

Introduction

La formulation du titre de ce volet dans les termes de référence est « Analyse des stratégies de renforcement des capacités requises pour la conservation de la biodiversité. »

La question qui peut se poser est la limite du champ de l'étude : le travail doit-il être vu sous l'angle uniquement de la conservation ?

Le PE1 avait déjà le souci d'intégrer le développement à la conservation. La fin du PE1 avait montré la nécessité de renforcer cette intégration qui a été confirmée dans le PE2.

C'est ce cadre élargi qui sert de toile de fond à l'étude.

Le thème affecté à ce volet a sa spécificité qui est le développement des capacités.

Cependant, des liens le relient aux autres thèmes, notamment celui de la gouvernance qui influence fortement le style de management de toute entité, et par conséquent la gestion des ressources humaines et les stratégies de développement des capacités.

C'est pourquoi, et bien que l'intégration et la consolidation des résultats des différents volets soient prévus pour une phase ultérieure, il était inévitable -et non souhaitable car appauvrissant pour l'analyse - de faire référence aux autres thèmes impactant le développement des capacités.

Par ailleurs, le temps imparti n'a pas permis une recherche documentaire exhaustive, ni même une analyse réellement approfondie des documents disponibles.

Le contenu actuel de ce travail repose donc beaucoup sur les informations déjà acquises par la consultante tout au long de ces dix dernières années, sur l'exploitation des entretiens, et sur le travail en équipe sur le terrain à Fort-Dauphin.

Rappel des objectifs spécifiques et des sous-thèmes

Les objectifs spécifiques suivants ont été assignés à ce thème :

Apporter une contribution significative dans la réponse aux questions suivantes :

- quelles sont les forces et les faiblesses du passé?
- quels sont les besoins actuels et les besoins projetés?
- quelles sont les perspectives et les options stratégiques pour un développement optimal des ressources humaines et des capacités dont on aura besoin pour la conservation de la biodiversité?
- quelles sont alors les conditions qui s'y rattachent?

Deux sous-thèmes sont spécifiquement indiqués dans les TDR.

Sous-thème 1 : quelles sont les forces et les faiblesses des réalisations du passé dans le domaine de la formation en matière de conservation de la biodiversité, notamment en termes d'adéquation entre les besoins et les programmes élaborés (type, nombre, durée...)

Sous-thème 2 : quels sont les besoins actuels en développement des ressources humaines? Quelles ont les plus grandes lacunes dans la disponibilité des ressources humaines requises? Les leçons à tirer.

Méthodologie

Afin d'atteindre les objectifs fixés, le travail a été organisé en 5 étapes comportant chacune des activités précises.

Première étape : approfondissement de la connaissance de l'historique du PAE en matière de développement des capacités

Activités :

- recherche et analyse documentaire
- préparation des entretiens (liste des personnes à rencontrer, questions clé à poser)
- réalisation des entretiens.

Points clé des premières interviews :

- **Comment s'est fait l'identification des besoins en développement des capacités depuis le début du PAE ? quelle(s) stratégie(s), les différents moments où cette identification a été faite, la/les méthode(s) utilisée(s)**
- **Quels ont été les besoins identifiés ?**
- **Quels programmes et activités de développement des capacités ont été mis en place et réalisés ?**
- **Y a-t-il eu une évaluation de leur qualité et de leurs impacts ?**

Le contenu de chaque entretien et les résultats de l'analyse documentaire ont servi à moduler les questions pour les entretiens suivants.

Deuxième étape : premiers diagnostics

- forces et faiblesses du passé
- pourquoi
- début d'identification des besoins.

Troisième étape : approfondissement du diagnostic

- Activités :
- suite de la recherche et de l'analyse documentaire
- suite des entretiens
- descente sur terrain
- analyse des données récoltées

Quatrième étape : identification des grandes préoccupations (issues)

Cinquième étape : propositions

- perspectives et options stratégiques
- identification des besoins reliés aux grandes préoccupations
- pistes de réflexion en vue de l'élaboration de mécanismes à mettre en place pour une identification systématique des besoins à moyen et à long terme.

I. Stratégies, caractéristiques, résultats, impacts

Il s'agit dans cette partie de faire « l'état des lieux » des stratégies, de ce qui a caractérisé la façon dont le développement des capacités a été mené dans le passé, des formations programmées, des résultats obtenus, et des impacts de ces résultats par rapport à la conservation liée au développement.

I.1. Stratégies

Lors de la préparation du PE1, une composante chargée de la formation avait été prévue, mais son financement qui devait être assuré par la BAD n'a pu être réalisé, les démarches pour concrétiser l'accord n'ayant pas été faites dans les temps du fait des événements politiques survenus au début des années 90 à Madagascar.

L'entité qui aurait pu la développer n'existant pas, il n'y a pas eu de stratégie d'ensemble pour le développement des capacités depuis le début du PAE.

Il n'y a pas eu non plus de stratégie de développement des ressources humaines à l'intérieur de chacune des AGEX et composantes. Par exemple, l'identification des besoins au sein de l'ANGAP faite en 1992 avait été limitée au recueil des besoins formulés par le personnel, sans rapprochement avec des descriptions de postes précises, et sans projection sur le futur.

La gestion des ressources humaines semble en général avoir été limitée à une gestion administrative du personnel, et le développement des capacités a été fait au coup le coup, suivant les opportunités qui se sont offertes ou sur le tas.

Il est regrettable que la démarche initiée dès fin 89 pour une identification des besoins en ressources humaines à long terme pour le secteur forestier malgache (cf. bibliographie en annexe) n'ait pas été capitalisée et étendue à tous les autres secteurs pendant le PAE. Toutes les parties concernées par le secteur avaient participé à l'élaboration d'un document validé ensuite dans un atelier, selon une démarche participative innovante pour l'époque.

Ce n'est que tout récemment que la réflexion sur ce sujet a repris, toujours pour le secteur forestier, sur l'initiative de l'ESSA Forêt qui a constitué un groupe de travail incluant des cadres du ministère. (Cf. Politique de formation forestière et plan d'actions, septembre 2000, cité dans la bibliographie en annexe) Ce document qui est encore un draft présente notamment les bases d'une politique de formation forestière, les axes stratégiques et les objectifs, et un draft de plan d'action pour le court et le moyen terme. Le draft de plan d'action prévoit de faire l'identification des acquis et des besoins en formation encore à satisfaire par région.

Outre l'absence d'une entité spécifiquement responsable, la difficulté de développer une approche stratégique pour la gestion des capacités s'explique par le fait que, lors de la préparation du PE1, Madagascar était véritablement pionnier, et il n'existait pas de références ou d'exemples extérieurs en la matière.

Il était difficile, de ce fait, d'avoir dès le départ une vision à long terme des besoins en capacités à développer, en dehors des besoins immédiats liés à la cartographie et à l'inventaire de la biodiversité.

La question peut d'ailleurs se poser de savoir si une vision à long terme de l'après PAE et partagé par tous les acteurs existe aujourd'hui.

Par ailleurs, l'approche PCDI favorisait le cloisonnement de la vision par le champ spatial limité de chaque projet.. Cette limite spatiale ne favorisait pas l'appréhension globale des problématiques, des actions à mener, et donc des capacités à développer.

L'idée d'une composante chargée de la gestion plus stratégique des besoins en capacités n'a cependant pas été reprise pendant la préparation du PE2, malgré le passage à une approche écorégionale moins cloisonnée que l'approche PCDI.

Pendant le PE1 on avait eu besoin d'utiliser de nouvelles technologies : images satellites, gestion de l'information, et des concepts comme la planification et le suivi-évaluation.

Les fonctionnaires nationaux ne maîtrisaient pas ces outils, d'où le besoin d'un centre de formation et la création de CFSIGE fin 1995, non comme AGEX, mais comme un centre de formation hors PAE financé par la coopération française.

Le constat de la faiblesse de l'IEC pendant le PE1 a amené à confier l'Education/Formation au CFSIGE qui devient AGEX en 1996.

Cette transformation du CFSIGE en AGEX au début du PE2 semblait devoir combler, au moins en partie, l'absence d'une composante chargée de la gestion stratégique des besoins en capacités.

Mais le CFSIGE était chargé d'une double mission : sa mission initiale orientée vers des formations diplômantes et sa nouvelle mission d'AGEX pour l'éducation environnementale. C'est sa mission initiale qui a été davantage développée.

La mission du CFSIGE en tant qu'AGEX n'était pas claire : s'agissait-il

- **de compiler les besoins exprimés ?**
- **de coordonner les programmes de formation des AGEX ?**
- **d'entreprendre une analyse stratégique des besoins ?**
- **de réaliser les formations demandées ?**

Le répertoire des besoins et des formateurs récemment produit par le CFSIGE est limité à une compilation des besoins exprimés au moyen d'un questionnaire, sans analyse de leur pertinence.

De plus, ce premier effort de rassembler les besoins a été fait après la programmation et la réalisation des activités de formation du CFSIGE au lieu de les précéder.

Le CFE de mars 2001 a décidé de ne plus faire figurer le CFSIGE parmi les AGEX du programme environnemental. Actuellement le CFSIGE est prestataire de services hors PAE en matière d'environnement et de SIG.

Les faiblesses de la gestion des besoins en capacités pendant le PE1 sont ainsi reproduites actuellement pendant le PE2 (cf. plus bas en II.3. faiblesses communes aux deux programmes)

I.2. Caractéristiques du développement des capacités depuis le début du PAE

Les caractéristiques suivantes ont marqué le développement des capacités depuis le début du PAE jusqu'à présent :

- absence d'une gestion stratégique des besoins et des réalisations
- affectation de la plus grande partie des ressources aux formations en faveur des sièges de toutes les institutions du PAE
- insuffisance des formations pouvant développer des compétences stratégiques comme la gestion au sens large du terme par exemple, l'accent ayant été mis sur les formations techniques
- inexistence d'un système de suivi-évaluation des formations réalisées, que ce soit au sein des AGEX et composantes ou pour les autres bénéficiaires
- très peu de formations universitaires dans les domaines nouveaux jusqu'en octobre 2000 où des filières nouvelles ont été créées à Antananarivo et dans les provinces (cf. plus loin dans la partie II.2.)

I.3. Résultats

Malgré ces faiblesses, des transferts notables de compétences techniques ont été cependant réalisés pendant le PE1 et le PE2.

Parmi les plus importants on peut citer :

- la formation des techniciens du FTM
- le transfert pendant le PE1 de compétences techniques par des formations courtes en gestion et une formation sur le tas aux futurs directeurs de parcs (Il est reconnu par tout le monde que cette formation sur le tas n'est pas suffisante, mais c'est tout de même un résultat important)
- la formation des ONGs en matière d'étude d'impact environnemental (EIE) et en matière de développement institutionnel (pour lequel on a créé le Programme LOVA), bien que les résultats sur ce deuxième point soient jugés insuffisants par les projets et programmes qui ont travaillé avec ces ONGs
- le transfert de compétences en matière de suivi-évaluation qui était un domaine nouveau pour les techniciens nationaux, à travers l'élaboration des manuels de procédures de suivi-évaluation pour le PE2
- la maîtrise généralisée de l'informatique

- la formation-action sur le terrain pendant le développement des approches vis-à-vis des populations riveraines des aires protégées
- Les formations sur des techniques améliorées de production agricole et d'élevage pour les communautés des zones périphériques des aires protégées
- Le début de formation dans des techniques de transformation/valorisation des ressources naturelles (bûcheronnage et carbonisation) pour les villageois travaillant dans le cadre d'un plan d'aménagement forestier (Exemples de Fanjahira et de Farafara, même si dans ce dernier cas la formation n'a pas encore pu être appliquée pour des raisons d'enclavement et d'absence de fonds de roulement.)
- Le début de formation des villageois dans les coupes sélectives et la conduite des coupes, en vue de la gestion durable des ressources naturelles dont ils disposent.
- La maîtrise de la taxonomie par les chercheurs malgaches, constatée lors de la réunion des taxonomistes en juin 2001 à Mantasoa.

1.4. Impacts de ces résultats

L'absence d'analyse des besoins, de stratégie de développement des ressources humaines et de système de suivi-évaluation mentionnée ci-dessus fait qu'il est aujourd'hui extrêmement difficile d'évaluer avec précision les impacts des formations, d'autant que le type de formations dispensées et le nombre de formés¹, ne constituent qu'une partie des indicateurs.

Une évaluation indirecte de l'impact de ces transferts de compétences peut être faite par la réduction sensible du nombre des postes d'assistants techniques après le PE1, notamment au niveau des aires protégées où ce nombre est actuellement réduit au tiers de ce qu'il était pendant le PE1.

Mais le suivi systématique de l'impact des formations en termes d'amélioration des compétences et/ou par rapport à une évolution dans les fonctions exercées reste à faire de façon systématique dans toutes les entités du PAE.

L'absence de stratégie de formation et de plans de formation – celui de l'ANGAP élaboré en 1998 n'est pas encore en vigueur- ne permet pas non plus de faire leur rapprochement avec les formations dispensées, notamment les formations à l'extérieur et les formations académiques, et d'analyser leur adéquation par rapport aux besoins.

Ainsi par exemple, l'évaluation des DESS dispensés par le CFSIGE est faite sur le plan pédagogique par des évaluateurs de l'Université de l'Océan Indien, mais pas encore par les utilisateurs des formés sur le plan de leur contenu.

¹ Ces données n'étaient pas rassemblées au début de ce travail. Les recherches sont encore en cours au moment de la livraison de ce rapport.

II. Forces et faiblesses du PE1 et du PE2 ²

Afin d'identifier les principales forces et faiblesses en matière de développement des capacités des deux programmes environnementaux mis en œuvre, les critères pour les sélectionner ont été les suivants :

- leurs liens avec la possibilité de disposer à moyen et long terme, en qualité et en quantité, des capacités nécessaires à la conservation liée au développement, suivant les stratégies adoptées
- leurs liens avec les grandes préoccupations identifiées lors des entretiens. (Cf. plus loin en IV.2. les grandes préoccupations et les défis.) On entend par grandes préoccupations les grands soucis par rapport à des problèmes ou des difficultés considérées comme majeurs
- liens avec les forces et faiblesses des stratégies de conservation de la biodiversité dans et hors des aires protégées

II.1. Principales forces du PE1 :

- apports des assistants techniques qui ont permis un transfert de capacités techniques et/ou scientifiques vers les cadres nationaux (cf. I.3. plus haut)
- existence de ressources financières, notamment à l'USAID, ayant donné accès à des formations extérieures de longue et de courte durée. (La liste de ces formations et celles des bénéficiaires est encore en cours d'établissement)
- caractère de formation-action des activités sur le terrain. La formation-action permet en effet soit de se former sur le tas (apprentissage par l'expérience), soit d'identifier au fur et à mesure des actions menées des besoins en formation qui n'avaient pas pu être identifiés au préalable. Dans les deux cas, les développements de capacités réalisés sont souvent réalistes.

² Les tableaux présentant de façon détaillée les forces et les faiblesses telles qu'elles ont été exprimées par les personnes interviewées figurent en annexe

II.2. Principales forces du PE2 :

- développement de processus nouveaux ayant fait émerger de nouvelles compétences acquises par la formation-action (cas d'AGERAS par exemple)
- création de nouvelles filières universitaires en rapport avec l'environnement à Antananarivo et dans les provinces. Ces filières sont présentées dans le tableau ci-après.

Centre de formation	Formation offerte
CFSIGE	1- DESS Contenu : SIG, EIE (depuis octobre 2000) Formation de formateurs et de décideurs (techniciens des ministères essentiellement) La réalisation du DESS en EIE a été confiée par l'Université de l'Océan Indien au CFSIGE en partenariat avec l'Université de Bordeaux. La même formation se fait à La Réunion et à Maurice.
IMATEP Université d'Antananarivo	2- Formations de courte durée Formation en programmation 1- Droit de l'Environnement (depuis octobre 2000) 2- En gestation à la Faculté des Sciences : Conservation et Gestion des Ressources Naturelles. But : donner une formation professionnalisante plus courte que le cursus DEA-Doctorat pour fournir des intervenants en appui aux ONGs sur le terrain
Université de Toamasina	Maîtrise en Gestion des Ressources Naturelles (depuis octobre 2000, formation payante : 2 500 000 fmg/étudiant) Licence +1 an pour toutes les filières (géographie, sciences, lettres) pour que l'environnement ne soit pas rattaché à une seule filière.
Université de Fianarantsoa	Bac +2 Institut des Sciences et Techniques de l'Environnement (depuis octobre 1998) But : appui aux ONGs sur le terrain
Antsiranana	IST rattaché à l'IST de Tananarive, même but que celui de Fianarantsoa

II.3. Principales faiblesses communes aux deux programmes environnementaux :

- absence d'une entité chargée de la gestion stratégique des besoins pour l'ensemble du PAE, et pour l'après PAE.

La question peut se poser de l'utilité ou non de mettre en place une entité à part pour exercer cette fonction de gestion stratégique des besoins.

Ce qui rendrait utile l'existence d'une entité à part, ce sont les actions à mener qui seront multiples et exigeront de la disponibilité en temps ainsi que des moyens spécifiques :

- **faire comprendre à tous les acteurs du PAE l'importance de la gestion stratégique des besoins, et l'importance de la méthode de gestion des ressources humaines que cela exigera des AGEX, composantes et autres programmes liés au PAE. En effet, la gestion des ressources humaines dynamique, rigoureuse, et tournée vers le futur en est à ces débuts à Madagascar, et ne commence encore à se pratiquer que dans certaines entreprises privées. Il s'agira donc d'introduire cette nouvelle culture au sein du PAE.**
- **assister les AGEX, composantes et autres programmes liés au PAE dans la mise en place des organisations, des outils et des compétences nécessaires à cette nouvelle gestion de leurs ressources humaines.**
- **collecter tous les besoins exprimés à tous les niveaux, y compris ceux des communautés de base, les analyser par rapport aux stratégies déjà définies ou qui seront définies, dégager les besoins prioritaires à court, moyen et long terme.**

On aurait pu envisager de confier cette fonction à un comité qui serait composé des responsables de la formation des AGEX et des ministères. Mais de tels responsables n'existent pas toujours dans ces institutions d'une part, et leur disponibilité n'est pas assurée, comme le montre les difficultés de fonctionnement des commissions, comités, groupes de travail existants d'autre part.

L'expérience vécue montre que cette fonction n'a pas été exercée, en partie parce qu'aucune entité n'avait été désignée pour le faire, même si d'autres raisons, comme par exemple l'absence de stratégies claires pour la conservation de la biodiversité hors des aires protégées, explique aussi cette lacune.

Bien que l'orientation prise par le CFE de mars 2001 ait été de réduire le nombre des AGEX et composantes du programme environnemental, si l'on veut assurer que la dimension environnementale soit durablement prise en compte dans les programmes de développement de Madagascar la gestion des capacités nécessaires à cette fin devrait être considérée comme une grande priorité et bénéficier d'un traitement spécial.

- déséquilibre trop grand entre les ressources affectées à la formation des institutions situées au niveau centrale et celles affectées aux entités périphériques
- possibilité d'utiliser l'octroi des formations pour asseoir un pouvoir institutionnel et/ou personnel, en l'absence de règles pour leur attribution
- absence d'un système de suivi-évaluation des formations

- faiblesse de la capitalisation des formations et des expériences dans et hors PAE.

Il y a très peu d'échanges d'informations et d'expériences entre les AGEX, les composantes, les programmes et les projets liés au PAE. Par exemple, l'expérience acquise par AGERAS pour catalyser la mise en place et l'opérationnalité des structures paysannes ou celle du Programme LDI avec les socio-organisateur en contact avec les villageois et le profil requis pour être socio-organisateur, ne sont pas encore capitalisées dans le projet CAF.

Ce manque d'échanges était déjà mentionné dans les leçons tirées du PE1, bien que des voyages d'études aient été alors organisés pour les agents des PCDI et pour quelques représentants de communautés riveraines. Ces voyages d'études ont été arrêtés pendant le PE2, illustrant bien la difficulté de trouver un financement pour des activités inter-entités pour le développement des capacités, en l'absence d'une stratégie d'ensemble.

Cette faiblesse montre la nécessité de renforcer les outils d'aide à la décision des dirigeants du PAE, et de réfléchir à comment parvenir à réellement traduire les leçons apprises dans les améliorations des stratégies.

II.4. Faiblesse particulière au PE2:

- arrêt des financements pour les bourses de formations extérieures, dont certaines avaient eu, selon des personnes interviewées, des impacts positifs immédiats pendant le PE1, comme par exemple d'avoir permis à des nationaux d'avoir accès à des formations universitaires de troisième cycle dans des universités étrangères renommées, dans des domaines relatifs à l'environnement.

Ces formations universitaires, notamment pour les futurs Enseignants-Chercheurs, sont très importantes pour l'avenir de l'enseignement et de la recherche en relation avec l'environnement à Madagascar, la réhabilitation de l'enseignement supérieur et du système éducatif en général nécessitant un effort à très long terme.

Bien que la pertinence des formations à l'extérieur doive dans l'avenir être mieux recoupée par une stratégie d'ensemble qui est à élaborer, le principe des bourses devrait être repris.

III. Perspectives

A la lumière des entretiens, il est apparu des nuances différentes dans le sens donné par les uns et les autres au développement des capacités.

Aussi, avant d'aller plus loin, il nous a paru utile de clarifier ce qu'il faudrait entendre par « développer les capacités. »

III.1. Le développement des capacités, c'est quoi ?

Pour l'une des personnes interviewées le développement des capacités, c'est :

« l'acquisition de connaissances, l'amélioration de l'environnement organisationnel , l'amélioration de l'environnement institutionnel , permettant peut-être d'identifier des problèmes communs. Cela implique qu'il n'y ait pas de développement des capacités en vase clos, et qu'il y ait une anticipation des besoins.»

Pour éviter de tomber dans une formulation trop théorique de ce que devrait être le développement des capacités qui nous occupe, il faut faire le lien avec la finalité de tous les programmes et projets de développements qui est **la lutte contre la pauvreté**, dans laquelle le PAE doit insérer le **respect de l'environnement en vue d'une gestion durable des ressources naturelles et la conservation de la biodiversité**.

La gestion durable, communautaire, et à des fins commerciales des ressources naturelles pourrait être un des moteurs du développement rural et une stratégie de sortir les communautés de la pauvreté.

Nous capitalisons les réflexions déjà menées ces dernières années autour des capacités à développer pour vaincre la pauvreté, illustrée par cette citation que nous empruntons à la communication faite par la représentante du programme PAIQ, Madame Jocelyne Ramanantenasoa, à l'atelier sur la pauvreté en milieu urbain en juillet 2001:

« La pauvreté est un concept qui a évolué depuis 30 ans en fonction d'apports théoriques de nombreux chercheurs et la prise en compte de la réalité complexe et des aspects multidimensionnels de la pauvreté. Initialement perçu sous l'angle de la pauvreté monétaire et l'insuffisance des revenus des individus et des ménages pour assurer leurs besoins essentiels (alimentation, éducation, santé), le champ thématique de la pauvreté s'est progressivement élargi pour intégrer des notions relatives aux notions de risque, de vulnérabilité, de pénurie de capacités, de carences dans les possibilités d'expression (voicelessness) et d'accès au pouvoir (powerlessness.)»³

Si nous retenons toutes ces dimensions de la pauvreté, leurs implications élargissent d'autant le champ thématique des capacités à développer, touchant notamment celui de l'empowerment en plus des autres domaines plus classiques comme ceux du transfert de connaissances ou du transfert de technologies.

Au-delà des spécificités des programmes pour la réalisation desquels nous voulons disposer de ressources humaines adéquates, un même principe majeur doit guider le développement des capacités : **la formation doit aboutir à une plus grande autonomie de pensée, une plus grande autonomie d'initiative, une plus grande autonomie d'action.**

³ « Concepts, mesures et suivis de la pauvreté » , page 1, rapport préparé par Jacques Loup, Sandrine Mesplé-Somps et Mireille Razafindrakoto avec l'appui de Denis Cogneau, Javier Herrera, Davis Naudet et François Roubaud, mars 2000

L'application de ce principe aux communautés de base doit aboutir à une plus grande autonomie de prise de décision dans des structures endogènes, le droit et la capacité de contrôler l'accès aux ressources naturelles de leurs terroirs, la capacité d'identifier le potentiel de leurs ressources, de définir leurs propres objectifs, de mettre en place des systèmes de gestion, d'exploitation, de transformation et du marketing de ces ressources.

Le champ thématique du développement des capacités étant ainsi clarifié, quelles sont les grandes préoccupations et les grandes recommandations issues des entretiens, de l'analyse documentaire, de la mission à Fort-Dauphin, et des observations tirées de l'expérience professionnelle de la consultante chargée de ce volet ?

III.2. Les grandes préoccupations et les défis qui en découlent

Ces grandes préoccupations correspondent à des difficultés majeures ou même à de véritables menaces pour l'atteinte des objectifs du PAE.

Le sens donné ici au mot perspectives est : « qu'est-ce qui nous attend pour le futur ? C'est-à-dire quels défis allons-nous devoir relever, quelles catastrophes devons-nous éviter, ou quels succès pouvons-nous espérer pouvoir obtenir ? »

C'est pourquoi les grandes préoccupations et les défis à relever qu'elles impliquent sont traitées dans cette partie des perspectives.

Le « que faire et comment le faire » viennent après dans les recommandations.

III.2.1 Appropriation insuffisante du PAE par les gouvernants malgaches.

Ce constat est commun à toutes les personnes rencontrées.

Les raisons en seraient qu'au départ le PAE a été une initiative essentiellement internationale d'une part, et que depuis sa mise en œuvre les relations de la partie malgache avec les bailleurs n'ont pas pu évoluer vers un véritable partenariat, mais sont restées des relations entre partenaires inégaux d'autre part.

Une des causes avancée pour cette non appropriation du PAE par les nationaux serait le sentiment que les bailleurs se soucient plus des lémuriens que des humains. Mais la multiplication des activités pour l'amélioration des revenus des paysans, notamment autour des aires protégées, a beaucoup atténué ce sentiment.

Une autre cause parfois avancée serait que le PAE serait la première initiative à Madagascar en matière de protection de l'environnement.

Le temps imparti n'a pas permis une recherche exhaustive, mais il semble que des initiatives aient été prises dans le passé bien avant le PAE :

le Code des 305 Articles sous la monarchie comportait déjà des dispositions environnementales.

Pendant la période coloniale de nombreuses mesures avaient été prises pour préserver l'environnement et mieux gérer les ressources naturelles.

Pendant la Première République (1960-1976), parallèlement à un très grand effort d'investissement dans les infrastructures pour le développement rural, une grande campagne de sensibilisation contre les feux de brousse avait été menée pendant plusieurs années par le gouvernement.

Cette sensibilisation n'a plus continué de façon organisée et systématique pendant la Deuxième République, où par ailleurs la pauvreté s'est rapidement développée.

La pauvreté, le relâchement de la discipline et du civisme qui se sont renforcés pendant la Deuxième République (1976-1992) et continuent de nos jours sont certainement parmi les causes des pressions beaucoup plus fortes exercées par les paysans et les fonctionnaires corrompus sur l'environnement.

Il faut peut-être rechercher la cause initiale de l'insuffisance d'appropriation du PAE par les dirigeants nationaux dans le contexte dans lequel les bailleurs (essentiellement la Banque Mondiale) ont proposé le PAE au gouvernement malgache à la fin des années 80.

Le pays était en cessation de paiement, et le virage vers une libéralisation de l'économie avait été exigé par les bailleurs. Dans la situation de faiblesse où se trouvait le gouvernement, toute proposition des bailleurs était ressentie comme difficilement discutable. La Banque Mondiale voulait lancer et financer un PAE, on a lancé le PAE.

Pour inverser cette passivité qui était peut-être une forme de refus de quelque chose d'imposé, il aurait fallu dès le PE1 élaborer et mettre en œuvre une stratégie d'information en continu ciblant en priorité les décideurs nationaux (tous les ministres et tous les cadres dirigeants des ministères, les députés, les Présidents de Faritany, les Préfets etc.), et recommencer inlassablement après chaque changement de gouvernement ou d'élus.

Au lieu de cela, l'environnement est devenu une affaire de techniciens, et les informations réservées au même groupe d'initiés.

Les membres des différents gouvernements qui se sont succédés ces dix dernières années, et les élus, n'ont jamais été suffisamment informés pour qu'ils puissent maîtriser les enjeux d'abord, et s'organiser pour se doter de la capacité de négocier avec les bailleurs les grandes orientations décidées ensuite.

Il est difficile de s'approprier quelque chose que l'on ne connaît pas à fond, et quand on ne peut pas exercer une réelle influence sur les stratégies.

Le lien de cette préoccupation avec le thème de ce volet est que l'empowerment des nationaux est un élément important du développement des capacités.

Le grand défi qui découle de ce point est : comment garder aux bailleurs une certaine capacité de « pression » qui a amené des changements jugés positifs, comme par exemple une plus grande sensibilisation sur l'importance d'une meilleure gouvernance, tout en encourageant l'appropriation du PAE par la partie malgache ?

Le même problème se pose d'ailleurs également ou pourrait se poser dans les mêmes termes pour les relations entre les institutions centrales nationales et celles de la périphérie à tous les niveaux.

III.2.2. Disponibilité en qualité et en nombre des compétences en ressources humaines

Cette préoccupation découle du constat général parmi les personnes rencontrées, de la grande faiblesse institutionnelle que constitue pour le PAE l'absence d'une gestion stratégique des besoins en capacités.

Cette préoccupation est liée à celle portant sur la recherche de contrôle et de monopole mentionnée ci-dessous au point IV.2.3, la question pouvant se poser de savoir si l'absence d'approche stratégique des besoins en capacités, tout en étant la responsabilité des dirigeants du PAE, n'a pas aussi des liens avec cette volonté quasi générale de monopole.

Le grand défi qui découle de cette préoccupation est : comment assurer cette disponibilité permanente des capacités alors que l'horizon du temps pour le PAE n'est plus de 15 ans mais de 5 ans ?

III.2.3. La recherche systématique de contrôle

La volonté systématique de contrôler persiste, malgré le discours officiel de décentralisation et de participation, chez ceux qui détiennent un pouvoir, qu'ils soient dans des entités étatiques ou non, qu'ils soient étrangers ou nationaux.

Ce contrôle, utilisé comme un moyen privilégié de garder le pouvoir, induit un certain style de management, notamment en matière de gestion des ressources humaines : la recherche de contrôle conduit à la recherche de monopole, qui à son tour se traduit par une opposition ou une réticence au développement des capacités des autres.

Selon des interviewés, cela expliquerait par exemple l'évolution, qu'ils perçoivent comme une dérive, des AGEX et composantes en opérateurs réalisateurs, alors que leurs missions auraient dû consister au lancement d'opérations pilotes afin de consolider des processus, d'élaborer des outils, ensuite de former, et enfin de transférer ces outils.

Cette volonté de contrôle et de monopole est également génératrice d'attitudes individualistes au sein des institutions qui sont des obstacles graves au véritable renforcement des capacités de ces dernières. Ces attitudes individualistes peuvent être adoptées aussi bien par les dirigeants que par tous ceux qui ont quelque chose à monopoliser (les techniciens par exemple.) La capacité réelle d'une institution serait ainsi inférieure à la somme des capacités des individus qui la compose.

Ce point mérite toutefois de faire l'objet d'une étude pour le valider ou le contredire.

La réticence au transfert réel ou total des capacités et des outils pourrait être motivée par la crainte de cesser d'être indispensable ou de cesser de contrôler les moyens pour s'enrichir.

C'est là le dilemme bien connu de toute assistance technique, qu'elle soit dispensée par des étrangers ou par des nationaux : le bon assistant technique est celui qui prépare sa propre disparition.

Sur le point particulier du transfert des outils, développés pendant le PAE, la question a été posée pendant les interviews sur le droit ou non d'une entité conceptrice d'un outil d'avoir le monopole de son transfert.

La personne qui a soulevé ce point était fortement opposée à ce monopole.

Cette question est importante car elle pose le choix entre

- une diffusion plus large et plus rapide des outils en multipliant les vecteurs de transfert,
- et le monopole de diffusion du concepteur, peut-être plus perfectionniste, mais forcément beaucoup plus restreinte, et avec peut-être aussi la tentation de l'utiliser directement au lieu d'apprendre aux autres à s'en servir.

Le grand défi qui découle de cette grande préoccupation est : comment donner aux institutions le renforcement nécessaire à leurs fonctions sans renforcer leur contrôle sur les entités dont elles sont sensées renforcer à leur tour les capacités?

III.2.4. Capacité à moyen terme des ONGs

Une des stratégies adoptées depuis le PE2 prévoit la pérennisation de l'encadrement technique et des transferts de capacités au bénéfice des communautés villageoises par le relais des ONGs.

C'était la raison de la création du Programme LOVA (PACT/MIRAY), et de l'intérêt de l'ensemble des bailleurs pour le renforcement des capacités des ONGs.

Or, l'efficacité des ONG à assurer en continu l'information, l'encadrement et le transfert de capacités en faveur des communautés villageoises est actuellement mise en question par leurs partenaires (AGERAS, Programme LDI par exemple), ce qui a entraîné l'arrêt du Programme LOVA à la fin de l'année 2000.

Il n'y a toutefois pas eu une évaluation externe proprement dite des transferts de capacités faites par LOVA vers les ONGs. L'appréciation négative des capacités des ONGs a été faite à travers les activités qui leur ont été confiées sur le terrain par leurs partenaires. Les indicateurs de compétences des ONGs formées et encadrées par LOVA n'avaient pas été fixés, ce qui rend difficile une évaluation plus précise.

Cette question est d'autant plus cruciale, que c'est en définitive de ces communautés que dépend la gestion durable ou la destruction des ressources naturelles.

Les questions qui découlent de cette préoccupation sont celles-ci :

- la stratégie faisant reposer dans un futur proche l'encadrement et la formation continus des structures décentralisées, et notamment des communautés villageoises, par les ONGs relais est-elle sûre, vu les questions qui se posent actuellement sur l'efficacité des transferts de capacités effectués vers ces ONGs ?
- Comment mieux cerner les champs optima d'intervention des ONGs afin de pouvoir réellement compter sur leur efficacité par rapport aux missions qui pourraient être les leurs?
- Quelles entités autres que les ONGs pourraient intervenir de façon efficace et pérenne en complémentarité avec celles-ci ?

IV. Recommandations par rapport aux grandes préoccupations⁴

IV.1. Par rapport à une meilleure appropriation du PAE par les nationaux

L'établissement de relations plus égales entre les bailleurs et la partie malgache dépend, comme dans toute relation entre partenaires, des deux parties.

Sur le fond, les pistes de réflexion suivantes sont à creuser :

- pourquoi y a-t-il davantage « d'empowerment » de certains pays dans leurs relations avec les bailleurs?
- Quels changements du contexte national et du mode de fonctionnement des bailleurs amèneraient une toile de fond plus propice à des relations plus équilibrées ?
- Et quelles capacités seraient à développer pour la partie malgache pour instaurer ce type de relations ?

Pourquoi certains pays ont davantage d'empowerment dans leurs relations avec les bailleurs

L'empowerment est fonction à la fois du degré de dépendance et de la capacité de proposition et de négociation de la partie malgache.

Pour abaisser le degré de dépendance, l'Etat malgache devra mettre à profit l'effacement de ses dettes pour des investissements favorisant les secteurs productifs afin de générer rapidement des ressources pour le financement des secteurs sociaux.

Pour développer une capacité plus forte de proposition et de négociation, les décideurs politiques (gouvernement central et gouvernements provinciaux, les assemblées nationales et provinciales) devront mieux valoriser et prendre en compte les analyses et les propositions des techniciens nationaux chez qui se trouvent de réelles compétences.

⁴ Les tableaux présentant de façon détaillée toutes les propositions émises par les personnes interviewées sont présentés en annexe

Cela suppose

- que chacune de ces entités publiques consultent davantage les techniciens nationaux (fonctionnaires ou personnes ressources extérieures),
- que chaque entité de portée nationale et provinciale s'organise pour disposer d'outils d'aide à la décision (études, banque de données),
- et que ces entités publiques se concertent pour définir ensemble les visions et les stratégies de Madagascar et non pas les stratégies de leurs entités respectives.

Changements souhaitables dans le contexte national et dans le mode de fonctionnement des bailleurs

Les éléments de réponse à la première question plus haut peuvent être repris pour ce deuxième point pour la partie malgache.

S'agissant des bailleurs et de leur mode de fonctionnement, il est apparu dans les entretiens un fort souhait de voir, nous citons, « les bailleurs changer certaines de leurs pratiques. » Est en particulier citée comme une pratique des bailleurs particulièrement mauvaise, la recherche systématique de résultats importants, quantifiables et mesurables, dans l'échelle de temps d'un programme, faisant ainsi, nous citons, « de la réflexion stratégique un luxe. »

Les responsables nationaux, qu'ils soient dans des institutions étatiques ou non, considèrent cette pression exercée par les bailleurs pour obtenir des résultats à mettre à tout prix dans leurs statistiques comme une des raisons importantes de leur dé-responsabilisation et de leur démotivation, leurs arguments étant balayés par la contrainte de résultats rapides et montrables.

Dans le même souci, et s'agissant plus spécifiquement du développement des capacités, tant des ONGs que des associations villageoises, les différents intervenants recommandent la formation intégrée aux actions menées par les bénéficiaires, et non un développement de capacité fixé à priori et de façon théorique.

Cette approche de formation-action est cependant en contradiction avec l'échelle de temps d'un programme ou d'un projet, car elle préconise de mettre le gros des efforts de renforcement des capacités non pas au début du programme, mais quand les besoins des bénéficiaires émergent des actions effectivement menées, c'est-à-dire souvent à la fin du programme ou après sa clôture.

Capacités à développer chez les nationaux en vue d'une plus grande appropriation du PAE

Il est urgent de renforcer les capacités des nationaux dans l'élaboration d'outils d'aide aux décisions stratégiques (collecte et traitement de données, suivi-évaluation, diffusion rapide des informations etc.) afin d'augmenter la capacité de proposition et de négociation de la partie malgache.

Cependant l'existence des outils doit être accompagnée de la volonté politique d'utiliser les produits fournis par ces outils.

IV.2. Par rapport à l'absence d'une approche stratégique de la gestion des besoins en capacités

IV.2.1. Recommandations

A. La création d'une composante chargée de la gestion stratégique des besoins en capacités pour le PE3 et après, est fortement recommandée et urgente.

Nous entendons ici par gestion stratégique des capacités : assurer que l'on disposera en qualité, en quantité, à temps, et en fonction des stratégies développées, des capacités nécessaires pour intégrer la dimension environnementale dans le développement économique.

La mission de cette composante serait

- de catalyser et de coordonner ce travail d'identification des capacités à développer prioritairement dans une vision à long terme
- de faciliter la réalisation
- de rassembler les éléments de suivi-évaluation en vue des ajustements éventuels.

Où devrait se faire la réflexion stratégique en vue de préparer sa mise en place?

Un comité des ressources humaines des AGEX pourrait en être chargé.

Mais la difficulté est que leur gestion des ressources humaines est souvent réduite à la gestion administrative du personnel. Certaines AGEX n'ont pas de responsables spécifiques des ressources humaines.

B. Une réflexion approfondie sur ce sujet n'étant pas encore initiée, elle devrait faire partie des thèmes préparatoires du PE3.

C. Afin de garantir la disponibilité en qualité et en nombre des compétences nécessaires à l'intégration de la dimension environnementale dans les programmes de développement, l'USAID devrait peut-être considérer de s'engager fortement dans la formation à Madagascar.

IV.2.2. Conditions d'efficacité de la composante à créer

Plusieurs conditions sont à remplir pour assurer l'efficacité de cette composante.

A. Pour que cette composante puisse fonctionner efficacement, il sera nécessaire dans une première étape de mettre en place dans chaque AGEX, composante, et autres entités liées au PAE, un système de gestion dynamique des ressources humaines, avec un responsable qui sera l'interface de cette composante.

B. Une autre condition de réussite de cette composante sera de pouvoir caler son travail sur une vision claire et commune de

- ce qui doit être spécifiquement fait pour généraliser le réflexe environnemental,
- et pour cela qui doit faire quoi aux niveaux de l'Etat central, des provinces autonomes, des régions ou des espaces inter-communaux, des communes, des communautés de base.

Pour concrétiser ce propos, nous présentons ci-après quelques exemples non exhaustifs de qui pourrait faire quoi à chaque niveau.

Au niveau de l'Etat central :

- développer les politiques encore manquantes
- élaborer les textes et/ou les outils pour les instrumenter
- assurer le suivi de leur application
- ajuster les politiques
- définir et suivre les besoins en ressources humaines aux institutions centrales de l'Etat et veiller à leur disponibilité.

Au niveau des provinces autonomes :

- mettre en place de structures provinciales de concertation ;
- développer des politiques provinciales de développement et d'aménagement du territoire intégrant les considérations environnementales et les politiques nationales ; élaborer des textes et/ou outils pour les instrumenter ;
- assurer le suivi de leur application
- ajuster les politiques
- définir et suivre les besoins en ressources humaines et veiller à leur disponibilité.

Au niveau des régions ou des espaces inter-communaux

- en plus des points indiqués pour les provinces,
- consolider les structures de concertation ;
- maîtriser les filières commerciales
- maîtriser la gestion transférée des ressources naturelles. (Les structures communautaires de base doivent maîtriser la gestion de leurs ressources. Mais il est aussi parfois nécessaire pour maîtriser une filière commerciale que plusieurs communes rurales travaillent ensemble (convenir de prix communs, organiser le transport des produits, etc.)
- définir et suivre les besoins en ressources humaines nécessaires et veiller à leur disponibilité. Un pool de compétences pourrait être développé à ce niveau pour assurer une partie des transferts de capacités techniques au niveau des communes et des villages.
Exemple : un groupe de 8 communes rurales organisées autour de la commune urbaine d'Ambositra se sont concertées pour identifier ensemble les encadrements et les appuis techniques dont elles avaient besoins en fonction de leurs activités actuelles et des activités potentielles à développer dans leur mini-région. Certaines entités d'appui existaient déjà à Ambositra (services déconcentrés des ministères, ONGs, institutions financières), mais d'autres étaient souhaités. Le but était de rassembler à Ambositra tous les techniciens voulus qui seraient au service communs des 8 communes rurales environnantes.

Au niveau des communes

- en plus des points indiqués pour les régions,
- consolider les structures paysannes afin qu'elles deviennent les structures d'encadrement pérennes, car elles sont les vraies structures endogènes et légitimes du monde paysan. Ces structures paysannes devraient être les cibles privilégiées des transferts de capacités pour une émergence réelle et à grande échelle de comportements plus respectueux de l'environnement. Ces structures pourraient assurer une partie des transferts de capacités techniques vers leurs communautés, ce qui contribuerait à leur renforcement institutionnel.

Au niveau des AGEX, composantes et autres entités liées au PAE

Le rôle des AGEX, des composantes, et des autres entités liées au PAE serait alors, et par rapport à chacun des niveaux indiqués ci-dessus :

- d'effectuer le transfert en qualité et en nombre des capacités nécessaires aux acteurs de chaque niveau
- d'identifier les actions clé qu'elles auront à mener respectivement à cette fin
- d'identifier les capacités encore à développer éventuellement dans chacune d'elles pour assurer ces transferts
- d'identifier les entités hors PAE, telles que certaines ONGs ou des bureaux d'étude qui disposent également de compétences pour participer à ces transferts.
- De transmettre à la composante responsable toutes ces informations pour traitement et action.

La composante serait précieuse pour rassembler toutes ces données, les analyser, renvoyer après traitement les informations utiles aux différents niveaux pour d'éventuels ajustements etc.

C. Etapes suivantes

Les étapes suivantes des activités de la composante chargée de la gestion stratégique des ressources humaines consisteraient alors à :

- consolider les besoins établis à partir des actions clé à mener par tous les intervenants, pour garantir la généralisation du réflexe environnemental depuis le niveau de l'Etat central jusqu'à celui des communes,
- dégager les capacités prioritaires, en qualité et en nombre, à développer, à court, moyen et long terme,
- identifier les entités pouvant les développer,
- estimer le temps pour obtenir la disponibilité de ces capacités en cherchant à obtenir une masse critique,
- estimer les coûts (en termes de financements ou autres) qui seront à prévoir.
- mettre en place les systèmes de suivi-évaluation de leurs impacts.

IV.3. Par rapport à la volonté de contrôle et de recherche de monopole

Généraliser l'adoption par les AGEX, les composantes, et les autres programmes ou projets liés au PAE, d'outils de gestion rationnelle des ressources humaines.

Parmi ces outils figurent notamment les descriptions de postes précises comportant les objectifs assignés à chacun ainsi que les résultats attendus, les profils de compétences liés aux postes, un système d'évaluation des performances individuelles, un système de sanction négative et positive des performances, les manuels de procédures.

Des audits externes évalueraient l'utilisation effective de ces outils et leurs impacts.

Cependant, les causes principales de cette recherche de monopole sont l'insécurité institutionnelle et l'insécurité individuelle qui sont liées au contexte politique et à la gouvernance.

Si ces causes ne sont pas traitées, leurs effets ne pourront pas disparaître totalement et durablement.

**Que va gagner le responsable qui consentirait à adopter un style de management plus ouvert, plus démocratique, plus préoccupé des résultats, et donc du développement des capacités des autres ?
Sera-t-il reconnu pour les résultats obtenus ?
Sera-t-il de ce fait à l'abri des jeux politiques ?**

La réponse à ces questions aboutit à l'évidence au domaine de la gouvernance, et le présent volet ne peut prétendre apporter toutes les solutions.

Malgré ces obstacles graves, des mesures techniques peuvent atténuer la tentation de l'assistance technique étrangère ou nationale de justifier son maintien au-delà du temps réellement nécessaire. Par exemple :

- fixer des limites de durée maxima pour toute assistance technique, car toute présence excessive dans le pays ou dans une région favorise la création d'un « fief »
- éviter les changements en cours de route des missions et des objectifs.

Cela implique une meilleure maturation des missions et des objectifs avant le lancement des activités.

IV.4. Par rapport à la capacité des ONGs

Bien que, selon des personnes interviewées, les résultats du développement des capacités des ONGs soient variables selon les régions, les entretiens, l'analyse documentaire, et les observations faites dans le cadre d'autres travaux montrent qu'il serait illusoire de penser que tous les besoins en encadrement et en appuis techniques, notamment des communautés villageoises, pourront être satisfaits par les ONGs prévues pour être des relais pérennes.

Ce rôle devrait être tenu par des entités comme les bureaux d'étude qui disposent en permanence d'un minimum de ressources humaines et financières leur permettant d'atteindre et de maintenir des standards professionnels d'efficacité, sans être subventionnés.

Une faiblesse institutionnelle majeure dont souffrent toutes les ONGs nationales n'est pas prise en compte dans ce scénario qui serait mieux adapté aux ONGs des pays riches.

Dans ces pays, des fonds de fonctionnement peuvent être obtenus par les cotisations, les dons, les subventions etc.

Des bénévoles disposant à la fois de temps et de compétences peuvent être trouvés relativement facilement, soit chez de jeunes diplômés à la recherche d'une première expérience de travail, soit chez des cadres retraités jouissant d'une retraite confortable et soucieux de se rendre utiles à leurs communautés.

Par contre à Madagascar, le bénévolat, en l'absence de fonds de fonctionnement, et le contexte de vie difficile, ne permettent pas aux ONGs nationales de disposer d'un minimum de personnel permanent ayant les qualités requises pour gérer efficacement au quotidien leurs activités.

Le renforcement de capacités qui leur est apporté risque même d'être perdu à cause de la volatilité de leur personnel, tenté souvent par un emploi rémunéré après les formations.

Cette faiblesse institutionnelle posant des difficultés graves même aux ONGs d'envergure nationale, on peut difficilement imaginer l'utilisation à grande échelle des ONGs comme vecteurs de transmission de capacités dans un futur proche.

Par ailleurs, et par rapport au monde paysan, l'ONG est toujours vue comme une entité extérieure : dans ce cas, l'ONG est-elle réellement toujours plus efficace que certaines entités étatiques si celles-ci étaient mieux motivées ?

Il serait utile de mener une étude comparative de l'efficacité de certaines ONGs et celle, par exemple, des services d'encadrement de l'agriculture.

Des expériences intéressantes ont été faites en Amérique Latine, notamment au Mexique, où les ressources financières développées par les communautés de base leur permettent aujourd'hui de payer des indemnités aux agents des services publics auxquels elles font appel. En plus de la motivation matérielle pour ces agents, cette approche est extrêmement importante dans la démarche d'empowerment des communautés.

Cependant, il est indéniable que la multiplication exceptionnellement rapide du nombre des ONGs à Madagascar ces dix dernières années, bien que fortement liée à l'existence des projets, réponde également à un besoin de participation de la partie la plus informée de la population aux débats et aux prises de décisions.

Comment, alors, utiliser au mieux ce potentiel humain que constituent les ONGs ?

L'obligation du bénévolat exigé par la loi limite, ainsi que nous l'avons montré plus haut, le maintien d'une façon stable d'un minimum de ressources humaines compétentes au sein des ONGs malgaches. Ceci limite sérieusement leurs capacités à intervenir dans les domaines d'encadrement ou d'appui technique.

Par ailleurs, il est difficile d'envisager de mettre un terme, en modifiant la loi, à ce bénévolat qui est la contrepartie des avantages accordés aux ONGs (possibilité de bénéficier de subventions, dégrèvements fiscaux etc.)

Par contre, d'autres domaines pourraient mieux leur convenir : par exemple tous les domaines touchant l'information, la sensibilisation, l'éducation, la promotion de grands thèmes comme la défense des usagers des services publics, la défense des consommateurs, et pour ce qui concerne cette étude, la promotion et la défense du droit à un patrimoine environnemental pour les générations futures.

L'exemple d'une ONG comme le CNOE montre qu'il est plus faisable (même si ce n'est pas facile) de trouver et de garder des bénévoles au niveau des cellules de base si on n'exige pas d'eux un travail techniquement difficile.

Les formations techniques dispensées aux membres sont moins diversifiées (techniques de communication sociale et connaissance des textes législatifs ou réglementaires essentiellement pour les membres, montage de projets, gestion financière et levée de fonds pour les responsables) et moins coûteuses.

En plus de la recherche d'emploi rémunéré, il existe une autre cause de défection des membres les plus compétents des ONGs intervenant dans les domaines de l'éducation : la lassitude devant l'impuissance de celles-ci à faire traduire par les responsables politiques leurs recommandations, et donc à satisfaire les attentes de leurs groupes cibles.

Un levier puissant pour la crédibilité des ONGs et le renforcement de leur capacité à attirer des membres fidèles et combattifs serait l'introduction dans la législation malgache de la possibilité pour les associations d'ester en justice.

Cette question mériterait d'être le thème d'une recherche plus poussée afin de disposer des éléments pour mieux cerner les champs d'intervention potentiels des ONGs, et de donner des réponses aux questions suivantes :

- quels types d'ONGs pour quels types d'intervention ?
- suivant quelles modalités de financements ?
- avec quelles capacités à développer en relation avec les interventions qui leur seront demandées ?

V. Besoins en relation avec les grandes préoccupations

V.1. Aires protégées

D'une manière générale, les dirigeants de l'ANGAP et les directeurs de parcs ont des cursus scientifiques et techniques.

Il est fortement recommandé, dans le contexte actuel de recherche de pérennisation financière, de leur donner un complément de formation en gestion de parcs et pour une approche « business » de leur management.

Cette formation pourrait se faire sous la forme de formations de courte ou moyenne durée dans des universités extérieures ou sur place par des échanges d'enseignants avec des universités étrangères.

V.2. Aménagement/gestion forestière, particulièrement des forêts naturelles

Les lacunes suivantes sont à combler :

- développer la recherche pour favoriser la régénération naturelle des espèces commerciales en fonction des techniques d'exploitation.
- Rajouter l'aspect commercial qui manque dans les plans d'aménagement car les forestiers n'y ont pas été préparés.
- Former les communautés et les entreprises en gestion forestière.

Les relations entre les encadreurs issus de l'administration forestière et les communautés villageoises doivent être gérées à travers une connaissance de la sociologie communautaire, ce qui n'est pas le cas actuellement. (L'exemple des relations entre l'agent CAF de Farafara et le Président de l'association villageoise est particulièrement parlant sur ce point.)

Pour encadrer les activités de développement des revenus des villageois, il faut surtout veiller à placer auprès des villageois des encadreurs n'ayant pas de conflit d'intérêt avec eux par rapport au transfert de gestion. Le choix d'encadreurs issus de l'administration forestière n'est donc pas adéquat.

Le profil qui conviendrait serait celui d'un encadreur combinant des compétences orientées vers les activités de développement avec une culture en sociologie, les forestiers restant indispensables pour des appuis ponctuels dans la gestion de la forêt.

V.3. Appui aux structures communautaires

La problématique clé pour les structures communautaires est d'arriver à obtenir l'engagement agissant et pérenne des villageois dans la gestion durable des ressources naturelles car les villageois sont ceux qui sont en contact direct avec les ressources naturelles.
Le transfert de gestion a déjà comme premier résultat encourageant la cessation/diminution des feux et la surveillance par les villageois des exploitations illicites. (Exemple : Fanjahira, villages autour d'Arivonimamo (Cf.rapport d'évaluation des 10 projets pilotes dans la forêt de tapia)
Mais cet acquis ne sera définitif que dans la mesure où les bénéfices pour les villageois seront conformes à leurs propres attentes et pérennes.
Pour cela il faut que le développement des capacités en faveur des villageois porte aussi bien sur leur capacité à définir leurs propres priorités, leur capacité à faire entendre leur voix, leur capacité à négocier avec les différents partenaires que sur l'apprentissage de techniques nouvelles.

Capacités à développer en priorité au niveau des villages en relation avec la problématique évoquée ci-dessus :

A. Besoins pour les adultes afin de renforcer leur empowerment

- alphabétisation pour les libérer de la dépendance envers la petite minorité sachant lire et écrire dans le village : ces quelques personnes sont toujours choisies pour représenter le village dans les structures communales ou inter-communales, mais les villageois qui les mandatent n'ont pas le pouvoir de les contrôler

Cette alphabétisation des adultes doit se faire de façon intégrée avec les autres formations, par exemple les paysans pourraient apprendre à écrire les noms des arbres et des plantes qu'ils ont à gérer, les noms des outils qu'ils utilisent, écrire les chiffres etc. Les communautés attachent en général une grande importance à l'alphabétisation et seraient prêtes à la financer : à Farafara par exemple, la construction d'une école figurait parmi les priorités pour l'utilisation de l'argent de la vente du bois, et le président de l'association villageoise avait négocié cela avec un acheteur de bois potentiel.

- connaissance du contenu des différents textes (lois, décrets, etc.) qui ont une influence sur leur vie, par le biais d'une vulgarisation adaptée à leur niveau
- compréhension des mécanismes de fonctionnement des différentes structures existantes ou qui seront mises en place (CRD et leurs ramifications, GTDR, etc.), et comment les villages peuvent s'organiser pour y faire parvenir leurs voix.

B. Besoins techniques par ordre de priorité :

- notions de coûts/bénéfices
- compréhension des mécanismes élémentaires de marché (offre, demande, promotion des produits)
- gestion des caisses communautaires
- apprentissage de nouvelles techniques de production.
- développement de l'esprit d'entreprise au sein de la communauté (capacité de promouvoir des démarches d'entreprises au niveau de la communauté. Ces entreprises peuvent être montées par la communauté entière, ou par des groupes particuliers, ou par les familles ou des individus, en partenariat avec des opérateurs extérieurs aux villages.)
- capacité technique en gestion des ressources naturelles

Les deux premiers points sont à cheval entre les besoins techniques et les besoins pour l'empowerment. Exemple : à Farafara comme à Fanjahira, les connaissances apportées aux communautés sont limitées aux aspects techniques pour la production. Les communautés sont encore complètement dépendantes des appuis extérieurs pour la compréhension et la maîtrise de la commercialisation des produits. Or certains intervenants peuvent avoir des intérêts en conflit avec ceux des paysans, et peuvent contrecarrer les initiatives des villageois au lieu de les appuyer. Il est important que la personne ou l'entité chargée des transferts de capacités ayant un lien avec l'empowerment des villageois soit neutre pour éviter les conflits d'intérêt qui interfèrent avec le transfert effectif des capacités. Cette précaution est valable pour tous les transferts de capacités à tous les niveaux.

C. Pour les enfants :

- scolarisation
- éducation environnementale

Le besoin de scolarisation des enfants a été fortement exprimé par les communautés villageoises rencontrées dans le cadre de cette mission à Farafara et Fanjahira, mais aussi dans le cadre d'autres missions dans d'autres régions.

Exemple : chez les communautés bara de l'Isalo, il a été dit clairement que la scolarisation des enfants, négligée pendant les années sans problèmes, était maintenant une priorité pour les villageois en réponse à leur prise de conscience de leur impuissance pour faire entendre leur voix et pour se protéger des abus.

VI. Autres besoins

Les entretiens ont permis de collecter des besoins et des suggestions exprimés par les différents responsables d'institutions ou de projets/programmes liés au PAE concernant les capacités à développer. Ces besoins et suggestions ont été ordonnés en 3 groupes :

- les suggestions/attentes pour améliorer l'approche en matière de développement des capacités au sein du PAE
- les suggestions/attentes concernant des actions souhaitées dans le cadre de l'amélioration du développement des capacités
- les compétences (connaissances, savoir-faire) spécifiques souhaitées. (cf. tableau en annexe)

Normalement, ces besoins auraient dû être analysés par rapport à leurs relations avec les stratégies de conservation de la biodiversité.

Mais les stratégies pour la conservation hors des aires protégées, c'est-à-dire là où justement se trouve le plus de biodiversité, sont encore à clarifier.

Les besoins à court, moyen, et long terme pour l'ensemble du PAE et l'après PAE ne pourront ainsi être identifiés avec une réelle pertinence que lorsque ces stratégies auront été clarifiées.

Par ailleurs, même une fois ces stratégies de conservation clarifiées, il faudra identifier d'une manière plus exhaustive que ce qui a pu être fait dans le présent travail

- les besoins en capacités par secteur (forêt, aires protégées, zones marines et côtières etc.)
- les besoins pour une bonne application d'outils comme les EIE/PREE, GELOSE, GCF,
- les besoins pour une bonne gestion des aires protégées,
- les besoins pour améliorer l'enseignement et la recherche appliquée dans les filières académiques,
- les besoins des ONGs par rapport aux différentes missions qui pourraient être les leurs,

La méthode qui a été utilisée pour l'identification des besoins en ressources humaines du secteur forestier en 89/90 (cf. I.1. plus haut) semble bonne. Mais rien que pour ce seul secteur, cela avait pris des mois de travail d'équipe.

Un tel travail pour l'ensemble du PAE ne peut être fait dans le seul cadre d'une série d'études, mais nécessite la mise en place d'une entité qui s'y consacrerait à plein temps, en continu, et avec des moyens adéquats pour exploiter ces études et les traduire en actions concrètes.

Voilà pourquoi il a semblé préférable pour le présent travail, et compte-tenu de ce qui précède, d'exploiter les besoins exprimés par les personnes interviewées ou constatés dans le cadre d'autres missions, en sélectionnant ceux qui se rapportent aux grandes préoccupations d'une part, et ceux dont la pertinence est établie d'autre part.

En effet les grandes préoccupations peuvent déjà être considérées comme faisant partie des critères de priorisation des besoins en capacités, en attendant l'amélioration/clarification des stratégies de conservation.

VI.1. Besoins en capacités pour le secteur forêt

- Amélioration de la qualité de la formation des ingénieurs forestiers, notamment en matière d'aménagement, et par une plus grande sensibilisation aux aspects commerciaux de la gestion forestière et/ou des ressources naturelles
- Augmentation du nombre d'ingénieurs forestiers pour répondre à la demande future
- (actuellement l'ESSA Forêt sort environ une quinzaine d'ingénieurs par an)
- Formation en nombre important des adjoints techniques (actuellement 30% seulement des triages sont couverts)

VI.2. Besoins en capacités pour les zones marines et côtières

- Augmentation du nombre des spécialistes dans ce domaine qui a été négligé pendant le PE1 (océanographes, spécialistes de la biodiversité marine et côtière, spécialistes de l'érosion côtière, etc.)

Le point sur les capacités des instituts existants à répondre à ces besoins en qualité et en quantité est à faire.

VI.3. Besoins en capacités pour une bonne application des EIE/PREE

- Certains spécialistes sont déjà en nombre insuffisant actuellement, notamment les spécialistes des pollutions (prévention et traitement), les hydrogéologues, les spécialistes des zones marines et côtières mentionnés plus haut, les spécialistes en économie de l'environnement.

Il est extrêmement urgent de former les nationaux dans ces spécialités non seulement en qualité mais aussi en nombre suffisant, pour permettre de satisfaire à la fois les besoins des bureaux d'études, de l'ONE, et des cellules environnementales des ministères sectoriels. Faute de quoi l'application du décret MECIE et des autres textes ne pourra pas être effective.

VI.4. Besoins en capacités pour une bonne application de la GELOSE et de la GCF

- Les transferts de gestion sont à la fois porteurs d'espoir pour la gestion durable des ressources naturelles et porteurs de tous les dangers en cas de déception des communautés. Les médiateurs sont appelés à jouer un rôle clé dans ce domaine très sensible. C'est pourquoi leur formation ne doit pas être accélérée et limitée à un contenu technique : elle doit également comprendre des notions de sociologie communautaire et les techniques de communication sociale.
- Mais surtout, quel que soit le contenu de la formation, tout le monde ne peut pas devenir un bon médiateur car les capacités essentielles pour cela relèvent des qualités personnelles (qualité de contact, aptitude à inspirer confiance, aptitude à convaincre, honnêteté, etc.) Les formateurs de médiateurs devraient être eux-mêmes sélectionnés et formés en conséquence afin d'être en mesure de déceler ces qualités chez les candidats médiateurs.

VI.5. Besoins en capacités pour une meilleure gestion des aires protégées

- Formation en management
- Formations universitaires courtes en gestion d'aires protégées dans des universités extérieures ou à Madagascar à travers des échanges d'enseignants avec des universités extérieures. Dans ce cas, la filière serait à créer dans une de nos universités.

VI.6. Besoins pour améliorer l'enseignement et la recherche appliquée dans les filières académiques en relation avec l'environnement

Le traitement d'un tel sujet relève d'une réflexion nationale.

Cependant, des entretiens avec des enseignants chercheurs semblent permettre de dire qu'une des causes de la difficulté pour améliorer la qualité de l'enseignement est la sclérose qui a touché le monde des enseignants.

Cette sclérose a été initiée par la dégradation prolongée de leurs conditions de travail, dont l'aspect le plus grave est sans doute la difficulté d'entretenir leurs connaissances qui sont devenues souvent obsolètes.

La réaction face à cette situation a été de se protéger en rigidifiant les méthodes d'enseignement pour se mettre à l'abri de questionnements éventuels venant des étudiants. Ce qui est maintenant devenu un obstacle majeur au redressement de la situation, c'est que cette attitude d'autodéfense est devenue une habitude ancrée.

Ainsi, l'appui financier aux institutions d'enseignement, bien qu'indispensable pour améliorer les conditions de travail, ne serait pas suffisant pour impulser une dynamique nouvelle.

- Une des pistes de solution serait peut-être un rajeunissement du corps des enseignants par l'injection d'une masse critique de jeunes universitaires formés à travers des échanges avec les universités extérieures, et
- Conditionner l'appui à leur formation à leur orientation vers la recherche appliquée.

VI.7. Besoins en capacités des ONGs par rapport aux différentes missions qui pourraient être les leurs

- Connaissance des textes législatifs ou réglementaires
- Techniques de communication sociale
- Montage de projets
- Gestion de projets
- Gestion financière
- Levée de fonds.

VII. Les enseignements à retenir du passé

VII.1. Leçons à retenir au niveau de l'approche

- Le développement des capacités n'a pas été reconnu comme un aspect stratégique pour l'atteinte des objectifs du PAE, et donc aucune approche stratégique n'a été développée à ce sujet.
- La réalisation du développement des capacités a porté essentiellement sur des besoins opérationnels immédiats, et le développement de compétences pour des prises de décisions stratégiques et pour le développement d'outils d'aide aux décisions stratégiques reste une grande lacune.
Cette formation pourrait se faire sous la forme de formations de courte ou moyenne durée dans des universités extérieures ou sur place par des échanges d'enseignants avec des universités étrangères.
- La répartition des ressources pour le développement des capacités a bénéficié aux plus forts, c'est-à-dire aux institutions centrales (étatiques ou non) en l'absence d'une stratégie.
- La même absence de stratégie a abouti aussi à une répartition inégale et arbitraire des formations au sein des entités centrales ayant bénéficié des ressources.
- Le temps alloué au développement des capacités des institutions non centrales et aux autres cibles périphériques, notamment les villageois au contact direct des ressources naturelles est maintenant très court (horizon du PE3), et il faudra compenser cela en leur consacrant le maximum de ressources.
- Le sauvetage des filières scientifiques en rapport avec l'environnement doit être considéré comme une forte priorité dans l'état actuel de l'enseignement supérieur à Madagascar. L'accès à des formations universitaires de troisième cycle doit de nouveau être facilité par des bourses. L'identification des filières à prioriser devra faire partie des thèmes préparatoires du PE3 et se faire à travers une large consultation.

VII.2. Leçons à retenir au niveau de la mise en œuvre

Quel qu'ait été le domaine concerné, la mise en œuvre des stratégies a abouti à des résultats opposés aux objectifs déclarés depuis l'indépendance, et plus particulièrement ces vingt cinq dernières années.

Les stratégies les plus séduisantes, les approches les mieux pensées, aboutiront encore et toujours à des résultats décevants si leur mise en œuvre n'est pas sous-tendue par des valeurs telles que la recherche de l'efficacité et le sens du bien public.

L'acceptation et la mise en vigueur de ces valeurs nécessitent une dynamisation de toutes les parties concernées à travers une répartition équitable des capacités, des responsabilités et des bénéfices.

C'est encore très loin d'être le cas aujourd'hui.

Les rapports de forces générés par ce problème de gouvernance ne seront modifiés que si les groupes qui en sont victimes se renforcent.

Autrement, les structures mises en place actuellement, qui sont sensées refléter le souci d'une plus grande participation des citoyens à tous les niveaux, risquent de servir seulement d'alibis sans que leur fonctionnement permette effectivement cette participation.

La recherche d'une meilleure efficacité au sein du PAE doit donc passer par une meilleure gouvernance, ce qui veut dire passer par un développement des capacités dans un ordre de priorité inversé : davantage de ressources vers les communautés villageoises, ensuite vers les communes, ensuite vers les espaces inter-communaux, ensuite vers les provinces.

Au niveau central et provincial, la priorité sera d'appuyer les filières universitaires en relation avec l'environnement, par exemple à travers la multiplication des échanges d'enseignants qui sont déjà amorcés actuellement avec des universités étrangères, et par les bourses extérieures.