

**MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT  
MADAGASCAR**

**EVALUATION EXTERNE PNAE / PE2**

**Volet 1 : Gestion Conservation et valorisation de la Biodiversité  
Ou  
Comment sauver la poule aux œufs d'or**

**Par**

**Saholy Rabelisoa**

**John Whiting**

**Guy Suzon Ramangason**

**Mai 2000**

## Sommaire

<b>RESUME EXECUTIF .....</b>	<b>3</b>
<b>I. INTRODUCTION .....</b>	<b>3</b>
I.1 LIMITES DE EVALUATION.....	3
I.2 METHODOLOGIE .....	4
<b>II EVOLUTION DU CONTEXTE.....</b>	<b>4</b>
II.1 LA BIODIVERSITE.....	5
II.2 LE PAE.....	5
II.3 LE PAE ET LA GESTION DE LA BIODIVERSITE.....	5
II.4 LES ENSEIGNEMENTS DU PE1.....	5
II.5 LES ENJEUX DU PE2 .....	6
<b>III. CONSTATS ET ANALYSES.....</b>	<b>7</b>
III.1 DES MENACES PERSISTANTES.....	7
III.2 LES CONVENTIONS INTERNATIONALES ET LEUR MISE EN ŒUVRE .....	7
<i>III.2.1 Les conventions mondiales.....</i>	<i>7</i>
<i>III.2.2 Les conventions régionales .....</i>	<i>8</i>
III.3 LE RESEAU DES AIRES PROTEGEES.....	9
III.4 ECOSYSTEMES MARINS, COTIERS ET LACUSTRES.....	12
III.5 GESTION DE LA SCIENCE .....	14
III.6 POLITIQUE ET STRATEGIE NATIONALE DE LA BIODIVERSITE.....	15
III.7 VALORISATION DE LA BIODIVERSITE.....	18
III.8 CONCLUSION.....	19
<b>IV CONSIDERATIONS SUPPLEMENTAIRES LIEES AUX OBJECTIFS DE LA PNAE .....</b>	<b>20</b>
<b>V RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>21</b>
V.1 RECOMMANDATIONS GENERALES .....	21
V.2 RECOMMANDATIONS SPECIFIQUES .....	21
<b>ANNEXES.....</b>	<b>23</b>

## Résumé exécutif

Le Plan d'action environnemental est identifié comme un programme de conservation de la Biodiversité. L'évolution du programme depuis sa conception a été influencée par les conventions internationales. Particulièrement, la convention sur la diversité biologique a favorisé l'implantation des concepts d'équité, de cogestion et de partage de bénéfices, traduits dans le PE2 par la mise en œuvre de la planification régionale et des transferts de gestion de ressources naturelles, forestières, marines et aquatiques. La gestion de la biodiversité au sein du PAE a été handicapée par une gestion peu efficace de la science. L'une des conséquences majeures est l'absence d'objectifs de biodiversité pour le PAE, situation qui ne permet pas de dire à date quel est l'impact du programme sur la biodiversité. Autre conséquence, le programme manque d'indicateurs d'état qui auraient permis de suivre depuis dix ans l'évolution globale de l'état de l'environnement et de la biodiversité. Ce sont des outils qui manquent pour influencer sur la planification des gestionnaires de la biodiversité et des décideurs. La synergie et la cohérence n'ont pas amélioré de manière significative entre les deux phases du programme, et le programme n'arrive pas à bénéficier de la présence des autres acteurs qui s'occupent ou non d'environnement.

L'avenir de la biodiversité forestière se trouve dans la valorisation durable des espaces forestiers qui sont en dehors des aires protégées, dans l'organisation d'une synergie avec tous les acteurs de développement. Ceci est encore plus vrai pour la gestion des ressources marines et côtières et lacustres où la multitude des acteurs et des conflits d'accès aux ressources nécessitent des concertations larges et surtout une politique de gestion intégrée des zones côtières pour le milieu marin.

Pour augmenter son efficacité il est nécessaire que le programme organise et recherche une synergie au sein du programme, sur la base d'une planification spatiale des besoins des trois composantes directes qui gèrent la biodiversité sur terrain. Cela permettra d'identifier les meilleurs accrochages institutionnels pour la pérennisation des fonctions essentielles du programme.

## I. Introduction

Comprenant la nécessité d'assurer la conservation des ressources naturelles essentielles pour un développement durable, Madagascar a engagé un processus qui a donné naissance à la Charte de l'Environnement malgache (CEM) concrétisée par l'adoption d'un Plan National d'Action Environnemental (PNAE) prévu pour quinze ans : trois phases de cinq ans (Plan Environnemental 1, 2 et 3).

La CEM fixe comme objectif essentiel pour la PNAE "la réconciliation de la population avec son environnement en vue d'un développement durable et qu'à la fin du programme environnemental phase 3, les actions environnementales devraient se faire de manière automatique et naturellement gérée et générée par les collectivités de base, les ministères, les ONG, etc. "

A mi-parcours du PNAE et du PE2, le gouvernement et les bailleurs de fonds se préparent pour une revue du programme. La présente Evaluation externe sera l'un des intrants qui servira pour entreprendre cette revue à mi-parcours. Le présent rapport concernant le volet "gestion, Conservation et valorisation de la Biodiversité" est complété par les rapports de trois autres volets à savoir : Le réflexe environnemental, la gestion des ressources naturelles et activité économique et enfin, la gouvernance et gestion publique de l'environnement de manière générale l'évaluation se penchera autant que possible sur les aspects macro et stratégiques et devra contribuer à :

*" réorienter la deuxième phase du PE2 en fonction des expériences acquises "*

*" proposer des actions et stratégies à poursuivre pour préparer le PE 3 "*

### I.1 Limites de Evaluation

Après discussions sur la définition qu'il fallait retenir pour la Biodiversité avec quelques membres du comité de programmation de l'évaluation, et concertations avec le volet "gestion des ressources naturelles renouvelables", il a été décidé que le volet objet du présent rapport se concentrerait sur la gestion de la Biodiversité à deux niveaux : (I) dans les écosystèmes peu ou pas modifiés qui englobent spatialement (a) les Aires Protégées et les forêts dites classées selon le système malgache et appartenant toujours aux Aires de

conservation au sens de l'Union Mondiale pour la Nature, (b) les milieux marins et côtiers (c) les zones humides et lacustres et (II) la Biodiversité (niveau espèces) valorisée à travers les filières économiques.

Ainsi, il s'agira lors de cette Evaluation de dégager une vision globale de l'efficacité du PAE, et l'analyse des actions sera effectuée pour vérifier en priorité leurs cohérences dans l'atteinte des objectifs de la CEM.

## I.2 Méthodologie

L'équipe d'Evaluation du volet était constituée d'un consultant international, spécialiste en Biodiversité, et de deux consultants nationaux, un juriste et un spécialiste en gestion de la Biodiversité.

La méthodologie adoptée pour réaliser le travail Evaluation s'est déroulée de la manière suivante :

- Revue bibliographique et analyse documentaire.
- Présentation de la compréhension du mandat et des modalités de collecte d'informations par enquêtes de responsables et visites de sites d'actions. Trois hypothèses de travail ont guidé les discussions prospectives :
  1. La gestion de l'information scientifique et de la recherche n'est pas optimale pour la conservation de la Biodiversité.
  2. L'adéquation des mesures de protection est partiellement réalisée.
  3. Les mesures dans le sens de la pérennisation ne sont pas significatives.
- Confrontation des résultats d'analyses à ceux des autres volets.
- Rédaction du rapport de volet, finalisé après par un rapport de synthèse
- Restitution et Validation des rapports avec six groupes de travail.
- Remise de rapport final assorti des commentaires émis lors des séances de validation.

Ce rapport comprend cinq parties : l'introduction, l'évolution du contexte, les constats et analyses, les considérations supplémentaires et les recommandations.

## II Evolution du contexte

Les deux définitions qui suivent nous donnent deux formulations différentes, mais qui en fait tentent de cerner les mêmes choses : l'une avant Rio 92 et l'autre après.

La CEM au moment de sa rédaction nous livre une définition de l'environnement qui est "un ensemble des éléments qui conditionnent et déterminent l'activité humaine et notamment : (i) l'entourage biologique constitué par l'homme, la flore, la faune (ii) l'entourage physique ; l'équilibre biologique, les ressources naturelles, le climat, le sol (iii) l'entourage socioculturel, le patrimoine matériel ou culturel engendré par la nature ou créé par l'homme, l'organisation sociale et (iv) l'interaction de ces divers éléments".

Tandis que "la Biodiversité englobe la variété des formes de vie existantes, à partir de gènes jusqu'aux niveaux communautaires, les écosystèmes dans lesquels ils se trouvent et les processus naturels de perpétuation et de changement, sur une échelle significative et viable" (Banque mondiale).

Par rapport à la situation de départ (rédaction de la CEM) la situation économique et sociale ne s'est pas beaucoup améliorée. A peu près les trois quarts de la population sont t pauvre, vit dans des zones rurales et dépendent des ressources naturelles qui est aussi la base de l'économie nationale à travers l'agriculture (foresterie, pêche, élevage). Le PAE se développe donc dans un contexte de lutte contre la pauvreté, en essayent d'améliorer la gestion des ressources naturelles et tout cela dans un contexte politique dominé par une préparation à la décentralisation qui influe fortement sur les niveaux d'intervention des projets et programmes en cours.

Toutefois, Madagascar est resté une priorité mondiale en matière de conservation du fait de la Biodiversité et de l'endémisme élevés alliés à des menaces importantes qui caractérisent aussi le pays.

Madagascar a même aussi été déclaré zone d'importance mondiale pour la conservation des ressources marines.

## **II.1 La Biodiversité**

Rappelons à titre de repères que Madagascar représente environ 1,9 % de la superficie de l'Afrique mais on y trouve plus d'orchidées que sur tout le continent et on y rencontre environ 25 % de toutes les plantes africaines. Environ 80 % des plantes malgaches sont endémiques et cette proportion est encore plus forte chez les animaux. La quasi totalité des espèces de lémurien est malgache et de plus 95 % des 265 reptiles, et 99 % des 120 amphibiens du pays sont endémiques. Pour le reste de la faune les données sont comparables.

## **II.2 Le PAE**

Sensibilisé, un groupe de bailleurs de fonds, d'organisations internationales et ONGs, mené par la Banque mondiale a aidé le gouvernement en 1988 à préparer le PNAE, la CEM et la politique de l'environnement érigé en loi 90-O33 en déc. 1990.

Le PAE se compose de six programmes : (a) protection et gestion du patrimoine de Biodiversité à travers les aires protégées (b) amélioration des conditions de vie de la population par la protection des bassins versants, l'Agroforesterie et le reboisement (c) promotion de l'éducation environnementale de la formation et de la communication (d) cartographie et télédétection (e) recherche écologique sur les écosystèmes terrestres, marins et côtiers (f) mise en place de mécanisme de gestion et de surveillance de l'environnement.

*Le plan d'Actions environnementales est un plan d'impulsion et de coordination et non de substitution (la CEM).*

## **II.3 Le PAE et la gestion de la Biodiversité**

L'objectif principal du PE1 (PAE première phase) était la mise en place et le renforcement des institutions (ANGAP, ANAE, ONE entre autres ), et des bases de gestion de l'environnement. La préservation de la Biodiversité des parcs et réserves et le développement des zones avoisinantes étaient alors l'une des opérations urgentes avec la lutte contre le déboisement et l'érosion.

## **II.4 Les enseignements du PE1**

De façon globale la composante "Biodiversité et développement" du PE1 a eu des résultats satisfaisants en rapport aux indicateurs de performance relatifs à l'installation d'un réseau d'Aires Protégées. Mais l'approche Projet de Conservation et Développement Intégré (PCDI) s'est avérée être coûteuse avec un impact limité par rapport à l'étendue des zones périphériques originaires des pressions, semble-t-il. En réalité les solutions apportées ne rejoignent pas les aspirations profondes de la population, acculée à dépendre des ressources naturelles. Presque la majorité des populations forestières étaient des "hors la loi de fait" : pour défrichage non autorisé, pour chasse d'animaux protégés, pour des prélèvements et ventes de produits forestiers de zones réservées....

Toutefois cette approche intégrée a eu le mérite de permettre l'implantation sociale et technique des structures de gestion et de protection des AP dans des contextes socio-économiques et politiques difficiles.

Les revendications sociales de gestion communautaire des ressources naturelles étaient alors monnaie courante, et exacerbées par la paupérisation rurale, la croissance démographique et le contexte favorable à l'expression d'une démocratie naissante.

Le PE1 était aussi caractérisé par un travail éclaté des différents acteurs notamment des Agences d'exécution (AGEX) du PE conduisant à un éparpillement des efforts et des actions, sans aucune culture de complémentarité et de synergie.

Cela a plus induit des stratégies opportunistes de la part des paysans qui ont joué le jeu d'une *approche participative* qui n'a nullement résolu leurs problèmes économiques et encore moins leur

préoccupation majeure refoulée : le pouvoir de décision sur la gestion des ressources naturelles notamment forestières dans leur territoire traditionnel.

Le défi était posé : La conservation est d'abord un problème social, politique, économique, et enfin technique.

## II.5 Les enjeux du PE2

Afin de répondre de manière plus efficace aux attentes, le PE2 a effectué un recentrage sur trois axes :

- Développer une approche programme
- Organiser une approche spatiale et décentralisée du programme

Mettre en place une stratégie de transfert de gestion locale des ressources renouvelables.

Cependant en recherchant plus de cohérence le programme a évolué vers une complexité organisationnelle qui complique singulièrement la coordination opérationnelle par sa lourdeur et l'absence de cette culture de complémentarité et de synergie. Cette culture est par contre bien réelle et constitue un élément de cohésion au sein des sociétés traditionnelles malgaches (cibles/partenaires du programme), très solidaires face à leur démunition endémique, et aux travaux d'entraide communautaire.

La perception paysanne est amère : “ ceux qui s'occupent d'environnement ont tellement de moyens (visibles) qu'ils ne ressentent pas le besoin de se compléter, et faire économie de leurs moyens ”.

Le PE2 est maintenant composé de quinze composantes regroupées en composantes directes, transversales, stratégiques et d'appui.

La composante responsable de la Biodiversité dans le PE1 a été reconduite sous l'appellation Composante Aires Protégées et Ecotourisme (CAPE), qui est l'une des opérations de terrain. Ce qui la classe parmi les composantes directes.

La composante Ecosystème marin et zones humides, élargit le champ de la Biodiversité pendant le PE2.

Par ailleurs la Biodiversité au sein des vastes forêts classées en dehors des AP jouent un rôle important dans la satisfaction des besoins en ressources forestières de la population.

Enfin les espèces économiquement valorisées par les études de filière effectuées par l'ONE font aussi partie de la Biodiversité objet de la présente Evaluation

Il fallait faire évoluer les actions du PE2 en fonction d'une perspective résolument régionale et décentralisée basée sur une lecture plus assidue des réalités régionales. La composante transversale Appui à la gestion régionalisée et à l'approche spatiale fut créée à cet effet.

C'est une approche qui recherchait la continuité du PE1 dans le changement.

Les attentes étaient aussi une forte démultiplication des microactions avec une meilleure synergie et coordination régionale des AGEX. Cela, tout en préparant activement l'intégration des activités environnementales vers des structures pérennes décentralisées (Communes, ONGs, privés et communautés), et respecter le désengagement de l'état notamment dans les activités opérationnelles et de production.

Madagascar est toujours reconnue comme étant une haute priorité mondiale en matière de préservation de la Biodiversité. Mais elle est aussi réputée pour l'ampleur de la dégradation de son environnement et des ressources naturelles dont dépend la survie des plus pauvres.

Arrêter cette dégradation profitera donc surtout aux plus démunis tout en préservant l'exceptionnelle Biodiversité malgache, et réduira de façon radicale le coût économique de la baisse de productivité agricole causée par l'érosion.

Ces défis sont gigantesques en regard de la vulnérabilité de la population rurale malgache, et des coûts autant sociaux qu'économiques de la conservation. Cela explique la contribution importante de la communauté internationale (dans et hors PE2), qui partage avec Madagascar la responsabilité de la sauvegarde d'un patrimoine naturel unique au monde, mais sur lequel le pays compte pour le sortir de la pauvreté.

Par Ailleurs La ratification de conventions internationales comme celle de RAMSAR et celle NAIROBI expliquent la prise en compte des zones humides, et des zones marines et côtières dans le PE2. Ces ratifications, cependant, suscitent de la part de la communauté internationale des concrétisations nationales liées aux obligations stipulées par lesdites conventions.

### **III. Constats et analyses**

#### **III.1 Des Menaces persistantes**

Force est de constater que les menaces sur la Biodiversité et l'environnement en général, identifiées lors de l'élaboration de la CEM sont encore d'actualité aujourd'hui : dégradation des écosystèmes et des habitats forestiers surtout, l'érosion gagne du terrain, dépendance accrue des plus pauvres aux ressources naturelles, une démographie galopante que la croissance économique n'arrive pas à résorber

Les revendications sociales pour le transfert de gestion des ressources naturelles sont devenues plus pressantes depuis la préparation active de la mise en place de la décentralisation et des provinces autonomes.

C'est dans ce contexte politiquement évolutif que le PE2 a fonctionné pendant deux ans et demi.

#### **III.2 Les conventions internationales et leur mise en œuvre**

Les conventions internationales ont une valeur supérieure à la loi et leur ratification vaut l'engagement de respecter les obligations stipulées dans ces conventions.

Par ailleurs en ratifiant les conventions, Madagascar opte pour des modèles de valorisation de ressources et donc de développement, à concrétiser.

Il existe plusieurs conventions internationales sur la protection de la Biodiversité et elles sont indispensables pour Madagascar car ces conventions :

- permettent de déterminer les priorités de conservation internationale ;
- constituent un moyen d'engagement pour prendre des mesures de conservation ;
- fournissent des arguments de poids à l'exécutif pour surmonter les réticences politiques ou d'autres ordres qui s'opposent aux mesures de conservations ;
- permettent la gestion des ressources partagées et la protection du patrimoine commun ;
- sont indispensables sur les échanges d'informations, d'expériences et du savoir-faire ;
- permettent l'évolution du droit interne.

Il y a plusieurs conventions internationales ayant trait à la conservation et à la protection de la Biodiversité. Mais la Convention sur la Diversité Biologique a repris les dispositions générales de conservation et de protection de la Biodiversité contenues dans ces conventions tout en se focalisant plus sur le développement durable des écosystèmes. On peut classer en deux les conventions sur la protection de la Biodiversité

##### **III.2.1 Les conventions mondiales**

###### *1 - La convention sur la diversité biologique (RIO, 1992)*

Cette convention a pour objectif la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable et rationnelle de ses éléments constitutifs et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques (cf. annexe 2).

Elle prévoit de par sa nature toutes les facettes de la conservation et de la valorisation de la Biodiversité au sens large. Sa mise en œuvre notamment à travers la stratégie et le plan, prévue par les obligations permet d'avoir une vision claire et opérationnelle des objectifs de développement durable et la contribution de tous les secteurs à l'atteinte de ces objectifs.

###### *2- La convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitat de*

*la sauvagine (RAMSAR, 1971).*

La convention de RAMSAR est un traité instituant la conservation des biotopes des zones humides. On entend généralement par zones humides les marais, les mangroves, les lagunes et d'une manière générale toutes les étendues d'eau peu profondes. Les zones humides contribuent à modérer les effets des crues. Elles constituent un élément indispensable du cycle de l'eau. Bref, elles ont des fonctions écologiques et une importance économique considérable

3 - *La convention sur la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel (paris, 1972)*

Objectif : Cette convention est l'œuvre de l'UNESCO, mais en plus de l'aspect naturel déjà pris en compte par la CDB, cette convention met en valeur le patrimoine culturel lié à la nature. Il s'agit ici de la protection du patrimoine naturel qui présente un intérêt exceptionnel en tant qu'élément du patrimoine mondial et qui devrait être préservé devant l'ampleur et la gravité des dangers qui les menacent. Il appartient à la collectivité internationale de les protéger.

4 - *La convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) (WASHINGTON, 1973).*

Cette convention a pour objectif d'accorder une protection supplémentaire aux espèces menacées d'extinction en interdisant le commerce international de ces espèces d'une part et d'autre part, pour les espèces qui ne sont pas menacées, faire en sorte qu'elles ne le deviennent pas, tout en préservant une activité économique lucrative pour les Etats exportateurs.

### **III.2.2 Les conventions régionales**

1- *Convention de Nairobi sur la protection, la gestion et la mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique Orientale. (Nairobi 1985) :*

Cette convention ne mentionne pas spécifiquement la gestion intégrée des zones côtières mais s'adresse particulièrement à la protection du milieu marin.

Dans le cadre du "mandat du Jakarta sur la Biodiversité marine et côtière " adoptée par la conférence des parties en novembre 1995 dont Madagascar fait partie, il était prévu de réviser le contenu de cette convention avec ses protocoles

2- *La convention africaine sur la Conservation de la nature et des ressources naturelles : (Alger, 1968)*

Cette convention a pour objet de protéger les espèces qui ont une valeur pour leurs trophées de chasse, d'obliger les parties à prendre des dispositions sur la création d'aires protégées, d'encourager les parties à entreprendre des mesures pour la conservation et la mise en valeur des ressources en sol, en eau et en flore.

#### **La mise en œuvre des conventions à Madagascar**

A la signature de la convention internationale, l'Etat exprime son consentement à être lié. C'est lors de la ratification qu'il est tenu juridiquement de respecter toutes les obligations contenues dans la convention et est engagé au niveau international.

Le décret portant publication de tous les engagements au J.O. est indispensable à l'introduction des Conventions dans l'ordre interne.

Aucun délai entre la signature et la ratification n'est imposé. En effet, ce délai permet à l'Etat de faire des réflexions sur les engagements à respecter et de contrôler les excès de pouvoirs éventuels de l'exécutif. Toutefois, un délai court entre la signature, la ratification et la mise en vigueur manifesterait un intérêt certain du pays. Une fois introduite dans le droit interne, la convention doit être mise en œuvre par tous les organes de l'état.

C'est dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique que le délai entre la signature (92), la ratification(95) et le décret d'application (95)est le plus court.

Toutefois, on constate un retard dans l'élaboration de la stratégie sur la biodiversité qui pourtant est un des éléments important parmi les obligations de la Convention. Elle est actuellement présentée sous forme de draft alors que la Composante ref Biodiv du PEII a été instituée en 1997.

En outre, deux projets de lois sont en cours d'élaboration pour mettre en œuvre des obligations stipulées dans la Convention.

*Le projet de loi portant régime de la protection de la propriété industrielle qui est une refonte de l'ordonnance 89.019 sur la propriété industrielle.*

Deux innovations principales le caractérisent :

- Le droit de brevets sur les produits dérivés des ressources génétiques qui exige le consentement de l'état et des communautés de base (en cas d'usage traditionnel)
- La possibilité de protéger de nouvelles variétés végétales mises au point par des petits exploitants.

*Le projet de loi portant régime d'accès aux ressources de la diversité biologique.*

Il vise la concrétisation :

- Du droit souverain de l'état sur les ressources biologiques et le droit intellectuel des communautés locales sur leurs connaissances et œuvres traditionnelles.
- Des procédures de collecte et de transfert de matériel entre le l'utilisateur et le fournisseur.
- Du partage des bénéfices découlant de l'utilisation durable.
- De la certification des produits dérivés des ressources biologiques.
- De la protection des bases de données sur la diversité biologique.

Pour la CITES, le décret d'application de la Convention était publié en 1977 alors que la ratification a été faite en 75.

Le WWF et le MEF collaborent étroitement pour la mise en application de cette Convention ; le décret d'application de la Convention a été modifié en 1983. Malgré ces efforts, on constate que les cadres juridiques existants ne permettent pas l'application effective de la Convention. Ex : le cas des crocodiles considérés comme animaux nuisibles par le droit interne alors qu'ils sont protégés dans la CITES ; un projet de loi portant révision de l'ordonnance sur la chasse est en cours mais elle reste en suspens au niveau de l'Assemblée Nationale.

.

*Application de la Convention et cohérence avec le droit interne.*

Compte tenu de la primauté de la Convention sur le droit interne stipulée dans la constitution, les institutions de l'Etat sont tenues de se doter d'une législation permettant d'assurer l'exécution de la Convention ou de faire une révision du droit interne en cas d'incohérence.

La convention sur la diversité biologique a repris l'essentiel des obligations édictées dans les autres conventions (cf. annexe). Parmi les obligations où sont assorties des lois et des règlements internes, on peut citer :

- L'obligation d'adoption de procédures d'évaluation d'impacts des projets susceptibles de nuire la diversité biologique : le décret 95.377 relatif au MECIE et pris en application de la CEM va dans ce sens.
- L'obligation de créer des zones protégées pour conserver la diversité biologique : Le projet de loi sur le code des aires protégées prévoit la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique à l'intérieur comme à l'extérieur des zones protégées. La loi 93022 portant réglementation de la pêche et de l'aquaculture prévoit la création des parcs et réserves naturelles marine.
- L'obligation d'intégrer l'utilisation durable des éléments constitutifs de la biodiversité : la loi 97017 portant législation forestière prévoit la protection et la gestion durable de forêts
- L'obligation de respecter les modes de vies et connaissances traditionnels : la loi 96025 sur la gestion locale des ressources renouvelables et son décret d'application va dans ce sens.

### **III.3 le réseau des Aires protégées**

Les composantes (CAPE actuellement) en charge des AP depuis le PE1 ont poursuivi et atteint leurs objectifs de renforcement du réseau des AP avec une assez bonne représentativité.

Les résultats quant à l'amélioration du cadre de vie des populations sont peu significatifs et l'appropriation des actions environnementales initiées n'est pas encore acquise en raison de faibles bénéfices

induits. D'autant plus que les moyens mis en œuvre étaient largement en deçà des besoins des populations concernées.

Pendant le PE2 La préparation de deux importants documents de références a marqué une réorientation réaliste et pragmatique de L'Association Nationale des Aires protégées. L'ANGAP a classé les AP en fonction de leurs réels potentiels touristiques, et les a catégorisés selon de multiples vocations. L'ANGAP a aussi abordé avec détermination la délicate question de sa pérennisation en prospectant toutes les filières potentielles, et particulièrement l'Ecotourisme qui malheureusement n'a été jusqu'à présent concluant que sur trois ou quatre Aires protégées sur la quarantaine sous la responsabilité de l'ANGAP.

### **Les transferts de PCDI, un passage sensible**

*Le passage de l'approche PCDI jusqu' au recentrage actuel suites fonctions de conservation soulève quelques réflexions relatives à la gestion de la continuité dans le changement, opéré avec le nouveau dispositif du PE2 :*

Comment la planification régionale initiée par AGERAS a pris la relève des acquis en matière de développement des anciens PCDI, alors qu'ils souhaitent (Plan GRAP) encore jouer un rôle dans l'impulsion du développement durable local et régional ?

L'exemple d'Ankarafantsika est riche d'enseignements : le PCDI est d'abord géré par l'UNESCO qui le transfère (avec l'ANGAP) à Conservation International, après que celui ci ait reçu dans sa zone périphérique l'appui d'un nouvel un opérateur de développement dont les actions n'ont pas nécessairement capitalisé les échecs ni prolongé les acquis.

Un transfert mal mené entre deux opérateurs peut réduire les acquis sociaux et techniques et donne une perception sociale négative des institutions impliquées. C'est le cas du PCDI de l'Ankarafantsika qui vient aussi d'être transféré depuis peu à l'ANGAP.

Ce cas d'école devrait être une situation privilégiée pour capitaliser, démontrer le potentiel de cohérence et de synergie recherché dans le PE2. En effet ce Passage de l'approche PCDI à l'approche spatiale avec le nombre élevé de partenaires locaux de développement n'a pas reçu toute l'attention qu'il fallait.

C'est dire combien ces transferts sont sensibles et pourquoi leur mise en œuvre mérite la conjonction des efforts des autres composantes (AGERAS, ANAE, GELOSE) que les outils de PE2 ont prévus.

On peut facilement imaginer que ce cas peut ne pas p être unique.

### **De la privation à la reconnaissance des droits de gestion**

Déjà lors du PE1 les PCDI qui avaient tous des structures de concertation régionales, étaient convaincus de la pertinence de la cogestion et du transfert de gestion dans leur démarche, et cherchaient les voies et moyens pour mettre en place des formes de gestion communautaire des zones attenantes aux AP.

En effet, le transfert de gestion est un outil puissant de "réconciliation de la population avec la nature" sous ses aspects sociaux, économiques et politiques.

A partir de ces deux raisons majeures on se serait attendu à voir AGERAS et GELOSE œuvrer en étroite synergie avec les PCDI et AP et multiplier les transferts. Le but étant d'avoir de multiples applications autour des AP afin d'avoir rapidement une masse critique de cas de transferts de gestion dans des situations et contexte variés que le réseau des AP pouvait offrir, avec un potentiel d'appui institutionnel local important (structure de gestion des AP).

Cette démarche d'optimisation, et de recherche d'effet d'échelle n'est pas ressentie comme une préoccupation première de l'approche spatiale.

Ceci pose de manière crue le problème de leadership opérationnel et pratique de PE2 au niveau régional. La question est de savoir quelle est la composante la plus pérenne habilitée à promouvoir à moyen et long terme le concept de conservation de la Biodiversité et développement durable, avec un impact optimum sur une gamme la plus large possible d'écosystèmes critiques.

Cette composante doit aussi être un utilisateur privilégié des outils transversaux actuellement installés par PE2 : AGERAS et GELOSE.

Il faut en effet reconnaître que les mesures coercitives, dissuasives sont pour beaucoup dans la réduction des destructions d'habitats naturels par les défrichements. Empreintes d'une certaine efficacité ces mesures sont coûteuses, et mal acceptées. Aussi, leur adéquation ou leur parfaite adaptation à la situation qui prévaut n'est pas démontrée.

La cogestion et le transfert de gestion des ressources ont l'avantage du partage de responsabilité de la surveillance et du contrôle (coût), avec la communauté en plus d'une utilisation planifiée des ressources, et sécurisent leurs systèmes de production. Ce qui leur donne une marge pour se défaire d'une vision à court terme de la gestion des ressources naturelles.

### **La recherche un outil non maîtrisé**

La gestion de la recherche appliquée, transversale ou non pour avoir des données de base était déjà un problème des PCDI et que la coordination PE2, à l'ONE avec l'ANGAP était supposée améliorée.

Le plan GRAP et la nouvelle politique de la recherche sont des mesures qui tendraient à améliorer cet état des choses. Cependant il est clair que la recherche au sein de l'ANGAP souffre aussi d'un manque de décentralisation qui pourrait mobiliser toutes les potentialités régionales en matière de recherche pour peu qu'un leadership techniquement fort en matière de Biodiversité soit effectif. Les régions comme l'Anosy, Fianarantsoa, Majunga et Tuléar (où l'ANGAP est, ou va être présent) ont un potentiel (ressources humaines) de qualité en matière de recherche sur la Biodiversité. ANGAP et EMC gagneraient à les exploiter de façon conjointe, tout en cherchant une intégration maximum, élément important de la pérennisation. Dans cette optique l'idée d'un conseil scientifique régional en réseau avec le conseil national équivalent, libéré des conflits institutionnels est souhaitable. Le CORE l'utiliserait comme un outil opérationnel tout en gardant son rôle de régulation et d'harmonisation des politiques, et surtout de disséminateur d'informations.

La prise en compte actuelle de la conservation de la Biodiversité à travers les milieux autres que les aires protégées favorise de fait une approche économique et sociale pertinente en accord avec la politique forestière gérée par le MEF. C'est une bonne option vers la gestion durable de la Biodiversité forestière et une meilleure intégration des différentes activités du PE2.

Cela doit augurer une collaboration étroite entre les partenaires *naturels* que sont l'ANGAP et le MEF qui se complètent et gèrent ensemble la Biodiversité des écosystèmes forestiers.

### **Le MEF et l'ANGAP**

A l'origine, la gestion des Aires protégées était assurée par le service de la protection de la nature du ministère des Eaux et forêts. Ce ministère lors du PE1 a délégué, sous sa tutelle, ce mandat à l'ANGAP pendant qu'il gérait directement les forêts classées autour des Aires protégées à majorité forestière. Les enjeux de la conservation de la Biodiversité sont tributaires de vastes forêts classées susceptibles d'être exploitées pour satisfaire des besoins économiques, sociaux.

### **Les corridors**

Les couloirs biologiques sont utilisés actuellement pour essayer de mettre des ponts biologiques dans le but d'aborder la protection des AP à une échelle autrement plus large que celle des Aires protégées existantes pour une meilleure couverture des aires de répartitions des espèces. L'application actuelle de ce concept soulève toutefois plusieurs questions :

Connaît-on les espèces "mobiles" qui pourraient bénéficier de ces couloirs ?

Est-ce que le couloir existe encore ou est-ce déjà des blocs séparés sur lesquels on spéculer sur une éventuelle reconstitution ?

L'échelle spatiale des problèmes est telle que les solutions de développement apportées, risquent fort de rééditer les expériences décriées sur les PCDI : actions localisées par rapport à l'ampleur des problèmes spatiaux qui est considérable eu égard à la taille de ces corridors. Par ailleurs les solutions d'intensification agricole préconisées risquent fort d'avoir des effets pervers contraires à ceux qui sont attendus en termes de développement durable.

### **Le bioprospecting**

Dans sa recherche de pérennisation financière entre autres, l'ANGAP pourrait trouver une solution efficace à travers le bioprospecting. En effet, la prochaine refonte de la loi sur les droits de propriété industrielle et la nouvelle loi sur le bioprospecting sortiront inévitablement. Elles sont conformes aux

exigences de la CDB en matière d'équité et sont des outils puissants pour valoriser le gisement que constitue la Biodiversité endémique malgache.

En effet les premiers contrats réalisés de gré à gré avec une firme pharmaceutique américaine sont la preuve du potentiel réel, que la pervenche malgache nous a déjà démontré au détriment de Madagascar.

#### **Les filières économiques**

Par ailleurs il est dommage que les PCDI et AP de l'ANGAP ne creusent pas de manière plus systématique les filières de valorisation économiques des espèces forestières dans sa zone périphérique.

Les collaborations avec REF / Biodiversité dans ce domaine semblent évidentes par souci d'efficacité et de synergie dans le programme. Cela permettra de valoriser les nombreuses études faites ( USAID, PCDI) pour promouvoir les produits forestiers non ligneux dans une économie communautaire.

### **III.4 Ecosystèmes marins, côtiers et lacustres**

Madagascar a été déclaré un site d'importance mondiale pour la conservation des ressources marines. Malgré les cinq mille kilomètres de côtes et l'importance économique et écologique de celles-ci, la CEM cite à peine l'Environnement Marin et Côtier.

Les menaces qui pèsent sur la Biodiversité marine et côtière malgache sont essentiellement la destruction des habitats, la surexploitation des ressources, l'érosion, la pollution, les conflits d'usage et l'urbanisation anarchique...

C'est seulement, lors du PEII en 1997, que la composante "environnement marin et côtier " a été créée au sein de l'ONE, sous tutelle du ministère de l'environnement.

Les objectifs globaux de la composante EMC est la gestion intégrée des zones côtières (GIZC).

La GIZC se définit comme "un processus continu et dynamique rapprochant les intérêts du gouvernement et des communautés, de la science et de la gestion, des acteurs économiques et du public par l'élaboration et la mise en œuvre de plan de gestion intégrée pour la protection et le développement des ressources et des écosystèmes côtiers. "

Les objectifs spécifiques sont formulés compte tenu de l'importance écologique des écosystèmes marins, des atouts économiques des zones côtières, et en vue d'apporter des solutions aux problèmes environnementaux qui les affectent.

L'EMC a pour mission, au cours du PEII, d'élaborer et d'appliquer une politique nationale relative à la zone côtière. Pour ce faire, le GTR (groupe de travail et de réflexion ) a été mis en place.

Il existe au niveau national, régional et local et constitue une structure nationale opérationnelle pour la GIZC. C'est une structure de concertation où les différents ministères et la société civile sont représentés.

D'une manière générale, le GTR joue un rôle d'intégrateur et de coordinateur. Cette structure est reproduite au niveau local à Nosy Be, Tuléar et bientôt à Tamatave.

Elle est appelée à se fondre dans les structures locales de coordination.

A l'heure actuelle, cette structure n'a pas encore d'assise légale au niveau régions. En effet, seules les communes sont encore légalement créées, au niveau local.

Il est donc important d'étudier les risques de cette approche régionale et les répercussions sur la diffusion des grandes orientations. Aussi faut-il que cette structure soit renforcée et restructurée en conséquence, vers le modèle du comité régional de développement (CRD) du Menabe. Ceci pour plusieurs raisons essentielles :

- C'est une structure apolitique de concertation, qui constitue une capacité régionale légitime de coordination et de suivi.
- Elle est constituée de volontaires de la société civile qui représentent les communautés locales, les élus, les projets de la région, les opérateurs économiques et les représentants de l'Etat.
- ensuite, dans le cadre du programme d'appui à la gestion décentralisée des institutions (PAGDI) de la Banque mondiale, les efforts du GTR sont considérés comme pilote.

En outre, il est prévu que ces structures de concertation prennent le relais pour remplacer la composante EMC et assurer la pérennisation de la GIZC. Ainsi, il est important de réfléchir sur le devenir des fonctions de l'EMC avant la fin de PE2.

Comme le processus GIZC est un processus de planification (plan de gestion intégrée pour la protection et le développement des ressources) une option possible consisterait à rattacher à terme l'EMC à un ministère tout en lui donnant les moyens (financiers humains et scientifiques) pour continuer l'analyse des interactions entre les écosystèmes marins et leurs formes d'exploitation.

Fusionner EMC avec les zones humides est aussi une option qui renforcerait mutuellement les deux thèmes et leur donnerait plus de pertinence à saisir des opportunités de financements jusque là inaccessibles.

Cela permettrait de préparer sereinement l'intégration future des grandes fonctions assurées par les deux Composantes en engageant la réflexion avec les institutions locales et partenaires actuels.

### **Les actions opérationnelles de l'EMC**

Par rapport aux objectifs globaux et spécifiques qui prennent en compte l'approche régionale et locale, des activités ont été réalisées mais les indicateurs de performance ont manqué. Ce qui rend difficile l'évaluation par rapport aux objectifs prévus.

Les activités ont touché : la mise en place de structures opérationnelles, le diagnostic, le schéma d'aménagement, le plan de gestion, la GELOSE marine avec les mini-projets et la création d'aires protégées marines.

### **Des problèmes et les solutions potentielles :**

- Les conflits d'utilisation de l'espace littoral par la pêche crevettière industrielle et la pêche artisanale dans la zone des deux milles. Les problèmes d'accès à la mer par le public en raison de la spéculation foncière et la privatisation du littoral dans les zones d'intérêts touristiques. Dans le premier cas, on peut promouvoir la conclusion de pacte social (Dina) (homologué) entre les communautés locales, les opérateurs économiques et les autorités locales en proposant la médiation du Patriarce et clarifier le rôle des intervenants. Dans le deuxième cas qui est un conflit entre droit moderne et droit coutumier, la législation doit répondre au souci délibéré de réhabilitation du droit coutumier par sa réinsertion et son intégration dans la future politique GIZC.
- Les pollutions des eaux et de la mer sont dues à l'absence de cadre juridique spécifique aux réglementations, et normes de qualité des eaux littorales et de normes régissant les polluants de la mer et des rivières. Ainsi, il importe de promouvoir dans la future politique GIZC des réglementations et normes régissant ces problèmes.
- La GELOSE Marine : Les problèmes de mise en œuvre maintes fois soulevés et relatifs à son coût et à sa lourdeur ont été amplifiés par un chevauchement de textes de lois sur la décentralisation en matière de compétence des communes.
- La protection des ressources marines : Quelques ressources comme le trépons (concombre de mer), les ailerons de requin et les algues sont actuellement surexploitées en l'absence de réglementation régissant leur exploitation. Le manque d'information et de connaissance sur l'état de la Biodiversité marine et côtière restent un blocage.
- Problèmes de synergie entre les grands acteurs :
  - L'Absence de coordination entre les acteurs dits "intégrateurs" (EMC et PRE-COI) est manifeste, malgré la signature d'un protocole de collaboration.
  - Les programmes respectifs sont mis en œuvre parallèlement et sans réelle concertation et de coordination. Les zones géographiques sont différentes : PRE-COI est à Menabe et Foulpointe tandis que EMC travaille dans la région de Tulear et Nosy Be. En fait l'Union Européenne est réticente à participer au PE2, qu'elle considère comme une gigantesque machine institutionnelle. Cette position est répercutée au niveau du terrain.
  - Absence de coordination entre le PNAE/EMC et les structures de l'Etat qui ont l'impression d'être privés de leurs droits légitimes
  - Cette coordination entre les différents acteurs est indispensable pour la réussite de la politique GIZC.

-La situation est complexe et nécessite un travail de fonds pour asseoir une base de concertation constructive, dans le but d'optimiser les moyens déployés.

-C'est là un terrain d'application de choix pour AGERAS dans le but de faire avancer les objectifs du PAE.

- **La politique de gestion intégrée des zones côtières.**

La zone côtière est un milieu complexe où se rencontrent plusieurs activités économiques différentes. La Biodiversité y subit des pressions dues à ces diverses activités. Afin de gérer de façon durable ces ressources naturelles, il est indispensable de mettre en place une politique qui intègre les objectifs de politique sectorielle et les stratégies d'accumulation et de survie des populations.

Pour la mise en œuvre de la politique, on doit tenir compte de certaines limites.

- **Les limitations d'une politique marine intégrée**

L'existence de plusieurs acteurs ayant des compétences sur le milieu pose un défi sur le plan fonctionnel et institutionnel car chaque acteur (public, semi-public, privé) a ses propres priorités et ses intérêts spécifiques à défendre

En résumé l'objectif principal actuel de EMC doit résider dans l'élaboration de la politique. Cependant la démarche est handicapée par les problèmes sus cités qui ne peuvent être résolus qu'au niveau du GTR, qui a ainsi un intérêt capital. Il faudra toutefois Que EMC/AGERAS prenne largement en compte les préoccupations locales compte tenu du fait que C'est le GTR national (premier né) qui a impulsé la mise en place du GTR régional lequel initie actuellement les structures communales de concertation.

### **III.5 Gestion de la Science**

L'élaboration de la stratégie nationale de la Biodiversité (SNB) a permis de montrer que toutes les composantes mises en œuvre actuellement concourent de manière stratégique à la conservation de la Biodiversité.

Cela renforce encore plus la nécessité d'avoir des objectifs de conservation clairs au niveau du PNAE et des indicateurs de Biodiversité pour mesurer la réussite du PNAE et de chaque composante du programme. L'appui des ONG conservationnistes semble ne pas avoir été conséquent dans ce sens.

#### **Les indicateurs**

Le PAE manque singulièrement d'indicateurs d'état qui auraient permis de suivre l'état de santé des grands biomes et des habitats.

La couverture forestière est un indicateur pertinent pour apprécier cet effet du PNAE sur la Biodiversité malgache étant donné la spécificité des pressions qui aboutissent à une disparition de la forêt.

Le système de monitoring de la Biodiversité est peu efficace et ne donne pas une bonne image de la fonction de conservation des AP, après dix années.

La notion d'habitats dans la conservation est un niveau de synthèse opérationnelle essentiel, mais son utilisation n'est pas généralisée au sein des biomes.

#### **Données de base**

Il y a encore beaucoup d'inconnus concernant les données relatives à la distribution spatiale de la Biodiversité, à leur taille et aux menaces sur les espèces en danger. Cela handicape la tentative de valorisation des informations existantes sur la Biodiversité qui ne sont pas souvent pertinentes pour les gestionnaires de la Biodiversité et des décideurs.

Particulièrement, les informations sur la Biodiversité marine et aquatique sont géographiquement limitées et incomplètes. Tout comme les informations nécessaires à la programmation des nouvelles Aires protégées prévues, pour lesquelles les stratégies de collecte d'informations scientifiques ne sont pas clairement définies dans les politiques de recherches.

#### **La coordination**

Le rôle de l'ONE dans ces recherches à effectuer avec une approche transversale est important comme celui qu'il doit jouer dans l'établissement du SIE et du tableau de bord à nourrir par les différentes AGEX et autres partenaires conservationnistes.

Il convient de revoir les attributions du CORE et de l'ONE. La fonctionnalité réelle du CORE dans un contexte de suspicion institutionnelle est sujette à caution.

Par souci d'efficacité des tentatives de regroupement de bases de données ont été essayées, mais ont buté contre le manque de clarification des bénéfices attendus et offerts aux détenteurs de l'information. La communication des informations scientifiques n'est pas optimisée entre les institutions et cela ne facilite pas non plus la communication avec les bénéficiaires et autres partenaires.

### **Fiabilité**

Les informations scientifiques disponibles ont des niveaux de fiabilité variable, et la capacité des analystes et gestionnaires de la Biodiversité à les utiliser limitée.

En plus le format des informations scientifiques tel que certains chercheurs les présentent les rend hermétiques et inutilisables pour la prise de décisions de gestion.

Ce problème déjà soulevé lors du PE1 semble ne pas avoir eu toute la considération nécessaire. Il résulte de cela que les menaces sur la perte de Biodiversité ne sont pas assez connues pour influencer sur la préparation des programmes du PNAE et du gouvernement.

Aussi, actuellement les outils et informations scientifiques disponibles ne permettent pas de dire avec rigueur quel est l'impact du PNAE sur la Biodiversité.

C'est une question cruciale sans réponse, qui n'est pas de nature à améliorer la perception de la Biodiversité au niveau du politique et du commun.

A cette fin le rôle du tableau de bord tel que prévu par l'ANGAP et l'ONE est primordial.

## **III.6 Politique et stratégie nationale de la Biodiversité**

### **Biodiversité et développement durable**

Quelques principes fondamentaux ont guidé le développement et la mise en œuvre du PNAE. Ces principes méritent d'être soulignés encore une fois car ils permettent de comprendre la raison et l'intérêt des PE I et PE II :

- La communauté internationale investit pour sécuriser le futur de l'environnement de Madagascar, surtout en raison de son endémisme élevé. Le produit qui fait l'objet de l'investissement est le bien-être de Madagascar et la conservation de sa Biodiversité. Il relève de la responsabilité de Madagascar de livrer le produit avec une aide internationale adéquate.
- Les forêts naturelles de Madagascar contiennent la majeure partie de la Biodiversité d'intérêt international. Les Aires Protégées effectives et les écosystèmes durables sont essentiels pour assurer les conditions biologiques et économiques pour le bien-être de la population du pays.
- Les leçons apprises dans la gestion des zones autour des aires protégées peuvent souvent être appliquées pour gérer les écosystèmes à d'autres endroits.

## **Développement versus Conservation**

(John Whiting)

Aucun régime qui consomme son capital n'est durable. Le taux actuel de dégradation de la Biodiversité de Madagascar démontre qu'elle n'est pas durable. Ce fait prévoit la fin d'une opportunité pour la prospérité économique, à moins de réussir à inverser cette tendance.

Le fait que les décisions du gouvernement puissent avoir un impact profond sur l'écologie (et la prospérité) se voit pour l'Ile Hispanola dans les Caraïbes.

Des vues aériennes montrent clairement l'effet des pratiques non durables sur essentiellement les mêmes écosystèmes à Haïti, qui a perdu la plupart de ses forêts, comparées à la République dominicaine qui est parvenue à sauver son écologie à un degré plus important.

Une ligne bien claire est évidente par endroits sur la frontière où la République Dominicaine a conservé une végétation verte tandis que Haïti ne montre que des roches grises stériles. La conservation EST la première étape dans le Développement Durable pour une économie basée sur les ressources, si toutefois l'on croit que la conservation est rentable.

### **Le PAE et la convention de la Biodiversité**

Le milieu naturel de Madagascar est sa caractéristique la plus remarquable. Madagascar figure parmi les 5 premiers "hauts lieux" de la Biodiversité identifiés dans le monde.

En 1991, le PE I a été lancé avec "la Protection et Gestion de la Biodiversité" qui était l'une des six composantes. A cet effet, il a décrit les plans pour créer 14 nouvelles aires protégées et pour améliorer les 36 aires déjà existantes. Ceci devait se faire en association avec le tourisme écologique.

Plus tard, Madagascar a signé la Convention sur la Diversité Biologique en 1992 et l'a ratifiée en 1995. Entre autres, la convention exige qu'une stratégie nationale pour la Biodiversité et un plan d'action soient préparés et appliqués. Les objectifs de la convention sont "la conservation de la Biodiversité, l'utilisation durable de ses composantes, le partage juste et équitable des bénéfices fournis par l'utilisation des ressources génétiques"

De plus, la Charte de l'Environnement et ses modificatifs (juin 1997), Art. 6 affirme qu'un de ses objectifs est de "réhabiliter, conserver et gérer le patrimoine malgache de Biodiversité" et inclut dans ses stratégies sectorielles du PAE "la protection et la gestion du patrimoine de Biodiversité". Le CEM, ne fait pas référence à la nécessité d'une stratégie sous la Convention sur la Diversité Biologique ni des autres obligations qui en découlent malgré le fait que Madagascar a ratifié la Convention en 1995.

En 1997, le PE II a continué les mesures complémentaires pour atteindre son objectif spécifique de conservation de la Biodiversité. C'était de "réhabiliter, conserver et gérer le patrimoine malgache de Biodiversité et appuyer le développement d'un tourisme original écologique en créant et gérant des aires protégées et développant les zones périphériques sur le plan économique".

L'ONE au sein du Ministère de l'Environnement prépare actuellement une **stratégie nationale sur la Biodiversité et un plan d'action national** selon les exigences de la convention sur la Biodiversité. La première ébauche a été accomplie en octobre 1999 et fut préparée par 5 Groupes de travail. Cette ébauche expose les stratégies générales et les actions requises pour :

- La conservation de la Biodiversité à travers le réseau d'aires protégées
- La gestion durable des ressources biologiques
- Le partage équitable des bénéfices découlant de l'exploitation des ressources biologiques
- La conservation des ressources génétiques forestières, agricoles et animales
- La gestion de la biotechnologie - avantages et risques (biosécurité)

- Les Thèmes Transversaux

### Discussions

La chronologie décrite ci-dessus soulève dès le début du PE I et du PE II des questions au sujet de la compréhension du gouvernement de la contribution de la Biodiversité au développement durable, du respect de la Convention et de la conservation de la Biodiversité.

La convention sur la Biodiversité est entrée en vigueur à Madagascar en 1995, 2 ans avant que le PE II n'ait commencé. On peut se demander pourquoi la Convention n'a-elle pas été prise en considération d'une manière significative lors du PE II ou plus tôt ?

L'économie dépend des écosystèmes sains et productifs, surtout en raison de la dépendance de la plupart de la population qui subsiste grâce à "la terre" par l'exploitation des ressources naturelles. La raison proposée pour les aires protégées portait plus sur le développement économique par Ecotourisme plutôt que la conservation. Indépendamment des parcs existants et en cours d'établissement, et le nombre croissant d'écotouristes, il n'y a aucun véritable indicateur qui confirme que la stratégie AP et écotourisme conserve la Biodiversité. Il existe des preuves pour dire que certaines AP ont réduit les pressions du développement mais les pressions en dehors des limites de ces AP ont augmenté.

L'ébauche de la stratégie sur la Biodiversité traite maintenant les questions clés et propose des actions qui incluent la Biodiversité déjà dans le PE II (Aires Protégées et Ecotourisme), mais elle va bien au-delà en prescrivant de nouvelles obligations et mesures de conservation pour la conservation de la Biodiversité et l'utilisation durable à Madagascar. Remarquer que la Biodiversité, dans le contexte de la Convention, de la Stratégie pour la Biodiversité de Madagascar et du Plan d'action National incluent ses "ressources naturelles". Puisque environ 80 pour cent des besoins des pauvres dans le monde sont dérivés des ressources biologiques, la conservation de la diversité biologique est considérée comme partie fondamentale du développement durable. Plus il y a une riche diversité de vie, plus l'opportunité pour des découvertes médicales, le développement économique, et pour faire face aux nouveaux défis tels que le changement de climat est grande. Il est difficile d'estimer jusqu'à quel point les décideurs de Madagascar croient ceci, mais avec le développement de la Stratégie Nationale pour la Biodiversité, le processus qui renforcera ce concept au sein du gouvernement est en cours.

La stratégie suit la pratique standard dans sa rédaction et devrait maintenant être finalisée avec un souci d'efficacité. Pour cela la stratégie nationale pour la Biodiversité doit être axée sur l'action et se concentrer sur les politiques macro-économiques et sectorielles. Il faudra alors introduire les objectifs de Biodiversité dans des processus plus larges de stratégie et de prise de décision. Au niveau macro-économique, l'accent devrait être porté sur l'établissement d'un environnement politique et d'incitation qui favorise généralement les objectifs de conservation de Biodiversité. Au niveau sectoriel, l'intégration devrait favoriser les synergies et les contributions que la Biodiversité peut apporter aux objectifs de développement durable, avec un intérêt particulier sur les secteurs clés tels que l'aménagement rural, l'agriculture, la sylviculture, la pêche, l'eau, l'énergie, le tourisme etc. Il y a également une opportunité de tirer parti des expériences du PE I et du PE II, ainsi que des autres projets de développement pour développer davantage la Stratégie Nationale pour la Biodiversité. Un "Système de Centre National" basé sur Internet est en cours d'installation. C'est une initiative dans le cadre de la convention sur la Biodiversité. Le site servira de point central d'information et de bases de données concernant la Biodiversité de Madagascar et les technologies appropriées que les décideurs et les scientifiques pourront accéder.

Actuellement la base d'information est peu précise et malgré le grand nombre de données disponibles, elles ne sont pas souvent adéquates ou sont difficilement interprétables par les décideurs. Définir les objectifs de conservation de la Biodiversité en termes de résultats finaux désirés est difficile et surtout peu réaliste. Il est habituellement difficile de définir "l'état final" désiré, surtout car l'intérêt dans la conservation s'est éloigné de la protection des différentes espèces pour se concentrer sur le maintien des communautés complexes, des écosystèmes et des processus naturels. En effet, il ne peut y avoir aucun véritable résultat définitif : étant donné que les pressions sur la Biodiversité disparaissent rarement, ainsi la conservation doit être un processus continu. Il est probablement plus simple et plus réaliste de définir des objectifs en termes d'impact sur les tendances principales, telles que la réduction du taux et de l'ampleur de transformations des écosystèmes forestiers en systèmes de production agricoles.

La perception de la Biodiversité n'a pas favorisé l'intégration de manière adéquate des principes et obligations de la conservation de Biodiversité dans les plans de développement. En effet la Biodiversité était

considérée comme une préoccupation d'intérêts étrangers avec peu ou pas de contribution directe à l'économie de la nation sauf par l'écotourisme, et peut-être par la biotechnologie dans le futur. Nous pensons également que l'intégration inadéquate de la convention sur la Biodiversité dans le PE I et PE II provient du manque de cohérence au niveau de la programmation environnementale dans le gouvernement et parmi les bailleurs.

Le développement de la Stratégie Nationale suggère qu'il y ait une conscience grandissante parmi les décideurs du gouvernement que la Stratégie sur la Biodiversité peut faire une différence en contribuant à la richesse du pays et en conservant la Biodiversité. La nouvelle Stratégie Nationale pour la Biodiversité et le Plan d'action National devraient constituer une grande partie du PE III. Cependant, pour être efficaces, les décideurs politiques doivent incorporer les concepts de conservation de la Biodiversité à leurs programmes. À moins de responsabiliser tous les ministères mobilisés par le Ministère de l'Environnement, on considérera toujours la Biodiversité comme une responsabilité technique de l'ONE.

### III.7 Valorisation de la Biodiversité

#### Constats

Les objectifs de la Convention sur la Biodiversité sont "la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses composantes et le partage juste et équitable des bénéfices générés par l'utilisation des ressources génétiques". Partager les bénéfices démontre en fait que la Biodiversité est appréciée pour ses avantages.

La valorisation de la Biodiversité à Madagascar est considérée comme étant d'une grande importance mais a surtout été liée au tourisme axé sur le système des aires protégées tel que vu dans le PE I et PE II. Cependant, il existe actuellement au sein de l'Office National pour l'Environnement une Cellule de Recherche Environnementale/Valorisation Durable de la Biodiversité, qui développe également la Stratégie Nationale pour la Biodiversité. Elle adopte une approche beaucoup plus large à la valorisation, y compris les enjeux touchant les droits de propriété intellectuelle et de prospection biologique.

En outre, le CITES relie les ressources biologiques à la valorisation commerciale des espèces en danger. Son exécution est liée à la valeur accordée aux espèces qui sont mises en danger à cause de la demande dans le commerce international. Madagascar a des espèces qui sont menacées à cause d'une collecte excessive inspirée par le commerce. Parfois la production commerciale est un moyen de profiter de la demande pour de tels produits, mais il s'avère souvent impossible de distinguer les produits d'élevage de ceux qui sont capturés dans le milieu naturel. L'élevage de crocodiles et de petits reptiles est un exemple de cette problématique à Madagascar.

" - Etant signataire de la Convention sur la Diversité Biologique, Madagascar se doit de se doter d'un cadre de propriété des droits d'accès aux ressources biologiques et d'un droit de propriété intellectuelle, tel que stipulé dans l'article 6 de la Convention.

Le pays devra tirer profit des possibilités offertes par cette adhésion à la Convention sur la Diversité Biologique pour développer sa législation sur l'accès aux ressources biologiques et les droits qu'il est possible de conférer à diverses personnes, physiques ou morales, dans le cadre de la valorisation de la diversité biologique". (P. 36, Axes d'orientation du plan équitables des bénéfices découlant de l'exploitation des ressources naturelles, Stratégie Nationale de la Biodiversité Biologique à Madagascar, DRAFT I.)

Madagascar a un exemple connu de l'effet de l'inapplication du partage juste et équitable des bénéfices, lors de l'identification d'un médicament utilisé dans le traitement du cancer dérivé de la Rosy Periwinkle de Madagascar. Il y avait peu, sinon aucun avantage rapporté à Madagascar pour la vente générale de ce médicament. Sur la base de cette expérience, une des premières tentatives de Madagascar de tirer parti des avantages de la prospection biologique (octobre, 1998), est reflétée dans un accord entre l'Institut Polytechnique et l'Université de l'état de la Virginie, Conservation Internationale, Centre National d'application et des Recherches Pharmaceutiques, Missouri Botanical Garden et Agrosiences. Les taux des redevances payés pour la réussite des prospections biologiques dans cet accord sont comme suit :

Si les Ventes Nettes Totales/Année calendaire sont :	Redevances
25 millions de dollars ou moins	2,0%
Plus de 25 millions de dollars jusqu'à 50 millions de dollars	3,0%

Plus de 50 millions de dollars jusqu'à 100 millions de dollars	4,0%
Plus de 100 Millions de dollars	5,0%

Les redevances et les frais de permis sont payables par DOW Agrosociences au(x) Bailleur(s) de licence, le(s) Bailleur(s) de licence devra retourner une partie de ces redevances et frais à Madagascar pour compenser le pays et les communautés pour l'usage de leurs ressources de Biodiversité. La portion qui revient à Madagascar est calculée comme suit : au moyen d'une fraction décimale, un minimum de 25 % des redevances et des frais perçus ci-dessus pour les produits qui sont des produits naturels analogues d'isolat direct, et un maximum de 50% de ces redevances pour les produits qui sont des composés isolés directement de plantes collectées à Madagascar.

Il reste à voir si ceci aboutit réellement à un partage juste et équitable des bénéfices.

### Discussions

Le partage juste et équitable des bénéfices dans la Convention soulève des questions sur la valeur de la diversité biologique et la meilleure manière de distribuer ses avantages. L'intérêt de Madagascar porte principalement sur les valeurs écologiques et économiques étant donné qu'elles touchent les processus immédiats et urgents de développement. Les principales solutions pour la conservation de la Biodiversité ne sont pas techniques, mais économiques, sociales, institutionnelles, et politiques.

En définitive, la conservation de la Biodiversité réussira seulement si elle devient une forme d'utilisation économiquement concurrentielle aux yeux des utilisateurs. Pour cela, il est nécessaire que les principaux acteurs externes (intérêts de conservation internationaux) soient disposés à payer pour les "produits" de Biodiversité. Les bénéfices économiques dérivés de l'Ecotourisme est une bonne raison de mobiliser la communauté des bailleurs pour financer les aires protégées de Madagascar.

Aussi la communauté internationale doit contribuer de manière significative à l'investissement sur les aires protégées jusqu'à ce que les écosystèmes de forêt ne soient plus menacés et soient restaurés à un niveau approprié. Etant donné qu'il n'y a aucun "résultat définitif" dans le processus de conservation, le concept de finir un projet de conservation dans les conditions actuelles semble peu raisonnable, excepté pour des raisons de planification financière.

Les politiques qui aident les propriétaires privés et les communes à s'approprier des terrains gérés avec un respect de la Biodiversité, sont un outil important pour la conservation. Dans le cas d'une propriété communale, l'appui aux institutions locales efficaces pour gérer les ressources naturelles est essentiel pour éviter le problème "d'accès libre" qui mène à l'épuisement rapide d'une Biodiversité de grande valeur commerciale.

Costa Rica a relativement réussi à tirer parti de sa Biodiversité par la création de l'Institut Nationale de la Biodiversité, qui a servi de point focal national pour les questions relatives à la Biodiversité. INBio était un des premiers à miser sur les intérêts des sociétés pharmaceutiques en matière de prospection biologique. Madagascar a fait un pas assurer qu'un partage juste et équitable des bénéfices de la prospection biologique soit atteint grâce à l'élaboration d'une législation appropriée sous l'égide de l'ONE et de l'office malgache de la propriété industrielle.

### III.8 Conclusion

#### **Le PAE jusqu'à maintenant est d'abord un programme de gestion et conservation de la Biodiversité.**

Le programme a réussi à démontrer que les solutions existent pour gérer et conserver la Biodiversité. Ces solutions sont multifformes, multidisciplinaires mais dont les coûts et les expertises nécessitent encore une assistance internationale.

Dans le dispositif stratégique de composantes mis en place, la Biodiversité des zones humides a reçu le moins d'attention de la part du PAE. Cependant c'est un milieu caractérisé par un endémisme assez remarquable, comparable au moins à celui du milieu marin.

Les conventions ont joué un rôle important dans les stratégies nationales de conservation. les approches d'intégration de l'homme initiées par l'UNESCO ont trouvé une expression optimale depuis

l'avènement de la CDB, avec le concept d'utilisation durable, et surtout celui du partage juste et équitable des bénéfices fournis par l'utilisation des ressources. La CDB à travers ses objectifs, est en harmonie avec les autres conventions auxquelles Madagascar a adhéré. Son concept est rassembleur par rapport aux autres conventions.

La traduction des conventions dans les politiques nationales sectorielles et dans le cadre légal national est encore timide et est quelquefois source de conflits.

Toutefois, le PE2 a été déterminant dans la mise en œuvre de la CDB et continue à mettre en place les outils pour concrétiser les obligations opérationnelles, notamment les outils juridiques pour un partage équitable et juste des bénéfices de la Biodiversité.

Mais le PAE a été peu efficace jusqu'à maintenant dans la gestion de la Science, pour servir la conservation d'abord, et ensuite pour donner une vision claire et simple de l'évolution de l'état de la Biodiversité et de l'environnement afin d'influer sur la planification des décideurs. L'utilisation de l'expertise des ONG conservationnistes à ce niveau est inadéquate. Cette faiblesse est dommageable notamment pour la gestion actuelle de la Biodiversité marine et côtière et des zones humides.

Le PAE n'a pas réussi à démontrer à travers sa démarche que le dispositif mis en place depuis le PE1 a aussi des points forts. Cela est en partie dû au fait que la valorisation économique des filières de la Biodiversité a été délaissée au bénéfice d'actions de développement rural classique qui n'ont jamais réussi à satisfaire les attentes énormes exprimées.

Actuellement, la Biodiversité a été préservée dans les zones mises en protection mais le problème de dégradation s'est déporté vers les zones riches en ressources et libres d'accès de fait, ou peu accessibles par le contrôle.

Le système mis en place dans le PAE n'a pas réussi à développer les ressources naturelles pour prévoir la satisfaction des besoins croissants de la population.

Aussi pouvons-nous dire que le dispositif actuel avec quelques améliorations dans son fonctionnement interne arrivera à plus de résultats positifs mais sera toujours confronté à une problématique d'effet d'échelle, aggravée par la pauvreté qui transforme chaque paysan en consommateur en puissances de ressources biologiques. Les concepts d'équité, de partage et de gestion communautaire qui sont des outils performants de planification sociale vont aussi certainement aboutir à de meilleurs résultats.

## **IV Considérations supplémentaires liées aux objectifs de la PNAE**

Bien que des avancées importantes aient été enregistrées en rapport avec les indicateurs de performance des composantes analysées, la contribution aux objectifs définis par la CEM est très nuancée.

La sensibilisation et l'éducation de masse sont très faibles et connaissent un manque d'intégration qui aurait pu assurer une démultiplication à moindre coût et une mobilisation de couches d'acteurs, hors PAE, plus importante.

Il est à espérer que les transferts de gestion amorcés seront plus mobilisateurs et seront à même de stimuler les mouvements associatifs pour la conservation.

Des formations de cadres ont été effectuées, mais il semble encore nécessaire de définir de manière proactive des profils clés dont la gestion de la Biodiversité a besoin à terme, et de creuser de façon concertée les potentiels d'appui et d'Encadrement des ONGs conservationnistes.

La promotion du développement durable est tributaire d'une bonne connaissance et d'une planification des ressources disponibles. Ce qui est loin d'être fait, notamment dans les grandes zones de conservation que sont les forêts classées et certaines zones marines et côtières qui sont potentiellement le support de la valorisation économique escomptée par la population rurale. Le développement des ressources naturelles pour les mettre en adéquation avec les besoins de la population rurale et urbaine est un sujet qui n'a pas du tout été traité de façon conséquente par le PAE.

L'amorce de développement durable quant à elle, s'est arrêtée aux mesures de protection, qui malgré une relative efficacité n'est en adéquation ni avec le souci de pérennisation du système de contrôle ni avec les

souhaits de la population qui souhaite avoir son mot à dire sur la gestion des ressources dont dépend sa survie.

Le renforcement du réseau des aires protégées est sans nul doute la composante qui aura le plus contribué à l'atteinte d'un objectif défini par la CEM : conserver et gérer le patrimoine malgache de Biodiversité. Les résultats sont cependant nuancés quand il s'agit d'évaluer l'impact économique sur le développement des zones périphériques, même à travers l'écotourisme qui n'a eu des retombées encourageantes que sur trois ou quatre aires protégées. Les avancées dans les zones marines et humides seraient sûrement plus importantes si la mise en commun des moyens et savoir-faire était réalisable.

Le partenariat entre les institutions techniques impliquées dans la gestion des ressources en question pourraient mobiliser plus efficacement des fonds jusque là inaccessibles, et elles se compléteraient techniquement, notamment dans la planification des inventaires dont le retard handicape la priorisation et la gestion des zones sensibles.

## **V Recommandations**

### **V.1 Recommandations générales**

- Conformément à la CDB et en s'y référant, élaborer une Stratégie Nationale de Biodiversité (SNB) plus politique et contextualisée, sur la base de la première proposition, en montrant clairement comment la Biodiversité va influencer les objectifs des autres secteurs (agriculture, élevage, pêche, tourisme, industrie....). Des objectifs de Biodiversité et indicateurs mesurables à moyen et à long terme seront définis.
- Aux fins d'opérationnaliser la SNB, élaborer un plan de gestion de la Biodiversité avec des objectifs réalistes par biome et milieu, et dont la substance pourrait constituer le PE2 et une grande partie de PE3, assortie d'objectifs et d'indicateurs de Biodiversité mesurables de cadre logique. Afin de favoriser une évaluation participative avec les communautés, élaborer des indicateurs simples que la communauté peut utiliser.
- Continuer à focaliser prioritairement les efforts de Conservation sur la Biodiversité des forêts malgaches.
- Elaborer rapidement la politique de Gestion des zones marines et côtières avec une large consultation et en la mettant en cohérence avec la CDB et les politiques sectorielles existantes.
- La réflexion sur la pérennisation, notamment de l'ANGAP doit s'atteler aussi sur un, allègement important des coûts de fonctionnement, couplé à une meilleure efficacité aux postes clés décentralisés, afin de renverser la tendance vers plus d'investissements au profit du terrain et des structures décentralisées.
- Fort des expériences malgaches et celles des autres pays comme le Costa Rica, élaborer et proposer une stratégie de valorisation du bioprospecting au sens équitable de la CDB et former les gestionnaires décentralisés de la Biodiversité sur tous les aspects de sa gestion. C'est une opportunité additionnelle importante de pérennisation et de développement.

### **V.2 Recommandations spécifiques**

- Pour que les conventions internationales ratifiées soient effectives, il est indispensable que le parlement soit éclairé par le gouvernement et le Ministère de l'environnement, quant à la primauté des Conventions ratifiées sur le droit interne afin de recadrer les discussions sur les obligations légales du pays.
- Renforcer pendant le PE2, la cohérence et la synergie opérationnelles du programme sur la base de la planification des besoins complémentaires exprimés par les composantes CAPE, ESFUM, EMC et de leurs priorisation spatiales. le but étant de transférer le plus rapidement possible les outils que constitue les composantes transversales AGERAS, GELOSE et FORAGE et REF/Biodiversité.
- Afin de valoriser les potentiels de recherche au niveau des régions, formaliser des conseils scientifiques régionaux (constitués de chercheurs scientifiques) qui se chargeront avec les directions régionales de l'ANGAP et les ONG conservationnistes de la planification et de l'exécution des plans régionaux de

recherches pour dynamiser la collecte de données de base.

- Focaliser le rôle du CORE sur l'harmonisation des politiques de recherches sectorielles, sur la bonne gestion des données centralisées, et de la bonne diffusion des données existantes dans les secteurs utilisateurs. L'interlocuteur du CORE au niveau central sera l'ANGAP, qui par ailleurs s'appuiera sur les conseils scientifiques régionaux.
- ANGAP assurant déjà le rapport sur la Biodiversité, le SIE devrait être géré conjointement avec l'ANGAP, qui s'en chargera à terme (fin PE2). Cela favorisera la consolidation du système d'information et de suivi et facilitera la valorisation d'une base de données accessible.
- Dans le but de réduire les menaces persistantes sur la biodiversité, promouvoir en collaboration étroite avec le Ministère des eaux et forêts, le transfert de gestion de ressources naturelles dans les zones attenantes aux Aires Protégées et y favoriser toute forme de valorisation économique des produits forestiers aux bénéfices des communautés (exploitations du bois, des produits forestiers non ligneux par des filières valorisées...). Dans le cadre de ces transferts rechercher les synergies avec les autres opérations pour la réalisation des actions de développement durable.
- Renforcer les mécanismes de diffusion et d'appropriation du transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables et de la planification communale autour des zones de zones d'intérêt biologique important (forêt, lacs, zones récifales, mangrove).
- Promouvoir la valorisation économique des filières essentiellement avec CAPE, ESFUM, et EMC pour favoriser l'intégration. Particulièrement développer les élevages d'animaux destinés au commerce international dans les zones proches des Aires Protégées où la structure de gestion pourra assurer le contrôle de production en accord avec le MEF, et garantir le quota de vente. Les effets induits sur la communauté rurale seront naturellement positifs.
- Avec l'appui des ONGs conservationnistes et dans le cadre des structures universitaires nationales, l'ANGAP, la DGEF et EMC devront faire une évaluation stratégique des besoins futurs en capacité de gestion environnementale notamment de la biodiversité, dans et hors PAE, et planifier la formation.
- Planifier la finalisation des inventaires prioritaires de la Biodiversité (forêts, zones humides et marines) en impliquant les ONG techniques conservationnistes qui devraient aussi être associés étroitement à l'évaluation des plans de gestion de la Biodiversité et des systèmes de monitoring.
- Entretenir régulièrement la formation effectuée par le WWF et TRAFIC Dans le cadre de la mise en application de la CITES tout en étendant les groupes cibles aux cellules environnementales et aux élus.

## ANNEXES

### Annexe 1 : Termes de référence Evaluation externe du PNAE et du PE2 Volet 1 : La gestion, conservation et valorisation de la biodiversité

#### Généralités sur le PNAE :

Le Plan National d'Action Environnementale (PNAE) est l'ensemble des dispositions adoptées en vue de la mise en œuvre de la Politique Nationale de l'Environnement (PNE) de Madagascar. Les orientations initiales du PNAE sont définies par la Charte de l'Environnement Malgache (CEM) – loi 90-033 du 21 décembre 1990. Selon la CEM le PNAE serait exécuté sur une période d'au moins quinze années par trois programmes spécifiques (PE1, PE2 et PE3).

La CEM fixe comme objectif essentiel pour le PNAE – la réconciliation de la population avec son environnement en vue d'un développement durable et que, *à la fin du programme environnemental phase 3 (PE3)*, les actions environnementales devraient se faire de manière automatique et naturellement gérées et générées par les collectivités de base, les ministères, les ONG, etc.

Cela suppose que :

- *Les populations et les collectivités de base auront acquis le “réflexe environnemental” et se seront appropriées les techniques utilisées pour appliquer les actions environnementales de par eux-mêmes et pour eux-mêmes ;*
- *Les structures de l'Etat, notamment les ministères, auront, au niveau de leur politique sectorielle, intégrés de manière systématique et systémique le concept environnemental ;*
- *Les plans nationaux périodiques auront fait de l'environnement et de la conservation un moteur de développement durable et autocentré vers la population.*

Il est dit aussi dans la CEM que les projets d'investissements publics ou privés susceptibles de porter atteinte à l'environnement doivent faire l'objet d'une étude d'impact, compte tenu de la nature technique, de l'ampleur des dits projets ainsi que la sensibilité du milieu d'implantation.

La CEM affirme également comme principe fondamental qu'aucune action environnementale ne peut se dissocier d'une action de développement en faveur de l'homme. C'est la raison pour laquelle le concept de conservation ne peut être dissocié de celui du développement. Le cadre fondamental d'action repose sur l'homme dans sa biosphère et l'on vise l'accroissement de son savoir, sa prise de conscience et le changement de ses comportements.

#### Cadre d'analyse de l'évaluation

Presque au milieu du Programme Environnemental 2 (PE2) et du PNAE (mi 2000), le Gouvernement Malgache et les bailleurs de fonds se préparent pour une revue à mi-parcours en juin 2000. Une évaluation externe du PNAE servira d'intrant pour entreprendre cette revue à mi-parcours. L'évaluation externe sera exécutée par quatre équipes ayant chacun la responsabilité d'un volet : (i) gestion et conservation de la biodiversité – (ii) réflexe environnemental – (iii) gestion des ressources naturelles et l'activité économique – (iv) gouvernance et gestion publique de l'environnement. L'évaluation sera coordonnée par un comité représentant le Gouvernement et les bailleurs de fonds.

L'évaluation externe doit permettre aux décideurs de prendre du recul et de faire le point des interventions menées depuis l'élaboration du PNAE en 1988, en dégageant une vision globale des actions entreprises. Au-delà d'une considération des impacts des interventions menées, il s'agira de vérifier que ces actions s'inscrivent toujours bien dans un cadre global cohérent.

L'évaluation doit également permettre aux décideurs d'apprécier l'efficacité et l'impact des interventions menées, en vérifiant qu'elles contribuent efficacement, chacune dans leur domaine, à l'atteinte des objectifs de départ énoncés dans la CEM. Dans cette optique, l'évaluation permettra de dégager des enseignements intéressants sur les facteurs déterminants des succès et des échecs. Enfin, l'évaluation doit apporter aux décideurs des éléments de recommandations pour améliorer les approches et le dispositif des interventions en

faveur de l'environnement.

Par rapport à ces éléments, il est clair qu'il ne s'agit pas d'un audit des programmes et projets financés ou exécutés dans le contexte du PNAE, mais bien d'une évaluation globale de ces interventions sur la base principalement des documents existants et d'échanges avec les décideurs, les différents opérateurs, les partenaires au développement, et les institutions nationales bénéficiaires.

Les points de référence pour l'évaluation sont la Charte de l'environnement et ses objectifs. L'évaluation doit aussi se pencher sur quelques axes transversaux, parmi lesquels figurent l'amélioration du cadre de vie des populations, la pérennisation des interventions, et l'efficacité organisationnelle.

Chaque équipe devra évaluer, de façon concertée avec les différents partenaires :

- ✓ Le degré d'atteinte des objectifs fixés sur leur volet - les réalisations par rapport à la situation initiale ainsi que l'évolution des contextes politiques, économiques... ;
- ✓ L'efficacité et l'efficience des stratégies et approches (priorités, méthodes d'intervention, cohérence des mesures etc.) ;
- ✓ L'impact des actions menées sur les ressources naturelles et sur le bien être de la population ;
- ✓ Les facteurs ou les mesures prises qui conditionnent le succès ou l'échec des interventions menées ;
- ✓ Les impacts au niveau des institutions.

Les consultants établiront une sous-méthodologie (hypothèses, indicateurs, processus de collecte d'information, calendrier, ...) et insisteront particulièrement sur les indicateurs permettant de déceler les impacts des politiques, procédures, outils de coordination et de gestion développés par les institutions sur l'accroissement des capacités opérationnelles réelles des communautés, des opérateurs locaux (privés, publics), et des collectivités locales à gérer de manière durable leurs ressources naturelles et leur environnement.

#### **Champs spécifiques de l'évaluation**

L'équipe devra évaluer l'impact du PNAE et ses phases d'exécution sur la biodiversité malgache. Entre autre, elle devra tenir compte de la façon dont les aspects scientifiques ont été gérés et de l'adéquation des mesures de protection et de conservation qui ont été implantées.

L'équipe devra examiner les structures de gestion de la biodiversité aux niveaux national et régional et les liens entre les plans de gestion de la biodiversité et les programmes et décisions des ministères du Gouvernement. En effet, l'équipe devra se prononcer sur l'intégration de la gestion de la biodiversité dans la gestion publique.

En même temps, il est reconnu que ce sont les communautés et les individus qui prennent des décisions quotidiennes qui affectent la biodiversité. Pour cette raison l'équipe devra se prononcer sur les actions et programmes qui ont été mis sur pied pour influencer ces décisions et offrir des options. L'équipe devra aussi se prononcer sur la capacité locale et nationale nécessaire. Le programme de formation (et, par extension, l'éducation environnementale), sont-ils adéquats pour supporter l'implantation des programmes sur la biodiversité ?

L'équipe devra inclure dans son analyse les éléments de la biodiversité terrestre et marine de Madagascar.

Il est important que l'équipe prenne aussi en ligne de compte :

- les liens entre la biodiversité et le développement économique et jusqu'à quel point ces liens sont connus des décideurs
- la communication qui a eu lieu entre le PAE et la communauté malgache pour sensibiliser et augmenter la capacité technique
- la validité et la qualité de l'information scientifique et la capacité des analystes à l'utiliser
- la cohérence entre les approches des bailleurs, du gouvernement et des collectivités

- les conventions internationales sur la biodiversité et leur implantation à Madagascar
- quel a été l'impact du PNAE sur les habitats ? Le savons-nous ? Le saurons-nous ?
- la perception de l'importance de la biodiversité a-t-elle changée au niveau politique et si oui, est-ce significatif ?
- les leçons des autres pays ont-elles été appliquées ici ?
- est-ce que les menaces de la perte de la biodiversité sont bien connues et est-ce que ces menaces sont tenues en ligne de compte dans la préparation des programmes et des priorités du PNAE et du Gouvernement ?
- les programmes de développement du tourisme sont-ils adéquats pour supporter les objectifs du PNAE ?

Il n'est pas prévu que l'évaluation se concentre sur les aspects scientifiques proprement dits, mais les évaluateurs auront à leur disposition les agents scientifiques impliqués dans le PE2.

L'équipe devra présenter une analyse critique de la situation dans son volet. De cette analyse doit découler les conclusions et recommandations demandées.

### **Etendue géographique**

L'évaluation aura lieu à Madagascar et surtout dans la capitale. Quelques régions du pays seront choisies pour approfondir l'analyse.

### **Tâches**

#### **a) Avant de se rendre à Madagascar**

- ✓ Se préparer pour l'évaluation en lisant la documentation qui sera envoyée, et en préparant une liste de questions clés qui devront être examinées dans le volet pendant l'évaluation (environ trois jours d'effort).

#### **b) Localement**

- ✓ Préparer une méthodologie spécifique pour le volet et un plan de travail en collaboration avec le Comité directeur de l'évaluation
- ✓ Participer à des réunions de coordination des quatre groupes d'évaluation
- ✓ Préparer un rapport préliminaire avec conclusions principales (10-15 pages)
- ✓ Présenter le rapport préliminaire au Comité directeur
- ✓ Soumettre au Comité directeur un rapport final avant le 15 mai

#### **Postérieur à l'évaluation**

- ✓ Être disponible pour des consultations téléphoniques à des dates ultérieures.

#### **Intégration avec autres équipes**

Les quatre équipes techniques seront appelées à participer à des réunions de coordination où elles pourront s'interroger sur leurs conclusions respectives et discuter des options de recherche. Ces réunions seront animées par un coordonnateur national de l'évaluation.

#### **Sources d'information**

L'équipe devra analyser une documentation qui sera accumulée et indexée, interviewer les gestionnaires et analystes malgaches et non malgaches, et préparer des grilles d'analyse pour supporter son travail dans la capitale et sur le terrain. Elle devra aussi recueillir des informations dans quelques régions malgaches afin de prendre en considération les impacts du PNAE dans ces régions. De plus, l'équipe aura la liberté d'examiner toute documentation et correspondance générées pendant le projet, ainsi que les dossiers techniques et scientifiques du pays.

#### **Calendrier et effort**

L'équipe en entier devra être présente sur le terrain à partir du 3 avril et ce pour un mois environ. Un/e des Consultant/e malgaches dans chaque équipe technique sera embauché/e pour

une période prolongée avant le début de l'évaluation afin de préparer le terrain et commencer à préparer les méthodologies spécifiques et les plans de travail.

#### Coordination

Une personne de l'équipe sera nommée coordonnatrice du travail de cette équipe. Un consultant national sera responsable pour la coordination et l'intégration des quatre équipes. Un support logistique et d'organisation de rencontres et réunions sera aussi disponible.

#### **Le profil des membres de l'équipe**

##### A) Consultant/e international :

Expert dans la gestion des programmes de gestion de la biodiversité.

##### B) Consultants nationaux :

Juriste environnementaliste

Environnementaliste spécialisé dans la gestion de la biodiversité

**Annexe 2 : Tableau résumé des conventions internationales**

CONVENTIONS	RATIFICATION	INSTITUTIONS RESPONSABLE	OBLIGATIONS	MISE EN OEUVRE A MCAR
Convention sur la Diversité Biologique	loi 95.013 J.O. p.1907	ONE(REF BIODIV)-MIENV- MEF-ANGAP, ONG ( ZICOMA, WWF, Conservation Internationale...), Bailleurs de fonds (PNUD, UNESCO)	<p><b>- Les obligations principales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- élaborer ou adopter des stratégies, plans ou programmes nationaux tout en assurant la conservation et l'utilisation durable de la Biodiversité, intégrés dans les politiques sectorielles et intersectorielles pertinentes,</li> <li>- organiser une utilisation durable des éléments constitutifs de la diversité biologique en l'intégrant dans les processus décisionnels nationaux : l'Etat doit protéger et encourager l'usage coutumier des ressources biologiques,</li> <li>- adopter les mesures incitatives, économiquement et socialement rationnelles</li> <li>- adopter des procédures Evaluation d'impacts des projets susceptible de nuire sensiblement à la diversité biologique,</li> <li>- définir les modalités d'accès aux ressources génétiques, encourager la recherche sur les ressources génétiques,</li> <li>- assurer et/ou faciliter, à d'autres parties contractantes, l'accès aux technologies nécessaire à la conservation et à l'utilisation durable de la Biodiversité et d'autre part le transfert des dites technologies,</li> <li>- faciliter l'échange d'informations sur les résultats des recherches ainsi que sur les programmes de formation et d'études,</li> </ul>	<p>Rem biodiv assure e:</p> <p>la plate-forme pour le développement de la recherche</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'élaboration de stratégie nationale de diversité biologique;</li> <li>- le partage équitable des avantages découlant de l'utilisation des connaissances et savoir faire traditionnels qui ne sont reconnus par d'instruments juridiques internationaux.zones d'interventions:</li> </ul> <p>: Morondava et Tuléar pour mettre en valeur la médecine traditionnelle.,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- le droit d'accès aux ressources biologiques et droit de propriété intellectuelle: mise à jour de l'ordonnance sur la propriété industrielle de 1989 e avec la collaboration de l'OMAPI et la REF-Biodiversité,</li> </ul> <p>à l'ANGAP : un département spécifique, et des cellules Suivi-Ecologique et Recherche sont chargés d'appuyer et de favoriser les recherches dans les aires protégées,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- sensibilisation et information : bientôt, une site web sur la biodiv</li> <li>- coopération pour faciliter les échanges d'informations sur les résultats des recherches techniques, technologiques : encours de mise en place de la NOE (nomenclature écologique et environnementale qui est une structure de gestion des bases de données.</li> </ul>

			<p>- encourager la coopération technique et scientifique internationale dans le domaine de la conservation et de l'utilisation durable de la diversité biologique</p>	<p>- Mesures incitatives relatives aux forêts naturelles :le D.E.A.P.(Droit d'entrée dans les aires protégées) de l'ANGAP, 50% reversé aux habitants périphériques</p>
--	--	--	---	--

<p>Convention de RAMSAR sur les Zones Humides d'importance internationale</p>	<p>loi 98-004 J.O. P.9623</p>	<p>Ministère des eaux et forêts- Ministère l'environnement- ONG(ZICOMA, WWF, Conservation Internationale ...) ANGAP-</p>	<p><b>- Les obligations principales :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- designer au moins une zone humide nationale pour incorporation dans une liste des zones humides d'importance internationale. Les critères de choix se font sur l'importance écologique, botanique, zoologique ou hydrologique. Ces zones humides abritant des oiseaux d'eaux sont prioritaires.</li> <li>- assurer l'utilisation rationnelle des zones humides par la révision de leur planification territoriale. Il s'agit d'effectuer d'inventaires nationaux des zones humides, de déterminer les sites prioritaires, de prévoir des études d'impact pour les projets pouvant affecter les zones humides, de réglementer l'utilisation</li> </ul>	<p>Sites inscrits: ----Tsimanampetsotsa</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Complexe des lacs Manambolomaty</li> </ul> <p>travaux en cours:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- stratégie Nationale des zones humides</li> <li>- plan de gestion pour les 2 sites inscrits</li> </ul> <p>apport du droit national:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- décret 95.377 sur la MECIE(contrôle des investissements)</li> <li>- arrêté 43.55/97 application de la MECIE sur la définition des zones humides</li> </ul>
<p>Convention sur le commerce International des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES)</p>	<p>ratifié le 16.08.75</p>	<p>: Min.E&amp;F, Les autorités scientifiques ( Min.R.S., Min E.S)</p> <p>Autres institutions : Min.Env., M.A.E., Min.Int, ANGAP, Bailleurs de fonds, Opérateurs, ONG principalement le WWF)</p>	<p><b>Les obligations principales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Déposer au secrétariat qui est l'organe principal de la convention, les noms et adresses de l'autorité scientifique et de l'organe de gestion ainsi son cachet et son sceau .</li> <li>- Fournir un rapport annuel sur le nombre et la nature des permis et certificat délivrés et les mesures législatives et réglementaires mises en œuvre.</li> <li>- Désigner port d'entrée et un port de sortie</li> <li>- Elaborer des lois internes sur les sanctions pénales ainsi que sur les renvois ou confiscations</li> <li>- Elaborer une études technique (inventaire) sur l'état de la flore et de la faune</li> </ul>	<p>L'application de la convention sur le plan interne en souffre beaucoup :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- manque de connaissance du contenu de la convention par les institutions chargées d'appliquer la convention --absence de coordination entre les administrations d'Etat sur l'application des textes.</li> </ul> <p>Le MEF est appuyé par le WWF sur l'application des textes législatives et réglementaires non cohérente avec la CITES .ex: le cas des crocodiles qui sont considérés comme animaux nuisible au regard du droit interne , donc peut être chassé tandis que dans la CITES ils sont Classés espèces protégés.</p> <p>Les sanctions l'ordonnance 6O-126 du 03.10.60;, fixant le régime de la chasse, de la pêche et de la protection de la nature</p>

<p>Convention sur la protection du patrimoine Mondial Culturel et Naturel</p>	<p>19 juillet 1983</p>	<p>MINENV- MEF-ANGAP-ONG</p>	<p>132- Les obligations principales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- assurer l'identification, la protection, la conservation, la mise en valeur et la transmission aux générations futures du patrimoine. Le patrimoine ainsi défini constitue un patrimoine universel que la communauté internationale toute entière a le devoir de coopérer pour le conserver et le mettre en valeur,</li> <li>- intégrer la protection de ce patrimoine dans des programmes de planification généraux, mettre en place des services pour la protection de son patrimoine, faire des études scientifiques et techniques et prendre les mesures juridiques, scientifiques, administratives et financières nécessaires pour protéger son patrimoine,</li> <li>- un fonds du patrimoine mondial est alimenté par des contributions volontaires ou obligatoires des parties, ce fonds est utilisé pour aider les parties qui en ont fait la demande à protéger les biens du patrimoine mondial.</li> </ul>	<p>Le Tsingy de Bemaraha fait partie du patrimoine mondial depuis 1985.</p> <p>Le projet MAB (Man And Biosphère) avec l'appui de l'UNESCO focalise actuellement ses actions sur la protection et la conservation des sites comme le Tsingy de Bemaraha et la réserve de la Biosphère de Mananara Nord.. Le Tsingy est géré par l'ANGAP</p>
---	------------------------	------------------------------	---	--

<p>Convention Africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles(Alger)</p>	<p>23.06.70</p>	<p>Institutions concernées : Min Agri - Min E&amp;F - ANGAP - ONG - Bailleurs de fonds - ONE</p>	<p>222-Obligations juridiques</p> <p>En matière de chasse et de pêche, Les Parties ont l'obligation d'adopter une législation adéquate( à Madagascar cf : art 45 de l'ordonnance 6O-126 du O3.10.6O).</p> <p>Concernant des aires protégées, la convention définit une nouvelle catégorie : celle des réserves spéciales comprenant les réserves de faune et les réserves partielles ou “ sanctuaires ”</p> <p>Le champ d'application territorial de la convention sont les zones marines et sous marines.</p> <p>Les Parties devraient faire des études d'impact nécessaires sur les activités et projet de développement qui risquent de porter atteinte aux ressources naturelles et à l'environnement. ( à Madagascar, cf. décret 95-377 relatif à la MECIE</p>	<p>Une grande partie des dispositions de la convention a été reprise par la convention de la diversité biologique et la CITES .</p> <p>L'article 17 de la loi 97-O17 portant la révision de la législation forestière respecte les dispositions de la convention sur la création des aires protégées</p>
--	-----------------	--	---	--

Convention pour la protection ,la Gestion et la Mise en Valeur du milieu marin et des zones côtières de l'Afrique de l'est(Nairobi)	loi 98.004	EMC- MINENV MEF - Ministère des ressources halieutiques...	Réduire et combattre les pollutions, - protéger et préserver les écosystèmes rares ou fragiles dans des zones spécialement protégées  - Coopérer dans les domines de la recherche scientifique  - Formuler des directives sur l'élaboration des projets s de développement.	Coopération régional / PRECOI  Création de parcs nationaux : Mananara, (1989), Presqu'île de Masoala, Nosy tany kely, Nosy ve.
---	------------	--	--	--

## Sigles et acronymes

AGERAS	Appui à la Gestion Régionalisée de l'Environnement et à l'Approche Spatiale
AGEX	Agence d'Exécution
ANAE	Association Nationale pour les Actions Environnementales
ANGAP	Association Nationale pour la Gestion des Aires Protégées
AGIR	Appui à la Gestion de l'environnement à travers des Instruments Régionalisés et l'approche locale
ARSIE	Association du Réseau de Système d'Information sur l'Environnement
BAD	Banque Africaine pour le Développement
BV	Bassins Versants
CAPE	Composante Aires Protégées et Ecotourisme
CDA	Collège des Directeurs des AGEX
CFE	Comité de Fonds pour l'Environnement
CFSIGE	Centre de Formation aux Sciences de l'Information Géographique et de l'Environnement
CI	Conservation International
CIDE	Centre d'Information et de Documentation sur l'Environnement
CIME	Comité Interministeriel pour l'Environnement
CNE	Conseil National pour l'Environnement
CNRAP	Centre National de Recherches Appliquées Pharmaceutique
CNRE	Centre National de Recherche Environnementale
CNRO	Centre National de Recherche Océanographique
COAP	Code de Gestion des Aires Protégées
CONARAP	Comité National du Réseau des Aires Protégées
CORE	Comité d'Orientation de la Recherche Environnementale
COS	Comité d'Orientation et de Suivi
CPF	Cellule de Pilotage Foncier
CPSE	Comité de Planification, Suivi et Evaluation
CRD	Comité Régional pour le Développement
CRP	Comité Régional de Programmation
DD	Direction des Domaines
DEAP	Droits d'Entrée dans les Aires Protégées
DEF	Département des Eaux et Forêts
DESS	Diplôme d'Etudes Scientifiques Supérieures
DGDSF	Direction Générale des Domaines et de la Sécurisation Foncière

DGEF	Direction Générale des Eaux et Forêts
DIREF	Direction Régionale des Eaux et Forêts
EF	Education et Formation
EIE	Etude d'Impact Environnementale
EMC	Environnement Marin et Côtier
EPIC	Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial
ESFUM	Ecosystèmes Forestiers à Usages Multiples
ESSA	Ecole Supérieure des Sciences Agronomiques
FAC	Fonds d'Aide et de Coopération
FAO	Food and Agriculture Organization
FEM	Fonds pour l'Environnement Mondial
FFEM	Fonds Français pour l'Environnement Mondial
FFN	Fonds Forestier National
FID	Fonds d'Intervention pour le Développement
FIDA	Fonds International pour le Développement Agricole
FORAGE	Fonds Régional d'Appui à la Gestion de l'Environnement
FOFIFA	Foibem-Pirena Momba ny Fikarohana Ampiharina amin'ny Centre de Recherche Agricoles
FTM	Foiben-Taosaritanin'i Madagasikara
GDRNH	Gestion Durable des Ressources Naturelles et Humaines
GEF	Global Environment Facility
GELOSE	Gestion Locale Sécurisée
GIZC	Gestion Intégrée des Zones Côtières
GPF	Gestion et Protection des Forêts
GRAP	Gestion du Réseau des Aires Protégées
GTDR	Groupes de Travail pour le Développement Rural
GTZ	deutsche Gesellschaft für die Technische Zusammenarbeit (Coopération Technique Allemande)
ICBG	International Cooperative Biodiversity Group
IG	Information Géographique
IRG	International Resources Group
ITF	Interim Trust Fund
JICA	Japan International Cooperation Agency
KFW	Kreditanstalt Für Wiederaufbau (République Fédérale d'Allemagne)
LDI	Landscape Development Intervention
MECIE	Mise en Compatibilité des Investissements avec l'Environnement
MEF	Ministère des Eaux et Forêts
MINESEB	Ministère de l'Enseignement Secondaire et de l'Education de Base
MINESUP	Minitère de l'Enseignement Supérieur
MTP	Ministère des Travaux Publics

NORAD	Norwegian Agency for Development Cooperation
ONE	Office National de l'Environnement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ORSTOM	Office de Recherche Scientifique et Technique d'Outre Mer
PADR	Plan d'Action pour le Développement Rural
PAE	Plan d'Action Environnementale
PAGE	Projet d'Appui à la Gestion de l'Environnement
PAPP	Processus Annuel de Programmation Participative
PCDI	Projet de Conservation et de Développement Intégré
PE1, PE2, PE3	Programme Environnemental 1, 2, 3
PERE	Politique d'Education Relative à l'Environnement
PFNL	Produits Forestiers Non Ligneux
PNLCP	Programme National de Lutte Contre la Pauvreté
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPDOP	Processus Participatif pour la Définition des Options et des Priorités
PRIF	Mécanisme de préinvestissement
PSI	Politiques, Stratégies et Instruments
PTA	Plan de Travail Annuel
REF	Recherche Environnementale Finalisée
<b>SAR</b>	<b>Staff Appraisal Report</b>
SAVA	Sambava, Vohémar et Andapa
SCC	Structure Communale de Concertation
SFR	Sécurisation Foncière Relative
SIE	Système d'Informations Environnementales
SIG	Système d'Informations Géographiques
SLC	Structures Locales de Concertation
UCG	Unité de Contrôle de Gestion
UNESCO	United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization (Programme des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture)
UNOPS	<b>United Nations Office for Project Services</b>
USAID	United States Agency for International Development
WCS	Wildlife Conservation Society
WWF	World Wide Fund for Nature
ZMCGS	Zones Marines et Côtières à Gestion Spéciale

