

Institutionnalisation du modèle PNR à l'Étranger : Le cas de Madagascar



Crédit image: "Madagascar-Atsinanana Region" by Sadalmelik – Own work. Licensed under GFDL via Wikimedia Commons

Depuis 2007, le Parc naturel régional (PNR) des Marais du Cotentin et du Bessin accompagne la Région d'Atsinanana dans la mise en place d'une **Aire de Développement Durable** (ADD), inspirée du modèle des PNR français. Cette intervention s'inscrit dans le cadre d'un accord de partenariat global entre la Région Basse-Normandie et la région Atsinanana au titre de la coopération décentralisée. L'action du PNR est l'un des volets de cet accord. Elle vise à accompagner son partenaire malgache dans la mise en place d'un outil de développement local. Ses relais locaux sont la Région d'Atsinanana et l'université de Tamatave.

Le programme de coopération est soutenu également par le Ministère des Affaires Étrangères et porté au niveau local par l'Université de Tamatave.

ORGANISATION TERRITORIALE

Madagascar est officiellement divisée en 22 régions qui proviennent d'un redécoupage de six anciennes provinces. Les Régions sont découpées en départements qui sont à leur tour subdivisées en communes.

GENESE

La Région Basse Normandie, dans le cadre de sa coopération avec la Région d'Atsinanana, a proposé d'impliquer le PNR des Marais du Cotentin et du Bessin pour accompagner la Région malgache dans une réflexion sur le transfert du concept des PNR. L'appui du Parc se traduit par l'accueil de délégations et une assistance technique.

Au début des accords de coopération, l'adaptation du concept de PNR au contexte local était moins une demande des acteurs malgaches qu'une idée **portée par la Région** Basse-Normandie. Les acteurs locaux ont manifesté une certaine méfiance envers ce projet du fait de l'assimilation du modèle PNR à un Parc national. En effet, les Parcs nationaux véhiculent une certaine notion de conflit. Les visites de délégations malgaches sur le territoire français ont permis de lever cette confusion et de développer l'intérêt pour ce modèle.

Sur place, l'Université de Tamatave s'est intéressée à l'idée de coopérer sur la thématique du développement durable pour des fins de recherche et de formation. Un premier DESS a été mis en place au sein de l'université de Tamatave sur le sujet des PNR. C'est donc l'université qui a été et est encore le moteur du projet porté au niveau local malgache. **Le DESS soutenu en 2011 a abouti à l'idée de création d'une Aire de Développement Durable (ADD)** en région d'Atsinanana sur l'exemple des PNR.

ENSEIGNEMENT À TIRER

Les craintes sur l'assimilation du modèle PNR aux Parcs nationaux ont pu être levées grâce à l'accueil des acteurs malgaches dans un PNR français. L'observation sur le terrain d'un modèle inconnu a permis de favoriser l'adhésion au projet une fois les a priori levés.

PROCESSUS DE CREATION

Le processus de création de l'Aire de Développement Durable (ADD) est encore en cours. Avant d'arriver à son stade actuel, le projet a mis deux années pour trouver le bon interlocuteur sur place et le processus a, de ce fait, été ralenti.

- Pendant la période 2007-2009, une mission pour rencontrer les acteurs locaux a eu lieu et une étudiante française a effectué un stage d'un mois et demi afin de rencontrer les acteurs sur place. La mission n'a pas permis de réellement poser les bases du projet de transfert du concept de PNR, mais elle a permis d'identifier les acteurs ayant un intérêt pour ce projet.
- **L'Université de Tamatave** avec deux enseignants ont manifesté leur intérêt pour le projet d'adaptation du modèle PNR. Ils sont devenus l'élément moteur localement et ont joué un rôle clé fédérateur auprès d'autres acteurs.
- En 2010 les travaux ont commencé avec l'Université. Elle a notamment mis en place un **DESS** (Diplôme Supérieur d'Études Spécialisées) pour un étudiant malgache **sur le sujet des PNR et de la transférabilité du modèle**. La mise en place de ce DESS a été un facteur déclencheur pour la suite du projet de Coopération.
- Sur la période 2010-2013 plusieurs **délégations** malgaches (formées d'étudiants et de représentants de la Région de l'État) se sont rendues dans le PNR des Marais du Cotentin et du Bessin, tandis que le Chargé de mission de la Région Basse Normandie s'est rendu à Madagascar pour mener un travail de contact et de mobilisation des autorités sur place afin d'obtenir leur adhésion au projet. Le processus a été long car les différents acteurs avaient différentes préoccupations et les capacités de mobilisation du Parc étaient relativement limitées. Un agent de la Région Basse Normandie chargé de la mise en œuvre de l'accord global de coopération entre la Basse-Normandie et la Région Atsinanana assure le suivi des dossiers et notamment celui de l'ADD.
- A la fin de l'année 2011 l'étudiant malgache en DESS a présenté son travail. Beaucoup d'acteurs ont été réunis à l'occasion de cette présentation ce qui a facilité le lancement du projet et la création d'un **Comité de pilotage** rassemblant la Région d'Atsinanana, la Région Basse Normandie, l'Université de Tamatave, les services de l'Etat malgache ainsi que du personnel technique qualifié. Ce comité, piloté par la Région d'Atsinanana, a pour objectif d'étudier et d'accompagner la mise en place de l'Aire de Développement Durable. Le terme « parc » a été banni du projet, car il est terni par la notion de conflit qu'il induit pour les populations locales, au vu du passé des Parcs nationaux malgaches.
- Pendant les années 2012, 2013, 2014, une méthodologie pour effectuer une présélection de 5 « zones d'étude » dans la Région a été définie. L'objectif étant d'identifier la zone pilote qui pourra accueillir le projet. L'étude comparée de ces sites a été confiée à des étudiants de l'Université de Tamatave. Lors de la mission du PNR en février 2015, les acteurs sur place ont souhaité que l'étude soit approfondie sur les aspects culturels, l'objectif est de finaliser le choix du territoire pilote fin 2015.
- Une méthodologie qui fait une place importante à la **concertation** entre les partenaires du territoire, et au dialogue entre les acteurs au niveau local ou régional pour un développement territorial intégré, est appliquée dans le cadre du projet.

ENSEIGNEMENT À TIRER

L'appropriation par les acteurs locaux est un facteur clé pour la réussite du projet d'Aire de Développement Durable. L'Université de Tamatave a joué ce rôle moteur dans l'appropriation du projet par les acteurs locaux.

CHARTRE

Le projet n'en est pas encore au stade d'élaboration d'une charte. L'étude pour identifier le territoire pilote est encore en cours.

ACCEPTATION PAR LES AUTORITES LOCALES ET LES POPULATIONS

A ce jour le projet a été présenté essentiellement aux acteurs institutionnels qui, une fois les craintes initiales (notion de conflit véhiculée par les Parcs Nationaux) dissipées, se sont montrés intéressés par la démarche. L'idée du projet n'a pas encore fait l'objet d'une communication auprès des populations.

Il convient de noter que le groupe le plus réceptif au projet a été le corps Universitaire qui y a vu une opportunité intéressante pour développer la recherche et la formation. L'Université s'est réorganisée et les étudiants peuvent désormais se former à la démarche PNR. Un cadre d'échanges a également été établi entre l'Université de Tamatave et l'Université de Caen.

ENSEIGNEMENT À TIRER

Les Parcs Nationaux n'ont pas une bonne acceptation par les populations et les groupes socio-professionnels locaux. Ils véhiculent en effet une notion de limitation d'utilisation et d'exploitation des ressources, voire de restriction d'accès à la terre. Il est donc important de mettre en place une bonne communication autour du projet pour expliquer la démarche et dissiper les malentendus. Les porteurs du projet au niveau local ont un rôle important à jouer dans ce sens.

PORTAGE INSTITUTIONNEL

Le processus n'a pas encore abouti à la création d'un cadre institutionnel concret, l'idée étant que mener une réflexion sur le cadre juridique à ce stade risque d'empêcher le processus d'avancer plutôt que de le dynamiser.

La méthode adoptée est celle d'avancer avec la Région d'Atsinanana dans la faisabilité **au niveau local** et une fois seulement que les bases seront posées la réflexion sur l'institutionnalisation du modèle pourra être entamée. En effet, le cadre juridique Malgache permet ce type de démarches.

ENSEIGNEMENT À TIRER

Les acteurs de ce projet ont décidé de privilégier une démarche pragmatique avec la mise en place de l'Aire de développement durable dans un premier temps, et le travail sur les questions plus complexes d'institutionnalisation dans un deuxième temps.

PRINCIPAUX FREINS ET LEVIERS

Lors des préparatifs du projet le terme « Parc » a clairement constitué un handicap pour la compréhension que les malgaches avaient d'un PNR. En effet la référence sur place sont les Parcs de l'Etat, soit un outil réglementaire. La communication pour expliquer la démarche et les visites des délégations ont permis de clarifier l'objectif du projet.

Le contexte d'instabilité politique de Madagascar (coup d'Etat, report des élections présidentielles, décentralisation freinée...) a également eu un impact sur l'avancement du projet qui, dans ce cadre, n'avait pas un caractère prioritaire. Le choix du territoire ADD pilote, sur des critères d'analyse objectifs, devra probablement prendre en compte une composante politique locale, ce qui explique la lenteur et les réticences des autorités locales à faire un choix à ce sujet (demande d'approfondir de nouveaux critères).

Dans le cadre de ce projet il semble capital qu'une personne soit mobilisée dans la durée par le PNR (création de relations inter-personnelles) et qu'un agent soit présent sur place pour animer le projet au quotidien (rôle du chargé de mission de la coopération décentralisée de la région Basse-Normandie). Quand le territoire sera identifié, un des enjeux sera de recruter un animateur de projet malgache, et de mobiliser les financements pour permettre au projet de continuer à avancer.

Une autre question concerne le futur des Régions Haute et Basse-Normandie qui doivent

fusionner, il existe donc une incertitude sur la manière dont seront gérées les priorités en matière de Coopération dans le cadre de cette nouvelle configuration.

RESULTATS DU PROCESSUS

Le projet ne s'est pas fixé d'objectifs en termes de temps pour la création de l'Aire de Développement Durable. Cette souplesse est rendue nécessaire par le contexte socio-économique, politique et culturel de Madagascar. Elle est possible en raison du **cadre institutionnel de coopération** pérenne entre la Région Basse-Normandie et la Région d'Atsinanana.

CONCLUSIONS

Le projet de développement d'une Aire de développement durable est porté initialement par la Région Basse-Normandie dans le cadre de la coopération décentralisée avec la Région d'Atsinanana. L'identification d'un interlocuteur intéressé par le projet a été un élément clé pour la mise en oeuvre du projet. La démarche consiste à sensibiliser dans un premier temps, puis à faire émerger un projet approprié par les malgaches pour leur territoire. La présence d'une chargée de projet mobilisée par la Région Basse-Normandie pour piloter le projet au niveau local est un facteur qui a permis au projet d'avancer.

Le projet est mené de manière pragmatique et la réflexion sur le cadre juridique pour les ADD sera conduite dans un deuxième temps. Par ailleurs l'existence d'un cadre pérenne de coopération entre les deux régions permet une flexibilité importante sur les délais d'exécution du projet.

Certaines incertitudes demeurent cependant sur l'avenir du projet, qui a été porté et promu jusqu'à présent par la région Basse-Normandie, en raison de la future fusion des régions Haute et Basse Normandie.

Contacts :

Anna CALVEZ

Conseil Général du Finistère

anna.calvez@cg29.fr

Jean-Baptiste WETTON

Responsable de l'équipe technique

PNR Marais du Cotentin et du Bessin

jbwetton@parc-cotentin-bessin.fr

Laura Heleine

Chargée de mission coopérations internationales

Région Basse Normandie

l.heleine@crbn.fr

Gwenaëlle Diarra-Rossignol

Coordinatrice Coopération décentralisée Basse-Normandie / Atsinanana

Coordination.normandie.atsinana@hotmail.fr

Ce document a été réalisé à la demande du Conseil de l'Europe dans le cadre du programme Projet Pilote de Développement Local avec le concours financier du CoE, du MAEDI et de l'AFD. Le contenu n'engage que son auteur et ne reflète pas nécessairement le point de vue des partenaires qui ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans cette publication.

