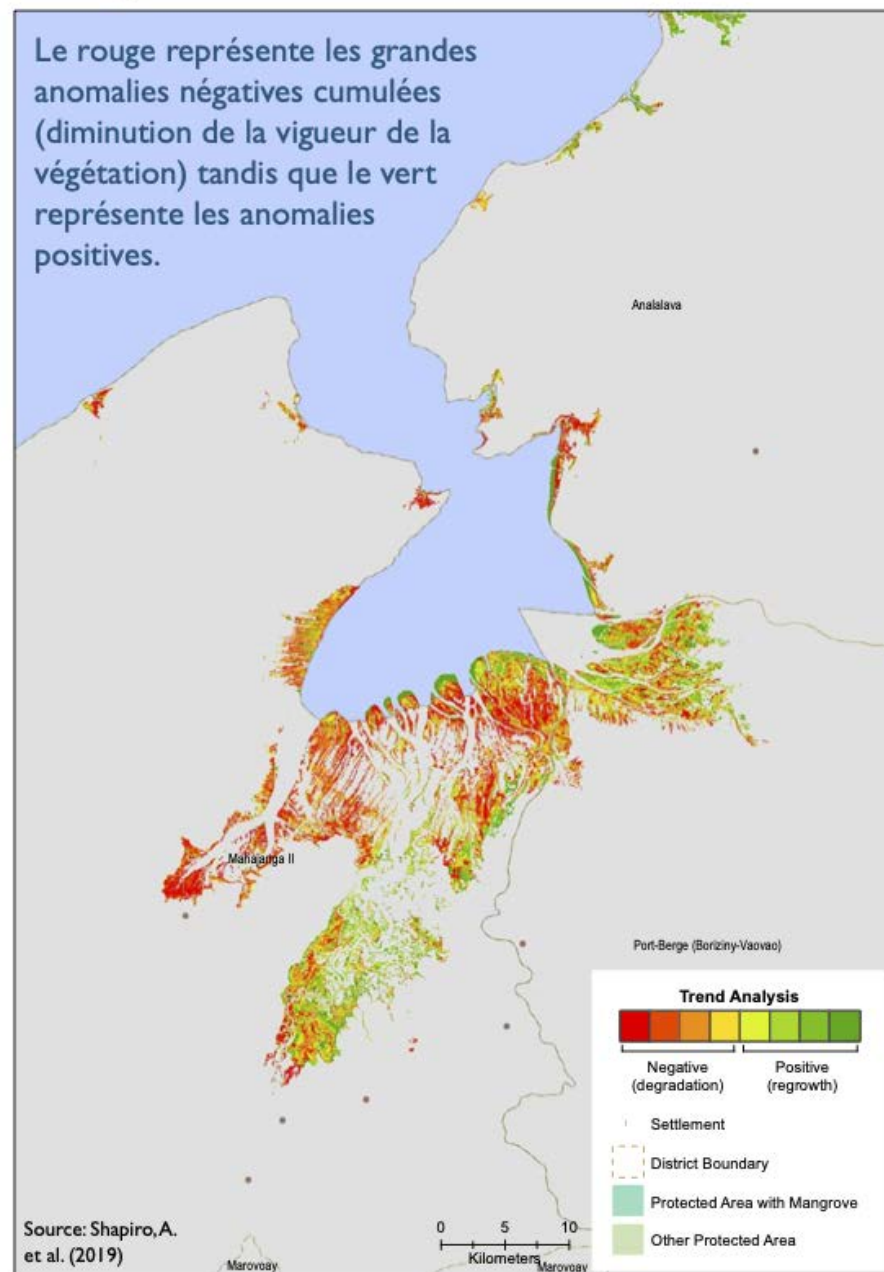
URBANIZATION



AGRICULTURE
(FRUIT TREES)

Entre 1990 et 2005, on estime que 17% des mangroves de Madagascar ont disparu à la suite du défrichement pour l'agriculture et les établissements urbains ainsi que de la surexploitation.

ANALYSE DES ANOMALIES NDVI POUR LA BAIE DE MAHAJAMBA.





**Lacunes
juridiques et
institutionnelles
&
recommandations**

- 1. Renforcement de la Coordination et des Capacités Institutionnelles**
- 2. Révision de la Procédure relative aux Transactions Pénales**
- 3. Impliquer les Communautés dans la Prise de Décision et la Gestion des Mangroves**



**Lacunes
juridiques et
institutionnelles
&
recommandations**

1. Renforcement de la Coordination et des Capacités Institutionnelles



- Ambiguïté sur les responsabilités du ministère chargé de l'environnement et du ministère chargé de la pêche
- Manque de capacité du CNGIZC et du CNGIM pour coordonner efficacement

RECOMMANDATIONS



- Réviser le décret du CNGIM afin de **clarifier le rôle du CNGIM dans le cadre du CNGIZC**.
- **Stratégie du CNGIM pour les mangroves** basée sur des données précises, et une approche intégrée de planification de l'utilisation des terres.
- S'assurer que les ministères en charge de l'environnement, de la pêche et de l'aménagement du territoire élaborent chacun une **charte de responsabilité** pour clarifier leurs mandats.
- Intégrer **l'évaluation environnementale stratégique (EES)** dans tous les plans de planification.



**Lacunes
juridiques et
institutionnelles
&
recommandations**

2. Révision de la Procédure relative aux Transactions Pénales



Le Code de procédure pénale exige le consentement du juge pour toute extinction de l'action publique. Toutefois, le décret n° 2017-566 prévoyant le rôle des agents de l'environnement n'exige pas le consentement du juge pour décider de la transaction pénale, pouvant conduire à l'impunité pour ceux qui commettent des activités illégales dans les mangroves.

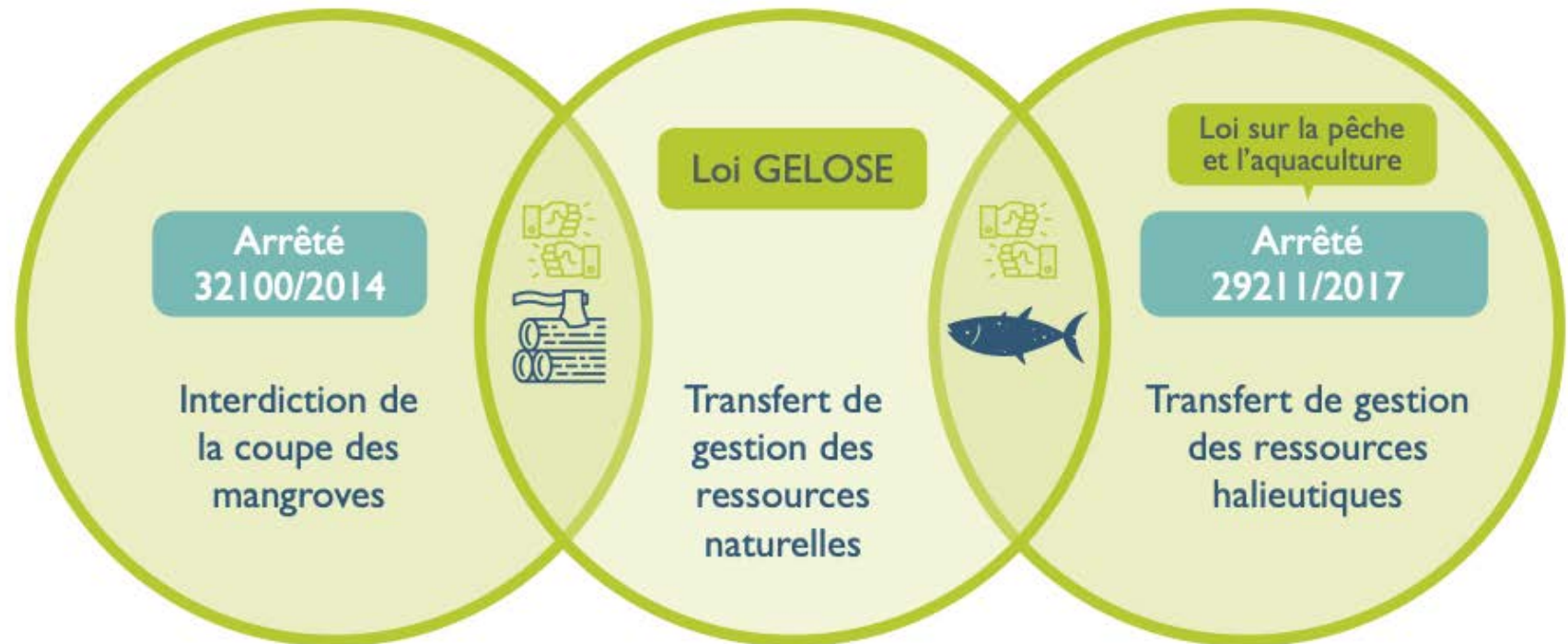


- **Réviser le décret n° 2017-566** prévoyant le rôle des agents de l'environnement afin qu'il soit conforme au Code de procédure pénale.



Lacunes
juridiques et
institutionnelles
&
recommandations

3. Impliquer les Communautés dans la Prise de Décision et la Gestion des Mangroves





**Lacunes
juridiques et
institutionnelles
&
recommandations**

3. Impliquer les Communautés dans la Prise de Décision et la Gestion des Mangroves

RECOMMANDATIONS



- Réviser l'arrêté n° 6830/2001 sur les procédures de participation du public aux évaluations environnementales pour établir une **consultation publique obligatoire et obliger les promoteurs et les décideurs à tenir compte des résultats de la consultation.**
- Réviser la loi GELOSE pour **conférer le pouvoir de gouvernance au Fokonolona au lieu de la COBA.** Le décret MECIE, la loi sur la pêche et le Code de Gestion des Aires Protégées (COAP) doivent également être révisés à cette fin.
- Réviser la loi sur la pêche pour mettre en place un **transfert de la gestion des écosystèmes ou des paysages en remplacement des transferts de gestion des ressources halieutiques et de la pêche.**
- **Abroger l'arrêté interministériel n° 32100/2014 interdisant la coupe des mangroves à l'échelle nationale.**



Engagements internationaux

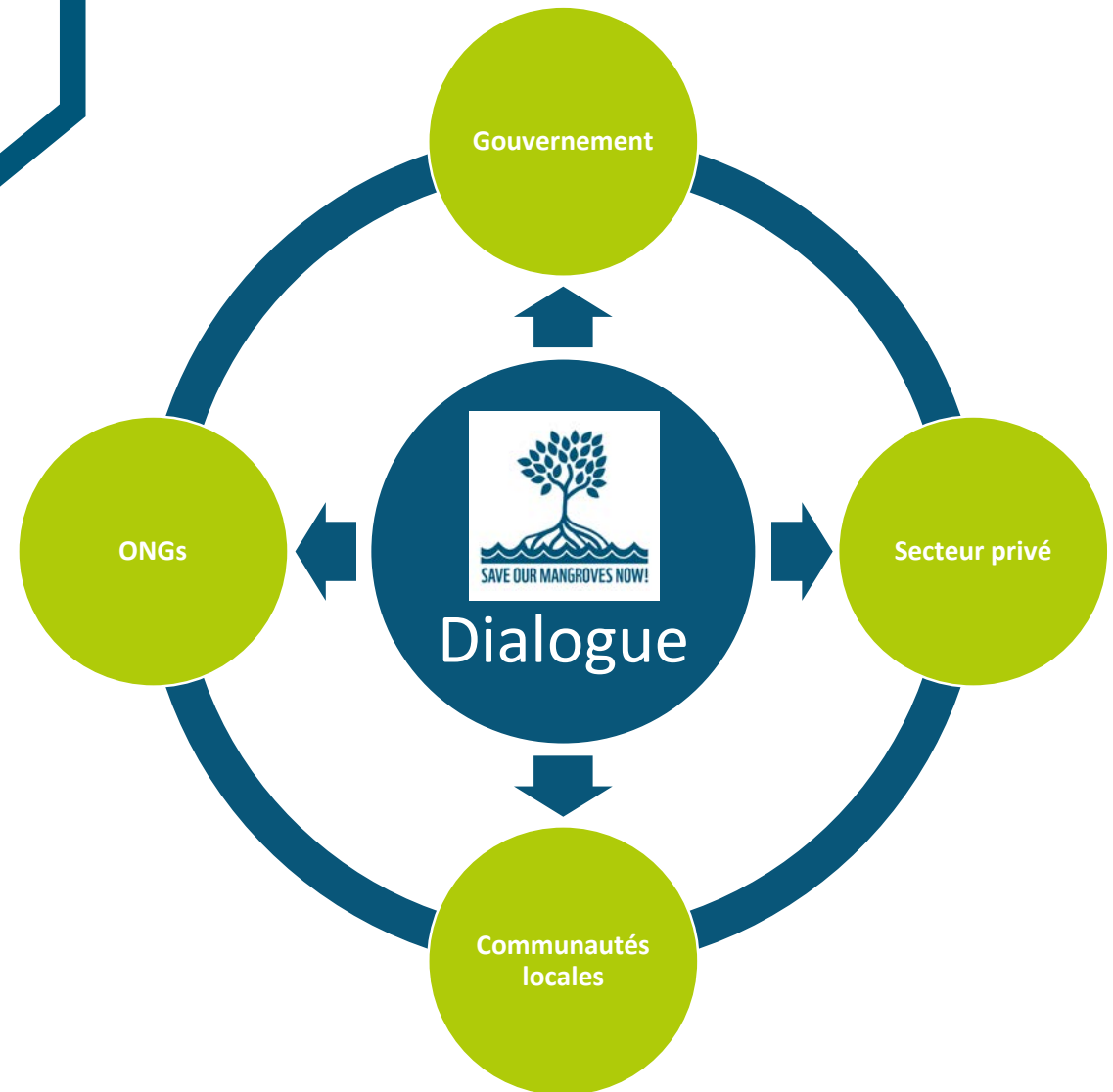
Engagements internationaux	Situation	Recommandations
Première Contribution déterminée à l'échelle nationale de Madagascar (2016) Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques	Comprend l'engagement de restaurer 55 000 ha de forêts et de mangroves d'ici 2030.	Clarifier le nombre d'hectares de mangroves à restaurer car l'engagement actuel combine forêts et mangroves.
Plan d'action et Stratégie nationale de biodiversité (2015-2025) Convention sur la Diversité Biologique	Souligne le rôle important des mangroves pour les services écosystémiques qu'elles fournissent et fixe un objectif de protection et de restauration des écosystèmes de mangroves.	Réviser la législation forestière pour tenir compte des services écosystémiques fournis par les mangroves.
Engagements volontaires pour les océans Objectif de développement durable 14	Madagascar a enregistré deux engagements volontaires, aucun d'entre eux ne prévoit des mesures claires qui pourraient avoir un impact significatif sur les mangroves. Cependant, Madagascar s'engage à développer des outils d'aménagement de l'espace marin pour le développement de l'économie bleue.	• Prendre en compte les mangroves dans les outils d'aménagement de l'espace marin. • Inclure des processus d'intégration et de coordination de la planification marine et côtière.

Prochaines étapes proposées

Engager un processus de dialogue avec toutes les parties prenantes afin de diffuser les conclusions de la note de politique

- ☐ Envoyer des copies papier et des courriels aux décideurs politiques et aux principaux responsables
- ☐ Utiliser les médias sociaux en taggant les principaux agences/institutions
- ☐ Événements parallèles lors de conférences internationales pertinentes
- ☐ Atelier avec toutes les parties prenantes dans le processus de création d'un dialogue

...



Merci!

lea.badoz@iucn.org

 [SaveOurMangrovesNow.org](https://www.SaveOurMangrovesNow.org)

 [@MangrovesNow](https://twitter.com/MangrovesNow)



An initiative by:



Federal Ministry
for Economic Cooperation
and Development



#humangroves