



USAID
DU PEUPLE AMERICAIN

PARADIS PERDU ?

DES LEÇONS TIRÉES DE 25 ANS DE PROGRAMMES ENVIRONNEMENTAUX À MADAGASCAR



RÉSUMÉ EXÉCUTIF

L'Agence américaine pour le développement international (USAID) a ouvert les portes de sa mission à Madagascar en 1984. L'USAID est rapidement devenue l'un des principaux acteurs du développement et de l'exécution des trois programmes environnementaux (PE) de mise en œuvre du Plan national d'action environnementale (PNAE). Vingt-cinq ans plus tard, cette rétrospective (le programme environnemental a été suspendu en 2009 suite au coup d'état) permet de faire le point de nos efforts de préservation des ressources naturelles menacées de Madagascar et de préparer le terrain des discussions sur la future orientation du programme. Ce document traite spécifiquement des programmes environnementaux de l'USAID, tout en reconnaissant que l'intervention de l'USAID a eu lieu dans un contexte impliquant différents partenaires.

Lorsque l'USAID a ouvert ses portes à Madagascar, le pays sortait d'une décennie de grave stagnation économique et de déclin environnemental (près de 400.000 hectares (ha) de forêts disparaissaient chaque année). Le PNAE avait pour objectif de protéger le patrimoine écologique de Madagascar (en pratique, la protection de forêts essentielles à la biodiversité) et d'améliorer les conditions de vie de la population.

L'une des principales menaces sur les forêts de Madagascar est la pratique de l'agriculture itinérante (tavy) par les paysans très pauvres. Très tôt, il a été admis qu'il y avait peu d'espoir de protéger les forêts sans aborder (1) les aspects économiques fondamentaux qui maintiennent la population rurale dans une situation de pauvreté dramatique et (2) la rapide croissance démographique (près de 3% par an), si bien que la population malgache a plus que doublé au cours des quelques 25 années considérées ici. En conséquence, le programme de l'USAID a constamment encouragé les synergies entre les secteurs de la santé et de l'environnement. (Le programme population-environnement de Madagascar est d'ailleurs un modèle de cette approche pour le monde entier.)

Dans leur principe, les programmes de l'USAID reflétaient la concentration du PNAE sur les liens entre la conservation de l'environnement et l'amélioration des moyens de subsistance. Lors de la première décennie (1984 à 1994), l'USAID a bénéficié d'un financement et de programmes économiques et agricoles solides qui complétaient le travail sur les services environnementaux et sociaux. En 1994, lorsque Madagascar a échoué à satisfaire ses obligations en matière d'ajustement structurel, la Mission a été rétrogradée et tous les programmes ont subi des coupes budgétaires majeures à l'exception de ceux concernant la santé et la population.

À Madagascar, les programmes environnementaux n'ont été épargnés que grâce au financement désigné pour la biodiversité par le Congrès. Cette enveloppe (« earmark ») spéciale a été essentielle pour garantir le financement pour l'environnement mais, parallèlement, elle a limité une attention particulière à la biodiversité. Sans autre financement, le programme de Madagascar a rencontré des difficultés continues pour traiter des domaines complémentaires comme l'agriculture et la croissance économique. Sachant que la transformation de l'économie malgache a été impossible, malgré un financement plus solide de l'agriculture et du développement économique, il est certain que le succès sur le plan environnemental a été limité par l'échec du développement économique au sens large, en particulier dans les zones rurales de Madagascar.

Les programmes environnementaux de l'USAID à Madagascar suivent plus ou moins les trois phases des programmes environnementaux nationaux. Le financement du PE I (1991-1996) représentait environ \$49 millions. Les programmes portaient sur (1) la mise en opération des aires protégées (AP) venant d'être créées et (2) l'élaboration des bases d'une gestion environnementale par le renforcement des capacités et le développement des ressources humaines. Les principales institutions nationales du secteur environnemental (l'Office national de l'environnement – ONE – et l'Association nationale pour la gestion des aires protégées – ANGAP) ont été créées et étroitement suivies durant cette phase. Le plus grand projet a été un Projet de conservation et de développement intégré (PCDI) qui a financé des activités de développement dans des communautés limitrophes de sept parcs nationaux.

Des évaluations ont mis en évidence les limites de l'approche PCDI (à Madagascar comme ailleurs dans le monde), ce qui a déplacé la réflexion vers l'approche écorégionale – elle-même orientant les interventions des projets sous le PE II (1997-2002) et le PE III (2003-2008). Ces projets identifiaient les menaces systématiques sur les ressources naturelles dans des paysages plus étendus (en mettant l'accent sur les alternatives à l'agriculture itinérante sur brûlis), tandis que les interventions politiques continuaient à examiner les faiblesses institutionnelles et le cadre légal nécessaire à la mise en œuvre de la gestion durable des ressources. Tout au long de l'histoire du programme, des efforts ont été faits pour améliorer les capacités de la société civile et la gouvernance.

Ce document examine le progrès et les défis dans quatre domaines : Politiques et institutions, Aires protégées, Réduction des pressions sur les ressources par les communautés voisines et Valorisation économique des ressources naturelles.

En ce qui concerne **les politiques et les institutions**, des progrès importants ont été réalisés pour promulguer la législation adéquate afin d'améliorer la gestion des ressources naturelles et de développer les outils nécessaires à cette gestion améliorée. Les avancées les plus remarquables sur le plan politique comprennent les cadres légaux de gestion forestière, d'évaluation des impacts environnementaux et de cogestion des ressources forestières. De manière similaire, des institutions semi-autonomes de gestion des parcs nationaux et de coordination des activités environnementales ont été créées et une formation assurée. Un effort important a été consacré à garantir un financement durable du système de parcs nationaux et d'actions locales pour l'environnement par la création de deux fondations dotées. Les dotations ne sont pas encore entièrement financées mais sont en voie d'exécution.

À l'heure actuelle, le cadre légal et la boîte d'outils permettant l'application des lois sur l'environnement sont relativement complets, mais la faiblesse et la corruption avérées des structures gouvernementales freinent une utilisation efficace.

Aires protégées. Depuis l'époque coloniale, Madagascar a développé un ambitieux système de parcs nationaux. Cependant, au début du PE I, seuls deux parcs étaient accessibles au public. Le manque de capacité de la Direction des eaux et forêts (DEF) a fait que ces parcs étaient en libre accès. De nombreuses aires protégées ont été déboisées à un rythme alarmant. La création de l'ANGAP (baptisé plus tard Madagascar National Parks) et les partenariats avec des opérateurs internationaux ont rétabli un système efficace de parcs. Au moment du PE II, les responsabilités de gestion des parcs au jour le jour avaient été déjà largement transférées à Madagascar National Parks.

En 2003, lors de la conférence de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) à Durban, le président Marc Ravalomanana avait annoncé la mise sous protection de 6 millions d'hectares. Ce geste exceptionnel de conservation, initié par les organisations internationales – et connu sous le nom de Vision Durban –, a permis

d'augmenter les zones sous protection du territoire de 3% à 10%. Si ce programme est toujours en cours d'exécution, on s'inquiète du manque de prise en compte des préoccupations des communautés locales, risquant de provoquer des ressentiments violents et difficiles à surmonter.

Les premières expériences de cogestion (communautés locales et État) des forêts naturelles étaient déjà lancées mais l'annonce de la Vision Durban a accéléré le transfert des responsabilités de l'État (qui manque de capacité pour y parvenir) aux communautés locales. Un peu moins de la moitié des 6 millions d'hectares ayant le statut d'aires protégées sera placée sous l'autorité de Madagascar National Parks, tandis que le reste bénéficiera d'un accord de cogestion avec les communautés locales ou le secteur privé. Si la gestion étatique de ces immenses aires protégées n'est, à l'évidence, pas réalisable à Madagascar dans les conditions actuelles, la cogestion s'est également avérée problématique, surtout lorsque les bénéfices économiques sont finalement inférieurs aux attentes des communautés ou sont considérés comme insuffisants pour compenser l'abandon de l'agriculture itinérante traditionnelle sur brûlis.

Réduction des pressions sur les ressources par les communautés voisines. Si l'exploitation et la collecte de bois d'énergie continuent d'occasionner un grave déboisement de certaines régions, l'agriculture itinérante sur brûlis reste la plus grande cause de déforestation dans le pays dans le pays. Les programmes de l'USAID ont consacré d'importants efforts à l'atténuation de ces pressions dans quelques zones de conservation de la biodiversité. Plusieurs pratiques agricoles alternatives ont été proposées mais les rythmes dans leur mise en place sont très variables, même si les taux de déboisement ont baissé dans les zones où les activités ont été les plus intenses. Néanmoins, ces projets révèlent que les interventions au niveau des fermes sont insuffisantes pour modifier de manière significative les pratiques de production et sauver les forêts de Madagascar. Sans améliorer les infrastructures (transport et irrigation) et les politiques économiques nationales de promotion du développement rural, il y a peu de chances de convaincre les paysans d'abandonner les pratiques non durables d'agriculture de subsistance.

Plusieurs initiatives de l'USAID ont porté sur la **valorisation des ressources naturelles**. Des efforts ont été consacrés à l'amélioration des entreprises d'écotourisme et des marchés de produits naturels. Si ces deux domaines ont un potentiel certain, l'importance des bénéfices dépendra au final de facteurs économiques plus globaux et de la capacité de l'État à en contrôler les impacts négatifs. Par ses projets, l'USAID a également travaillé avec le gouvernement afin de désigner d'importantes zones forestières pour la production durable et ce, généralement sous gestion privée (parfois communautaire). Selon les estimations, il faut au moins 2 millions d'hectares pour couvrir les besoins domestiques de bois de chauffe et de construction (à ce jour, environ un tiers de cette surface a été désignée par le Ministère de l'Environnement). Des progrès importants ont été réalisés pour préparer les approches techniques et administratives de mise en œuvre de zones de production durable, mais la mise en application a été lente et seule une infime proportion des sites a fait l'objet d'un appel d'offres. Par conséquent, il est trop tôt pour évaluer le succès de cette approche.

Cette rétrospective nous amène à conclure que, malgré de nombreux succès, l'environnement à Madagascar est en bien plus mauvais état aujourd'hui qu'il y a 25 ans. En 1990, Madagascar comptait 11 millions d'hectares de forêts et 11 millions d'habitants. Aujourd'hui, le pays compte 9 millions d'hectares de forêts et 20 millions d'habitants. Le défrichement des forêts s'est ralenti (environ 0,83% par an entre 1990 et 2000 et 0,53% par an depuis 2000) mais plus d'un million d'hectares de forêts ont disparu en 15 ans entre 1990 et 2005. De plus, les forêts restantes sont de plus en plus vulnérables : 80% des forêts malgaches se trouvent aujourd'hui dans un rayon d'1 km d'une lisière non forestière.

Les raisons sont difficiles à cerner à cause de par leur envergure et leur complexité. (Méfions-nous des gens qui prétendent avoir une réponse toute faite aux problèmes environnementaux de Madagascar: La prudence est de mise car Madagascar semble attirer ceux qui pensent avoir une réponse facile à tous les problèmes). **Une gouvernance insuffisante** est sans aucun doute le facteur sous-jacent de tous les autres problèmes. La corruption systématique, les crises qui font partie du paysage et les stratégies de gestion des ressources à court terme qui profitent aux dirigeants temporaires et non à la population dans son ensemble, sont des caractéristiques pernicieuses qui persistent d'un gouvernement à l'autre. Ces problèmes de gouvernance ont des effets insidieux qui compliquent, voire empêchent de créer les conditions économiques nécessaires à l'élargissement d'actions environnementales prometteuses (par exemple les améliorations durables des infrastructures, et les politiques agricoles favorables à l'économie rurale). En fin de compte, la préservation de l'environnement est l'otage du développement économique et le développement économique est l'otage de la bonne gouvernance.

Nous sommes arrivés au point où le temps manque pour que la fragile biodiversité de Madagascar puisse résister. La dernière section de ce rapport expose trois options générales – scénarios – d'interventions futures. Cette section est intentionnellement provocatrice afin d'ouvrir le débat et d'exposer les problèmes qui pourraient être négligés par la continuation plus ou moins automatique de la même stratégie.

Scenario 1 : Laisser tomber ; il est déjà trop tard et, de manière réaliste, rien ne peut être fait pour sauver les dernières ressources forestières de Madagascar. Selon ce scénario, on propose que l'USAID investisse ses rares ressources ailleurs, là où le contexte sera plus favorable à un résultat positif et durable.

Scenario 2 : Poursuivre sur cette lancée: Intensifier en améliorant les actions en cours. Ce scénario propose de redéfinir les zones d'intervention de l'USAID afin d'identifier ceux qui devraient avoir le plus d'impact, en augmentant fortement les ressources, puis en garantissant que le financement se poursuive au moins 20 ans encore, et enfin en développant des programmes fondés sur de meilleures pratiques, déjà identifiées (mais avec une attention plus soutenue accordée à la croissance économique et à la promotion des institutions de la société civile).

Scenario 3 : Pour la biodiversité de Madagascar, la fin justifie les moyens : Faire fi de toutes les règles et foncer. L'idée principale de ce scénario est que la communauté internationale accorde à la biodiversité de Madagascar une valeur élevée par rapport à celle admise par le gouvernement malgache et les habitants. Nous devons donc nous préparer à payer pour sa protection. Cette approche exigerait un engagement massif de l'aide internationale à très long terme. Les financements serviraient aux paiements directs aux communautés qui abandonnent les activités néfastes à l'environnement, et au financement des infrastructures, de l'éducation et autres facteurs structurels nécessaires pour soutenir la transformation et le développement de l'économie. Les exigences de cette approche dépasseraient de loin les capacités de l'USAID. Mais l'agence peut jouer un rôle utile pour en conceptualiser l'approche et peut-être exécuter un ensemble limité d'activités, afin de maintenir sa présence.

EN SAVOIR PLUS

L'intégralité de cette rétrospective peut être obtenue aux adresses suivantes:

International Resources Group
1211 Connecticut Avenue NW
Washington, DC 20036 USA
+1.202.289.0100 / info@irglt.com

USAID Bureau for Africa
AFR/SD/EGEA 4.06.104
1300 Pennsylvania Avenue NW
Washington, DC 20523 USA

Une version électronique est accessible aux sites web suivants:

http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADS555.pdf

<http://www.tinyurl.com/abcg-madagascar>

<http://www.rmportal.net/library/paradise-lost-madagascar>

<http://www.ABCG.org>

Le contenu de ce rapport relève de la seule responsabilité des auteurs et ne reflète pas nécessairement les opinions de l'USAID ou du Gouvernement des Etats Unis.