

## **AVANT PROPOS**

### **1-COMPREHENSION DE LA MISSION ET DES TDR**

Globalement cette mission devrait aider l'USAid à définir pour les prochaines années l'orientation stratégique de ses activités à Madagascar dans le domaine de l'environnement et la conservation de la biodiversité.

Pour cela il lui est nécessaire d'être en possession d'éléments techniques objectifs qui permettront d'évaluer ce qui a été fait. Ceci servira de base pour:

- évaluer ce qui reste à faire dans l'optique d'une continuité de politique et d'action

- inventorier de nouveaux axes stratégiques permettant d'arriver mieux et plus vite à atteindre les objectifs déjà établis.

Cependant, dans toute activité mettant en rapport des hommes, des structures, des institutions, il y a deux modes de relation principales : les relations formelles et codifiées et les relations informelles.

Si les premières sont formalisées par des notes de mission, de réunion ou d'activité, des rapports ou des directives, les secondes ne s'expriment pas toujours de manière franche et en tout cas pas de manière à ce qu'ils soient accessibles à tous.

Et pourtant ces relations autant que les relations formelles, sont aussi déterminant dans les contacts, les attitudes et la perception des choses et par conséquent dans la recherche et la mise en oeuvre des solutions à un problème.

Sans la connaissance de la manière de fonctionner des uns et des autres, il est difficile d'avoir une symbiose dans le travail, et tout aussi difficile de se trouver des objectifs et des méthodes communes.

La présente étude sans avoir la prétention de dénouer tous les aspects des non dits qui régissent les relations des divers intervenants, va se forcer à les présenter de manière à ce que l'USAid comprenne certains blocages qui assurément ont déjà été ressentis mais jamais expliqués ni compris par ses agents.

### **2- REMARQUES GENERALES**

Les TDR ont été résolument axés sur les aspects de protection et de conservation de l'environnement.

Les outils qui y ont été particulièrement soulevés ne concernent que des outils d'intégration de la dimension environnementale, monitoring et de suivi de l'environnement dont l'utilisation est tout à fait matérielle et mécanique.

Cette vision semble être trop réductrice par rapport à tous les instruments qui ont été élaborés pour gérer l'environnement à Madagascar.

Bien que la Revue Stratégique soit une revue des stratégies de conservation de la biodiversité et non sur l'environnement en général, la présente étude tentera d'élargir cette vision en étendant son champ d'action à tous les instruments qui ont été utilisés de manière formelle ou informelle, à essayer d'en donner les principes et d'en analyser les forces et les faiblesses ainsi que les impacts.

### **3- METHODOLOGIE**

La méthode qui a été utilisée s'inspire de celle préconisée par les TDR.

Cependant, elle a été adaptée compte tenu :

- de la quantité de documents à consulter
- du nombre de personnes à interviewer
- de la nouvelle dimension donnée à l'étude
- du délai imparti pour confectionner l'étude.

La première adaptation a été la confection d'un questionnaire qui a été remis à certaines institutions pour répondre à des questions de " mode d'emploi" de fonctionnement ou d'utilisation d'outils.

La seconde adaptation a été de faire des interviews en commun avec d'autres consultants de la mission pour :

- mieux gérer les temps, les moyens et épargner aux gens des entrevues à répétition
- mieux comprendre ce que l'autre consultant fait puisque les outils de gestion sont par essence transversaux.

La troisième adaptation a été la confrontation des résultats avec les membres de l'équipe pour

Effectuer des recoupements transversaux toujours nécessaires par manque de temps et de moyen de recoupement extérieur.

### **4- LA DEMARCHE**

La situation actuelle ne peut être comprise et les leçons impossibles à tirer si on ne se réfère pas à une situation initiale qui a déterminé tout ce qui a été fait ou pas fait.

Cette situation historique doit être comprise dans tout son intégralité si on veut comprendre les orientations et les cheminements qui ont été adoptés.

La description de cette partie historique fera partie de la première partie de l'étude.

Par ailleurs, un des outils des plus importants auquel chacun se réfère de manière plus ou moins ponctuelle, sectorielle et épisodique est la Charte de l'Environnement malgache.

Tout le monde en parle mais en définitive, peu semble l'avoir lue ou alors elle a été mal interprétée.

Elle sera très rapidement résumée avec toute la démarche logique de sa mise en oeuvre et son instrumentalisation méthodologique, intellectuelle et opérationnelle.

La mise au point sur ces deux aspects historique et conceptuel est absolument nécessaire puisqu'elle détermine la suite et la logique du déroulement de l'action environnementale.

Elle déterminera aussi en partie les problèmes rencontrés dans la mise en oeuvre du PEII. Or des leçons tirées du PEII et leur application réelle devront orienter l'élaboration du PEIII.

## **ANALYSE CONTEXTUELLE ET PROSPECTIVE DU CADRE DE L'ACTION ENVIRONNEMENTALE A MADAGASCAR**

### **1-Contexte général**

#### *11- Contexte politique*

Vers la fin des années 80, Madagascar est entré depuis quelques années dans une période nouvelle caractérisée par un tournant idéologique instrumenté par un Programme d'Ajustement Structurel. Ce PAS, tourne résolument le dos aux anciennes orientations socialistes et a nécessité la mise en oeuvre d'un train de réformes destinées à libéraliser certains aspects de l'économie (les importations, les investissements avec notamment les grands espoirs suscités par les zones franches, la promotion des investissements privés...) à assainir les finances publiques ( augmentation des pressions fiscales pour atteindre un certain équilibre budgétaire, création de nouvelles taxations, gel voire diminution des effectifs de l'Administration...) à réduire les interventions de l'Etat et à stabiliser la monnaie.

Si les résultats macro-économiques ravissent les institutions de Bretton Woods, elles n'ont aucune répercussions favorables sur le niveau général de la population si ce n'est l'apparition d'un nouvelle classe très riche. Par contre, une couche de plus en plus importante de cette population s'appauvrit et se marginalise.

Sur le plan politique, ce PAS quasiment imposé par les Bailleurs de Fonds a obligé le régime à ouvrir la scène en élargissant l'accès à la pratique politique aux partis autres que ceux du Front National pour la Défense de la Révolution ou FNDR.

Un vent de liberté et d'aspiration démocratique naît entraînant avec lui des frissons de contestation et de remise en question des préceptes révolutionnaires.

De nouvelles forces civiles apparaissent ou se confirment comme le FFKM, la société civile. Ce nouveau profil politique où la notion de démocratie se précise a pour moteur:

- le moins d'Etat mais mieux d'Etat
- la participation citoyenne
- le libéralisme
- la décentralisation

Une nouvelle équipe plus technocrate est à la tête du pays et a remplacé la précédente qui a duré près de 10 ans.

#### *12- Le contexte démographique*

La population malgache est évaluée vers la fin des années 80 à environ 8 Millions d'habitants. Elle est caractérisée par:

- sa jeunesse: 45% de la population a moins de 15ans
- son taux de dépendance élevé: 3.1% de la population a plus de 65 ans, ce qui avec les jeunes donne un taux de dépendance de 96% ce qui veut dire que 100 adultes ont à leur charge 96 personnes. A titre de comparaison, en France, deux adultes ont à leur charge une personne.

- son taux de croissance élevé: 3% à la fin des années 80. A ce taux correspond un doublement de la population en moins de 25 ans.

- sa répartition très inégale dont les zones de concentration correspondent globalement aux zones où les ressources naturelles sont disponibles ( terre, eau, bonne climatologie.

- sa pauvreté: En dehors de ces caractéristiques démographiques, la population malgache est pauvre dans sa grande majorité. 75% des malgaches vivent en dessous du seuil de pauvreté défini par les Nations Unies et dispose de moins de 1\$ par jour et par personne pour vivre.

- son niveau d'éducation bas: Elle avait pourtant au début des années 70 un des niveaux d'éducation les plus élevés d'Afrique pour devenir vers fin 80 une des populations les moins éduquées de la région du sud Sahara. A ce propos, un rapport de la Banque mondiale élaboré vers le début des années 90 signale que Madagascar est un des rares pays au monde où les enfants auront reçu moins d'éducation que leurs parents. En effet si le taux de scolarisation avant la révolution était de 75%, il n'était plus que de 42% en 1995.

Cette dégradation quantitative de l'éducation s'est accompagnée d'une dégradation qualitative de l'enseignement à tous les niveaux et dans tous les secteurs ( Enseignement général, technique, professionnel, primaire, secondaire, supérieur )

- son insécurité: Depuis les années 80, une vague importante d'insécurité généralisée avait submergé le pays, jetant des familles entières dans la misère puisque ne pouvant plus produire à cause des vols de produits et du cheptel. Ces familles n'ont eu comme seul recours que de se réfugier dans les villes.

Globalement on peut associer l'émergence de ce phénomène au choix politique de mise en oeuvre des PAS qui ont entraîné un déséquilibre profond dans la société malgache qui n'a pu absorber le choc économique qui en a découlé.

En effet, les chocs énergétiques, la détérioration des prix des produits agricoles, l'érosion de la monnaie malgache ont renchéri tous les facteurs de production et mis à terre la capacité des ruraux.

Cette insécurité a très souvent réduit des populations entières au désespoir en les poussant soit à l'exode rural pour ceux qui sont autour des grandes villes, soit à une surexploitation des RNR pour ceux qui en avaient la possibilité (autour des AP ou des forêt, des lacs, ....

- L'exode rural a aussi déstabilisé les villes dont les infrastructures d'accueil (hôpitaux, logement, emplois, marchés, écoles,...) étaient débordés. En effet, cet afflux de personnes sans ressource, sans travail, sans qualification faisait sombrer à leur tour les villes dans une spirale d'insécurité intense.

### **13- Contexte économique**

Bien qu'intangible par la masse, pour la première fois depuis plus de 10 ans, la croissance du PIB est supérieure à celle de la population. L'ouverture économique qui se matérialise par un regain d'investissement est facilitée par le faible coût de la main d'œuvre sa capacité d'apprentissage et une certaine volonté des opérateurs malgaches de percer sur la scène internationale.

L'endettement du pays est estimé par la Banque Mondiale à 600 milliards de \$ avec une balance des paiements qui reste déficitaire de 10%. Il s'agit selon les observateurs plus d'une spirale de dégradation qu'une situation conjoncturelle.

Avec moins de 225\$ de PIB par habitant par an, Madagascar fait partie des pays les plus pauvres et le niveau de vie des populations est inférieur à celui de la moyenne des pays sub sahariens. Avec des indicateurs tels que le taux de malnutrition chronique (40%) ou de mortalité infantile (11%), on se rend compte que les problèmes de dégradation des conditions d'existence de la population sont inquiétants.

Le sous emploi, le chômage, la structure déséquilibrée de l'emploi (2.7% des emplois seulement sont non agricoles) caractérisent la situation économique.

Une tendance généralisée à la paupérisation dénote que les performances macro économiques ne profitent qu'à une faible frange de la population mettant en exergue une mauvaise répartition des résultats économiques, signes évidents d'une mauvaise gouvernance au plan national.

Néanmoins les premières retombées du PAS commencent à apparaître puisque des investisseurs prospectent le marché et les potentialités qu'offrent la structure et le tissu économique malgache:

- la main d'œuvre pas chère et formable
- une certaine stabilité politique
- une volonté d'ouverture des dirigeants politiques
- des potentiels agricoles et halieutiques
- un potentiel touristique appréciable

#### ***14- Le contexte environnemental***

Le problème majeur de l'environnement malgache réside dans la gravité de l'érosion des sols qui existe à Madagascar.

Cette érosion diminue la productivité des sols, menace les infrastructures (routes, ports, barrages, canaux d'irrigation...), assèche les sources et les cours d'eau et ensable et rend inutilisable des terrains de culture.

Cette érosion est due aux divers feux pratiqués par la population

- feux de pâturage
- feux de forêt (tavy)
- feux miniers ( pour le repérage des affleurements de gisements de quartz, pour l'or...)
- feux de contestation
- feux de marché

Ces feux dénudent les sols qui subissent une érosion dont le coût annuel se situe entre 100 et 300 millions de \$ par an.

Ce problème environnemental est aggravé par le fait qu'aucune structure institutionnelle n'existe pour prendre en considération et de manière systémique et systématique ces problèmes environnementaux qui ont pour cause et pour effet l'appauvrissement de plus en plus intense de la population.

Par ailleurs, le problème de la sécurisation et de la gestion foncière renforce les pressions qui s'exercent sur le monde rural et donc n'encourage guère les exploitants et les investisseurs à venir mettre en valeur les terres.

Enfin, la méconnaissance de la situation environnementale faute d'inventaire de ces ressources et de son état, l'absence d'outils et d'informations pertinentes, la manque de spécialistes et de professionnels de l'environnement rendent difficile la formulation de solutions et les méthodes de mise en oeuvre.

#### ***15- Les ressources naturelles***

Dans ce contexte fortement dégradé, les leit motiv de production (mamokatra, mamokatra ihany, mamokatra hatrany) soit produire, produire encore et toujours ou encore ceux de l'autosuffisance alimentaire mettent en porte à faux les agents des services forestiers.

En effet, il n'est plus possible d'interdire le défrichement puisque la consigne au niveau national est de produire à outrance et d'être autosuffisant en nourriture.

Les ponctions effectuées par les populations sur les RNR et les contraintes rencontrées pour les protéger, les gérer et les renouveler (reboisements, maintien de la fertilité des sols,...) s'accroissent, dans une situation où la dégradation et le manque de moyen des services publics limitent considérablement ses capacités à assurer le contrôle et la surveillance de l'exploitation des ressources.

Le potentiel de croissance des activités agricoles est estimé à 4%, et ce secteur reste par son potentiel de développement une base privilégiée pour rétablir la croissance et réduire la pauvreté par:

- l'intensification culturale pour les cultures de rente et vivrières
- le rétablissement de la productivité des aménagements hydro- agricoles
- la diversification vers les produits d'exportation à forte valeur ajoutée
- le renforcement de la pêche et de l'aquaculture.

Dans une situation de fragilité des sols, d'érosion intense, de méconnaissance des stocks d'espèces marines, de fortes pressions sur les sols dues à une forte migration interne, une politique d'intensification non maîtrisée porte le risque d'une aggravation d'une gestion non durable des RNR.

Par contre la prise de conscience sur les potentialités que peut générer l'écotourisme aidera assurément à la préservation de la biodiversité malgache.

De nombreuses espèces sont en voie de disparition ou ont disparu (le fotsy maso et le bandro) comme on découvre des espèces nouvelles qui étonnent le mode scientifique (hapalemur aureus...).

Les feux continuent à détruire de nombreuses forêts et par la même occasion de nombreux habitats spécifiques entraînant la perte de nombreuses espèces uniques ainsi que des écosystèmes essentiels pour leur valeur environnementale; génétique et médicale.

Les évaluations prévoient la disparition totale du système forestier malgache dans les trente prochaines années si rien n'est fait pour enrayer cette dégradation.

### ***16- La situation internationale***

La genèse du PAE est le fruit de l'arrivée à la tête de la banque mondiale d'un nouveau Gouverneur qui a donné comme axes principaux de son mandat le développement et l'environnement.

En effet, le thème de la protection de l'environnement commence à prendre de l'ampleur sur la scène internationale et de très nombreux mouvements écologiques fleurissent notamment en Europe et aux Etats Unis.

Les retombées du sommet sur l'environnement de Stockholm (1972) ainsi que ceux qui suivront confortent ce courant et de plus en plus le terme environnement se substitue à celui de l'écologie. La préservation de l'environnement se conjugue avec développement et l'attention des spécialistes mondiaux en la matière se focalise sur les pays comme le Brésil, la Colombie, le Zaïre, Madagascar, la Chine, l'Indonésie, l'Australie et Bornéo... dont les richesses en matière environnementale sont particulièrement impressionnantes.

Une analyse rapide du meilleur endroit pour expérimenter un programme environnemental associant conservation et développement permet de mettre en exergue idéalement deux pays:

- Madagascar

- Bornéo.

L'état de pauvreté de la population, l'application d'une politique d'ajustement structurel froide et féroce accroissent la pression sur la biodiversité, et jouent en faveur du choix de Madagascar.

### ***17- La genèse du PAE.***

Consécutivement à cela, des émissaires de la Banque arrivèrent à Madagascar pour proposer le montage d'un programme environnemental dont les dimensions dépassent le cadre d'un simple projet de défense de la biodiversité.

Dès novembre 1987, près de 150 experts nationaux appuyés par plus d'une quinzaine de consultants internationaux sont mobilisés pour confectionner les documents de base nécessaires à l'élaboration d'un document de base appelé Madagascar Plan d'action environnemental voll.

Le mouvement ayant permis la participation des spécialistes nationaux sera une opportunité donnée à ces derniers pour s'exprimer et donner au concept d'environnement son contenu et à celui de développement toute sa dimension économique et socio culturelle.

Plusieurs études, approches, hypothèses sont alors menées et expérimentées.

Ces équipes ne partent pas de zéro puisque depuis 1984, une stratégie nationale pour la conservation et le développement (SNCD) sous forme de décret ( décret n° 84 445 du 14/12/84) a déjà été éditée. Cette stratégie met l'accent sur:

- la conscientisation des populations
- la participation de tous les Malgaches
- le changement d'attitude et de comportement vis à vis de l'environnement
- l'amélioration et l'accroissement des connaissances
- la compétence
- la capacité d'évaluer.

Cet énorme élan se cristallise autour du Ministère du Plan, ministère transversal et trans-sectoriel par excellence.

Ce rattachement stratégique se justifie par la recherche d'un équilibre entre développement et conservation, entre les ministères dits de développement ( Agriculture, élevage,...) et ceux dits de conservation ( eaux et forêts, recherche scientifique...

De plus le Ministre du Plan fait partie des proches du Président de la République et à ce titre pouvait imposer au niveau de ses pairs du Gouvernement certains points de vues ou des idées en ce temps trop avancés.

Enfin, ce projet reçoit un appui très prononcé du Premier Ministre qui y délègue à titre permanent un de ses conseillers.

Très rapidement d'ailleurs la direction de l'élaboration et de la conduite de ce programme est confiée à ce conseiller.

Une cellule d'appui au Plan d'Actions Environnementales (CAPAE) est érigée et commence à prendre en main toutes les opérations nécessaires à la mise en oeuvre du plan.

### ***18- Récapitulation***

Le contexte général dans lequel a été conçu le PAE a été particulièrement défavorable dans la mesure où tous les indicateurs de développement et toutes les composantes de l'économie nationale étaient particulièrement fragiles voire instables.

Paradoxalement, cette faiblesse économique et la pression exercée sur les RNR ont plutôt été propice dans la mesure où pour une fois Madagascar a disposé de conditions de négociation qui lui ont permis d'exprimer sa vision du développement et de la conservation.

Par ailleurs, l'élan suscité par l'élaboration de ce projet parmi les techniciens malgache a permis de préciser au niveau malgache la place de l'environnement (et de la conservation) par rapport aux besoins de développement de la population.

Elle a permis aussi de préciser les conditions dans lesquelles une action environnementale aurait des chances d'aboutir.

Elle a permis enfin d'exprimer publiquement la volonté du pays de s'engager avec l'aide internationale dans un processus de développement soucieux de la préservation de l'environnement.

Plus d'une décennie s'est écoulée.

Plusieurs instruments ont été utilisés pour favoriser la mise en place d'une réelle gestion de l'environnement à Madagascar.

Ces outils ont-ils été utilisés correctement ?

Les objectifs ont-ils été atteints ?

En tout cas, par rapport à la situation de 1989, le thème de la conservation de la biodiversité a considérablement gagné du terrain parmi une frange de la population notamment dans les villes.

Malheureusement, la dégradation de l'environnement continue inexorablement malgré tous les moyens mis en œuvre.

Quelques unes des raisons seront invoquées dans notre étude.

## **2- Contexte particulier en matière d'outils**

Dès 1988, les problèmes se sont posés sur la mise en œuvre et les moyens qui devraient être alloués pour réaliser un plan d'actions environnemental à Madagascar.

En effet, **le seul outil technique** dont disposait la nation malgache était le FTM ou l'Institut Géographique et de cartographie national dont le matériel était obsolète et insuffisant, le personnel non qualifié sur les nouvelles techniques, la production non adaptée aux futurs besoins du PAE.

**Sur le plan institutionnel**, l'environnement en général ne se résumait au niveau de la Direction des Eaux et Forêts que par un service de protection de la nature (SPN) aux moyens humains techniques et matériels limités.

La gestion foncière (topographie, cadastre, et gestion domaniale) était confiée à la Direction du patrimoine (rattachée au Ministère des Finances) dont les moyens matériels, techniques et la production (en terme de cadastre et de titrage des terres) était insignifiant. En effet, suivant cette production, le cadastre national aurait mis 600 ans pour être réalisé.

**Sur le plan législatif**, par contre de nombreux textes étaient disponibles mais éparpillés et non exploitable en l'état en matière environnementale.

Il manquait pourtant l'essentiel : La définition, du concept environnemental, la vision que l'Etat avait à ce sujet et l'affirmation de la volonté de cet Etat à le protéger et le conserver.

**Sur le plan financier**, aucun budget autre que la ligne budgétaire du budget général consacré à la lutte contre les feux (de brousse et de forêt) n'était disponible. En effet, les reboisements n'étaient même pas prévus par le budget de l'Etat.

Tout était donc à bâtir en matière d'outil pour faire face au grand défi de l'environnement.

### **3- la vision en matière d'outils en 1989**

#### ***31- Les outils institutionnels***

La première préoccupation des concepteurs du PAE était d'imaginer le cadre institutionnel dans lequel devait se dérouler l'action environnementale à Madagascar. En effet, de la définition de ce cadre dépendrait en grande partie la réussite du Plan.

Par ailleurs, il apparaissait évident que par rapport aux objectifs qu'on s'était fixé, il fallait :

- 1- Compléter ce cadre institutionnel existant en créant d'autres organismes [ONE, ANGAP, ANAE, CNTIG ( Centre National de Télédétection et d'Informations Géographiques ancré au FTM et chargé de la production de données de base et de informations géographiques), CFSIGE ( pour la formation environnementale et formation en SIG)]
- 2- Renforcer les institutions déjà fonctionnelles et éventuellement les réhabiliter
- 3- Fixer les rôles et mandats des anciennes et nouvelles institutions compte tenu des nouvelles données et des objectifs.
- 4- Mobiliser le secteur privé et la communauté internationale
- 5- Décentraliser la gestion du programme
- 6- Etablir un processus de programmation annuel flexible basé sur un système solide de suivi/évaluation
- 7- Harmoniser le rythme de mise en œuvre au développement progressif des institutions.

#### Les nouveaux outils institutionnels devaient concerner :

- 1- gestion de la politique environnementale au niveau national et du PAE :  
La CNE
- 2- La gestion des Programmes environnementaux (PEI ; PEII ; PEIII.) :  
L'ONE
- 3- La gestion des projets (ou composantes ou volets) : Les AGEX
- 4- La gestion des opérations : Les opérateurs (ex Page, Ministère, ONG, etc...)
- 5- L'exécution des activités : ex Ministère, ONG, population, opérateur privé

#### Les institutions à renforcer étaient :

- 6- Direction du Patrimoine devenue la Direction des Domaines et de la Réforme Agraire (DDRA) rattachée au Ministère de la Production Agricole et de la Réforme Agraire (MPARA).
- 7- Le FTM
- 8- La DEF (la Direction des Eaux et Forêts)

#### ***32- Les outils législatifs***

La principale préoccupation était le recensement de tous les textes qui pouvaient toucher de près ou de loin à la bonne gestion de l'environnement en général. Pour la gestion des ressources naturelles, les textes des eaux et forêts semblaient suffisants et ne nécessitaient qu'un petit toilettage de remise aux normes et de remise à jour. Cela évidemment en fonction

aussi de la nouvelle organisation institutionnelle qui serait mise en place (notamment l'ANGAP).

L'objectif était d'élaborer un «Code de l'Environnement» dont la base serait :

- 9- le recensement de tous les textes touchant la gestion de l'environnement dans chaque secteur,
- 10- la réactualisation et l'adaptation de ces textes au nouveau contexte
- 11- la réorganisation de ces textes sous un angle environnemental (code de l'environnement).

Par contre tout le concept d'environnement (qui était relativement nouveau) était absent des textes malgaches et donc à créer.

De même la vision globale qui devait sous tendre toutes les actions environnementales ainsi que ses liens avec le développement devaient être définis (la Charte de l'Environnement Malgache).

Enfin, compte tenu des nouvelles orientations économiques du Gouvernement de l'époque (ajustement structurel et libéralisation, ouverture de l'économie aux investisseurs étrangers), il fallait rapidement codifier les relations entre investissements et environnement (la MECIE).

### **33- Les outils techniques**

Les outils techniques concernaient essentiellement

#### 331 : les outils de gestion de l'environnement :

à savoir :

- L'introduction des nouvelles techniques de gestion de l'information en particulier tout ce qui concernait l'information géographique (SIG). Pour cela, le renforcement des capacités techniques, humaines et financières du FTM devenait une priorité .

Il en était de même pour la nouvelle DDRA sur qui reposait un aspect fondamental de la bonne gestion des RNR par le biais de la sécurisation foncière.

- Le traitement, la manipulation, la gestion, la mise à disposition auprès du public et l'archivage de ces informations devait revenir au FTM qui sur ce plan devenait réellement le point focal de l'information environnementale à Madagascar. En son sein devait se créer le CNTIG pour le traitement des images satellitaires.

Les produits du FTM et de la DDRA réunis devaient constituer une base suffisante pour le travail *de planification et de suivi évaluation* des Agex comme l'ANGAP, l'ANAE ou l'ONE.

En tout état de cause le besoin d'une entité chargée de gérer les informations et de monter une meta data était déjà exprimée en 1989-1990.

#### 332 : les outils de formation.

Bien qu'encore flou, la formation étaient perçus comme une des conditions de réussite et de pérennisation de l'action environnementale à Madagascar. Il a donc paru essentiel de créer un centre de formation principalement pour assurer la relève au niveau des outils techniques comme le FTM et la DDRA en créant ce qui au départ devait s'appeler « Centre de formation en cartographie et cadastre » et qui plus tard est devenu le CFSIGE.

A cela devait se superposer un appui aux autres centres de formation en particulier les Universités et notamment l'EESAgro (département forêt) qui alimenterait toutes les actions de *recherche*.

#### 333- Les outils de programmation et de coordination du programme et des projets.

Ces outils étaient :

- 12- Les méthodes de travail : les PTA,
- 13- Les COS et les CFE
- 14- Le Secrétariat multi bailleur.

### **34- Les outils « politiques »**

Ces politiques devaient permettre de cadrer dès le départ toutes les actions (de portée générale ou sectorielle, de portée nationale, régionale ou locale,) qui pourraient avoir des impacts ou des implications environnementales.

Les politiques sectorielles élaborées en priorité ont concerné :

- L'Industrie et les Mines
- L'énergie
- Les routes
- La pêche et l'aquaculture
- Le tourisme

Les politiques des AGEX ont surtout concerné l'ANGAP le CFSIGE (la politique d'éducation relative à l'environnement) ainsi que l'ANAE.

### **35- Les outils financiers**

L'élaboration toute entière du PEI devait aboutir au bouclage intégral des actions prévues dans le programme. Dès sa mise en vigueur donc, les PTA avaient été au préalable élaborés et les financements disponibles selon un plan de décaissement prévu. Ces **PTA contractuels** engageaient le bailleur l'ONE et l'AGEX qui pouvaient planifier, s'engager et travailler en toute sécurité.

Les COS et les CFE étaient les balises pour contrôler et apprécier la performance de chacun.

Le Secrétariat multi bailleur était censé réduire les délais de correspondance et de décision entre Washington – Antananarivo - et le terrain.

### **36- Les outils procéduriels**

Cet aspect a été un point important dans la mise en œuvre du PEI compte tenu des enjeux financiers du programme et des changements profonds qu'on allait imposer aux procédures de l'Administration financière malgache (gestion de fonds publics par des entités non issues de l'Administration ou du corps des inspecteurs des finances ou du trésor).

Ces procédures ont surtout été axées sur tout ce qui touchait de près ou de loin les finances ( les procédures d'acquisition de biens ou de services, les procédures de paiement et de suivi et contrôle des travaux , les appels d'offres, les procédures de réapprovisionnement des fonds, etc...)

Ces procédures ont aussi concerné les recrutements, ainsi que les méthodes de suivi évaluation des opérations ou des volets.

### **37- Conclusions**

Comme dans toute planification, l'élaboration d'outils de toutes sortes a été une préoccupation permanente.

En effet, la forme que devait prendre cet outil, les moyens de sa mise en œuvre dans les conditions optimales, son environnement (institutionnel, technique, politique et humain), devaient être au préalable définis ou en tout cas étudiés.

Pour cela des commissions spéciales avaient été mises en place pour étudier particulièrement chaque outil et les conditions de sa mise en œuvre.

Tous les aspects instrumentaux pour gérer le programme ont été étudiés dans les moindres détails.

Ces outils ont été mis en œuvre durant tout le PEI jusqu'à ce jour.

Qu'en est-il aujourd'hui ?

## **LES INSTRUMENTS UTILISES DANS LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACTION ENVIRONNEMENTALE MALGACHE**

### **4- Etat des lieux actuels en matière d'outils**

#### *41- Les outils d'intégration de la dimension environnementale*

##### 411-La Mecie

La Mecie ou Mise En Compatibilité des Investissements avec l'Environnement est un texte visant à obliger les investisseurs à prendre en compte les effets négatifs de leur investissement sur l'environnement. Ce texte était une des premières manifestations de la volonté du gouvernement malgache de réellement intégrer les principes de préservation de l'environnement dans le processus de développement.

C'était donc le premier outil d'intégration de l'Environnement élaboré dans le PAE. Sa version actuelle est la 3ème du genre.

Actuellement cette Mecie est testée dans toute son intégralité puisque le processus QMM la pratique. C'est la première fois que des enquêtes et des audiences publiques sont menées à Madagascar.

C'est un moment extrêmement crucial donc pour l'évaluation de la "praticabilité" de ce décret qui dans le quotidien a montré un grand nombre de faiblesses dans:

- la définition de certains concepts et l'application de la réglementation. En effet à ce jour, « mise en compatibilité » et « études d'impact » relèvent du même processus et des mêmes objectifs alors que dans la pratique, le fonds, la forme et leur mise en œuvre diffèrent totalement.

- l'interprétation de certaines dispositions dont les dispositions financières. Les coûts d'évaluation des études sont basés sur le montant des investissements. Or pour les unités existantes, les valeurs d'investissement dans le bilan sont des valeurs comptables incluent des investissements sociaux qui ne devraient pas être considérés comme polluants ! De plus la base de calcul des coûts n'est pas précisée ( valeur d'acquisition ou valeur comptable).

- l'état d'esprit dans lequel se trouvent les divers intervenants. Le Promoteur considère les EIE comme des charges inutiles et non productifs. L'ONE au lieu d'encourager les Promoteurs à effectuer ces études alourdit les procédures. Aujourd'hui les promoteurs ( Page table ronde sur les EIE en Mai 2001) considèrent les EIE comme une assurance « MAMA ». Il ne garantit rien mais permet de rouler.

Par ailleurs la Mecie pêche:

- par excès de complexité dans la procédure alors que la simplification serait plutôt recommandée,

- par les libertés d'interprétation des textes (au niveau de l'ONE) dans l'application de la procédure Mecie,

- par les difficultés de concertation et de dialogue entre l'ONE et les Promoteurs.

Enfin à ce jour, aucune structure de recours ou de contrôle n'a été mise en place pour assurer la bonne application de la Mecie ni la transparence de sa mise en œuvre.

**En conclusion, malgré des efforts d'amélioration du texte, la Mecie a encore beaucoup à faire pour trouver une vitesse de croisière en rapport avec le travail qui reste à faire.**

En effet, entre 2000 et 2001, l'ONE n'a traité qu'à peine 100 dossiers parmi lesquels moins de 5% de mise en compatibilité. Sur ces dossiers l'ONE a perçu moins de 300 millions de FMG. Ceci est relativement peu par rapport au nombre d'investisseurs qui devront se soumettre à l'EIE ou à la mise en conformité.

Dans sa forme actuelle la Mecie ne peut inciter les investisseurs ni à s'y soumettre ni à investir à Madagascar. A titre d'exemple les promoteurs Mauriciens qui dans leur mouvement de délocalisation (installation de nouvelles unités de production en dehors de l'île Maurice) préfèrent de loin le Mozambique pour ne pas à se voir imposer des normes internationales trop contraignantes de la Mecie et des procédures longues hasardeuses et coûteuses.

Evidement à ces problèmes s'ajoutent les tracasseries administratives nombreuses auxquelles les investisseurs doivent faire face.

**Sur le plan des impacts de la Mecie sur la conservation de la Biodiversité, comme la plupart des entreprises sont en milieu urbain, il est difficile d'évaluer cet aspect.** De plus le nombre limité d'études menées ne permet pour le moment aucune évaluation.

#### 412- Les politiques

Les politiques sectorielles sont des outils majeurs d'intégration de la bonne gestion des RNR dans toutes les activités sectorielles du pays.

Ces politiques ont eu le mérite de mettre à plat les problèmes sectoriels qui ont entraîné un gaspillage ou une dilapidation des RNR par les activités du secteur.

**Elles ont été élaborées par les Ministères concernés avec l'appui de l'ONE.**

Elles ont permis aussi de donner des axes de solutions applicables sous certaines conditions.

Entre 1993 et 1996, cinq politiques sectorielles ont été élaborées à savoir :

- La politique de développement touristique compatible avec l'environnement (DTCE)
- La politique DIED (industrie et énergie)
- La politique routière
- La politique aquacole (pêche et aquaculture)
- La politique minière

**Malheureusement à l'exception de la politique aquacole, la mise en oeuvre de ces politiques n'a jamais été effective.**

La politique industrielle et minière a inspiré respectivement la loi sur la pollution industrielle et l'actuelle loi minière mais n'ont jamais été appliquées.

De nombreuses raisons expliquent ce fait à savoir :

**-la non instrumentalisation** de la mise en oeuvre de ces politiques soit par des projets soit par une volonté réelle d'application. ( Ici instrumentalisation veut dire support logistique de mise en oeuvre comme un projet par exemple.)

En effet, globalement les politiques sectorielles véhiculent de bonnes idées et de bonnes résolutions qui pourtant ont du mal à se réaliser.

[ A titre d'exemple, les exigences de plan d'aménagement avant octroi de permis d'exploitation forestière n'ont jamais été appliqués parce qu'un plan d'aménagement n'est pas à la portée des simples exploitants et de plus cela limite la délivrance des permis. Un autre exemple est l'obligation de permis environnementaux (après une EIE) avant octroi d'autorisation d'installation d'une unité industrielle. La prolifération des usines franches sans EIE préalable est une autre preuve de l'absence de volonté d'appliquer les politiques.]

- **l'instabilité politique et institutionnelle** qu'a connu le pays lors de la sortie de ces politiques. En effet à cause de la précarité de la vie politique nationale et l'inconstance du pouvoir en place en matière d'orientation globale, certaines politiques à peine élaborées tombaient en désuétude. Pendant cette période de la 3<sup>o</sup> République, la durée de vie moyenne d'un Gouvernement était de 8 mois.

Maintenant qu'une certaine stabilité politique s'est installée, que les institutions de la République sont définitivement mises en place, que les Provinces autonomes sont installées, il semble urgent:

- compte tenu de la continuité de l'Etat, d'appliquer réellement les politiques déjà élaborées,

- compte tenu justement du rôle important que ces Provinces vont jouer sur le plan de la gestion des RNR, de reconsidérer les différentes politiques déjà élaborées et de les synthétiser pour qu'elles soient accessibles et applicables non plus seulement au niveau des Ministères qui de plus en plus devront transférer leurs compétence, mais surtout au niveau Provincial donc plus près des ressources.

- D'aider ces Provinces autonomes à comprendre leur rôle dans cette gestion et donc d'adapter certaines dispositions de ces politiques aux réalités Provinciales

- de les encourager ( ces provinces) à avoir une vision large de la gestion de leurs Provinces de façon à leur permettre d'intégrer la dimension environnementale à tous les niveaux de planification, de programmation et de mise en oeuvre.

Les leçons qu'on peut tirer de cette expérience d'élaboration de politique en général ou même de simples textes réglementaires est la nécessité:

- de bien **analyser le contexte** dans lequel ils sont élaborés, et de prendre en conséquence toutes les précautions qui s'imposent, notamment de préciser les dispositions transitoires de mise en œuvre et le cadre institutionnel adéquat,

- de **s'assurer une bonne participation des divers intervenants**, et de préciser les responsabilités ( qui fait quoi, où, quand, comment, pourquoi ? ... dans le cadre d'un manuel de procédure,

- de **les vulgariser suffisamment** pour que les principaux partenaires dans leur mise en oeuvre soient convaincus de l'opportunité de la politique. (Evidemment si cela va en contradiction avec les intérêts des tenants du pouvoir, les règles de la bonne gouvernance ne doivent pas être perdues de vue)

- de **les instrumentaliser** pour une réelle application sur le terrain. Pour cela, des projets ou un appui institutionnel, logistique et financier doit être trouvé pour réellement mettre en œuvre une politique.

#### 413- Les outils procéduriels

Ces outils ont pour rôle de normaliser les diverses activités communes aux Agex d'abord et à tous les intervenants ensuite. Les procédures ont été élaborées compte tenu:

- des règles des BdF et de la partie malgache
- des préoccupations légitimes de transparence, d'automatisme et d'éthique
- de la nécessité de fixer une charte de responsabilité

Ils sont nombreux et concernent :

- la gestion financière des programmes. Cette gestion financière couvre toutes les formalités qui vont de l'établissement des termes de référence d'un achat ou d'une prestation jusqu'au paiement.

- le réapprovisionnement des comptes,

- la passation des marchés. Elle a été particulièrement impressionnante et particulièrement travaillée pour limiter les dérives,

- le recrutement,
- le suivi évaluation,

Dans certaines Agex, ANGAP, ANAE, des procédures de gestion particulières ont été aussi établies (parc, octroi de projets,...)

D'autres outils procéduriels ont été conçus sous forme de directives ( ex Directives EIE)

D'autres enfin, n'ont pas encore vu le jour comme les nouvelles procédures SFR, le manuel d'élaboration des PTA, etc....

**Globalement ces procédures ont bien fonctionné et ont assuré une certaine stabilité du projet.** En effet sur la gestion financière par exemple, bien que les comptes soient maintenant plus proches du terrain, il n'y pas eu de gros scandale malgré l'importance des sommes manipulées.

Malheureusement, **cet état de chose tend à se détériorer puisque la structure institutionnelle elle-même se fissure et montre des mal fonctionnements inquiétants.**

Ce **dysfonctionnement institutionnel** se traduit fatalement par un **dysfonctionnement procédurier** qui se manifeste dans l'élaboration des PTA, le déblocage des financements, la lenteur de réalisation des activités, les voltes faces incontrôlés des BdF, etc...

#### *42- Les outils de planification et de gestion de l'environnement*

##### 421- Les outils de priorisation et de choix des zones d'intervention

La définition des priorités est en fait fonction de plusieurs facteurs dont :

- a. L'existence de documents de base du bailleur qui finance le projet et qui dans sa stratégie a déjà une idée précise de ses objectifs et des orientations de ses activités,
- b. L'existence d'un plan cadre de travail élaboré soit par l'Etat malgache, soit par un pool de BdF et dans lequel le bailleur du projet s'est engagé à travailler. Par exemple la priorisation pré GEF (atelier scientifique pour le choix des régions).
- c. L'existence de zones d'intervention définies par des concepts ou des outils d'intervention pré-définis comme la GELOSE , ou AGERAS.

A cette définition globale de zones se superposent un certain nombre de conditions dont :

- d. la richesse de la biodiversité de la zone
- e. l'existence de pressions anthropiques
- f. les facilités de communication (routes, télécommunication...)
- g. Les chances de réussite.

Enfin, certaines institutions se basent sur :

- h. les priorités définies par les institutions de consultation régionale (GTDR, CRD)
- i. La dynamique locale
- j. Les « contraintes » politiques.

**Il est difficile de donner une appréciation sur ces méthodes de priorisation puisque chaque entité respecte ses propres objectifs.**

Cependant l'existence de CRD ou de GTDR devrait renforcer l'approche programme et l'approche spatial de chaque intervenant ou chaque bailleur. Ce travail aurait du revenir au

Minenv ou à l'ONE mais malheureusement pour des raisons probablement de leadership et de vision globale, cela ne s'est pas fait.

#### 422- Les bases de données et SIG établis sur la biodiversité

Les bases de données établies sur la biodiversité depuis la mise en œuvre des programmes environnementaux sont actuellement très nombreuses.

Au niveau de l'ONE uniquement, elles concernent :

- a. Les bases de données NOE
- b. Les données cartographiques de distribution des espèces
- c. Les bases de données bibliographiques
- d. Les bilans des recherches environnementales terrestres (BRET)
- e.
- k. Atelier scientifique (CI)
- l. IEFN
- m. BD 500
- n. Les résultats d'inventaire

Au niveau de PACT

Au niveau de LDI

Ces bases de données nombreuses et coûteuses ne sont malheureusement exploitées que par quelques initiés ( les rares bureaux d'études qui ont les entrées auprès des organismes producteurs comme PACT , LDI, ONE, FTM, BPPA ou qui ont le matériel adéquat, les projets et quelques chercheurs,).

#### 423-La planification éco- régionale

C'est un outil d'application récente.

Il a été adopté à la suite du constat que la planification limitée géographiquement au niveau d'une aire protégée et de sa zone périphérique (dont la délimitation même reste difficile et floue), ou d'une zone sensible ( concept tiré des risques d'érosion au niveau de l'ANAE) ne répondait pas exactement à une vision suffisamment large des problèmes et des interactions qui influent sur les processus de développement ou de consommation des RNR.

Cette vision s'est donc élargie à la dimension éco- régionale qui prend non seulement en compte **l'unité écologique mais encore les facteurs d'influence** qui jouent dans cette unité.

C'est une approche plus large et plus complète puisqu'elle tente de comprendre les inter-relations qui jouent et qui influent sur la protection et l'utilisation des RNR.

La division éco régionale du pays répond à un **besoin multi -critères** parmi lesquels la mise en place d'un outil institutionnel de réflexion et d'élaboration de plan de développement régional (PDR) sous l'égide de Comité Régionaux de Développement (CRD).

Une des réussites de cette approche est l'utilisation de la forêt de reboisement de Fanjahira (à Fort Dauphin) pour la production de charbon de bois de la ville.

Ces structures de consultation régionale ont surtout permis de mettre en place un système de **sensibilisation et de formation en masse en en cascade des responsables régionaux** sur la valeur et la gestion durable des RNR et de la biodiversité malgache.

Par ailleurs, ces structures permettent la **remontée des informations** et des propositions de la base pour une réelle intégration des préoccupations de la population dans ces planifications, et par conséquent contribuent à l'instauration d'une plus grande transparence et par à une meilleure gouvernance.

La planification régionale a le mérite de **donner une approche systémique des forces** en présence et qui permettent de recenser les opportunités ou les faiblesses de la région.

De par sa dimension, la planification éco- régionale dépasse les contingences des limites administratives. Elle risque donc de se **heurter à ces limites administratives** et notamment les limites inter-provinciales.

Le rôle des CRD et des GTDR dans la promotion de cet outil est essentiel. Or si ces comités sont les principaux consommateurs de planification éco- régionale, ils ne disposent pas de ressources suffisantes pour la financer. En dehors des injections de fonds provenant du pouvoir central ou des BdF, **il n'y a pas actuellement de mécanisme de financement durable de ces outils de planification éco- régionale.**

En effet, **ce processus de planification coûte cher** et nécessite pour être crédible un ancrage à tous les niveaux territoriaux (principe de subsidiarité).

De plus, la mise en place **d'un processus de planification éco- régionale est lourd** car nécessitant de nombreuses réunions, des ateliers et séminaires, de la formation alors qu'il y a peu d'actions concrètes.

Enfin, une des grandes faiblesses de la planification éco- régionale réside dans **l'insuffisance d'implication des intervenants régionaux et celle des compétences régionales.** A cela s'ajoute le manque d'informations et des outils d'aide à la décision comme les SIG par exemple qui se trouvent tous à Antananarivo.

Quoiqu'il en soit et malgré le peu d'expérience qu'on a de cet outil, il semble opportun que ce processus de planification éco régionale doive être appuyé voire élargi à toutes les régions de Madagascar.

#### 424- La planification communale et locale

La planification communale et la planification locale (ou selon le cas planification villageoise ou encore planification de terroir) est un outil d'application récente bien qu'au niveau du PDFIV (GTZ) il a été utilisé depuis près de 6 ans avant toute activité du projet dans ces localités.

Le plus grand avantage de cet outil est la participation des villageois dans tout le processus de planification. En effet, la planification communale ou villageoise selon les cas favorise des échanges de point de vues et de préoccupations qui n'auraient sans doute jamais été recensés en dehors de ce processus. Par ailleurs, c'est en même temps un outil didactique car il permet de « faire constater par les paysans eux-mêmes » les réalités de leur condition.

A ce titre, par exemple, les processus de planification villageoise ont permis de faire comprendre aux ruraux le poids des diverses corvées dues à la dégradation de l'environnement ( corvée d'eau de bois ou de fourrage qu'il faut aller de plus en plus loin, destruction de sentier donc nécessité de faire des détours à cause des lavaka, etc...) ou encore le poids du travail des femmes ( suite aux exercices d'emploi du temps des hommes et des femmes).

En tout cas suite à ces planifications et aux enseignements qui ont pu être dispensés aux paysans, on constate dans la région d'Ambatolampy une nette amélioration de la gestion des RNR (moins de feu , reboisement, amélioration des techniques culturales etc...

Des association de gestion des forêts sont même déjà tout à fait opérationnels à Manjakatampo et aux abords de la forêt primaire à l'Est du Fivondronana.

Les méthodes de mobilisation sociale les plus simples et les plus courantes (MARP) ont été utilisées pour réaliser ces planifications qui dans la zone d'Ambatolampy par exemple ont touché toutes les communes du Fivondronana et les fokotany des communes.

C'est d'ailleurs à partir de ces planifications de base qu'a été élaborée la planification au niveau du Fivondronana.

Le PDFIV s'est appuyé sur les techniciens du Fivondronana pour effectuer ce travail énorme uniquement en donnant à ces derniers les moyens logistiques de déplacement et la nourriture.

(Ces techniciens sont les responsables techniques des ministères affectés dans ce Fivondronana et représentent leur ministères respectifs dont : la population, l'agriculture, la santé, la pêche, l'information, l'éducation, le budget, les eaux et forêts, le génie rural, etc... Ils ont reçu des formations complémentaires en mobilisation sociale, en gestion des RNR et en planification financées par le PDFIV. Par ailleurs, ils ont bénéficié de la part du PDFIV de voyages d'étude, de séminaires divers).

Cette association avec ces techniciens est d'ailleurs extrêmement efficace et donne une bonne base de la pérennité de l'action puisque ces techniciens sont pratiquement tous de la région et de plus y sont affectés depuis longtemps.

En effet, cette association basée sur la mise en commun de compétences et de moyens présente des avantages comparatifs mutuellement favorables pour ces techniciens et pour le projet PDFIV.

**-Le PDFIV dispose de techniciens compétents et engagés** qui tout en faisant leur travail habituel s'engagent à fond dans la mise en œuvre le suivi et l'évaluation de petites opérations villageoises ou communales menées par le PDFIV mais qui entrent dans leur domaine de compétence.

**-Les techniciens profitent de la présence et des activités du PDFIV** pour être présents auprès de la population et leur apporter le soutien technique dont ils ont besoin chacun dans leur compétence.

**-Cette symbiose permet au PDFIV de disposer de techniciens compétents capables de pérenniser les acquis et aux techniciens de profiter du projet pour améliorer leur intervention sur terrain**, renforcer leur compétence et connaissances par l'apport du projet et enfin d'être plus proches de la population et régler au mieux leur problèmes de développement.

Par ailleurs, le fait de participer à ces séances de planification que d'ailleurs ils dirigent, les techniciens qui connaissent du bout des doigts leur secteur, les particularités environnementales, sociales, économiques, démographiques, familiales etc...**se sentent concernés par les résultats et se sont approprié le processus.**

D'autre part, ces fréquentes tournées leur permettent d'effectuer leur travail habituel qu'ils ont des difficultés à faire sans le projet.

Cet équilibre Projet/Administration est très intéressant puisque :

- il permet de remettre l'Administration et ses techniciens à **leur place et devant leur mandat institutionnel**

- il permet à ces administrations de **travailler plus correctement** qu'ailleurs

- il utilise une **institution qui a toujours été en contact avec les populations**, qui les connaît et qui connaît leur fonctionnement.

Ces planifications outre les aspects sociaux, économiques, culturels, démographiques mettent la **gestion durable des RNR en toile de fond** toujours présente et associée à l'aspect durable de toute activité.

Sur le plan des résultats, les PDC et les PDV ont permis de créer une dynamique entre ces entités et même a créé un esprit d'émulation qui est visible sur le terrain.

En tout cas ces **planifications donnent au projet un cadre logique de travail** qui balise toutes les actions des divers intervenants dans le milieu (ONG, autre projet, Etat, Ageras Gélose,...) et il serait intéressant de pouvoir mesurer leur impact sur les RNR.

**Ce mode de planification associant Projet et Administration (technique) mérite d'être adapté et il est probable qu'on puisse le répliquer.**

#### 425- Le zonage du domaine forestier

Le zonage forestier répond globalement à un souci de gestion adaptée à la fonction et à la vocation d'une forêt. En effet, on pense qu'une forêt répond par ses caractéristiques à une ou des fonctions locales, régionales ou nationales.

- zonage des forêts en fonction de la vocation au niveau national (ce qui suppose un regard national des stratégies d'utilisation de l'espace: exemple agricole, pastorale, minière, forestière etc...) et un autre au niveau du rôle que doit jouer cette forêt au niveau national.

- Zonage des forêts en tant qu'outil de gestion (exemple pour les aires protégées: zone intégrale, zone d'utilisation contrôlée, zone d'occupation contrôlée, zone périphérique etc...)

Exemple également pour les plans d'aménagement: zone de production, zone de restauration, etc...

- Zonage en tant qu'outil de mise en oeuvre des actions: exemple: Pour les terroirs à Madagascar on sait que la zonation suivante existe implicitement : zone habitable (ou zone d'investissement maximum), zone vivrière (ou zone d'investissement modérée), zone de réserve foncière

Le zonage forestier apparaît de plusieurs manières:

- dans les AP, il divise cette AP en:

- zone intégrale uniquement destinée à la conservation pure et aux activités de recherche
- zone d'utilisation contrôlée limitée à la pratique du droit d'usage
- zone d'occupation contrôlée dans laquelle vivent les habitants antérieurement à la délimitation de l'AP.

- au niveau d'un plan d'aménagement, le zonage délimite la forêt en

- zone d'exercice du droit d'usage
- zone d'exercice commercial (exploitation forestière)
- zone de régénération et de restauration
- zone d'activité sylvicole.

Ce mode de zonation a été définie depuis la colonisation.

Elle sert à définir les actions prioritaires à réaliser sans exclure toutes les autres susceptibles d'être menées.

Les services des Eaux et Forêts pensaient l'utiliser en 2000 dans les forêts classées. Malheureusement jusqu'à présent rien n'a été fait.

- des courants d'idée.

Actuellement, un courant d'idée (au niveau de la Banque Mondiale on pense que si les rôles de tous les intervenants et des partenaires dans la gestion et l'exploitation des forêts

est précisée, cela pourrait avoir pour effet de limiter la corruption au niveau de l'attribution des différents permis) préconise le zonage national des forêts malgaches en

- Aires protégées
- zone de gestion communautaire (application de la GCF et de la Gélouse)
- zone de concession pour le privé (après paiement d'un droit de concession)
- zone gérée par le MEF qui peut fixer l'utilisation de la zone forestière selon les caractéristiques de la forêt et donc éventuellement la mettre en exploitation par adjudication.

Un autre courant d'idée pense qu'une zonation doit tenir compte de la fonction et de la vocation d'une forêt et non de la forme de gestion.

Pour cela ce courant préconise pour le zonage national de délimiter en :

- zone de protection (rôle de protection d'un BV ou d'un cours d'eau par exemple)
- zone de production
- zone de préservation (les AP) de la diversité biologique.

**Actuellement, si le zonage forestier est un outil stratégique pour les gestionnaires des ressources forestières, sa pratique nécessite la mise en oeuvre d'une mécanique et d'une logistique très lourde, coûteuse et peut-être pas encore maîtrisée par les techniciens malgaches.**

Par ailleurs, vu le fait qu'en dehors des AP on n'a aucune expérience réussie de cas de gestion/conservation il semble prématuré de décider de faire des zonages sur un modèle hypothétique (celui préconisé par la BM) plutôt que sur un modèle dont les résultats ont déjà été évalués de par le monde.

Pour une expérience d'une telle portée et dont les résultats peuvent être irréversibles, il semble prudent et sage de suivre les méthodes classiques de zonage d'autant plus que les techniciens malgaches ont été formés sur ce modèle.

### **43- Les systèmes de suivi évaluation**

#### 431-Les outils satellitaires

Ces outils sont encore peu utilisés en général. En effet, à par quelques grands AGEX du programme environnemental (FTM, CFSIGE, ANGAP, ONE) et les grands opérateurs comme LDI, PAGE, PACT et le WWF, très peu d'institutions utilisent cet outil.

Reconnu comme étant particulièrement efficace et d'utilisation rapide, cet outil est absolument nécessaire pour le suivi de la déforestation à Madagascar. Il permet en outre de faire un suivi d'un certain nombre de variables comme :

- les feux divers
- l'avancée des dunes
- le suivi de l'érosion côtière
- etc...

En outre c'est un des meilleurs outils pour l'évaluation des impacts d'un projet ou d'une opération dans une région donnée.

Les facteurs limitant l'utilisation de cet outil sont :

- **les coûts élevés** des informations par satellite et leur difficulté d'accès
- **les coûts du matériel** d'exploitation, notamment ceux des logiciels,
- **le manque de formation** des techniciens

Par ailleurs, pour certaines informations, des recoupements sur le terrain sont indispensables et reviennent trop cher pour les organisations utilisatrices.

#### 432-La gestion de l'information

Dans le cadre de la gestion en général des informations :

Actuellement au niveau de l'ONE, il y a une volonté de structurer la gestion de l'information environnementale afin de la rendre plus fiable et plus accessible.

L'ONE est en effet en train de mettre en place un schéma directeur des informations environnementales . Ce schéma est établi autour des objectifs suivants :

- Aide à la prise de décision
- Suivi-évaluation de la mise en œuvre des politiques

Les informations fournies seront collectées, analysées et formatées dans cadre approprié et permanent.

Un département de l'ONE aura pour mission de réunir, compiler, analyser, produire, diffuser les informations utiles et pertinentes concernant l'environnement sous forme de meta data.

Les principes de fonctionnement du concept seront :

- la **pertinence et la fiabilité** des données (collaboration étroite avec le CCISE)
- **la fluidité et le non- éparpillement** des informations et structuration des données
- **La valorisation** des données et informations de l'ONE
- **L'importance de la diffusion et de la communication**
- **Le respect des droits de la propriété intellectuelle**
- **La non centralisation des données sectorielles**
- 15- **La lisibilité de la structure et des attributions**

Dans le cadre de la gestion par chaque institution des informations :

Chaque institution pratique une gestion des informations qui soit en phase avec ses activités.

En effet, les feed back sur une opération à court terme sont immédiatement discutés et traités par les responsables puis les réorientations sur terrain immédiatement mises en œuvre.

Pour un opération de planification les résultats des validations ou des concertations sont intégrés dans les drafts à soumettre aux instances de décision

Au niveau d'un projet, les résultats des suivi-évaluation sont analysés et serviront à réorienter les prochaines activités.

#### **44- Les outils stratégiques**

##### 441- Les outils institutionnels

Ce volet concerne essentiellement la mise en place des institutions nouvelles qui devaient permettre une gestion plus rigoureuse et plus efficace de l'environnement à Madagascar.

La création de l'ONE devait combler le vide institutionnel de la gestion globale du thème environnement à Madagascar.

L'ONE devait être une structure légère mais également constituer un centre d'excellence doté de pouvoir (MECIE, élaboration de politique, préparation de décision...) rattaché au Ministère du plan et conçu sous forme d'EPA (Etablissement Public à caractère Administratif).

L'ONE devait avoir deux responsabilités majeures :

- lancer et coordonner l'exécution du programme
- orchestrer le développement de la politique environnementale malgache et la mise en place des outils et procédures pour son exécution, son suivi et son évaluation

Pour assumer ses responsabilités, l'ONE devait être constitué de cadres de hauts niveau avec un personnel d'appui, et organisé en six équipes avec les missions suivantes :

- conception, formulation de politiques et procédures en
  - i. développant les politiques environnementales et les législations, règles et régulations correspondantes
  - ii. contrôler leur application
  - iii. suivre et évaluer l'exécution des politiques environnementales
  - iv. établir un système de suivi/évaluation
- conception et élaboration des procédures d'EIE
- conception du système comptable, financier, passation de marché et décaissement
- coordination des activités de formation, d'éducation et de sensibilisation
- coordination des études environnementales et de recherche
- 16- gestion des données sur l'environnement.

La création de l'ANGAP : Elle répondait à la nécessité la coordination de la composante biodiversité à une nouvelle institution . Cette nouvelle institution (l'ANGAP) devait être une agence petite mais compétente établie sous statut privé (association). L'exécution des travaux devait incomber à des opérateurs compétents.

L'ANGAP était chargée :

- d'aider la DEF à améliorer la politique nationale en matière de biodiversité en collaboration avec l'ONE
- négocier et passer des contrats avec les opérateurs
- mobiliser les ressources additionnelles pour la biodiversité
- coordonner la formation professionnelle
- suivre et évaluer les activités des opérateurs sur terrain et de disséminer les informations
- mettre en place les systèmes de donnée sur la biodiversité

Son organisation devrait, pour effectuer ces tâches, être constituée des cellules suivantes :

- cellule politique et planification qui en collaboration avec le Ministère des Eaux et Forêts devait participer à l'élaboration de la politique de la biodiversité et de l'environnement
- cellule administration et finance
- cellule formation et communication
- cellule suivi évaluation
- cellule système de gestion des données sur la biodiversité

L'ANAE devait participer au financements des activités de préparation, d'exécution et d'évaluation des mini projets au niveau des communautés villageoises rurales dans les

domaines de la protection des bassins versants, de la reforestation et des actions de développement rural.

Les communautés seraient assistées par des opérateurs sur le terrain, financés par l'ANAE pour identifier, préparer, soumettre et exécuter leurs projets.

L'ANAE pour remplir son mandat devait être une structure souple et légère (association) basée à Antananarivo et être composée :

- d'une cellule chargée de la supervision des activités de préparation, d'évaluation, de soumission et d'exécution des mini projets
- d'une cellule chargée de la gestion des fonds, y compris leur mobilisation et leur décaissement
- d'une cellule de formation des opérateurs
- d'une cellule de suivi évaluation

La création du LNT ou Laboratoire National de Télédétection devenu plus tard le CNTIG ou Centre National de Télédétection et d'Informations Géographique affilié au FTM répondait au souci de conserver les archives nationales des données satellitaires sous forme digitale et graphique.

Ce centre a été créé en 1994. Il n'a pas fonctionné comme prévu suite à la création du CFSIGE.

En 1995 fut créé le CFSIGE initialement CFCC ou Centre de Formation en Cartographie et Cadastre destiné à former comme son nom l'indique des cadres destinés à travailler au FTM et à la DDRA.

Les mandats du CFSIGE furent étendus à la formation en environnement et à la formation au SIG.

Le CNE ou Conseil National pour l'Environnement devait être l'organe politique suprême chargé de l'environnement.

En effet, compte tenu du fait que l'ONE dépendait d'un ministère trans-sectoriel (Ministère du Plan), il s'avérait nécessaire de constituer un Conseil national qui serait un genre de parlement de l'environnement constitué de personnalités (scientifiques, politiques, élus...) reconnues dans leur domaine respectifs et qui siègeraient au sein de ce conseil pour orienter la politique et l'action environnementale, conseiller le gouvernement en la matière et se constituer en centre de recours ou d'arbitrage final en cas de conflit majeur entre les divers intervenants.

En 1994 (Septembre) fût créé contre toute attente le Ministère de l'Environnement (Minenv). Sa création a bouleversé le paysage institutionnel de l'action environnementale à Madagascar.

En effet, ce Ministère au départ avait des mandats flous et des moyens dérisoires puisqu'il n'avait ni budget, ni personnel, ni locaux ni matériels.

Dès le départ des tensions très fortes s'étaient instaurées entre l'ONE et le Minenv dont les premières préoccupations avaient été de s'arroger le matériel, le budget et les véhicules de l'ONE.

Il faut remarquer que ces tensions n'ont cessé que lorsque qu'un Ministre a compris ce qu'était l'ONE, son fonctionnement, ses sources de financement etc...c'est à dire en 1997!

Au départ, la création du Minenv représentait un déni flagrant des accords avec les bailleurs de fonds. En effet, il était hors de question qu'une telle institution soit créée puisqu'elle contredisait l'assertion selon laquelle l'environnement n'était pas un secteur. En fait ( dans l'esprit qui prévalait en cette période) le fait de créer un Ministère reléguait de facto l'environnement à un rang de secteur au même titre que tous les secteurs d'activité de la vie nationale.

Et déjà pendant plusieurs années ( 1992-1995), malgré un forçage du Ministre d'Etat de l'époque qui à tout prix avait créé un Commissaire à l'environnement, la réticence générale dont celle des BdF et des divers partenaires de l'action environnementale a empêché ce Commissariat de fonctionner normalement.

Le CNE qui a été créé lors du PEII ne **répondait pas exactement aux termes de références** de sa création puisqu'il devait être conçu comme étant le "parlement de l'environnement" et être une structure consultative mais en même temps un **contre pouvoir de l'exécutif et un arbitre** observateur du déroulement de l'action environnementale.

Malheureusement ce CNE n'est plus qu'une CIME renforcée et **non plus une plateforme de discussion et de réflexion autour de laquelle devaient se retrouver les plus grands spécialistes nationaux du développement, de l'environnement du culturel, des scientifiques etc...**

Actuellement on peut considérer comme **une réussite** malgré tout la **création d'un Minenv** puisque la pratique a démontré que l'ONE ne pouvait se substituer à l'Etat ni avoir des prérogatives de puissance publique notamment au niveau de la réglementation et des prérogatives de police.

De toutes les façons, au niveau législatif et réglementaire, l'ONE aurait toujours dépendu d'un Ministère pour assurer sa tutelle. Cette dernière constituant le meilleur amarrage de l'ONE.

Par ailleurs, L'ONE n'a jamais eu mandat lors de sa création de représenter le gouvernement en matière environnementale.

Enfin, la définition de la politique globale et l'orientation de l'action environnementale ne peut revenir à l'ONE.

La création du Minenv est donc devenu une nécessité même si au début des années 90 on n'en sentait pas l'utilité.

Le seul problème qui reste est la **délimitation précise de son rôle et mandat**.

Quoiqu'il en soit, l'institution Ministère est actuellement acceptée, bien que ses rôles et mandats vont être **mélangés dans le PEIII avec ceux d'une AGEX**. Il n'est pas évident que ce **mélange simplifie** le paysage institutionnel malgache déjà flou.

Appréciation sur le cadre institutionnel:

**Globalement ce cadre institutionnel a fonctionné** de manière globalement satisfaisante malgré de fortes secousses créées par la naissance des nouvelles institutions (ANGAP, ANAE, ONE, CFSIGE) et la création du Minenv.

En effet, les **principes de base** du fonctionnement de ce cadre institutionnel ont été globalement **respectés et l'intégrité des institutions maintenue**.

Ce cadre **institutionnel aurait dû constituer la meilleure protection de l'action environnementale contre les dérapages divers et surtout aurait assuré le meilleur équilibre entre Etat/ Administration/ BdF/ Agex et tous les partenaires** de cette action environnementale.

Malheureusement, on assiste actuellement à un **amalgame des rôles** et de plus en plus, du fait du non-respect des procédures, du non-respect des partenaires, un déséquilibre flagrant se met en place au **détriment** des acteurs nationaux.

Ce **déséquilibre** augure d'une déconfiture de l'action environnementale et posera dans quelques temps le problème de la **responsabilité des échecs**.

442- Les outils législatifs

Une étude menée vers le début des années 90 sur l'inventaire des textes touchant à l'environnement a montré l'existence d'une multitude de textes qui encadrent bien tous les aspects de la bonne gestion de l'environnement à Madagascar.

Très éparpillés puisque élaborés sous des logiques sectorielles, certains sont d'une actualité criantes et d'autres complètement obsolètes.

Le projet de mener la révision et la publication synthétique des textes sur l'environnement n'a jamais aboutit.

Ce qui est certain c'est que le pays semble être **doté d'une impressionnante batterie de textes** qui si ils sont inventoriés, répertoriés remis à jour et appliqués pourraient constituer un outil tout à fait utile pour la gestion et la conservation de l'environnement.

A l'heure actuelle, on a l'impression que tout le monde se **polarise sur l'application des nouveaux textes** comme la Mecie, la Gelose ou la loi sur la pollution industrielle et chacun **oublie d'appliquer des arrêtés** municipaux limitant l'émission des gaz d'échappement des véhicules à moteur ou ceux fixant les obligations en matière de construction ou d'urbanisme!

Il y a donc urgence:

- de restaurer ce tissu législatif et réglementaire en le mettant à jour et en l'adaptant aux conditions actuelles
- de **chercher à le vulgariser** partout où cela s'impose
- d'**aider** les responsables à l'appliquer.

En effet actuellement tout le monde sait que ces règles existent mais personne ne les suit faute de volonté et certainement de moyen.

Sans règles et application des règles il ne peut y avoir bonne gouvernance, **et sans bonne gouvernance on ne peut penser gérer de manière correcte l'utilisation des RNR.**

#### *45- Les thèmes émergents*

Ces thèmes émergents qu'on le veuille ou non déstabilisent de manière plus ou moins profonde la mise en oeuvre du PAE, les méthodes d'approche des problèmes, l'élaboration des solutions, le fonctionnement de tous les partenaires et les méthodes de mise en oeuvre des opérations sur terrain.

Globalement, ces thèmes ont été imposés par les bailleurs selon:

- la position de leur Gouvernement et la pression sociale de leur société d'origine
- leur secteur d'engagement,
- leur perception du développement,
- la pression internationale ( à partir des accords et conventions internationales)
- l'état d'esprit du chef de mission à M/car
- etc...

Actuellement, les plus importants sont:

- la gouvernance
- l'approche "genre"
- le libéralisme économique et la mondialisation
- la pollution marine et les écosystèmes marins et côtiers

Certains thèmes sont d'inspiration commune (BdF- Malgaches) comme :

- la participation
- la décentralisation

D'autres enfin ont été inspirés de l'expérience malgache comme:

- les cataclysmes (criquets, cyclones, l'écotoxicologie, ...)

Ces nouveaux thèmes sont évidemment **tous intéressants** et contribueront à terme à améliorer la mise en oeuvre de l'action environnementale et par conséquent la gestion durable des RNR.

Ils donnent **un nouvel éclairage sur les aspects du développement** et surtout permettront au pays d'en connaître les nouvelles dimensions.

Ils assurent enfin un **meilleur partage des dividendes de la croissance** en mettant au devant de la scène tous les ayants droits à cette croissance.

Cependant, la **pression exercée par chaque Bailleur** sur ses propres interventions et intervenants, **la capacité nationale** à les mettre en oeuvre, **la capacité des populations** à les assimiler, **les difficultés de coordination** dans l'application de ces thèmes sur le plan spatial ne peuvent que présenter **des risques importants de déstabilisation des institutions d'élaboration, de gestion et de mise en oeuvre des opérations**. Cette déstabilisation **inévitavelmente va se répercuter sur l'efficacité des acteurs du développement et se traduire par une pression sur les RNR**.

Il est donc nécessaire de tenter de revoir les aspects les plus urgents du concept de développement au niveau des populations plutôt que de **leur imposer des concepts** qui leur sont totalement étrangers et auxquels **ils ne sont pas du tout préparés**.

De toutes les façons, uniquement par mesure de respect de l'autre, l'introduction de ces nouveaux concepts doit se faire sur une période adaptée à la capacité d'absorption et de compréhension des populations. Ces périodes correspondent au moins aux délais :

- d'explication/information/sensibilisation
- d'introduction du concept soutenu par un projet ou opération à but pérenne
- d'assimilation du concept
- d'adaptation des termes du concept aux exigences économiques et culturelles.

C'est dans ces conditions seulement que ces nouveaux thèmes contribueront à améliorer la gestion des RNR au niveau des populations locales.

#### **46- Les outils relationnels**

Ce paragraphe décrit les attitudes des divers partenaires dans la conception, l'élaboration et la mise en oeuvre des projets.

##### 461- Les BdF

###### A - Rôles et influence

Depuis que le pays ne vit que sous perfusion extérieure, le rôle des BdF internationaux ( BM, FMI) multilatéraux ( PNUD et ses agences, CE, consortium de BdF), bilatéraux (USAid, MCAC, GTZ, JICA, etc...) privée (ONG) s'est considérablement accru à Madagascar.

En effet, presque tous les investissements et les projets à quel titre que ce soit menés à Madagascar sont financés majoritairement par des fonds extérieurs.

Ces financements sont évidemment **assortis de conditions exprimées ou non, imposées ou non, directes ou non mais qui de manière générale tendent à obliger les dirigeants à accepter des concessions qu'autrement ils ne seraient pas disposés à faire**.

Cette situation donne évidemment à **tout BdF un statut privilégié** qui lui confère immanquablement:

- des "droits" soit de conditionnalité, soit d'ingérence dite "technique" ou "humanitaire"
- des privilèges qui marquent bien évidemment leur statut

- des entrées à tous les niveaux de la vie et de l'organigramme national
- des égards particuliers notamment sur l'approche et la vision des problèmes.

Il en découle une forte influence sur toute la conduite de la vie économique, politique, sociale et culturelle du pays.

Cette influence se manifeste surtout au niveau économique et social sous la forme des concepts prioritaires du bailleur véhiculés par les thèmes émergents cités plus haut. Les effets de cette **influence se répercutent irrémédiablement sur la gestion locale des RNR** tant la pression ne peut être amortie par la structure nationale.

A titre d'exemple nous rappellerons uniquement la précocité inutile de l'institution du flottement de la monnaie malgache en juin 1996 alors que les autres mesures d'ajustement structurel avaient mis plus d'un an à se mettre en place. Ceci avait été fait uniquement pour montrer *un signe fort* de la volonté du Gouvernement d'avancer vers les réformes structurelles exigées.

Entre temps, les indicateurs de pauvreté avaient grimpé de manière vertigineuse et assurément, cela s'est répercuté sur les RNR (cf. les divers indicateurs de suivi de la biodiversité en 96-97.)

En effet, la dépréciation brutale et sans précaution préalable de la monnaie malgache a immédiatement entraîné une poussée inflationniste, relevé le coût des produits pétroliers et de tous les produits importés alors que la production nationale et les exportations ont chuté. Il y a donc eu une chute importante du pouvoir d'achat de la population et notamment la population rurale qui en guise de recours s'est rabattue sur le défrichement plus accru des terres forestières, avec production de bois de chauffe et la fabrication du charbon de bois. Les images satellites de la région de Beforona montrent bien la corrélation de ces phénomènes entre 1996 et 97.

Il est indéniable que les impacts des politiques d'ajustement, celles de la mondialisation et les conditionnalités de leur mise en oeuvre sont extrêmement importants et influent sur tous les aspects de la vie nationale.

En effet, si sur le plan macro économique ces réformes sont essentielles, leur répercussion immédiate sur la bonne gestion et utilisation des ressources naturelles mérite plus d'attention.

En fait le plus gros problème est : Comment résoudre les préoccupations immédiates générées par la pression de ces grandes politiques économiques sur les populations en attendant de partager les dividendes de ces politiques ?

En termes d'entreprise c'est : Comment survivre en attendant que les investissements soient rentables ?

#### B- Les chefs de projets

Un bailleur est représenté matériellement par un « project manager (PM) » ou un « task manager (TM) ». Souvent un **projet dépend** pratiquement de **son état d'esprit, de son engagement, de son comportement et de sa capacité d'écoute et de compréhension des problèmes.**

En général pignon de transmission entre le bailleur, le projet, les partenaires et le terrain, le PM ou le TM constitue le **lien privilégié** entre l'administration dont il ressort et la partie malgache.

Leurs missions de supervision sont d'ailleurs de plus en plus fréquentes, redoutables et redoutées..

Les solutions qu'ils ont trouvées lors de ces missions sont rapidement discutées, validées, adoptées et applicables immédiatement.

Hautement dépendant d'un supérieur hiérarchique, le statut de PM ne permet **aucune mise en cause des principes de son bailleur**.

Par contre celui de TM est plus confortable puisque la "**position de la banque**" **dépend de sa propre appréciation**. Il peut alors arriver qu'on ait deux "positions de la banque" exprimées par deux TM différents, diamétralement **opposées** sur un même problème.

Concernant par exemple une disposition contractuelle des accords de crédit, **le changement du COS en CFE** et la tenue de deux CFE en 6 mois n'a émut personne! Mieux, tout le monde s'y plie. Pour les néophytes COS et CFE signifient la même chose mais curieusement le COS de 1998 s'est petit à petit changé en CFE où ne siègent que les BdF et les AGEX.

Exit les partenaire divers, les bénéficiaires, les acteurs sur terrain etc...

Une telle manipulation et interprétation des dispositions des accords de crédit du PEII sont dangereuses puisqu'elles sont de toutes les façons illégales. (Un accord de crédit est une loi). En tout cas elle n'est pas supportable pour ceux qui respectent les lois et les engagements.

Cette nouvelle méthode (CFE) de travail confine totalement la conduite du PEII aux seuls initiés ( BdF, AGEX ? Ministères) et éloigne les acteurs de terrain, les bénéficiaires, les ONG les chercheurs et tous ceux qui sont intéressés par l'action environnementale.

**Là encore les principes de transparence, la participation, la bonne gouvernance et même les principes sous tendant l'action environnementale sont absolument bafoués.**

Or ces COS ont été conçus pour être une **plate forme d'intervention** de tous ceux que l'environnement et la bonne gestion des RNR intéressent. Sans ce partage d'expérience, d'avis et de préoccupation **comment peut on avec un tel refus du dialogue prétendre instaurer** et institutionnaliser **la participation** dans la mise en oeuvre des PE ?

#### C- Les pratiques des BdF

L'omnipotence des BdF se mesure à certaines pratiques qui tendent d'ailleurs à se généraliser.

Pour imposer leur point de vue plusieurs méthodes sont utilisées:

- le court circuitage: C'est la méthode qui consiste à " casser" les idées récalcitrantes en allant directement consulter le Ministre concerné pour lui exposer les points de vue du bailleur.

- la maîtrise financière: Actuellement les PTA ne sont plus qu'indicatifs et non contractuels. Ceci permet au bailleur de bâillonner à tout moment le projet

- la non-objection: Là encore, le bailleur à tout moment peut stopper, pour n'importe quelle raison le déroulement d'une opération, quel qu'en soit l'état d'avancement. Cette pratique en réalité met en péril que la crédibilité du national en contact avec les bénéficiaires ou les opérateurs.

- les évaluations: Cette méthode tant redoutée touche les nationaux. L'évaluation d'un TM ou d'un PM se passe sans l'appréciation des partenaires locaux.

- les largesses: Ces largesses consistent en de meilleures conditions ( de vie, de travail, voyage à l'étranger, formation, etc...).

#### D- Les projets

Comme dit plus haut, l'écrasante majorité des projets mis en oeuvre dans le pays sont financés par des BdF.

Une idée de projet vient généralement de ces BdF qui après en avoir étudié la faisabilité sommaire en soumet l'idée à la partie malgache, qui sollicite le bailleur et ainsi de suite, jusqu'à la signature d'un document de projet ou d'un accord de crédit.

Malheureusement, si au niveau d'un bailleur il y a une certaine cohérence dans l'approche d'un projet, au niveau du Gouvernement, il n'y a pas, sauf si c'est un seul secteur qui est concerné, une vision globale de ce qu'on fait dans le pays et ce de manière transversale ou verticale.

Comme les BdF ont des critères techniques d'éligibilité de projet à peu près pareils, on assiste parfois à **une superposition intense de projets à certains endroits** alors que d'autres en sont complètement dépourvus. **Il n'y a qu'à voir la densité des projets** dans le Vakinankaratra, l'Alaotra, Marovoay, Menabe, Sofia, le Sud- Est, les corridors du PEII **et la densité de projets** dans l'Ankaizina, dans tout le triangle constitué par Maintirano- Fenoarivo be- Soalala, le triangle Tuléar- Ambatofinandrahana- Morondava ou le triangle Ikongo- Befotaka- Betroka.

Mais là encore les responsabilités seront partagées.

Le plus gros problème est que compte tenu de la trop grande disparité de développement, il y a risque sous peu d'un **délabrement des conditions de vie dans ces zones oubliées, entraînant un déplacement irrépressible des populations vers les zones privilégiés pour y accroître la pression sur les RNR et notamment la terre.**

En effet, les régions comme le Vakinankaratra devrait déjà, compte tenu des projets qui y ont été menés, être bien au-dessus du lot en matière de développement. Malheureusement ce n'est pas le cas puisqu'elle attire tellement de migrants qu'au contraire les pressions sont encore plus importantes et la terre de plus en plus sollicitée. **Pire, les risques d'explosion sociale y sont plus élevés.**

Cet afflux de population est probablement un indicateur de réussite des projets.

Le seul rempart à ces afflux semble être la décentralisation effective et le transfert des RNR (cas de la Gélose) aux populations riveraines pour limiter le libre accès de tout migrant aux RNR et à la terre .

#### 462- Les relations malgacho- malgaches.

##### A- Généralités

Le manque de moyens de toutes sortes, le niveau très bas des salaires de l'Administration font que les services de l'Etat voient dans les projets une amélioration de leurs conditions matérielles. Un projet est donc une sorte de manne qui, quel qu'en soit les conditions donnent la perspective de conditions de travail plus agréable.

Même si le projet ne touche pas directement la structure administrative, celle -ci bénéficiera toujours d'une quelconque retombée.

**La course au projet devient donc dans presque toutes les administrations un sport national qui flatte l'objet de toutes les convoitises : le BdF.**

##### B- Le mode de fonctionnement relationnel

Le mode relationnel malgache est basé sur le **Fihavanana** qui exclut à priori les frictions et perdre la face (afa baraka).

A cela s'ajoute le **respect dû à l'age, la fonction et surtout à l'autorité.**

Ensuite entrent en considération de nombreux critères plus ou moins objectifs mais difficilement **compréhensibles et cernables** par des non malgaches comme les liens de parenté (même les plus éloignées), l'appartenance à un même village natal, un même clan, une même région d'origine, etc...).

Sur le plan **professionnel, la notion de hiérarchie a été bien inculquée** par le colonisateur.

Comme tout îlien, le Malgache est **nombriliste** et a du mal à croire que Nairobi est bien plus développé qu'Antananarivo.

Il ne se sent pas plus fort ou plus intelligent qu'un autre et pense que dans son travail il a donné le maximum.

Si ce qu'on lui a demandé n'est pas exactement fait, il **se trouve lui-même des excuses** en disant que même si on a l'habitude de manger, (trois fois par jours) il y des grains de riz qui tombent! Nul n'étant parfait.

**Les relations idéales pour un malgache sont des relations sans heurts ni brutalité.** Il fera tout pour cela.

#### 463- Les relations Bailleur-bailleur

Elles sont caractérisées par le principe de **ne pas se mettre les bâtons dans les roues**. Chacun son **pré carré** et les projets seront bien menés!

Les bailleurs **répugnent à se mêler du secteur de l'autre** et pour cela un savant code de conduite inspiré de la diplomatie prévaut.

De fait on peut constater un certain **monopole d'un bailleur dans un secteur donné**. A titre d'exemple nous prendrons la pêche crevettière, la biodiversité, la foresterie,...

Si des critiques sont émises, elles ne le sont qu'à mots couverts et il est inutile de demander l'aide d'un BdF pour étayer des hypothèses ou accumuler des preuves sur les dérapages d'un autre.

Si le succès d'un BdF est acclamé, un échec est vite étouffé.

**Un individu, une structure ou un Ministère rejeté par un Bailleur est banni chez tous les autres.**

#### 464-Les relations Etat/ Secteur privé/ Société civile

##### A-Généralités

Ces relations ont toujours été empreintes de **frilosité** de la part de l'Administration et de **méfiance** de la part de **la société civile et du secteur privé**.

En effet, malgré plusieurs tentatives historiques de vouloir se rapprocher et de collaborer pour le bien du pays, jamais la dichotomie Etat- Privé (secteur privé et société civile) n'a pu être dépassée pour que s'instaure un réel partenariat entre ces deux entités.

##### B-Mode de fonctionnement

Les relations entre Etat et Privé ont toujours fonctionné sur la **base de rapport de force** penchant tantôt d'un côté tantôt de l'autre.

Souvent **imposées par les bailleurs de fonds** qui exigent la participation, le partenariat et la transparence, ces relations se sont caractérisées par deux tendances contradictoires :

- d'un côté une administration qui veut à tout prix **garder ses prérogatives, centraliser, affermir son pouvoir** et dont la préoccupation permanente est la **survie matérielle** de ses institutions
- de l'autre un secteur privé qui veut une **meilleure gouvernance** et qui demande des **résultats** et de meilleures **performances** avant **de payer**

On en arrive à des situations de crise ou de défiance réciproque qui limite toute saine collaboration.

En tout cas **cette relation en général n'est pas franche et ne permet pas un réel partenariat.**

#### *47- Récapitulation générale*

De nombreux outils ont été utilisés dans la mise en œuvre des programmes environnementaux I&II et ont connu des réussites diverses.

En effet, les outils **d'intégration de la dimension environnementale ne semblent pas avoir** atteint les buts de leur création puisqu'élaborés dans des conditions pas toujours favorables et surtout sans instrument de mise en œuvre.

Les outils procéduriels ont régi toute la mise en œuvre des deux programmes et on peut dire qu'ils **ont été performants et utiles** puisque globalement, il n'y a pas eu trop d'abus dans la gestion.

Malheureusement, **l'intégrité des procédures tend à se fissurer sous la pression d'un déséquilibre institutionnel.**

Les outils de planification sont plus « jeunes » et répondent à un **besoin de participation, de transparence et de bonne gouvernance.** Leur application est encore trop récente pour permettre une appréciation objective. Ce sont en général des outils intéressants mais dont la mise en œuvre **est lourde et coûteuse.**

Les priorisations sont généralement **des systèmes d'application de directives déjà prises par le BdF.**

Les outils de suivi évaluation les banques de données ainsi que le système de gestion des informations nécessitent pour bien fonctionner une large **adhésion des producteurs et des utilisateurs d'informations ainsi qu'une bonne organisation de la collecte, du traitement et de la compilation** des données de base. Ils exigent en outre un matériel **coûteux et de la formation spécifique.**

Les outils stratégiques existent ou ont été créés mais actuellement ne sont apparemment pas **utilisés correctement (réglementation) ou sont déviés de leur fonction (institutions).**

Les thèmes émergents compte tenu de leur mise en place presque forcée **tendent à déstabiliser** les projets et risquent **d'aggraver la pression sur les populations bénéficiaires.** Cette pression risque de se reporter sur les RNR.

Les relations entre les partenaires du programme **basculent en faveur des BdF** et tendent vers une **marginalisation des acteurs malgaches, à l'aggravation de leur précarité institutionnelle et à une perte de confiance en eux -mêmes et envers leur travail.**

## **QUELLES NOUVELLES(?!?) VISIONS?**

A vrai dire, il n'y a pas de nouvelles visions à proposer.

Celles qui vont être formulées ont pris leur source dans les fondements même du PAE et de la CEM.

En effet, nous restons convaincus au vu du déroulement du PEI et du PEII que notre vision politique du développement et de la conservation a été la bonne.

Il s'agit maintenant d'en préciser la démarche compte tenu des expériences et de proposer des axes de redressement des errements passés.

Pour cela que de bonnes volontés à mobiliser!

## **5-Que comprendre : la démarche intellectuelle**

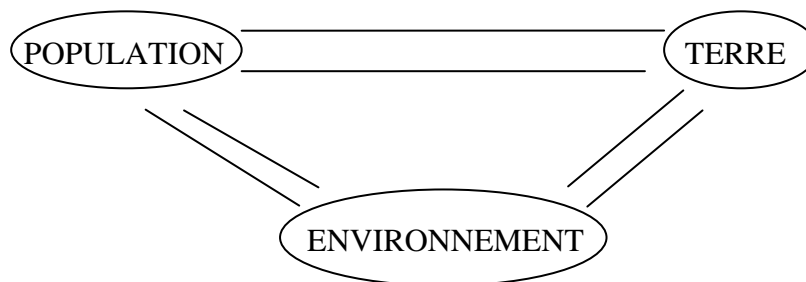
### ***51- Le trinôme Homme- Terre - Environnement***

Toute nation est constituée par les deux notions essentielles suivantes:

- les hommes
- la terre

Le mode de relation qui lie ces deux pôles détermine l'Environnement dans le sens que lui donne la Charte à savoir: *l'ensemble des milieux naturels (dont la terre et ses ressources, l'air et ses ressources, le soleil et ses ressources et les eaux et leurs ressources) et artificiels, y compris les milieux humains et les facteurs sociaux et culturels qui intéressent le développement national. C'est donc un tissu vivant de relations dans lequel l'homme est l'acteur principal.*

En effet, ce mode relationnel est défini par les caractéristiques démographiques, la civilisation à laquelle appartient cette population, la culture, l'environnement écologique, économique, politique et parfois les aléas conjoncturels qui peuvent avoir des influences plus ou moins profondes et permanentes sur cette population.



Théoriquement, une politique environnementale aurait dû découler de la combinaison de la politique de population et de la politique foncière.

Malheureusement, dans le processus qui a été mis en oeuvre, on est arrivé au résultat contraire: C'est la politique environnementale qui a été en quelque sorte le levain qui a fait germer la politique de population qui a encore des problèmes de mise en oeuvre,.

C'est encore dans le cadre de l'action environnementale que l'on a tenté d'élaborer une politique foncière. Cela n'a pas pu se faire.

A l'heure actuelle si on sait ce qu'on veut faire de notre population et de notre environnement, on ne sait pas encore ce qu'on veut faire de notre terre.

**Si on ne sait pas ce qu'on veut faire de notre terre comment peut-on savoir ce qu'on veut comme biodiversité?**

Puisque c'est la terre qui est une des principales constituantes de l'environnement et qui en est le support presque exclusif,

**il y a urgence signalée pour régler le foncier qui est:**

**- la source de plus de 70% de litiges des tribunaux donc la base de la sécurité dans les campagnes.**

**- la base de paix sociale durable**

**- l'objet de toutes les convoitises rurales**

**- la base de la production agricole secteur primordial de notre économie**

**- un facteur indissociable de la lutte contre la pauvreté**

**D'autre part la redistribution des terres et leur allocation à ceux qui la travaillent constitue un acte de justice sociale et de répartition juste des moyens de productions.**

### *52- La place de l'environnement dans la marche vers le développement*

En vérité, de la satisfaction des besoins primaires de l'homme dépendra la pression qu'il exercera sur l'Environnement.

En termes plus globaux, l'état de son environnement résultera du développement de l'homme, de la qualité de ses méthodes pour satisfaire ses besoins fondamentaux et de ses liens avec la terre.

Pour la Charte, **"il ne peut y avoir de conservation sans développement la conservation devant être le fruit d'un développement rationnel en harmonie avec la nature."**

Ceci ramène à la priorité d'un développement à vision à long terme sur le concept de conservation.

**De toutes les façons il est inutile et illusoire de vouloir conserver contre la volonté d'une population.**

**Il faut aussi comprendre que les populations ne sont pas dupes malgré leur silence et qu'il est souvent difficile d'être plus rusé qu'un paysan.**

### *53- La place de la culture dans le développement*

Les projets exogènes et truffés de concepts nouveaux sont généralement mis à profit par les ruraux pour se faire **un petit extra dans sa vie quotidienne.**

**Les projets dans lesquels l'investisseur c'est lui n'intéresse en général pas le paysan** qui doit, projet ou pas, faire face à son calendrier culturel, ses obligations saisonnières au risque d'affronter la disette.

Tout ce qui peut l'en **détourner sera le malvenu** quels qu'en soient les prévisions de bénéfice.

Par ailleurs, le concept de développement ne peut être imposé à un individu qui s'en fait sa propre **idée selon son background culturel.**

Souvent les attitudes rurales ainsi que l'expression de leurs besoins heurtent la conception occidentale et citadine du développement qui y voit la **satisfaction de besoins temporels** et l'associe à la **pyramide habituelle des besoins fondamentaux de l'homme.**

Cette dimension culturelle du développement peut complètement fausser les approches notamment sur **l'utilisation des profits et le concept d'épargne.**

En effet, la base de tout développement économique repose sur la constitution de l'épargne et sa fructification ultérieure.

Or le **concept d'épargne n'a jamais concerné les paysans malgaches** qui n'ont jamais connu les affres d'un hiver européen ou nordique! En effet, les populations de ces pays ont été obligées d'épargner pour affronter l'hiver sous peine de disparition!

Il n'en est pas de même à Madagascar.

En effet, il suffit pour s'en rendre compte, d'observer le comportement des pêcheurs Antambahoaka (Manajary) pour s'en rendre compte.

En effet pourquoi prendre plus que ce dont on a besoin puisque la mer qui est le meilleur réfrigérateur sera toujours là?

Ailleurs comme dans le Sud (région de Fort Dauphin), tous les opérateurs révisent leur approche et reconnaissent l'importance des valeurs traditionnelles et confessionnelles. Il

est maintenant question de considérer le trinôme foi/religion- conservation-développement dans les approches rurales de cette région.

Or connaître ce **fonctionnement et ce raisonnement** exige de **connaître ces gens** donc d'être avec eux ou provenir d'eux.

*Tout le concept de développement durable devra être adaptée sur la notion du quotidien et c'est cette notion du quotidien transposée sur la vision du lendemain qu'il faut créer.*

**Il est donc nécessaire d'apprendre à la population et de lui inculquer petit à petit sans le violer la notion d'épargne, donc du lendemain donc le concept du futur et de la durabilité. Ceci ne pourra se faire qu'avec beaucoup de patience, de savoir-faire et de compréhension de ses propres problèmes.**

Pour cela il faut de la patience. *En effet, quelle que soit la qualité du thé, quelle que soit la température de l'eau, il faut du temps pour faire une bonne infusion!*

#### **54- Le droit à la différence et l'aspiration à la ressemblance**

Tout homme a le droit d'être différent des autres et l'affirmer, comme il a le droit de ressembler à tout le monde et s'y acharner.

Les normes et les modes de fonctionnement n'étant pas les mêmes, il nous faut admettre de mettre en oeuvre des **solutions adaptées aux populations** que nous voulons aider et non des **solutions conformes à nos normes et paradigmes**.

Aussi un individu peut manger comme un prince et s'habiller comme un mendiant! Vivre dans de vrais taudis et se construire des mausolées! **C'est un choix et il faut le respecter.**

En effet il nous est parfois difficile de porter des solutions clairement exprimées par les populations uniquement parce qu'elles sont hors de **notre logiciel de fonctionnement**. Ce n'est pas en l'ignorant que nous arriverons à changer les gens.

Par ailleurs il est peut être malhonnête de réaliser ses propres objectifs en violant le droit des autres! Même si cet objectif est hautement respectable!

C'est probablement à ce niveau que l'éducation de la population est vitale car seule cette éducation permettra d'infléchir les habitudes non rationnelles pour amener cette population vers des pratiques et vers une économie plus conformes à l'évolution de la société actuelle.

#### **55- Les lacunes collective du PAE sur le volet EFS/Communication**

Il était absolument certain et de toute façon bien compris par tous que ce volet revêtait une importance fondamentale dans la réussite de l'action environnementale à Madagascar.

Malheureusement les vellétés malgaches de s'en approprier, puisque hautement sensible et compliqué, ont entraîné le désintérêt total des BdF dans l'élaboration, la programmation le financement et la mise en oeuvre de ce projet en 1990.

Par ailleurs, la concordance de facteurs malheureux comme les évènements de 1991 et le retrait des financements des BdF comme la BAD a définitivement cassé la dynamique de ce volet.

Dans le PEI, tout le monde s'est contenté de faire de l'ESF selon ses capacités et ses besoins.

Pendant le PEII on s'est acharné à s'approcher du terrain et à faire participer les populations dans des **démarches dites participatives** sans les avoir au préalable **sensibilisés**,

**éduqués et formés** sur ce qu'on attend d'eux! Au mieux il y a eu des séances de communication mais sait-on exactement ce qu'on veut?

A t-on défini ces termes de sensibilisation, de communication, d'éducation et de formation?

Connaît-on les objectifs qui poussent à les pratiquer?

A t-on réfléchi sur ce qu'il faut dire et faire, où?, quand ?, comment? et par qui?

A la fin du PEII, on arrive seulement à se rendre compte que le PEIII risque de mal se présenter puisque ses objectifs touchent essentiellement une des **capacités** humaines: Le développement **du réflexe** environnemental.

Il semble qu'au jour d'aujourd'hui, ce volet essentiel soit encore resté au stade de mesure d'accompagnement ou d'appui au lieu d'être considéré comme une condition de réussite.

**Il est donc urgent sous peine de désillusion de reconsidérer rapidement ce volet et de mettre à l'ordre du jour les moyens de rattraper les retards accumulés lors du PEI et du PEII.**

Si seulement ces actions avaient été réalisées au début du PEI sur des enfants de 6-7 ans c'est à dire en classe maternelle il est pratiquement sûr qu'aujourd'hui ces enfants devenus majeurs seraient les premiers défenseurs de l'environnement, en tout cas conscients de la valeur d'une bonne gestion des RNR.

Peut-on seulement imaginer ce qu'aurait été l'impact actuel de cette jeunesse formée à l'environnement sur les projets, les politiques et la gestion des RNR?

Nul n'est besoin de se morfondre. **Il faut seulement se dire que si on ne le fait pas aujourd'hui, dans 10 ans on serait toujours au même point** à regretter de n'avoir rien fait et à refaire une revue stratégique qui reprendra les mêmes conclusions. A la différence près c'est qu'il faudrait se demander si cela vaut encore la peine d'y réfléchir!

Ce volet est donc essentiel pour assurer une bonne assise de l'action environnementale.

## **56- La substitution institutionnelle**

### 561- La mise à l'écart de l'Administration

Les projets ont pour méthode de mise en oeuvre d'utiliser des supports logistiques et opérationnels créés de toute pièce et travaillant en "collaboration" ou en "appui" avec l'administration. En fait ces structures d'opération se **substituent** littéralement **aux mandats** de l'Administration, et cela avec la bénédiction des dirigeants nationaux.

Tant qu'il n'y a pas de friction puisque le projet aide l'Administration comme cette dernière le souhaite, tout va pour le mieux.

Dans le cas contraire, l'Administration dont les **capacités de nuisance et de blocage** sont souvent restées intactes, fait tout pour **freiner le déroulement** du projet.

En général, si le collaborateur malgache est issu de la même administration, les choses s'arrangeront avec le temps.

Néanmoins, la mise en oeuvre du projet se fait presque sans intervention de l'Administration qui se contente de suivre de plus ou moins loin le déroulement des opérations.

On assiste donc à une **marginalisation presque de fait de cette administration** qui ne maîtrise plus rien. D'ailleurs les informations qui lui parviennent sont triés.

**Il est donc urgent que l'on commence à redonner sa vraie place et ses vraies fonctions à l'Administration et de l'outiller en conséquence.**

Par ailleurs, il est extrêmement **dangereux et suicidaire de croire qu'en débauchant les meilleurs éléments de l'Administration on permettra à ces projets d'avoir les meilleurs résultats.** C'est ignorer qu'en face de soi on va avoir à discuter plus tard avec ceux qui "restent", et qui ne seront pas forcément compétents ou complaisants vis à vis du projet!

#### 562- Le déséquilibre Projet/Administration

En corollaire du processus ci dessus décrit, on assiste à un **déséquilibre flagrant** entre moyens de l'Administration et moyens du projet.

Il est vrai qu'à la fin du projet, le matériel reviendra à l'Administration qui héritera de matériels obsolètes ou en mauvais état.

Les moyens de réhabilitation manquants, ce matériel sera mis hors service dans les mois qui suivent la fin du projet, renforçant l'image "incompétente et incapable" de l'Administration.

Sur le plan plus global de la gestion des ressources humaines, **l'exil qu'offre les projets** aux meilleurs cadre de l'Administration **dépouille celle-ci de son plus grand capital.**

En outre, la politique d'encadrement des dépenses de fonctionnement de l'Etat par le biais de l'ajustement structurel accentue l'écart de salaire Projet-Administration.

On arrive finalement à la situation suivante:

- L'Administration n'a pas de moyen
- Ses cadres sont partis
- Les projets sont sensés améliorer la situation du secteur et celle de l'Administration!

Conséquence: Comme **l'Administration n'est pas encore prête** malgré l'appui dont elle a fait l'objet, on réactualise le projet et **on repart pour un nouveau cycle.**

Il y a donc priorité **d'intégrer l'administration et ses techniciens** dans tout le processus de mise en oeuvre des projets et notamment au niveau de l'approche sur terrain.

En effet, un projet a pour vocation d'aider un pays à se passer d'aide et à lui donner les moyens de faire face plus tard à ses obligations institutionnelles.

Par ailleurs, les nombreux techniciens dans les Fivondronana ne demandent qu'à participer à la mise en oeuvre de ces projets et les expériences du PDFIV à Ambatolampy interpellent et incitent à mieux réfléchir sur l'utilisation des ressources d'encadrement décentralisées et pérennes de l'Administration.

### **6- Les principes devant sous tendre la mise en œuvre des solutions**

#### ***61- La vraie décentralisation***

Cette décentralisation qui devrait s'approcher de plus en plus du terrain se décline sous au moins trois volets:

- **La décentralisation de la décision**
- **La décision de la programmation**
- **La décentralisation des moyens** (financiers, procéduriels, matériels, suivi-évaluation, contrôle, etc...)

Tous ces aspects nécessitent un renforcement des capacités et des outils de prise de décision qui accompagnent normalement tout transfert de compétence.

#### ***62- la réhabilitation de l'Administration dans son rôle institutionnel***

Ces rôles qui sont dévolus normalement à un Etat démocratique sont essentiellement **des rôles:**

- **de sécurité, de police et de justice**
- **de politique de législation et de réglementation**
- **de régularisation et de normalisation**

Au moins sur ces quelques bases l'Administration devrait pouvoir assumer correctement son rôle faute de quoi, il est impossible de penser à une quelconque gouvernance donc à une quelconque préservation des RNR.

En effet sur ces quelques points, il ne peut y avoir substitution du rôle de l'Etat.

Il y a donc lieu d'aider l'Etat (comme dans le cadre du PAIGEP, du PRSM et de plusieurs autres projets) à assumer son rôle mais dans un cadre transparent, et répondant aux exigences de la bonne gouvernance.

### **63- La réduction des déséquilibres**

#### 631- entre développement et conservation

On a toujours le désagréable sentiment que l'espèce la plus en danger n'est pas celle à laquelle on pense.

En effet, l'attention portée à la population ne semble répondre qu'à un concept de "politically correct" et non à une **réelle volonté de résoudre à la base des problèmes de développement**. C'est cette impression qui est en général ressentie par les **acteurs malgaches et qu'ils réproouvent** intérieurement.

Et les budgets alloués confirment bien ce **déséquilibre malsain** qui risque à terme de détériorer toute la machine environnementale ainsi que toutes les bonnes intentions qu'elle véhicule.

Il est donc urgent de reconsidérer toute l'approche de la conservation et du développement et se conformer à diminuer ce déséquilibre non en diminuant les actions de conservation mais plutôt en accentuant les efforts de développement.

C'est aussi une manière de rehausser la considération des populations bénéficiaires envers leurs partenaires locaux.

#### 632- Le déséquilibre du partage du développement

##### A- Sur le plan social

A Madagascar, les **retombées de tous les projets de développement** semblent ne toucher qu'une petite partie de la population, et globalement celle **déjà bien munie**. De même les dividendes de l'Ajustement structurel pour lequel toute la population a investi en privation, en souffrance et en pressions diverses ne profitent **qu'aux populations des zones urbaines et à une classe de privilégiés**.

En effet, les indicateurs de DHD du PNUD et les enquêtes de l'Instat (projet MADIO) démontrent ce déséquilibre de la répartition des richesses à Madagascar.

On assiste donc à une cassure profonde de la société malgache en une couche aisée et très mince de la population et une autre couche très épaisse et très pauvre. Au milieu une couche moyenne de plus en plus comprimée et basculant irrésistiblement vers la pauvreté.

Les sociologues et les démographes voient en cette situation les germes d'un **choc frontal social** entre riches et pauvres puisqu'il n'y aura plus de couche sociale tampon!

Par ailleurs, **l'accumulation des richesses dans les villes accentuera la pression sur les RNR** puisque la consommation urbaine ( en bois d'œuvre, énergie, nourriture...) augmentera.

Cette **augmentation** des marchés et de la consommation **n'améliorera pas nécessairement le niveau de vie des campagnes** puisque la structure de l'économie malgache ne favorise que les commerçants et les intermédiaires au détriment des producteurs.

D'ailleurs c'est le même schéma que celui du commerce international sur lequel les prix des matières premières diminuent sans cesse alors que les prix au consommateur restent stables.

B- Sur le plan spatial

Là encore, le développement n'est pas équitablement partagé! Les villes se développent bien plus vite que les campagnes, et certaines régions riches en biodiversité profitent plus de la manne des BdF que celles déjà démunies en tout (routes, hôpitaux, eau, électricité, ...).

**Cette situation risque d'exploser à terme si on continue puisque les pauvres vont envahir les régions bénies annihilant de fait tous les efforts qui y ont été portés!**

Ce phénomène se ressent déjà sur le plan planétaire entre le nord et le sud!

Il se constate aussi en consultant une carte de Madagascar et en y superposant les indicateurs cités ci dessus.

C- Saupoudrage ou intensification/ intégration: le dilemme

Le saupoudrage des opérations de développement a toujours été ressenti comme plutôt démagogique qu'efficace. La Charte elle-même l'affirme.

Cependant on remarque qu'un apport massif intégré et total d'opérations entrant dans le développement crée un appel de population qui déstabilise totalement l'équilibre socio économique et culturel de la zone et du même coup déséquilibre la pression sur les RNR. Quel est donc le choix?

Il semble qu'on doive toujours se référer à la sagesse qui dit **que la science de l'environnement est la science de l'équilibre.**

**Il doit donc y avoir dans la vision globale des actions à entreprendre un réel équilibrage en terme spatial et social des opérations pour ne pas créer trop de différence de potentiel générateur de tension. En cela l'approche éco-régional est un excellent outil d'approche équilibrée. Il est seulement recommandé de l' utiliser correctement et honnêtement.**

633- entre administration et projet

Si on veut réellement que l'action environnementale persiste et dure, il est nécessaire que l'Administration surtout celle en contact permanent avec la population soit associée de près au déroulement des opérations sur terrain.

En d'autres termes, il faut réhabiliter de manière sincère cette structure institutionnelle pérenne d'encadrement populaire puisqu'elle seule avec les ONG risque d'être présente quand le projet sera terminé!

Cette réhabilitation de l'Administration évidemment ne peut être du seul fait des projets.

En effet, le mal qui ronge l'Administration est bien plus profond que les symptômes permettent de diagnostiquer. Cependant, il est possible de réduire l'écart entre Administration et projet en :

17- intégrant autant que faire se peut les agents de l'administration dans la conduite ou la mise en œuvre des projets

18- cessant de la dépouiller de ses éléments

19- l'aidant à se retrouver dans ses rôles et mandats institutionnels

En définitive, aider l'Administration à effectuer ses attributions contribuerait à réellement aider le pays à mieux fonctionner et par conséquent aiderait les projets à mieux se dérouler.

#### 634- entre BdF et partenaires nationaux

Il est évident que cet aspect relationnel est difficile à aborder sans une réelle volonté d'introspection mutuelle entre les divers acteurs de l'action environnementale. En effet, si la place que prennent les BdF est de plus en plus importante et si déterminante c'est probablement plus par manque de fermeté et de vision de la partie malgache que par une volonté des BdF de se substituer et de s'imposer partout !

Par ailleurs, le non respect des accords et des procédures, la maîtrise du déblocage des financements, la présence quasi permanente du TM ou du PM (par le biais des systèmes de communication plus performantes comme l'e-mail, le téléphone portable) ne permet plus la moindre prise d'initiative et donc enlève de plus en plus de marge de manœuvre à ceux qui sont sur le terrain.

Il faut reconnaître que ce syndrome est mondial, et qu'on a de plus en plus de responsables centraux stressés et débordés et des agents de terrain démotivés et s'appuyant totalement sur ce chef lointain mais si accessible pour prendre les décisions.

Peut-on à ce moment penser que les bonnes décisions puissent être prises ?

C'est probablement une nouvelle forme de dégradation à laquelle il faudrait qu'ensemble on réfléchisse !

Il faut donc rétablir cette possibilité d'initiative en revisitant si nécessaire les procédures et en les appliquant de manière à réellement créer un partenariat basé sur la définition des tâches, des rôles et des mandats et des responsabilités de chacun.

## **7- L'approche des problèmes**

### *71- La triptyque Dollar /Temps /Quantité*

#### 711- L'approche projet.

C'est l'approche qui consiste à fixer les termes d'un projet en fonction:

- du montant en dollar alloué
- du temps nécessaire à sa mise en oeuvre
- des quantités à atteindre.

Cette définition est la seule qui lie un bailleur à son opérateur.

Ces termes sont celles qui figureront dans les accords de don ou de crédit.

Ils constitueront les **critères généraux de réussite** du projet.

Or sur ces trois critères seule la quantité est objective. L'argent l'est un peu moins (et dépend de la culture, du niveau socio économique, de l'intégration ou non de la population dans le circuit monétaire, etc...) et le temps (comme l'affirme Einstein) absolument relatif et irrationnel.

**Il est donc certain que ces trois critères ne suffisent pas et qu'ils ne peuvent lier que des gens d'une même culture et d'un même fonctionnement.** Et encore!

Ils ne peuvent en tout cas pas lier de manière efficace un paysan au fin fond du corridor Moramanga- Lac Alaotra et l'USAid.

Il faut donc essayer de comprendre cette notion de temps et l'adapter à tout projet.

#### 712- La notion de temps dans un cycle de projet.

Pour tout bailleur- financier, le temps c'est de l'argent.

Dans tout projet, le temps est calculé en fonction des opérations qui doivent être menés et cela sur la base d'un déroulement mécanique des choses. Evidemment on y ajoutera un budget "imprévu". Mais définitivement, un jour c'est 24h.

De l'identification du projet jusqu'à sa phase de clôture, on sait à peu de chose près combien de temps il faut.

Tout aura été planifié selon des repères butoirs comme le "fiscal year", et tout débordement peut entraîner des problèmes importants.

Il faut donc que la programmation à **Andoahela** "cadre" avec les impératifs juridiques, fiscaux et politiques de **Washington** !

#### 713- La notion de temps sur le terrain

Si à Madagascar le temps était de l'argent, les malgaches seraient bailleurs de fonds planétaires.

Chez les ruraux, une journée c'est le laps de temps qui s'écoule entre le moment où le soleil se lève et le moment où il se lève de nouveau. C'est toujours 24h mais il y aura environ 12h de jour et 12h de nuit à quelques variations près selon la saison.

Entre ces deux événements identiques et immuables du lever du soleil s'écoule la vie et les activités qui la meublent.

Ces activités se déroulent selon le rythme d'avancement du soleil. Elles se dérouleront selon le rythme d'avancement des saisons. Elles se dérouleront selon le rythme d'avancement des années.

Et s'il n'y a pas d'agression extérieure, la vie se déroulera "comme un long fleuve tranquille".

Le temps étant un élément non maîtrisable mais tellement fidèle et présent, pourquoi essayer de le compter?

De plus ce n'est pas le temps qui compte c'est ce qu'on en fait!

C'est cette notion du temps sans valeur marchande qui fait que les produits artisanaux ne coûtent pas chers quand ils n'ont pas été commandés ou quand ils ont été faits pendant les moments de loisir ou de détente le soir au coin du feu.

#### 714- La notion de maturation et d'appropriation

**La maturation : C'est le temps pendant lequel un projet commence à être compris et maîtrisé.**

Ce temps est plus ou moins long selon la nouveauté des concepts amenés par le projet, la difficulté de mise en oeuvre du projet ou les objectifs du projet. Cette phase de maturation est nécessaire à tout opérateur ou agence d'exécution pour parvenir au niveau de compréhension requis pour exprimer ses besoins de renforcement institutionnelle, de formation ou d'élaboration de procédure, de formulation d'objectifs, etc...

Pour une institution parvenir à maturation au niveau d'un projet sous-entend qu'elle est à même de prendre la direction de ce projet de bout en bout et d'en assurer le monitoring.

**Appropriation: C'est la notion qui veut qu'une habitude, une façon d'opérer ou un concept a été adopté consciemment et appliqué dans l'accomplissement des activités habituelles.** Cette appropriation se traduit par des investissements en changement de mode opératoire de la population.

**Au niveau terrain c'est un des principaux indicateurs de réussite d'un projet puisqu'il signifiera que les messages du projet ont été adoptés par la population.**

**Cet adoption se traduira par la pérennisation du changement.**

Elle aura coûté en travail, en volonté et en adaptation.

Cependant, ce changement avant de s'opérer est passé par plusieurs étapes, plus ou moins difficiles plus ou moins rationnelles plus ou moins longues à savoir:

- Le contact
- Les premiers dialogues
- **Les craintes**
- Les premières opérations
- **Les doutes**
- Les premiers résultats
- **Les premiers essais assistés** (et non les premiers investissements du paysan)
- Les premiers pas et l'acceptation
- Les premières adaptations
- **L'appropriation proprement dite qui signifie** que quoi qu'il se passe la méthode a été **adoptée et appliquée.**

Conclusion:

**La triptyque Dollar/Temps/Quantité est incomplète chaque fois qu'il s'agit de mettre en oeuvre des projets tendant à faire changer de comportement une population.**

En effet qu'elle soit américaine, chinoise, japonaise ou australienne, une population éprouve toujours de la réticence pour changer son mode de vie ou une habitude qu'elle a acquise depuis des années. A preuve, même si elle est tout à fait consciente que son mode de vie est néfaste pour l'environnement, le peuple américain, un des plus instruits et des plus attachés aux valeurs environnementales a du mal à se défaire de ses propres habitudes (véhicule, gaspillage d'énergie, de bois, d'eau, surconsommation généralisée...).

Il faudrait du temps pour réussir à le faire et à leur faire approprier de nouvelles méthodes. La seule **différence** entre le peuple américain et le peuple malgache sera la **vitesse** à laquelle ces nouvelles méthodes seront **appropriées** par l'un et par l'autre.

#### *72- Les lacunes de circulation bottom-top des informations et des aspirations*

Le **système administratif malgache** et le fonctionnement de la société laissés par la colonisation **n'ont pas prévu une circulation dans le sens bottom-top** des informations. En effet si toute la structure administrative a prévu les voies et moyens pour qu'une instruction parvienne en toute intégralité jusqu'au plus bas de la hiérarchie, par contre elle n'a prévu **aucun système pour recueillir les informations de la base et les ramener vers la hiérarchie.**

Ceci fait que chaque fois qu'il y a consultation populaire ou tentative de dialogue, l'opération semble être une diversion pour entériner une décision déjà prise.

La preuve en est que le processus QMM de consultation a au début été ressenti comme une grosse mascarade.

Plus généralement, **nous ne disposons d'aucune institution** populaire et démocratique capable d'être **une plate forme ouverte et institutionnelle de dialogue direct entre le peuple et ses dirigeants**. Dès lors il est impossible à un individu ou un groupe d'individus d'interpeller ou de donner un avis.

La **conservation** étant intimement lié au concept de **gouvernance**, il est alors primordial de créer ce mécanisme de circulation d'informations qui va de la base à la tête de la hiérarchie.

Et pour cela un des meilleurs outils sera les mouvements associatifs, les GTDR, les CRD, les CCD, et toutes ces structures décentralisées de concertation qui commencent à fleurir un peu partout.

Il est donc particulièrement urgent de les aider à fonctionner pour qu'ils puissent jouer leur rôle de plate forme de dialogue et de concertation.

**Cela consistera à les appuyer sur le plan du fonctionnement, renforcer leur capacité institutionnelle et personnelle de réflexion, de décision et de proposition, et de leur donner des outils pour y parvenir.**

### *73- Le problème de population.*

Ce chapitre touche l'aspect démographique de la structure de la population malgache. Nous n'y reviendrons pas puisque cet aspect constitue le premier volet de notre étude. Par contre, compte tenu de notre capacité de production et de notre productivité, il est impossible de passer sous silence les questions existentielles qui se posent au peuple malgache:

**-Comment nourrir la population malgache dans 10 ans face à cette bombe démographique qui nous menace?**

**-Quelles activités offrir à tous ces jeunes qui se présentent plus ou moins formés sur le marché du travail?**

Si aucune réponse adéquate n'est donnée, « nourriture et activités » seront traduites en « pression sur les RNR »

Des solutions apportées à ces questions fondamentales dépendra l'efficacité de toutes les mesures qui seront prises pour conserver l'environnement et les RNR.

### *74- Le problème foncier*

Ce problème doit être résolu en priorité et sa résolution est une condition préalable de développement durable et de gestion durable des RNR.

**L'acuité du problème se mesure tous les jours au développement des tavy constatés un peu partout à M/car et cette pression continuera tant que le sol n'aura pas trouvé un bon équilibre dans son statut et dans son utilisation.**

La résolution des problèmes fonciers atténuera les problèmes de **sécurité et de justice sociale** mais en même temps devra contribuer à lutter contre la pauvreté par une **redistribution équitable de ce moyen de production.**

Par ailleurs, **la possession de titres fonciers** (SFR ou SFO) devra théoriquement permettre au monde rural **d'accéder plus facilement aux crédits bancaires et à l'épargne communautaire**. Ce premier pas vers l'épargne constitue un **pas psychologique énorme** pour une entrée dans le **système économique monétaire** de la population rurale.

Il est absolument primordial de s'attaquer à ce problème épineux auquel jusqu'à ce jour aucun Gouvernement n'a osé toucher.

Or si ce n'est pas une condition pleine et entière de réussite de tout programme de conservation de la biodiversité, c'est au moins un des moyens les plus directs pour y parvenir.

### *75- Les opportunités des Provinces autonomes*

Un des principaux problèmes dans le fonctionnement de l'Etat au plus haut niveau a été le **cloisonnement entre les divers départements ministériels** qui ont toujours éprouvé des difficultés pour coordonner leurs programmes et même pour s'adapter les uns par rapport aux autres sur un même problème, un même projet ou une même opération. Chaque fois qu'un problème commun apparaissait, la seule solution consistait à créer une **commission interministérielle** dont le rôle était sensé coordonner les actions ou aplanir les difficultés. Or en dehors d'une structure hiérarchique comme le Premier Ministère ces Comités avaient du mal à fonctionner.

Actuellement, des dispositions constitutionnelles ont permis au niveau des Provinces autonomes de **diminuer ces disparités** puisque à leur niveau une certaine concentration des préoccupations s'est fait par le biais des Commissariats Généraux.

Pour le cas des RNR par exemple, la création dans les Provinces d'un commissariat qui couvre en général l'Environnement et les Eaux et Forêts diminuera sensiblement la vision dichotomique de ces deux départements. Dans d'autres Provinces, elles ont été même rassemblées avec le tourisme.

Ce resserrement donne une nouvelle **approche moins sectaire des problèmes** qu'il faut immédiatement aider et promouvoir.

**En effet, le moment est absolument crucial pour donner à ces Commissariats tous les outils de décision, de programmation et d'action.**

C'est dans la réussite de ce mouvement réel de décentralisation des pouvoirs qu'on pourra voir germer une réelle prise en main de la **conservation des RNR surtout au niveau local.**

En réalité, ces Provinces donnent une opportunité politique, procédurielle et technique unique pour réellement rapprocher les principes et les moyens du terrain.

**Enfin, la définition des rôles et mandats institutionnels comme celui des Provinces autonomes et des Commissariats généraux par rapport au pouvoir central reste à préciser**, notamment en matière de gestion des RNR et d'écotourisme.

## **8- Les nouveaux outils**

### *81- Les outils économiques*

La mise en oeuvre d'outils économiques nécessite une volonté politique du Gouvernement malgache puisque ces outils ne sont pas nouveaux dans le monde et leur mise en oeuvre ne devrait pas poser de difficultés particulières.

#### 811- Les écotaxes

Ce sont **des taxes déjà appliquées dans le monde** et son application à Madagascar ne devrait pas poser plus de réticences particulières qu'une autre taxe. Les secteurs d'application restent à être étudiés mais d'ores et déjà, au niveau du principe, il ne devrait y avoir aucun obstacle particulier à leur mise en oeuvre.

Une étude systématique des opportunités d'application des écotaxes devrait être menée afin d'élaborer rapidement un plan de mise en oeuvre rapide. D'ores et déjà, la taxation de la consommation de surplus d'eau en milieu urbain, la taxation des produits d'origine forestière, la taxation sur les hydrocarbures ( d'utilisation individuelle ou privée) sont des axes d'application de cette politique.

#### 812- La valorisation des RNR

Pour ne parler que du bois précieux, leur prix sur le marché ne représente que les coûts d'abattage, de sortie, de transport, de débitage du bois et les bénéfices de l'opérateur.. C'est pourquoi on arrive à un prix dérisoirement bas des bois précieux malgaches qui profitent aux traders asiatiques et européens.

Sur le plan national, le fait **d'utiliser le bois précieux comme plancher** montre bien la **valeur** qu'on donne à ce bois.

En dehors du bois précieux, on sait que sur 15 ans, **la rentabilité économique d'un hectare de pin ou d'eucalyptus est inférieure à celui d'un hectare de manioc** malgré les risques divers inhérents à tout investissement à terme.

Ceci montre bien à quel point une **intervention instrumentée de l'Etat** est nécessaire si on veut préserver les RNR comme le bois.

**En effet, l'utilisation d'une fiscalité et une taxation bien adaptées et bien ciblées sur le prix du bois peut aisément renverser la tendance à la dévalorisation du bois et donc à rétablir sa vraie valeur d'investissement, de manipulation et de transformation.**

En fait c'est la liberté d'accès à la ressource et l'insignifiance des obligations (fiscales, de reboisement, de valorisation...) qui font que cette ressource soit peu valorisée et gaspillée.

Un redressement au **moyen d'outils fiscaux et réglementaires** peut très facilement redresser cette situation.

A ces outils fiscaux doivent se superposer les outils comme le transfert de la gestion des ressources naturelles aux collectivités riveraines.

(Une évaluation sommaire des revenus comparatifs d'un ha de manioc et d'un ha de reboisement est fourni en annexe)

### 813- Les revenus du déboisement : le prix de la conservation

De plus en plus, l'expérience montre que sur le plan macroéconomique, les déboisements sont plus bénéfiques à une communauté ou à un pays tout entier que la conservation.

En effet, au Brésil par exemple, on a pu faire la corrélation entre déforestation et croissance économique entre 1977 et 1998. (cf graphe en annexe).

Par ailleurs, conceptuellement, la limitation de la consommation induit un appauvrissement de la population.

Or un appauvrissement de la population risque d'accroître la pression de ces populations sur les RNR et en particulier sur les forêts et les sols forestiers.

La principale préoccupation malgache a toujours été de « **faire cohabiter de manière harmonieuse et pérenne une biodiversité très riche et une population très pauvre** »

La grande majorité des actions menées dans et autour des AP a été :

- d'enrichir encore plus la biodiversité en la protégeant de l'agression de l'homme
- de tempérer et de limiter les pressions de l'homme en essayant de lui faire changer son mode de consommation, son mode de production et son mode de vie, bref de lui interdire à terme de toucher à cette richesse qui se trouve à sa porte.

Il y a là un problème philosophique et d'éthique de fond qui se pose puisque cette richesse dont il ne connaît que très peu la valeur scientifique, médicale, biologique, génétique etc...va profiter à d'autres !

Cette biodiversité est riche, et son exploitation sur le plan scientifique et médical n'a pu encore être totalement évaluée bien que quelques exemples relatés dans les documents sur la valorisation de la biodiversité (Rio 92) évaluent les retombées de la pervenche de Madagascar à plus de 100 millions de \$.

Actuellement, des dizaines d'études sont en cours pour essayer d'évaluer ce potentiel. De même de très nombreuses recherches sont en cours et déboucheront certainement sur des découvertes à très fortes retombées économiques.

Tous les résultats de ces études ont échappé, échappent et échapperont toujours à la population malgache en général et aux populations riveraines en particulier

Et le pays ne profitera jamais des retombées de l'exploitation scientifique et médicale de cette biodiversité.

La motivation américaine pour porter des projets de développement est "politically correct" mais la préservation de cette richesse biologique pèse bien plus lourd et présente bien plus d'intérêt que les résultats sociaux.

A tel point qu'il serait probablement plus sain de clarifier les objectifs et les moyens:  
**Il faut protéger la biodiversité malgache parce qu'elle est riche: Combien vaut cette biodiversité par an? Que rapporte t-elle sur le plan de son exploitation? De ses potentialités ?**

Peut être que la meilleure façon de profiter de la biodiversité, qui n'est riche que pour ceux qui ont les moyens de l'exploiter scientifiquement et technologiquement, est de la **louer sur des bases économiques viables et mutuellement avantageuses.**

Ces bases peuvent s'inspirer des taux de croissance générés par le déboisement sur l'économie nationale.

**Il reviendra à la partie malgache d'utiliser l'argent issu de cette transaction pour satisfaire comme elle le pense ses besoins de développement?**

Cela aurait le mérite d'être clair et surtout de permettre à chacun de s'atteler à ses propres préoccupations.

En d'autres termes la recherche et l'exploitation des résultats au locataires, le développement aux malgaches.

Evidemment, cela nécessitera des études économiques poussées, des négociations longues mais probablement, cela aboutira à créer de meilleures retombées sur la population.

## ***82- Le reboisement : Réponse aux lacunes et limites des objectifs de préservation/conservation.***

Ces limites ont été à maintes reprises décriées. Or à l'heure actuelle, toutes les activités menées dans les programmes environnementaux ont pour objectif de **réduire les pressions exercées sur les RNR par les populations utilisatrices ou encore limiter le déboisement.**

Tous les systèmes de suivi évaluation des activités et tous les indicateurs mis en place concernent uniquement les composantes de la biodiversité comme la faune, la flore, les eaux etc... et bien peu sur l'état socio économique des populations riveraines.

Toutes les attentions sont braquées sur cette biodiversité et dernièrement une des recommandations du CFE2001 bis consistait à diagnostiquer l'état de santé des habitats des écosystèmes sans qu'on se préoccupe de l'état de santé des habitants autour de ces écosystèmes?

Ceci montre combien l'intérêt est focalisé sur la biodiversité et l'homme n'est plus qu'un objet ou un moyen pour parvenir à une bonne conservation.

**Cette vision ne peut être la bonne** et oublier ou mettre la Malgache en second plan et non en objet de toutes les attentions est tout à fait hasardeux pour la conservation.

En outre, toutes les théories économiques prônent les vertus de la consommation. **Toute baisse de consommation équivaut à une baisse de la croissance économique.**

**Comment peut-on alors faire croire que pour une fois la baisse et la limitation de la consommation des RNR répondent à des besoins de lutte contre la pauvreté et d'amélioration du niveau de vie alors qu'il n'y a pas de substitution immédiate?**

**Que baisse de consommation ? croissance économique?**

Assurément les populations rurales ne pourront croire en cette nouvelle théorie!

Il y a donc lieu rapidement de reconsidérer totalement les objectifs des projets de conservation en axant les solutions sur l'homme, ses besoins, ses aspirations et ses relations avec les RNR.

Par ailleurs, les objectifs de conservation/préservation sont somme toute très frustrants puisqu'on constate les dégâts et la satisfaction c'est de se dire qu'on les a limités. **Cette approche revient à se dire que le travail sera terminé quand il n'y aura plus rien à défendre.**

L'enjeu est donc de retarder cette échéance.

C'est pour cela qu'il serait peut être intéressant de se fixer d'autres objectifs plus prospectifs et plus dynamiques en se livrant à des activités qui tendraient à donner aux populations des solutions de rechange en matière d'exploitation des RNR.

**Une des propositions pour positiver les actions de conservation serait de développer le reboisement "utile" à grande échelle.**

**Adapté aux besoins des populations, répondant aux exigences écologiques d'une région en partant d'une analyse suivant les méthodes de zonage national, intégrant les attentes des planificateurs régionaux, ce reboisement permet de mesurer l'effort fourni.**

Par ailleurs, les actions de reboisement permettront de réparer (en partie) les réticences américaines en matière de convention internationales (biodiversité, climat, etc...) **en créant une biodiversité de compensation**. (*L'Amérique donnerait là la preuve qu'elle participe à sa manière à la concrétisation des objectifs de ces conventions.*)

**Enfin, un reboisement à grande échelle permet la création de richesse et contribue directement à la lutte contre la pauvreté.**

**En tout cas il permettra de justifier de manière objective visible et positive l'utilisation de l'argent des contribuables des pays donateurs!** (*Donner au Congrès américain les preuves de l'extension de la forêt à Madagascar serait plus facile et plus gratifiant que de lui prouver que cette forêt régresse plus lentement. En tout cas l'utilisation des fonds dans le premier cas semblerait plus facile et plus prospectif et en tout cas plus constructif!*)

**Le reboisement permettra enfin et surtout à terme de faire transposer les pressions exercées sur les forêts naturelles sur ces forêts de reboisement puisqu'ils répondront aux besoins de la population.**

Non seulement cette activité répond aux préoccupations citées au plus haut, mais encore elle permettra la **création d'emploi** (pour les populations) sur toute la chaîne agro-forestière:

- la production de graine et de jeunes plants (pépinières)
- le reboisement
- l'entretien des parcelles de reboisement
- l'exploitation durable
- la transformation du bois
- le commerce du bois.

Enfin en application des résultats des études de zonage forestier, on peut tout à fait réhabiliter les fonctions des forêts originelles (protection des bassins versants, exploitation, recherche, etc...) déjà décimées pour établir un nouvel écosystème favorable!

(Une évaluation rapide du coût d'un ha de reboisement est joint en annexe)

## **9- Les conditions de réussite**

Stratégiquement, il est nécessaire **de rétablir prioritairement une ambiance de travail** plus saine et plus motivante sur le plan institutionnel, humain et **de rétablir les procédures d'opération sécurisantes**. En effet, **la précarité** vis à vis d'un partenaire trop puissant et **l'insécurité** devant l'absence de recours **démobiliseront** fatalement tous les partenaires d'un projet ou d'une opération et se répercuteront automatiquement sur la gestion sur terrain des RNR.

Ceci évidemment oblige à une certaine rétrospection de la part de tout le monde et une volonté réelle de réussir dans le temps et dans les conditions acceptées par tous.

Ceci signifie un **rééquilibrage des rapports de force** par l'application de procédures claires, la **redéfinition des rôles et mandats** de chacun et la mise en place d'une **institution d'arbitrage** accessible par tous.

Ce rôle d'arbitrage devrait peut être revenir au CNE puisque le Ministère devient une AGEX et perd toute qualité d'arbitre.

Cela revient à rétablir **la sécurité** à tous les niveaux d'un programme et à diminuer le sentiment de **précarité** inhérent à tout projet, **bref à établir un réel processus de mise en œuvre de la bonne gouvernance dans les programmes.**

### ***91- La clarification institutionnelle***

Cette redéfinition des relations entre les divers acteurs doit permettre de réhabiliter tous les participants et notamment les responsables nationaux et les AGEX.

Pour cela, il faut, même si cela est déplaisant car c'est toujours agréable d'être "le chef", d'arriver à rétablir une orthodoxie institutionnelle qui est une des bases de la bonne gouvernance!

**A chacun son rôle, de chacun selon son mandat et le vrai partenariat pourra enfin s'instaurer. C'est ce partenariat clair qui seul permettra d'appliquer le concept "d'accountability".**

**C'est en effet à travers cette orthodoxie institutionnelle qu'on pourra effectivement responsabiliser les divers intervenants et pérenniser les activités.**

### ***92- Le rétablissement des grands équilibres***

#### 921- Le rééquilibrage développement/ conservation

Ce rééquilibrage doit se traduire en terme d'allocation pour les actions de développement réel et les actions de conservation dont la recherche, tous les systèmes de suivi évaluation de monitoring, les zonages, etc...

#### 922- Le partage équitable du développement

Ce partage est bien sur essentiel sur le plan social. Il y a lieu d'être vigilant sur ceux qui profitent réellement des actions de développement et ceux qui n'en bénéficient que des retombées secondaires et de manière précaire.

Sur le plan spatial ce partage concerne aussi bien les pourcentages d'allocation des ressources entre bureau central, bureau décentralisé et actions sur terrain que la nécessité de porter des projets ailleurs que là où tout le monde s'entasse déjà.

923- Le rééquilibrage Privé/Administration

Ce rééquilibrage est fondamental si on veut que le transfert de certaines compétences Administration vers le Privé réussisse. En effet, il est illusoire de penser créer un édifice solide sur les faiblesses d'un autre, et on ne crée un partenariat solide que quand les deux protagonistes sont solides.

**Le renforcement de l'Administration et la clarification d'un rôle gratifiant et surtout respecté permettra de faire de l'Administration un moyen fort pour la réussite de ce partenariat. Ce renforcement signifie que face au secteur privé, l'Administration ne se sent ni lésé ni amoindri par le transfert d'une partie de ses prérogatives.**

924- Le rééquilibrage BdF et partenaires locaux :L'instauration d'un réel partenariat

Le tableau suivant montre la charte des responsabilités majeures de la conception à la clôture d'un projet ou d'un programme.

Tâches	BdF	Malgache	OBS
Qui élabore les programmes	X	X	
Qui approuve en dernier ressort ces programmes	X		le CA ou le siège
Qui finance le programme	X		
Qui met en oeuvre le programme	X	X	
Qui gère l'argent et donc la mise en oeuvre	X		
Qui fait le suivi et évalue le programme	X	X	
Qui est responsable en cas de succès	X	X	l'équipe gagnante
Qui reste le responsable en cas d'échec		X	Le TM ou le COP ne sont plus là
Qui reste redevable devant la population		X	
Qui sont les victimes de l'échec		X	

Les premières responsabilités sont partagées.

Les points clés du projet sont maîtrisés par les BdF

Les responsabilités finales sont malgaches

On peut remarquer que les responsabilités clés comme l'approbation des programmes ou la gestion de l'argent échappe aux nationaux tandis que les responsabilités finales leur incombent en cas d'échec.

Or tant que ces niveaux ne sont pas maîtrisés, on ne peut valablement parler d'appropriation ni de maturation dans la mise en oeuvre d'un projet.

Il est donc primordial sans qu'on attribue complètement la gestion financière aux responsables nationaux que les rôles de chacun soient bien définis et qu'au moins au niveau de la réalisation des PTA, ils ne soient plus tributaires du CTP ou du COP ou du TM.

### **93- Les évaluations économiques des politiques et projets environnementaux.**

Aucun des projets menés ou aucune politique de développement ou de préservation de l'environnement n'ont à ce jour été évalués économiquement.

Or les **critères de durabilité** incluent les points suivants qui sont rarement pris en compte de manière systémique :

- 1- attribuer d'une valeur économique aux coûts et aux avantages pour l'environnement
- 2- éviter, autant que possible, de porter atteinte au capital naturel critique
- 3- éviter les processus irréversibles
- 4- n'utiliser pour les RNR que leur rendement durable, sinon inclure les coûts de remplacement du bien, par exemple par le biais de « projets compensatoires »
- 5- utiliser des valeurs d'évaluation préalables pour établir les prix verts à utiliser sur le marché

Tout ceci devrait permettre de réduire les défaillances de ce marché, défaillances dues à plusieurs facteurs dont les accès libres aux RNR, la notion de bien publics, les coûts de transaction, l'irréversibilité, la vision à court terme, les droits de propriété, etc...

Cet outil devrait par ailleurs permettre d'évaluer, d'orienter et d'améliorer les politiques sectorielles déjà produites ou celles à venir et particulièrement la proposition faite précédemment.

### **94- L'implication du secteur privé.**

Cette implication commence à prendre plus de consistance depuis la mise en oeuvre de la Gélose dans le PEII. Cependant, elle gagnerait à être mieux définie et surtout à ce que **les procédures soient plus fluides et plus accessibles.**

Par ailleurs, **la question de l'accession au foncier demeure brûlante** et frustre souvent les vrais investisseurs puisque souvent ils butent sur ce problème.

Cette implication du secteur privé exige par ailleurs le règlement de nombreux points épineux **dont la sécurisation des investissements, la clarté et la transparence des procédures avec à la clé la clarification et l'interprétation définitive des textes.**

### **95- La promotion du mouvement associatif :le trinôme participation/caucus/gouvernance**

Cet outil va de pair avec l'Education/ la Sensibilisation/ la Formation de la population appuyées par une bonne communication.

En effet, un encadrement permanent de la population en matière de développement et d'environnement est nécessaire et seules l'Administration et les mouvements associatifs (y compris les églises et la société civile) peuvent le faire de façon permanente. Les mouvements associatifs issus de la population et évoluant avec elle représentent une entrée forte pour atteindre les populations, leur transmettre des messages et participer de manière active à la mise en oeuvre des actions.

Elles constituent un élément de réponse aux questions posée ci dessus.

**Il faut donc promouvoir la création d'associations d'intérêts divers mais qui soient capables de s'organiser pour discuter entre eux afin d' agir, protéger et conseiller les populations.**

Par ailleurs, **la mise en oeuvre et la pratique de la bonne gouvernance** ne pourrait se faire sans la **mobilisation et la participation pleine et entière de ces mouvements citoyens qui devront à terme constituer les balises nécessaires à tout exercice démocratique.**

Enfin, la vraie promotion de l'action environnementale et la conservation effective de la biodiversité n'atteindra sa vraie dimension que par l'instauration de '*caucus*' environnemental dont le mode de fonctionnement devra s'inspirer des caucus américains.

#### ***96- la planification décentralisée, la coordination et l'arbitrage***

##### 961- La planification décentralisée : la participation

La participation en cascade de tous les acteurs dans la conservation et la préservation de l'environnement doit permettre la prise en considération de toutes les préoccupations que ces activités génèrent.

Sans cette participation, aucune mise en œuvre ne peut prétendre être efficace au niveau de la gestion des RNR.

La participation des compétences locales dans les mouvements de planification régionales, ou locales est un des meilleurs acquis du PEII. Néanmoins, il faut pérenniser ces mouvements tels que les GTDR, les CRD ou les CCD et leur donner les moyens de fonctionner notamment pour suivre et évaluer la mise en œuvre des plans établis.

Leur intégration dans l'élaboration de la planification, la mise en œuvre et le suivi évaluation des projets ou programmes constitue un pas vers la bonne gouvernance.

##### 962-La coordination

Un des objectifs de l'ONE et faisant parti de ses mandats figure la coordination.

A ce jour ce mot magique n' a pu être défini ni dans sa forme ni dans son contenu. Finalement, la coordination ne se définit que quand on remarque que chacun tire de son côté et qu'il n'y a pas de cohérence dans la mise en oeuvre d'un programme?

Tantôt définie comme un partage d'information, tantôt comme le partage des visions et des objectifs, ces diverses approches avaient comme point commun le partage de quelque chose pour arriver à atteindre un but commun.

A ce concept de partage se mêle aussi la notion de reconnaissance **de leadership** et de **mainstreaming**.

En effet, il semble que ces deux concepts manquent désespérément à la conduite de l'action environnementale malgache.

**Peut être convient-il maintenant de trouver pour l'action environnementale un leader dans le sens propre du terme et qui détiendrait l'expérience, la capacité d'écoute et de conseil ainsi que la sagesse de comprendre que la science de l'environnement est la science de l'équilibre!**

Que c'est cet équilibre précaire entre consommation et production qu'il faut maintenir!

**Et que c'est donc l'équilibre entre les diverses composantes du programme qui faut maintenir!**

La question qu'on peut se poser est la suivante : Telle qu'elle est actuellement prévue pour le PEIII, l'ONE et le Minenv seront-ils à même de remplir leur rôle de coordonnateur opérationnel et de leader spirituel de l'action environnementale à Madagascar ?

Les idées directrices et la vision de cette grande aventure sont-elles définies ?

#### 963- L'arbitrage

Le plus gros problème des techniciens malgaches est **la précarité de leur situation matérielle et l'insécurité institutionnelle** dans laquelle ils évoluent. Ceci est en partie dû à l'absence de recours quand ces techniciens ressentent des problèmes de quelque nature que ce soit.

En effet, il n'y a en général aucun moyen pour interpellier ou pour rapporter des informations sur tel ou tel problème.

Par ailleurs, **l'absence de structure de dialogue et de concertation neutre et impartiale** empêche toute critique ou toute remarque et met le technicien en porte à faux vis-à-vis de sa hiérarchie ou de son bailleur chaque fois qu'il le fait.

Enfin, en cas de litige sur l'application d'une procédure ou la réalisation d'une activité, il n'y a aucune **juridiction d'arbitrage**.

Il est donc absolument nécessaire, pour le bon déroulement des activités et pour permettre un mutuel contrôle des opérations qu'une instance d'arbitrage et de concertation neutre puisse être mise en place et **le CNE pourrait valablement tenir ce rôle**.

Une telle instance sécuriserait un peu plus les nationaux. Elle permettrait de s'acheminer un peu plus vers la bonne gouvernance

#### **97- L'Education, la Sensibilisation, la Formation et la Communication**

Si seulement des actions cohérentes et adaptées de ce volet avaient été menées au début du PEI sur des enfants de 6-7 ans c'est-à-dire en classe maternelle il est pratiquement sûr qu'aujourd'hui ces enfants devenus majeurs seraient les premiers défenseurs de l'environnement.

En tout cas il serait plus facile de leur apprendre et de leur inculquer les méthodes alternatives de production plus conformes à une bonne gestion des RNR.

Peut-on seulement imaginer ce qu'aurait été l'impact actuel de cette jeunesse formée à l'environnement sur les projets, les politiques et la gestion des RNR ?

Nul n'est besoin de se morfondre. **Il faut seulement se dire que si on ne le fait pas aujourd'hui, dans 10 ans on serait toujours au même point** à regretter de n'avoir rien fait et à refaire une revue stratégique qui reprendra les mêmes conclusions. A la différence près c'est qu'il faudrait se demander si cela vaut encore la peine d'y réfléchir !

Ce volet est donc essentiel pour assurer une bonne assise de l'action environnementale.

Une politique d'éducation relative à l'environnement (PERE) a déjà été formulée par le CFSIGE sous l'égide du Minenv. Elle a le mérite d'exister et ne demande qu'à être exploitée ou mise en œuvre.

La communication a fait l'objet d'ateliers et de stratégie.

La sensibilisation mérite d'être approfondie bien qu'elle soit bien cadrée dans la PERE et dans la stratégie de communication.

Il semble que les outils sont là. Il ne reste plus qu'une réelle volonté de les utiliser.

Leur mise en œuvre n'est pas supplémentaire vers la bonne gouvernance.

#### **98- La bonne gouvernance**

Tout ce qui a été exposé dans cette étude repose sur les concepts de base d'une bonne gouvernance à savoir :

- la sécurisation de tous et chacun partout et à tous les niveaux (sécurité physique, sécurité du travail, sécurité institutionnelle...)
- l'équité
- la transparence ( dans la mise en œuvre des actions)
- le respect (des lois, des normes et des procédures)
- la participation
- la recherche de l'efficacité et l'efficience
- La responsabilisation.

En effet, il a été dit auparavant qu'aucune bonne gestion des RNR n'était possible sans bonne gouvernance .

Or, la mise en œuvre des politiques et des plans, l'utilisation des outils ne reposent pas seulement sur des capacités techniques mais encore et surtout sur une volonté de les appliquer selon des normes, des procédures et des méthodes objectivement appréciables.

Particulièrement au niveau de la gestion rationnelle des RNR, sans une bonne gouvernance (dont les concepts de base sont cités plus haut) il est impensable voire dangereux de transférer la gestion des RNR à la population. Cela équivaldrait à jeter la biodiversité en pâture à l'exploitation sauvage, aux dangers de l'accès libre et à la rapacité de ceux qui détiennent les pouvoirs.

Cette bonne gouvernance passe aussi par l'amélioration des relations entre les divers intervenants de l'action environnementale.

Elle nécessite enfin une introspection mutuelle et une volonté d'améliorer ces relations pour parvenir à un réel partenariat.

## RECAPITULATION GENERALE

Cet exercice d'analyse des outils pour faciliter la gestion durable et la conservation de la biodiversité aura permis de soulever des aspects de quelques instruments utilisés au cours des PEI et PEII.

En effet, si les termes de référence se sont polarisés sur les outils mis à disposition des Agex pour gérer l'environnement , les entretiens accordés par les divers intervenants du PEII ont débouché sur d'autres aspects plus généraux et plus larges comme les procédures, les aspects relationnels, les politiques et la réglementation- législation.

Globalement, leur appréciation de la situation actuelle et des perspectives de l'action environnementale se résume en ces points ci après :

- *Sur la démarche intellectuelle* :

a. – La résolution des problèmes fonciers est fondamentale puisqu'elle détermine toutes les visions à terme du développement et de l'environnement.

b. – La place de l'homme est souvent escamotée par rapport aux préoccupations environnementales. Ce qui est une fausse approche car la résolution des problèmes de conservation des RNR passe par la résolution des préoccupations de l'homme.

c. – La prise en compte de la place de la culture est de plus en plus décisive dans l'appréciation des besoins des populations.

d. – Les institutions (notamment l'Administration) ne peuvent être ignorées ou mises de côté. Mieux, il y a intérêt à les aider à faire face à leur rôles et mandats.

e. – L'éducation, la sensibilisation, la communication et la formation sont essentiels à la réussite de l'action environnementale.

- *Sur les principes de mise en œuvre et l'approche des problèmes*

f. – La science de l'environnement est la science de l'équilibre. Réduire les déséquilibre (en tous genres) tendra à réduire les pressions (en tous genres)

g. – La décentralisation est un outil majeur de gestion rationnelle des RNR.

h. – La décentralisation devra être suivie d'une réhabilitation de l'Administration et notamment la promotion des Provinces autonomes.

i. – Reconsidérer le facteur temps qui n'est pas le même pour tout le monde. En particulier, le temps de maturation et le temps d'appropriation d'un projet.

j. – Rétablir des plates forme de dialogue pour faciliter la participation

- *Sur les nouvelles approches :*

k. – De mettre l'accent sur les outils économiques (écotaxes, valorisation des RNR, réduction des défaillances du marché dues à l'accès libre aux ressources...)

l. – De reconsidérer la formulation d'objectifs plus positifs

m. – D'envisager pour éviter les éternels problèmes développement/conservation de « louer » les forêts à l'USAID ou à des Gouvernements ou à des groupes industriels intéressés par la conservation de la biodiversité et les recherches.

- *Enfin sur les conditions de réussite* de toutes actions de conservation à Madagascar dont essentiellement la bonne gouvernance qui suppose le respect des lois, procédures et normes et la participation. La mise en œuvre de cette bonne gouvernance passe par une solide mobilisation sociale, la promotion des mouvements associatifs et la constitution de « caucus » environnementaux capables de soutenir et de défendre la politique environnementale.

## **CONCLUSION GENERALE**

La gestion de l'environnement en général et la conservation de la biodiversité en particulier a connu à Madagascar une opportunité unique dans les programmes environnementaux I & II.

Enormément d'énergie et d'argent ont été mobilisés et ont fait que le PAE malgache se trouve actuellement à la fin de sa deuxième phase.

Les outils mis en œuvre ont été très nombreuses et concernent plusieurs facettes de la gestion d'un programme aussi compliqué novateur et sensible tant pour la population, pour l'économie que pour la biodiversité malgache.

Un bilan global de l'utilisation de ces outils sur la conservation de la biodiversité malgache ne peut se faire sur la seule évaluation intrinsèque de ces outils.

Par ailleurs, pour certains outils dont les impacts sont longs à se manifester on n'a pas eu suffisamment de recul pour les évaluer correctement.

En effet, dans l'absolu, il n'y a pas de bons ou mauvais outils. Leur efficacité dépend de l'utilisation qu'on en fait.

Cette utilisation est fonction des objectifs qu'on veut atteindre et de l'état d'esprit qui prévaut au moment où on s'en sert.

Concernant le PEI et le PEII, on peut d'une manière générale discerner quelques périodes clés dans la mise en œuvre des outils et leur impact sur la conservation de la biodiversité à Madagascar.

- 6- 1991-1992 : Mise en place des institutions, des procédures et des financements. Ce démarrage du programme n'a pas produit d'impacts significatifs sur la conservation de la biodiversité de manière générale.
- 7- 1992-1997 : Mise en œuvre des PCDI dans et autour des AP. Cet outil a été rapidement changé pour adopter une vision plus large des champs d'application du concept conservation- développement.  
Au niveau des PCDI effectivement, les évaluations ont rapidement démontré la nécessité d'une vision plus globalisante et plus large qui seront élaborés pour le PEII.  
Sur un plan plus global de l'évaluation de l'évolution de la biodiversité, les instabilités politiques et sociales de cette période ainsi que la dégradation économique connu par le pays ont eu un impact absolument négatif sur les RNR dont les accès (surtout au niveau des forêts) ont été très mal maîtrisés tant pour les populations que pour les exploitants. Cette période a vu une augmentation très sensible des surfaces déboisées, une aggravation des phénomènes de feu, et une hausse significative des exportations de bois ainsi que la reprise des autorisations d'exportation de grumes.  
C'est aussi pendant cette période que l'on a constaté le plus de délits en matière de CITES.  
Enfin c'est pendant cette période qu'ont été découverts les gisements de saphir d'Andranondambo et d'Ambodromifehy (attendant à la réserve de l'Ankarana) dont l'exploitation sauvage a eu des répercussions néfastes pour l'environnement  
Au niveau de l'ANAE, les résultats semblent être plus probants bien que trop éparpillés dans l'espace. En effet, la conservation des sols, et une meilleure gestion des RNR par le biais des reboisements se sont améliorés. Cependant, là aussi, il faudrait un peu plus de temps pour évaluer ces résultats dans le temps.
- 8- 1997-2001 : Mise en œuvre des techniques de planification régionale , éco- régionale, et des outils nécessitant une vision plus large des problèmes et des solutions. Le PEII a vu l'adoption de la planification éco- régionale et des outils d'approche spatiale et décentralisée comme l'AGERAS ou la GELOSE.  
On a peu de recul pour évaluer ces outils d'autant plus que leur mise en œuvre, si on veut réellement respecter les règles de la participation, est relativement longue et nécessite du fait de leur caractère innovateur beaucoup de précautions.  
Dans certaines zones néanmoins, des résultats d'une meilleure planification éco régionale semble se dessiner comme à Fort Dauphin (gestion de la forêt de Fanjahira) ou dans la région de Fianarantsoa (AGERAS).  
Pour inscrire ces débuts de résultat dans un contexte plus pérenne, l'implication des responsables des provinces autonomes pourrait être un plus

De manière plus prospective, les outils tels qu'ils ont été élaborés peuvent répondre de manière assez satisfaisante aux besoins d'une bonne gestion des RNR. De toutes les façons,

ces outils s'adapteront d'eux mêmes aux exigences des utilisateurs et aux nécessités du moment.

Il n'y a donc aucun souci à se faire sur ce point.

Par contre, le problème se pose sur la volonté d'utilisation de ces outils et les fins auxquelles elles sont manipulées. En effet, de nombreux exemples montrent la façon dont on a recours au processus « dit » participatif pour faire valider des résolutions ou des résultats qu'on veut légitimer.

De même, la volonté manifeste d'ignorer certains outils et les engagements qui en découlent comme les COS ou les PTA.

Enfin, le plus gros danger actuellement réside dans le fait qu'aucune balise ne délimite les dérives dans l'utilisation des outils.

En effet, comme dit plus haut, les outils en eux mêmes ne signifient rien. C'est l'usage qu'on en fait qui est important et qui peut être évalué.

Le problème est donc de savoir qui aura la volonté de rétablir l'ordre et l'orthodoxie dans la mise en œuvre des programmes et comment pourrait-on y parvenir ?

Car seuls cette volonté, ce pouvoir de contrôle et de coercition peuvent instaurer une réelle application de la bonne gouvernance (telle que définie au point 98) dans l'utilisation de ces outils.

## ANNEXE 1

### **Etude comparative entre les revenus d'un ha de manioc et un ha de reboisement. (Données de la région d'Ambatolampy)**

- Rendement moyen par Ha de manioc	: 11.7T
- Prix moyen par kg	: 1000 fmg
- Revenu annuel	: 11 700 000 fmg
- Revenu pendant 10 ans	: 11 700 000 fmg x 10 = <b>117 000 000 fmg</b>
- Rendement moyen par pied d'eucalyptus	: 2.5 m <sup>3</sup> (après 10 ans)
- Prix moyen par m <sup>3</sup> du bois	: 100 000 fmg
- Revenus accessoires par pied	: 60 000 fmg (charbon)
- Nb de pieds par ha	: 400
- Revenu après la 10 <sup>ème</sup> année	: (100000x 2.5x400) + (60 000x400)= <b>124 000 000 f</b>

Compte tenu des risques et des intérêts financiers dus à la disponibilité des revenus du manioc dès la 1<sup>o</sup> année, économiquement, il est plus rentable d'investir, en l'état actuel de la valorisation des RNR, dans un ha de manioc que dans un ha de reboisement d'eucalyptus. Et cela même si :

-Le coût du travail de la terre est multipliée par 10 ( soit une préparation annuelle de la terre) pour le manioc

-Les différences des coûts des plants sont marginaux

-Le reboisement nécessite moins de travail que le manioc.

Par contre,

-le manioc constitue une sécurité alimentaire que ne fournit pas le reboisement ,

-il peut être stocké et immédiatement transformable en liquidité en cas de besoin urgent.

-les risques ( sécheresse, vol sont les mêmes), les incendies sont plus destructeurs pour les reboisements.

Toutes ces données font que le paysan ne s'intéresse pas au reboisement.

Il est donc essentiel que l'Etat taxe l'accès aux ressources en bois des forêts afin de revaloriser le prix du bois sur le marché, donc d'augmenter les revenus et rendre plus attractif le reboisement.

## ANNEXE 2

### Le coût d'un ha de reboisement d'arbres fruitiers

- Prix d'un trou	: 1 500 fmg
- Nb de trou/ha	: 400 soit $1\ 500 \times 400 = 600\ 000$ fmg/ha
- Prix d'un pied d'arbre fruitier	: 6 500 fmg
- Nb de pied par ha	: 400 soit $6\ 500 \times 400 = 2\ 600\ 000$ fmg/ha
- Entretien d'un ha	: 250 000 fmg /2ha /mois (une personne)
- Frais divers /ha	: 200 000/ha/an
- TOTAL	: 3 200 000 fmg d'investissement : 3 200 000 fmg d'entretien/ha/an

Un million de dollar aurait permis de planter et d'entretenir 1 000 ha de reboisement en arbres fruitiers par an.

Et de créer :

9- 500 emplois pour l'entretien

10- 400 000 plans par an soit un revenu de plus de 2 000 000 000 de fmg par an à des paysans pépiniéristes

Par ailleurs ces 1 000 ha auraient

11- protégé 1 000 ha /an de l'érosion

12- produit dès la 4<sup>ème</sup> ou 5<sup>ème</sup> année des fruits (oranges, mangues, letchis...) pour l'industrie locale ou l'exportation (label bio) pour au moins 10 000t

13- fournit chaque année plusieurs tonnes de bois d'élitage pour l'énergie

Dans les cinq prochaines années si l'USAID réservait 5 millions de US\$ par an pour de telles activités, les surfaces reboisées atteindraient 25 000ha soit plus du tiers de la surface de l'actuel Fanalamanga. Sur une carte satellite cela se verrait très facilement et comblerait probablement une grande partie des pertes en forêt malgache.

Si ils sont faits au alentours des AP, et si ces reboisements répondent aux besoins de la population environnante, la pression sur les RNR se reporterait probablement sur ces reboisements.

### ANNEXE 3

## **La Charte de l'Environnement Malgache**

### *1- Pourquoi une charte?*

Le volume n° 1 du PAE est sorti et donne une synthèse particulièrement complète et réaliste de la situation de Madagascar sur le plan économique, social culturel.

Ce document essentiellement technique ne donne aucune indication sur la manière et les conditions culturelles, sociales, politiques qui permettront à la population d'assimiler ce plan.

De plus, le volume n°1 ne situe pas le PAE sur le plan politique, ne l'intègre pas dans une logique de développement et l'insère pas dans le processus culturel malgache.

Par ailleurs, si le volume n°1 se positionne comme un projet, la CEM donne une vision à long terme, et situe dans le temps l'action environnementale.

Enfin, la CEM fixe les objectifs des PE ainsi que le processus de mise en oeuvre du PAE qui se déroulera sur 15 ans.

Toutes ces précisions supplémentaires sont contenues dans la CEM qui de manière évidente évite soigneusement d'égratigner "la Charte de la révolution malgache".

En plus de cette nécessité de resituer l'environnement dans le contexte malgache, le second objectif de la CEM était de marquer de manière claire et sans ambiguïté la volonté du Gouvernement malgache et de son peuple tout entier de préserver l'environnement tel que précisé dans cette charte. Ce fût la raison pour laquelle elle a été écrite sous forme de loi.

Sa présentation fut en son temps tout à fait nouvelle puisque pour la première fois, une annexe écrite sous forme d'étude, de recommandation d'engagement et de conditions fait partie intégrante d'une loi.

### *2- Que contient la Charte?*

La Charte est une loi dans laquelle on trouve l'affirmation de la volonté de Madagascar de défendre et conserver son environnement.

Elle contient

- Les principes généraux et les dispositions traduisant en termes opérationnels la politique de l'environnement,
- Les règles fondamentales devant inspirer toute action nationale, régionale, individuelle ou collective dont l'objectif est de protéger l'environnement.

La Charte définit:

- l'environnement
- la dégradation
- la relation entre développement et environnement
- la Politique Nationale de l'Environnement (PNE)
- le Plan d'Actions Environnementales (PAE)
- le Programme Environnemental<sup>1</sup> phase ou PEI.

## **21- La Politique Nationale d'Environnement**

Qu'est ce que la PNE? :

La PNE détermine l'ensemble des orientations à donner à notre environnement ainsi que les principes qui doivent être respectés pour sa mise en oeuvre.

Quels sont ses objectifs? :

La PNE vise à rétablir un équilibre durable et harmonieux entre besoins de développement de l'homme et les soucis écologiques.

Son ambition est de réconcilier l'homme son environnement.

Quels sont ses principes fondamentaux? :

"Il ne peut y avoir de conservation de l'environnement sans développement, la conservation devant être le fruit d'un développement en harmonie avec la nature."

" La gestion du patrimoine environnemental malgache doit être laissée aux malgaches. Les moyens de cette gestion doivent être partagés avec la communauté internationale."

Cadre fondamental:

La Stratégie nationale pour la conservation et le développement (SNCD) est le fondement de la Charte. Elle s'appuie sur la mobilisation de tous les Malgaches à tous les niveaux, la politique nationale de l'environnement doit être intégrée à la politique nationale de développement économique et social.

Les axes fondamentaux de la PNE:

Développer les ressources humaines

Promouvoir un développement durable, équitable et bien réparti sur le territoire national en gérant mieux les ressources naturelles

Réhabiliter, conserver et gérer le patrimoine de biodiversité

Améliorer le cadre de vie des populations rurales et urbaines

Veiller à maintenir un équilibre favorable entre croissance économique et croissance économique

Les conditions de réussite de la PNE:

Dynamiser le cadre institutionnel

Désengager l'Etat

Intégrer l'environnement dans le processus de planification à moyen e long terme

Améliorer les outils de maîtrise de l'évolution de l'environnement

Développer la recherche environnementale

Définir et appliquer une politique volontariste de population

Résoudre les problèmes fonciers.

## **22- Le PAE**

Caractéristiques

Un schéma de développement pérenne

Un plan d'impulsion, de coordination et non de substitution

Un plan d'application des orientations nationales: - la constitution  
- l'ajustement structurel  
- la décentralisation  
-le désengagement de l'Etat  
- la libéralisation

Ses stratégies d'approche

Approche des problèmes et mise en oeuvre de leurs solutions de manière intégrée

Vision à long terme des actions à entreprendre

Présentation des programmes du PAE aux bénéficiaires sous l'angle du bénéfice plutôt que sous celui de la contrainte

Intensification du dialogue au lieu de la transmission hiérarchique

Mobilisation des populations locales dans la réalisation des activités environnementales sous forme de mini projets villageois.

Ses stratégies sectorielles

Le développement de l'éducation, la formation et la sensibilisation à la protection et à la gestion de l'environnement

La gestion des bassins versants

La sécurisation foncière

La protection et la gestion du patrimoine de biodiversité

Le développement du tourisme écologique

L'assainissement du cadre de vie rural et urbain

La mise en place d'outils de gestion, de protection et de suivi continu de l'environnement

La mise en place d'un cadre institutionnel pour l'environnement

Ses stratégies régionales qui concernent:

Les hautes terres centrales

Les régions côtières de l'Est

Les zones intermédiaires de l'Ouest

La région côtière de l'Ouest

La région Nord

La région Sud

Les objectifs du PAE

Développement des ressources humaines et des capacités institutionnelles

Conservation et gestion du patrimoine de biodiversité

Promotion du développement durable par une meilleure gestion des ressources naturelles

Amélioration des conditions de vie dans les zones rurales et urbaines

Les programmes du PAE

PEI: 1991-1995 - Démarrage du PAE

- Mise en place des institutions

- Lutte contre les problèmes d'urgence

PEII: 1996-2000 - Intensification des actions du PEI

- Développement des projets de terrain et des alternatives

opérationnelles

PEIII: 2001-2005 - Automatisation des actions

- Développement du réflexe environnemental

Le cadre institutionnel

Principes: - Respect des attributions des institutions, celles en place et celles à créer

- Délimitation précise des responsabilités

au niveau  
civile,

- Participation effective de tous au niveau des dirigeants, des élus divers central, régional et local et au niveau sectoriel ( ministères, société entreprise...

Organisation:

Dissociation des responsabilités sur

- les décisions fondamentales: Gouvernement / CNE
- la gestion des programmes: ONE
- la gestion des projets: AGEX
- la gestion des opérations: Opérateurs

## **23- Le PEI**

### Objectifs et missions du PEI

- Mise en place:
  - du financement
  - du cadre institutionnel
  - du cadre législatif notamment les études d'impact
  - des tableaux de bord
- Etablissement
  - des normes et des critères de performance
  - des procédures diverses
  - Coordination des actions en cours et leur réorientation le cas échéant
  - Dynamisation des institutions existantes
- Poursuite des opérations pilotes ou actions recherche

### Stratégies

- Abandon de l'esprit projet
- Etablissement d'un climat de confiance entre les partenaires
- Respect des procédures et des normes
- Participation la plus large à tous les niveaux d'un projet: élaboration, programmation, mise en oeuvre, suivi-évaluation
- Laisser chaque responsable, établissement faire son travail
- Allocation de moyens adaptés aux objectifs
- Contrôle périodique à tous les niveaux d'avancement des travaux.

### Composantes et Agex du PEI

Protection et gestion de la biodiversité:

: Angap

Amélioration des conditions de vie de la population, protection des bassins versants

: Anae

Développement de la cartographie et de la télédétection dans les zones prioritaires

: FTM

Amélioration de la sécurité foncière, titrage des terres dans les zones prioritaires

: DPRA

Promotion de la formation, éducation et sensibilisation en matière d'environnement

: ONE

Lancement des activités de recherche sur les écosystèmes marins, côtiers et aquatiques

: ONE

Appui au PAE: Cadre institutionnel, outils, suivi-évaluation  
: ONE

### 3- La portée de la Charte

La Charte a inspiré un grand nombre d'activités dans leur élaboration et leur mise en oeuvre. A ce titre, plusieurs orientations gouvernementales se sont largement inspirées de la Charte ou bien se sont calées sur ses principes, ses dispositions ou ses objectifs.

De plus la Charte a constitué pour les institutions malgaches une sorte de balise éthique et morale qui se retrouve fréquemment dans les exposés de motif des lois ou dans les objectifs des projets.

### 4-Le passage vers le PEII

Les critères considérés dans l'élaboration du PEII

#### **41- Evolution des contextes politique, économique, social et culturel**

##### 411- Contexte politique

- passage du 2<sup>ème</sup> à la 3<sup>ème</sup> république
- période trouble et de mobilité institutionnelle
- période d'incertitude au niveau des choix politiques
- période d'élection et de référendum

##### 412- Contexte économique

- récession économique
- inflation galopante
- suspension des aides extérieures
- délabrement du système de production agricole
- intensification de la pauvreté
- ajustement structurel

##### 413- Contexte social

- Appauvrissement général
- Insécurité accrue
- exode rural--> gonflement des villes--> déracinement social + parasitisme urbain

##### 414- Contexte culturel

- population désabusée
- perte de repère familial, social et national

#### **42- Apparitions de nouveaux éléments:**

- DCPE
- Ministère de l'Environnement
- Suspension du financement FAD
- Adhésion à la convention de RIO
- Participation au projet régional de la COI

- Recommandation des NU sur la prévention des catastrophes naturelles et technologiques
- Politique de décentralisation

### **43- Les enseignements du PEI**

Ces enseignements ont surtout eu trait:

- Aux problèmes institutionnels notamment au niveau:
  - de la création du Minenv qui a déstabilisé un montage encore peu solide et pas encore totalement opérationnel
  - de la compétition entre nouvelles et anciennes institutions
  - de l'ONE où les imperfections ont été les plus marquantes
- Au niveau de vide laissé par le volet EFS/ Communication
- A l'inadéquation de la programmation par rapport à certaines procédures, aux capacités d'absorption du programme, des Agex et des opérateurs
- Au niveau de la coupure entre le centre et le terrain

## **AVANT PROPOS**

### **1-COMPREHENSION DE LA MISSION ET DES TDR..... 1**

**2- REMARQUES GENERALES ..... 1**

**3- METHODOLOGIE ..... 2**

**4- LA DEMARCHE ..... 2**

## **ANALYSE CONTEXTUELLE ET PROSPECTIVE**

**1-CONTEXTE GENERAL..... 3**

**11- CONTEXTE POLITIQUE..... 3**

**12- LE CONTEXTE DEMOGRAPHIQUE..... 3**

**13- CONTEXTE ECONOMIQUE..... 4**

**14- LE CONTEXTE ENVIRONNEMENTAL..... 5**

**15- LES RESSOURCES NATURELLES..... 5**

**16- LA SITUATION INTERNATIONALE..... 6**

**17- LA GENESE DU PAE. ..... 7**

**18- RECAPITULATION ..... 7**

**2- CONTEXTE PARTICULIER EN MATIERE D'OUTILS..... 8**

**3- LA VISION EN MATIERE D'OUTILS EN 1989..... 9**

**31- LES OUTILS INSTITUTIONNELS..... 9**

**33- LES OUTILS TECHNIQUES ..... 10**

**34- LES OUTILS « POLITIQUES »..... 11**

**35- LES OUTILS FINANCIERS..... 11**

**36- LES OUTILS PROCEDURIELS ..... 11**

**37- CONCLUSIONS ..... 11**

## **LES INSTRUMENTS UTILISES DANS L'ACTION ENVIRONNEMENTALE**

**4- ETAT DES LIEUX ACTUELS EN MATIERE D'OUTILS..... 13**

**41- LES OUTILS D'INTEGRATION DE LA DIMENSION ENVIRONNEMENTALE ..... 13**

<a href="#">411-LA MECIE</a> .....	13
<a href="#">412- LES POLITIQUES</a> .....	14
<a href="#">413- LES OUTILS PROCEDURIELS</a> .....	15
<b><a href="#">42- LES OUTILS DE PLANIFICATION ET DE GESTION DE L'ENVIRONNEMENT</a></b> .....	<b>16</b>
<a href="#">421- LES OUTILS DE PRIORISATION ET DE CHOIX DES ZONES D'INTERVENTION</a> .....	16
<a href="#">422- LES BASES DE DONNEES ET SIG ETABLIS SUR LA BIODIVERSITE</a> .....	17
<a href="#">423-LA PLANIFICATION ECO- REGIONALE</a> .....	17
<a href="#">424- LA PLANIFICATION COMMUNALE ET LOCALE</a> .....	18
<a href="#">425- LE ZONAGE DU DOMAINE FORESTIER</a> .....	20
<b><a href="#">43- LES SYSTEMES DE SUIVI EVALUATION</a></b> .....	<b>21</b>
<a href="#">431-LES OUTILS SATELLITAIRES</a> .....	21
<a href="#">432-LA GESTION DE L'INFORMATION</a> .....	22
<b><a href="#">44- LES OUTILS STRATEGIQUES</a></b> .....	<b>22</b>
<a href="#">441- LES OUTILS INSTITUTIONNELS</a> .....	22
<a href="#">442- LES OUTILS LEGISLATIFS</a> .....	25
<b><a href="#">45- LES THEMES EMERGEANTS</a></b> .....	<b>26</b>
<b><a href="#">46- LES OUTILS RELATIONNELS</a></b> .....	<b>27</b>
<a href="#">461- LES BDF</a> .....	27
<a href="#">A - Rôles et influence</a> .....	27
<a href="#">B- Les chefs de projets</a> .....	28
<a href="#">C- Les pratiques des BdF</a> .....	29
<a href="#">D- Les projets</a> .....	29
<a href="#">462- LES RELATIONS MALGACHO- MALGACHES</a> .....	30
<a href="#">A- Généralités</a> .....	30
<a href="#">B- Le mode de fonctionnement relationnel</a> .....	30
<a href="#">463- LES RELATIONS BAILLEUR-BAILLEUR</a> .....	31
<a href="#">464-LES RELATIONS ETAT/ SECTEUR PRIVE/ SOCIETE CIVILE</a> .....	31
<a href="#">A-Généralités</a> .....	31
<a href="#">B-Mode de fonctionnement</a> .....	31
<b><a href="#">47- RECAPITULATION GENERALE</a></b> .....	<b>32</b>

## **QUELLES NOUVELLES VISIONS?!?!**

### **5-QUE COMPRENDRE : LA DEMARCHE INTELLECTUELLE..... 33**

<b><a href="#">51- LE TRINOME HOMME- TERRE - ENVIRONNEMENT</a></b> .....	<b>33</b>
<b><a href="#">52- LA PLACE DE L'ENVIRONNEMENT DANS LA MARCHÉ VERS LE DEVELOPPEMENT</a></b> .....	<b>34</b>
<b><a href="#">53- LA PLACE DE LA CULTURE DANS LE DEVELOPPEMENT</a></b> .....	<b>34</b>
<b><a href="#">54- LE DROIT A LA DIFFERENCE ET L'ASPIRATION A LA RESSEMBLANCE</a></b> .....	<b>35</b>
<b><a href="#">55- LES LACUNES COLLECTIVE DU PAE SUR LE VOLET EFS/COMMUNICATION</a></b> .....	<b>35</b>
<b><a href="#">56- LA SUBSTITUTION INSTITUTIONNELLE</a></b> .....	<b>36</b>
<a href="#">561- LA MISE A L'ECART DE L'ADMINISTRATION</a> .....	36
<a href="#">562- LE DESEQUILIBRE PROJET/ADMINISTRATION</a> .....	37

### **6- LES PRINCIPES DEVANT SOUS TENDRE LA MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS ..... 37**

<b><a href="#">61- LA VRAIE DECENTRALISATION</a></b> .....	<b>37</b>
<b><a href="#">62- LA REHABILITATION DE L'ADMINISTRATION DANS SON ROLE INSTITUTIONNEL</a></b> .....	<b>37</b>
<b><a href="#">63- LA REDUCTION DES DESEQUILIBRES</a></b> .....	<b>38</b>
<a href="#">631- ENTRE DEVELOPPEMENT ET CONSERVATION</a> .....	38
<a href="#">632- LE DESEQUILIBRE DU PARTAGE DU DEVELOPPEMENT</a> .....	38

<a href="#">A- Sur le plan social</a> .....	38
<a href="#">B- Sur le plan spatial</a> .....	39
<a href="#">C- Saupoudrage ou intensification/ intégration: le dilemme</a> .....	39
<a href="#">633- ENTRE ADMINISTRATION ET PROJET</a> .....	39
<a href="#">634- ENTRE BDF ET PARTENAIRES NATIONAUX</a> .....	40
<b><u>7- L'APPROCHE DES PROBLEMES</u></b> .....	<b>40</b>
<b><u>71- LA TRIPTYQUE DOLLAR /TEMPS /QUANTITE</u></b> .....	<b>40</b>
<a href="#">711- L'APPROCHE PROJET</a> .....	40
<a href="#">712- LA NOTION DE TEMPS DANS UN CYCLE DE PROJET</a> .....	41
<a href="#">713- LA NOTION DE TEMPS SUR LE TERRAIN</a> .....	41
<a href="#">714- LA NOTION DE MATURATION ET D'APPROPRIATION</a> .....	41
<b><u>72- LES LACUNES DE CIRCULATION BOTTOM-TOP DES INFORMATIONS ET DES ASPIRATIONS</u></b> .....	<b>42</b>
<b><u>73- LE PROBLEME DE POPULATION</u></b> .....	<b>43</b>
<b><u>74- LE PROBLEME FONCIER</u></b> .....	<b>43</b>
<b><u>75- LES OPPORTUNITES DES PROVINCES AUTONOMES</u></b> .....	<b>43</b>
<b><u>8- LES NOUVEAUX OUTILS</u></b> .....	<b>44</b>
<b><u>81- LES OUTILS ECONOMIQUES</u></b> .....	<b>44</b>
<a href="#">811- LES ECOTAXES</a> .....	44
<a href="#">812- LA VALORISATION DES RNR</a> .....	44
<a href="#">813- LES REVENUS DU DEBOISEMENT : LE PRIX DE LA CONSERVATION</a> .....	45
<b><u>82- LE REBOISEMENT : REPOSE AUX LACUNES ET LIMITES DES OBJECTIFS DE PRESERVATION/CONSERVATION</u></b> .....	<b>46</b>
<b><u>9- LES CONDITIONS DE REUSSITE</u></b> .....	<b>48</b>
<b><u>91- LA CLARIFICATION INSTITUTIONNELLE</u></b> .....	<b>48</b>
<b><u>92- LE RETABLISSEMENT DES GRANDS EQUILIBRES</u></b> .....	<b>48</b>
<a href="#">921- LE REEQUILIBRAGE DEVELOPPEMENT/ CONSERVATION</a> .....	48
<a href="#">922- LE PARTAGE EQUITABLE DU DEVELOPPEMENT</a> .....	48
<a href="#">923- LE REEQUILIBRAGE PRIVE/ADMINISTRATION</a> .....	49
<a href="#">924- LE REEQUILIBRAGE BDF ET PARTENAIRES LOCAUX :L'INSTAURATION D'UN REEL PARTENARIAT</a> ...	49
<b><u>93- LES EVALUATIONS ECONOMIQUES DES POLITIQUES ET PROJETS ENVIRONNEMENTAUX</u></b> .....	<b>50</b>
<b><u>94- L'IMPLICATION DU SECTEUR PRIVE</u></b> .....	<b>50</b>
<b><u>95- LA PROMOTION DU MOUVEMENT ASSOCIATIF</u></b> .....	<b>50</b>
<b><u>96- LA PLANIFICATION DECENTRALISEE, LA COORDINATION ET L'ARBITRAGE</u></b> .....	<b>51</b>
<a href="#">961- LA PLANIFICATION DECENTRALISEE : LA PARTICIPATION</a> .....	51
<a href="#">962-LA COORDINATION</a> .....	51
<a href="#">963- L'ARBITRAGE</a> .....	52
<b><u>97- L'EDUCATION, LA SENSIBILISATION, LA FORMATION ET LA COMMUNICATION</u></b> .....	<b>52</b>
<b><u>98- LA BONNE GOUVERNANCE</u></b> .....	<b>52</b>

## **CONCLUSIONS**

## **ANNEXES**

### **1- Etude comparative sur le rendement d'un ha de manioc et un ha de reboisement**

- 2- Le coût d'un ha d'arbres fruitiers**
- 3- La Charte de l'Environnement malgache (résumé)**
- 4- Lien entre déforestation et croissance économique.**



annexe 4

Figure 1. Brazil: Economic growth and Amazon deforestation, 1977/88-1998

