
DROITS DES PROPRIETAIRES COUTUMIERS ET AIRES PROTEGEES

***ATELIER RÉGIONAL DE PARTAGE DES BONNES
PRATIQUES***

SALY PORTUDAL, SÉNÉGAL DU 01 AU 03 JUIN 2010

-
- **RAMBININTSAOTRA Saholy**
- **Université Antananarivo-
Département Droit**

INTRODUCTION

❖ Contexte

- Richesse de la biodiversité de Madagascar reconnue mondialement, (Ex: l'île contient 3% d'espèces mondiales de plantes et de vertébrés)
- AP occupe actuellement 4% du territoire national. Depuis le congrès de Durban en 2003, la volonté politique est d'étendre cette superficie de 60.000 ha soit 10% du territoire national.
- Ouverture aux six catégories d'AP de l'UICN et aux nouveaux modes de gouvernance (cogestion des AP en 2004)
- Défi: Augmenter la surface des aires protégées (création et extension) et assurer leur gestion sur le long terme

SUITE INTRODUCTION: IMPORTANCE DE L'AP

- ✘ Protection de l'écoulement des eaux et les marchés mondiaux de services environnementaux (pour le carbone et la biodiversité)
- ✘ Maintien des services écologiques pour la subsistance,
- ✘ Impacts positifs sur l'économie locale et nationale (profit généré par conservation biodiversité dans l'AP de Madagascar: 3 \$ us/ha/an- écotourisme : 3^e source de devise après les pêcheries et la production de vanille).
- ✘ Maintien des stocks génétiques pour le renouvellement des ressources naturelles utiles aux populations ;
- ✘ Accès sécurisé aux ressources naturelles pour satisfaire les besoins de base à travers l'exercice du droit d'usage sur les ressources naturelles ;
- ✘ Génération de revenus au niveau local et/ou communal à travers l'utilisation durable des ressources naturelles des AP (écotourisme, exploitation de produits forestiers ligneux et non-ligneux, pêche traditionnelle, etc.);
- ✘ Renforcement de la capacité des populations locales en matière de gouvernance ;
- ✘ Maintien du patrimoine naturel national pour l'éducation.

SUITE INTRODUCTION: ENJEUX AP

- Création des AP peut causer des restrictions d'accès et des troubles pour certaines catégories de populations tels que les propriétaires coutumiers dépendant principalement des ressources naturelles. Types de restrictions et troubles:
 - ✓ Prélèvement de bois pour charbon de bois et construction de maisons
 - ✓ Chasse de gibier
 - ✓ Récolte de bois de chauffe
 - ✓ Cueillette de plantes pour la médecine traditionnelle
 - ✓ Pâturage des animaux
 - ✓ Aspects culturels et cultuel de la forêt
 - ✓ Pêche marine et continentale...
- Face à cette dualité d'intérêts, l'adhésion et l'implication des communautés potentiellement affectées sont indispensables afin de reconnaître leurs droits territoriaux et d'assurer la pérennisation des AP .

PROCÉDURE DE SAUVEGARDE SOCIALE ET ENVIRONNEMENTALE-DROITS LOCAUX ET AIRES PROTÉGÉES

- ❖ Vé Congrès Mondial du Parc à Durban en 2003: Décision politique de tripler la superficie des aires protégées à Madagascar
- ❖ Elaboration de la procédure de sauvegarde sociale et environnementale, en avril 2007, pour faire face aux éventuels impacts négatifs de la création des aires protégées sur la vie économique, sociale et culturelles des populations concernée.
- ❖ Cadre de procédure: définit le processus de participation des communautés potentiellement affectées par la création des AP, détermine les mesures de sauvegardes nécessaires, l'exécution et le suivi des activités correspondantes
- ❖ Objectifs: identifier, négocier, et appliquer, d'une manière participative, les mesures de restrictions d'accès aux ressources naturelles et celles destinées à sauvegarder les intérêts des populations affectées par la création des AP.

DESCRIPTION DE LA PROCÉDURE DE SAUVEGARDE SOCIALE ET ENVIRONNEMENTALE (PSSE)

- ✘ **Consultation publique et mécanisme participatif:**
- ✓ Assurer la campagne d'information sur la création de l'AP
- ✓ Recueillir les premières réactions des communautés concernées ;
- ✓ Faire connaître aux communautés riveraines, le projet de création d'une AP dans la région, les particularités des ressources naturelles et les raisons pour lesquelles elles méritent d'être conservées, et surtout les bénéfices que la population peuvent en tirer;
- ✓ Impliquer les structures de concertation locale existante à l'identification des mesures compensatoires et de mitigation des impacts.
- ✓ Inviter les individus ou groupe de personnes qui ont des intérêts dans l'AP à réagir, pour le tracé du parc (zonage).
- ✘ **Identification et recensement des communautés affectées (classification des populations affectées par le projet « PAP » par niveau de prospérité) par la Méthode Accélérée de Recherche Participative**
- ✓ **Les PAP majeures et vulnérables:** sont celles qui tirent des ressources naturelles leurs principales sources de revenus (revenu très insuffisant, petit lopin de terre pour la production mais recours à la cueillette et à la chasse dans l'AP, durant les périodes de soudure).
- ✓ **Les PAP mineures :** sont celles qui utilisent les ressources naturelles des AP d'une manière occasionnelle et dont les bénéfices qu'elles en tirent ne constituent pas leurs principales sources de revenus.
- ✓ N.B. Ce sont surtout les PAP majeures et vulnérables qui sont concernées par les mesures de sauvegarde

DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE POUR L'IDENTIFICATION DES PAPS

- ✘ Réunion communautaire: Séance d'information sur les sources de revenus de la population avant la création de l'AP.
- ✘ Classification par prospérité: Identification des populations affectées (populations vulnérables et populations majeures).
- ✘ Identification des problèmes:
 - ✓ Nature des activités menées dans l'AP avant sa délimitation (localisation des activités suivant la résidence, le zonage de l'AP, les pressions).
 - ✓ Problèmes que ces populations ont rencontrés après la délimitation de l'AP. Ces problèmes sont liés aux activités menées dans l'AP.
- ✘ Identification des solutions par les PAPS
 - ✓ Demander aux PAPS leurs besoins/solutions pour atténuer les restrictions
- ✘ Réunion communautaire d'action (orientation des activités permises à l'intérieur du parc)
 - ✓ Identification des activités permises dans le parc
 - ✓ Estimation des effets de la restriction et pertes subies après la délimitation

ANALYSE DES IMPACTS DES RESTRICTIONS D'ACCÈS

✘ Méthodologie d'analyse des impacts

- Déterminer, pour chaque village concernés, les impacts négatifs et positifs potentiels sur les composantes des milieux naturel et humain, sur la base de l'information disponible.
- ✘ Identifier les ressources naturelles utilisées et leurs situations avant la délimitation de l'AP (coupe de bois pour construction, pirogue, bois de chauffe; défrichage; chasse , pêche...)
- ✘ Déterminer les problèmes générés par la restriction d'accès (Diminution des ressources exploitables).
- ✘ Préconiser des solutions (Formation à la pépinière, Réalisation de transfert de gestion, formation à l'aviculture et apiculture, dotation d'outillage agricole...).
- ✘ Donner des indicateurs d'état et de suivi (Nombre de formations dispensées, et pourcentage de taux de participation aux formations, pourcentage de terrains reboisés, amélioration du niveau de vie des populations).

SUITE ANALYSE DES IMPACTS DES RESTRICTIONS D'ACCÈS

- ✘ **Evaluation des pertes de revenus**
- ✓ Calcul des pertes par ménage par an et par activité (calcul spécifiques pour chaque activité suivant les ressources utilisées, la fréquence d'utilisation des ressources, les périodes d'utilisation, les quantités utilisées avant et après restriction).
- ✓ Les pertes sont estimées par la différence entre les ressources qu'elles ont pu utiliser avant et après la délimitation du parc

AMÉLIORATION DES MOYENS D'EXISTENCE

- ✘ Méthodologie utilisée: consultation publique participative
- ✘ Solutions généralement proposée par la communauté:
- ✓ Exemples de mesures communautaires: (adduction d'eau potable, irrigation, puits, renforcement de la sécurité par le détachement des forces de l'ordre en milieu rural...).
- ✓ Exemples de mesures d'atténuation ou de compensation individuelle:
(Dotation de matériels de pêche (filet, palangre, pirogue en fibre de verre),
Dotation de matériels agricoles (charrette, charrue, bêtes de trait);
Formation sur l'aviculture, l'apiculture, culture maraichère; Mise en place
de pépinière de reboisement; Mise en place d'appui financier, microcrédit;

PROGRAMME DE MISE EN ŒUVRE DES MESURES

- ✘ Les chefs traditionnels peuvent mettre en place le mécanisme de mise en œuvre des mesures, en concertation avec les organismes étatiques et l'initiateur du projet sous forme de convention locale « Dina »
- ✘ Une Charte des responsabilités des différentes institutions est élaborée

Institutions

- × Promoteur du parc
- × Autorités traditionnelles
- × Structure de concertation locale
- × ONG
- × Maire
- × Région

Responsabilités

- × Déblocage des crédits pour la compensation- contrôle de gestion de l'AP- respect des droits territoriaux
- × Prévention et résolution des conflits
- × Suivi du parc(protection et gestion) et prévention et résolution des conflits
- × Suivi et encadrement des Structures locales (mesures d'amélioration du revenu des ménages)
- × Appui à la sensibilisation et le suivi stratégique du projet
- × Intégration activités du PSSE dans le programme de développement de la Région

MÉCANISME COUTUMIER DE PRÉVENTION ET DE RÉOLUTION DE CONFLIT

- ✘ Types de conflits prévus: conflits entre PAP et Promoteur AP, entre les différentes PAP (entre agriculteurs et éleveurs), conflits entre PAP et les différents acteurs (migrants et population résidente...)
- ✘ Outils de résolution des conflits: Recours à la méthode coutumière et extrajudiciaire de résolution de conflit, le « Dina »
- ✘ **Dina:**
 - ✓ **Nature:** convention collective d'organisation de la société et dont le respect s'impose à tous sous peine de sanction ou « *vonodina* »
 - ✓ **Fonction essentielle:** éducation civique du citoyen et instauration d'une discipline collective
- ✘ Échappe à la compétence du Dina: Domaines qui touchent l'ordre public, l'état et la capacité des personnes
- ✘ En cas de refus d'exécution des sanctions prévues dans le Dina, application de l'exécution forcée par les forces de l'ordre.

VALEUR AJOUTÉE

✘ Valeur ajoutée pour la démarche PSSE:

- Engagement du gouvernement de n'effectuer aucun déplacement physique ou de procéder à la réinstallation involontaire de population;
- Utilisation d'une démarche participative pour l'analyse des effets des restrictions d'accès et les négociations pour les mesures de compensations;
- Conduite d'une consultation publique avec des séances de restitution et de validation pour les problèmes soulevés et les solutions préconisées.

✘ Valeur ajoutée des outils:

➤ 1- Méthode Accélérée de Recherche Participative:

-Etablit un processus de communication plus proche et plus révélateur que les questionnaires.

-Permet de consulter directement les bénéficiaires par rapport à leur perception du bien-être

-Permet de savoir la perception de pauvreté par les populations rurales, et donc de distinguer les différentes catégories des communautés (cibler les populations vulnérables, distinguer les PAP majeures et mineures puis leur demander les solutions alternatives à leurs problèmes.

SUITE VALEUR AJOUTÉE DES OUTILS

➤ 2- Consultation du public

- Rendue obligatoire pour toute création d'aire protégée par un texte réglementaire sur la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement
- Existence de deux consultations publiques à deux niveaux: avant la protection temporaire et lors de l'élaboration du Plan de sauvegarde(respectivement au niveau local et au niveau régional).
- Permet « une légitimation sociale » des activités d'aires protégées (possibilité pour les participants et acteurs d'exprimer leurs observations et propositions concernant le respect de leurs droits et les actions relatives à la gestion du site).
- Existence des PV de consultation et de négociation.
- Opportunité pour les populations locales de tisser des relations/ contacts avec des ONG qui financent des projets alternatifs aux pressions (agroforesterie, pâturage amélioré, cultures agro-écologiques, compostage, valorisation de produits agricoles, ...)
- Possibilité de porter plainte, en cas de non respect des droits des propriétaires coutumiers: Recours simple, adressé aux leaders locaux (moindre coût et peu de déplacement); existence de mécanisme de gestion des plaintes par ces leaders locaux et le promoteur de l'AP.

SUITE VALEUR AJOUTÉE DES OUTILS

➤ 3- Mécanisme coutumier de prévention et de résolution des conflits « Dina »

-Mesures de compensation pour restriction d'accès aux ressources naturelles nécessitent des négociations

-Négociation est un processus de communication où chaque partie doit trouver un accord juste et assurer une bonne relation.

-Le compromis sur le respect des droits et obligations respectives des PAP et du Promoteur est plus facile à trouver, et peut créer un climat de confiance à long terme avec l'outil coutumier qui est le « Dina ».

-Dina prévention de conflits car:

- ❑ Convention collective d'organisation de la société, reconnue par les lois en vigueur et rédigée selon les règles coutumières .
- ❑ Inspire confiance aux propriétaires coutumiers et facilite leurs adhésions (ils peuvent faire reconnaître leurs droits territoriaux dans la convention).
- ✘ Formalisation du « Fihavanana », concept traditionnel de parenté visant l'unité et la conciliation dans les situations conflictuelles et l'équilibre permanent dans les confrontations.
- ❑ Selon les textes en vigueur, doit être régulièrement approuvé par l'assemblée générale de la communauté locale et ne devient exécutoire qu'après visa du maire, homologation par le tribunal, et publication par voie d'affichage ou « Kabary » (moyen de communication coutumier)

PRINCIPAUX RÉSULTATS OBTENUS

- ✘ Formation des propriétaires coutumiers en création de pépinière et modes de reboisement, formation en techniques agricoles soit pour les méthodes de culture soit pour celles d'élevage;
- ✘ Formation en gestion de micro projet agricole;
- ✘ Formation en gestion de fond pour les membres d'association /coopérative;
- ✘ Dotation en matériel et équipement adaptés pour chaque projet;
- ✘ Formation individuelle sur la maintenance et réparation des matériels et équipements (en particulier pour le secteur de la pêche);
- ✘ Formation sur le suivi des impacts des activités sur l'environnement
- ✘ Présence des représentants de population locale dans le comité de gestion de l'AP
- ✘ Réalisation d'infrastructures communautaires (puits, écoles, CSB);
- ✘ Renforcement de capacité des organismes publics et privés chargés des encadrements et appuis techniques.

MÉCANISME DE SUIVI MIS EN PLACE

- ✘ **1- Suivi administratif et social:** établi par le Promoteur sur une base de donnée avec un rapport périodique qui comprend:
 - ✓ Le suivi des activités dans les aires protégées à partir de la liste de toutes les activités,
 - ✓ Le suivi des PAP basé sur une liste avec leur contact, une fiche pour les personnes identifiées comme vulnérables,
 - ✓ Le suivi des mesures compensatoires adaptées (microprojets et formations pour les PAP, calendrier de ces mesures, protocoles d'élaboration),
 - ✓ Le suivi des aspects organisationnels : structuration des groupements et associations locales, transparence des actions, prises de décisions, les systèmes de gestion alternative des conflits.

MÉCANISME DE SUIVI MIS EN PLACE

✘ 2- Suivi socio économique participatif:

- ✓ **Responsables:** gestionnaire du Parc, supervisé par les représentants des associations de la population locale et des propriétaires coutumiers.
- ✓ **Objectif:** s'assurer du bon déroulement des mesures de restauration des moyens d'existence des PAP et de leur efficacité (amélioration des productions et des rendements, appropriation des nouvelles technologies, satisfaction des bénéficiaires vis-à-vis des mesures préconisées);
- ✓ **Aspects ciblés:** amélioration du revenu des ménages, amélioration de l'éducation de la population, gestion durable des Ressources Naturelles, amélioration du bien-être de la population et de la santé communautaire, taux d'accès des ménages cibles aux infrastructures sociales (CSBI, CSB II, écoles primaire et secondaire)...
- ✓ **Outils:** Plan de suivi avec indicateur de performance, de résultats et d'impacts

MÉCANISME DE SUIVI MIS EN PLACE

× 3- Evaluation du projet

- ✓ **Objectifs:** Evaluer les impacts du programme socio-économique et environnemental du projet
- ✓ **Aspects ciblés:** Evolution du niveau de vie des PAP et protection des ressources naturelles.
- ✓ L'évaluation est à la fois qualitative et quantitative :
 - Qualitative: Collecte des informations sur l'amélioration du niveau de vie des bénéficiaires
 - Quantitative: nombre de bénéficiaires qui ne fréquentent plus le Parc, et amélioration des productions..

PRINCIPALES CONTRAINTES ET DIFFICULTÉS

- ✘ Présence de propriétaires coutumiers (quelques familles) qui habitent dans le site avant la création de l'AP
- ✘ Date d'éligibilité des PAP: En principe date de sortie de l'arrêté de protection temporaire, mais des PAP peuvent ne pas être contactés à temps ou absents lors de la consultation publique y afférente
- ✘ Flous des textes juridiques sur les droits fonciers des propriétaires coutumiers lors de création des AP: Selon le nouveau texte sur le statut foncier de 2006, les propriétaires coutumiers peuvent bénéficier d'un certificat foncier qui leur permet d'être propriétaire légale de leur terre. Ceux qui résident dans les aires protégées ne peuvent pas se prévaloir de ce privilège.
- ✘ L'esprit du concept « consentement préalable, libre et en connaissance de cause », tel que définit en droit international n'est pas clairement traduit en droit national
- ✘ Temps requis pour la négociation sur les droits des populations locales et la communication du promoteur sur limite de l'AP et ses avantages, relativement court
- ✘ Certains villages à l'intérieur ou à proximités de l'AP sont composés de populations très vulnérables: personne n'est instruit et aucun ne dispose d'acte d'état civil. Or pour bénéficier d'un projet communautaire, il faut que la population se constitue légalement en association.

SOLUTIONS PROPOSÉES

- ✘ **Existence de résident dans l'AP:** ils n'ont pas fait l'objet de réinstallation mais un cahier des charges concerté établit les droits et obligations des propriétaires coutumiers
- ✘ **Date d'éligibilité des PAP:** Prévoir un temps approprié pour les négociations (quatre descentes sur terrain au lieu de deux); choisir les jours chômés, selon les coutumes, pour pouvoir rencontrer plus de monde
- ✘ **Flous du statut foncier des propriétaires coutumiers: Pas de solution??**
- ✘ **Flou du droit national sur le Consentement préalable, libre et en connaissance de cause:** certaines dispositions constitutionnelles permettent aux populations locales prendre des mesures appropriées tendant à s'opposer à des actes susceptibles de détruire l'environnement, de le déposséder de ses terres, d'accaparer les espaces traditionnellement affectés aux troupeaux de bœufs ou son patrimoine rituel.
- ✘ Le Dina: convention collective de nature coutumière peut s'interpréter comme mesure prise par les communautés pour s'opposer à des actes tendant à ignorer leur droit
- ✘ **Populations vulnérables non instruits et incapables de se constituer légalement en association: pour se prévaloir de leurs droits.**

Recours au Dina et au discours traditionnel de communication « Kabary » mais l'homologation judiciaire du Dina a été très long compte tenu de l'enclavement de la région

RECOMMANDATIONS

- ✘ Nécessité d'une étude approfondie de pratiques foncières locales, lors des processus d'étude d'impact environnemental et social d'un projet quelconque car souvent, celles-ci qui sont relativement différentes du droit foncier moderne.
- ✘ Lorsqu'il y a une réforme foncière, comme le cas à Madagascar, et qui privilégie généralement les nantis, il convient d'appliquer progressivement ces réformes et de laisser à la population la possibilité de choisir son cadre de politique foncière.
- ✘ Un projet d'investissement et ou de conservation ne doit être imposée par l'Etat, mais doit être en parfaite collaboration avec les populations locales, et fondée sur un respect mutuel
- ✘ Le mécanisme sur le droit de veto des propriétaires coutumiers doit être clairement explicité lors des séances de consultations publiques car souvent, celui-ci est passé sous silence
- ✘ L'obligation de se constituer en association pour pouvoir bénéficier des mesures communautaires de compensation doit être réétudiée pour analyser le cas des propriétaires coutumiers non instruits et ne possédant pas d'état civil.