

# MADAGASCAR

## **RAPPORT SUR L'ENVIRONNEMENT (COUNTRY ENVIRONMENTAL ANALYSIS - CEA) 2013 : LES PRINCIPAUX MESSAGES**



L'édition 2013 du rapport « Madagascar Country Environmental Analysis » a été publié en anglais sous le titre « Taking Stock and Moving Forward ». Il a été rédigé par une équipe coordonnée par Jean-Christophe Carret (Coordonnateur du développement durable, Banque mondiale, Région Afrique) avec l'appui d'Alison Clausen. Ce rapport peut être téléchargé sur les sites internet du bureau de la Banque mondiale à Madagascar.

Les documents de travail de la Banque mondiale sont publiés pour faire connaître les résultats des travaux de la Banque mondiale à la communauté de développement dans les meilleurs délais possibles. Ce document n'a donc pas été imprimé selon les méthodes employées pour les textes officiels. Certaines sources citées dans le texte peuvent être des documents officiels qui ne sont pas à la disposition du public.

Les constatations, interprétations et conclusions qu'on trouvera dans le présent rapport n'engagent que les auteurs et ne doivent être attribuées en aucune manière à la Banque mondiale, à ses institutions affiliées ou aux membres de son Conseil d'Administration, ni aux pays qu'ils représentent.

La Banque mondiale ne garantit pas l'exactitude des données citées et décline toute responsabilité quant aux conséquences de leur utilisation. Le contenu de cette publication fait l'objet d'un copyright. La copie et/ou la transmission de passages ou de l'ensemble de la publication sans autorisation peut être une violation de la loi en vigueur. La Banque mondiale encourage la diffusion de ses travaux et accorde normalement cette autorisation sans tarder et, si la reproduction répond à des fins non commerciales, à titre gratuit.

Pour toutes requêtes, veuillez-vous adresser au bureau de la Banque mondiale à Madagascar .



**BANQUE MONDIALE**

© Bureau de Madagascar

Rue Andriamifidy L. Razafimanantsoa

Anosy BP 4140

Antananarivo (101) - Madagascar

Sites internet : [www.worldbank.org/madagascar](http://www.worldbank.org/madagascar)

et <http://www.banquemondiale.org/madagascar>.

E-mail : [wbsmadagascar@worldbank.org](mailto:wbsmadagascar@worldbank.org)



Photo : Njaka Rajonisona



**Haleh Bridi**  
Country Director  
pour Madagascar  
Banque mondiale

Le développement durable a été défini en 1987 par Gro Harlem Brundtland, alors Premier ministre du Royaume de Norvège, comme « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs ». Plus de vingt ans après, cette définition continue à poser une des problématiques les plus importantes en matière de développement à Madagascar. Reconnue internationalement comme étant un sanctuaire mondial de la faune et de la flore, la Grande Ile voit cependant ses ressources naturelles subir la pression croissante des activités humaines et économiques.

La nécessité de concilier les intérêts des hommes avec la sauvegarde des ressources naturelles du pays se pose donc avec acuité. La Banque mondiale fait sienne cette préoccupation, qui consiste à placer l'être humain comme finalité des actions de protection de l'environnement, afin que la population, mais aussi les entreprises puissent jouir des ressources offertes par la nature, tout en veillant à préserver les intérêts des générations futures.

Le capital naturel de Madagascar doit donc être entretenu, du fait du potentiel économique qu'il représente, pour ne parler que des revenus de l'écotourisme ou des potentialités offertes par le

marché du carbone. Depuis plusieurs décennies, notre institution accompagne le secteur environnement à Madagascar, à travers les différentes étapes du Programme environnemental, qui en est actuellement à sa troisième phase. Cette collaboration s'est traduite par des financements conséquents, mais également par la production d'un certain nombre de travaux destinés à enrichir la connaissance sur le secteur, et qui sont une contribution au dialogue entre le Gouvernement, la société civile et les partenaires techniques et financiers.

Le Rapport sur l'environnement (CEA) fait partie de ces travaux. La dernière édition date de 2003, d'où l'importance majeure de celle-ci, produite en 2013 par une équipe de la Banque mondiale coordonnée par Jean-Christophe Carret. Cette nouvelle édition met à jour les connaissances, les défis, mais propose également des pistes de réflexion pour l'avenir. Elle a été produite en anglais, et peut être intégralement téléchargée sur nos sites internet. Toutefois, nous avons jugé utile d'en résumer les principaux messages dans cette brochure en français, afin d'en faciliter la compréhension et la diffusion.

Je vous en souhaite une bonne lecture.

A blue ink handwritten signature, appearing to be 'Haleh Bridi', written in a cursive style.

# Les principaux messages



Madagascar fait face à plusieurs défis environnementaux, dont certains, comme la disparition des espèces endémiques, sont bien connus, tandis que d'autres sont dangereusement ignorés : par exemple les sécheresses dans le Grand Sud, les criquets ou encore la pollution de l'air à l'intérieur des maisons.



Les ressources naturelles sont un élément déterminant de l'avenir du pays. **Le développement humain proviendra de la transformation efficace du capital naturel en capital productif et humain.** L'efficacité de cette transformation dépend de la bonne gouvernance des ressources naturelles.



Depuis 20 ans, la Banque mondiale a pour l'essentiel financé la conservation de la biodiversité à Madagascar. Elle souhaiterait à l'avenir également aider le pays à mieux gérer son capital naturel et à aider les plus vulnérables à se protéger des aléas climatiques et de la pollution.



# Sommaire

Introduction.....	6
Gestion du capital naturel pour une croissance durable.....	7
Les défis de la gouvernance du secteur environnement.....	13
Quatre exemples de débat de politique publique.....	19
Recommandations du CEA et rôle de la Banque mondiale.....	23



# Introduction

Cette note présente les principaux messages et recommandations de l'édition 2013 du Rapport sur l'environnement (Country Environmental Analysis, CEA en anglais) de la Banque mondiale à Madagascar. Les objectifs du rapport sont pluriels : informer la prochaine stratégie de partenariat de la Banque mondiale<sup>1</sup>, identifier les priorités de la Banque mondiale dans le secteur environnement et servir de document de référence pour la préparation d'un appui budgétaire général, une des opérations qui pourraient être financée par la Banque mondiale au moment du réengagement si le contexte macro-économique le permet et si le nouveau gouvernement souhaite s'engager dans des réformes ambitieuses<sup>2</sup>. Par ailleurs, le CEA de la Banque mondiale est une contribution au dialogue entre le Gouvernement, la société civile et les partenaires du développement sur les liens entre l'environnement et le développement économique à Madagascar.

Le dernier rapport sur l'environnement de la Banque mondiale date de 2003. Il avait été écrit dans le contexte de la préparation de l'appui de la Banque mondiale à la troisième phase du Programme environnemental (PE3). En ce temps, la Banque mondiale avait mis l'accent sur la nécessité de valoriser les ressources naturelles, y compris la biodiversité, pour éviter leur destruction<sup>3</sup> : autrement dit, trouver des marchés pour les produits et les services des écosystèmes. Depuis 2003, seule une courte note de politique a été écrite sur l'environnement. Elle figure dans la collection de notes de politique publiées par la Banque mondiale en 2010<sup>4</sup>. Cette note abordait les questions du financement du réseau des aires protégées, de l'implication des populations locales dans la gestion des ressources naturelles, de la régulation du secteur minier et de l'exploitation illégale des ressources naturelles, thèmes qui sont largement repris et analysés plus avant dans le présent rapport sur l'environnement.

Pour compléter ces analyses, le CEA s'est également appuyé sur les documents récents élaborés par les partenaires au développement (notamment l'USAID et KfW<sup>5</sup>), une analyse de l'économie politique des secteurs minier et forestier préparée récemment par la Banque mondiale<sup>6</sup> ainsi que plusieurs études de cas réalisées spécifiquement pour ce CEA, notamment l'étude sur le capital naturel<sup>7</sup>, la gouvernance par le « bas<sup>8</sup> », la revue des dépenses publiques dans le secteur de l'environnement<sup>9</sup>, le coût du système des aires protégées<sup>10</sup> et enfin les risques climatiques<sup>11</sup>.

Enfin, les recommandations du CEA sont cohérentes avec la nouvelle stratégie de la Banque mondiale dans le secteur de l'environnement (2012): « Vers un Monde plus vert, plus propre et plus résilient ».

<sup>1</sup> Une note de stratégie intérimaire (ISN) a été approuvée par le conseil d'administration de la Banque mondiale au début de l'année 2012. Une stratégie complète sera préparée une fois la crise politique résolue.

<sup>2</sup> Pour le troisième objectif du CEA, les analyses présentées dans le rapport qui évalue le cadre politique, réglementaire et institutionnel du secteur environnement serviront à s'assurer que le pays a les mécanismes nécessaires pour gérer les éventuels impacts environnementaux négatifs des réformes supportées par l'aide budgétaire. Par ailleurs, ses déformations importantes en matière de gouvernance environnementales pourraient être incluses dans l'aide budgétaire ou faire l'objet si elles sont assez nombreuses d'une aide budgétaire spécialement dédiée à l'environnement comme cela se fait beaucoup en Amérique latine (Brésil, Mexique, Colombie, Pérou).

<sup>3</sup> Banque mondiale. 2003. Madagascar - revue du secteur rural et environnemental: Rapport No. 26106 - MG. Banque mondiale, Washington DC.

<sup>4</sup> Carret JC, Rajaonson B, Feno PJ & Brand J. 2010. 'L'environnement : un atout à préserver, des enjeux à maîtriser'. In Madagascar : vers un agenda de relance économique, World Bank, Antananarivo. <http://siteresources.worldbank.org/INTMADAGASCAR/Resources/PolicyNotesJune2010.pdf>

<sup>5</sup> Voir par exemple USAID. 2010. 'Paradise Lost: Lessons from 25 Years of USAID Programs in Madagascar' et KfW / PGM-E. 2009. 'Etat des lieux sur les transferts de gestion des ressources naturelles: Orientations stratégiques.'

<sup>6</sup> Banque mondiale. 2010. Madagascar Governance and Development Effectiveness Review: A Political Economy Analysis of Governance in Madagascar - Report No. 54277-MG. World Bank, Washington DC.

<sup>7</sup> Armines-Cerna, 2010. *Study of the Costs of Environmental Degradation and Genuine Saving*

<sup>8</sup> WRI, ACCESS Initiative and Development and Environmental Law Center. 2012. Evaluation de la démocratie environnementale: accès à l'information, participation publique au processus décisionnel et accès à la justice en matière environnementale.

<sup>9</sup> Iharimamy Andriamarozaka, 2012. *Revue des dépenses publiques dans le secteur de l'environnement.*

<sup>10</sup> Agreco. 2012. *Analyse des coûts et sources de financement du système d'aires protégées à Madagascar.*

<sup>11</sup> Industrial Economics. 2012. *Initial Modeling of Future Climate Risks in Madagascar.*



Photo : Feliana Rajonantvelo

## **GESTION DU CAPITAL NATUREL POUR UNE CROISSANCE DURABLE**



# Quels sont les problèmes environnementaux à Madagascar ?

## Les plus connus :

la déforestation ; les espèces menacées de disparition ; l'érosion de sols ; l'exploitation illégale du bois de rose ; le braconnage des tortues terrestres ; les dégâts causés par les cyclones.



## Ceux à la notoriété et au potentiel de nuisance croissants :

la surexploitation des ressources halieutiques notamment les crevettes ; l'érosion côtière et l'inondation des villes côtières ; les pollutions d'origine industrielle, en particulier minière avec des grands projets d'ilménite, de nickel ou de fer qui ont vu le jour ces dernières années ; la possibilité qu'un jour des sables bitumineux soient exploités dans l'ouest du pays.



## Ceux qui passent inaperçus ou presque :

la sécheresse qui affecte systématiquement et chaque année un demi-million de personnes dans le grand sud ; les dizaines de milliers des maladies respiratoires qui ont pour origine l'utilisation des fours à charbon de bois comme source d'énergie par la quasi-totalité des ménages malgaches.





## Plus de 50% de la richesse du pays réside dans le capital naturel



Le capital naturel de Madagascar, y compris les forêts, aires protégées, terres agricoles et ressources halieutiques, représente l'essentiel de la richesse du pays (plus de 50 pourcent sans même tenir compte des ressources minières)<sup>12</sup>. En effet, les infrastructures sont peu nombreuses (une des plus faibles densités au monde de routes par nombre d'habitants), mal entretenues, et la main d'œuvre, bien que représentant un potentiel important, est pour le moment relativement peu qualifiée. Par conséquent, le développement du pays repose pour le moment sur la bonne gestion de ce capital naturel, afin qu'il puisse être efficacement transformé en capital productif et humain.

## QUELQUES CHIFFRES



Les feux de brousse sont un des fléaux qui ravagent les forêts malgaches

Photo : Njake Rajonisoana

- La dégradation de l'environnement coûte au pays entre USD 450 et 500 millions par an, soit 9 à 10% du PIB
- Un quart de la population malgache, soit plus de 5 millions de personnes, vit dans des zones à risque de catastrophes naturelles
- Les cyclones de 2008 ont engendré des pertes économiques s'élevant à 5% du PIB
- Près de 12,000 décès par an sont attribués à des infections respiratoires provoquées par l'inhalation de l'air pollué des ménages, dont plus de 10,000 sont des enfants de moins de 5 ans
- En 2010, près de 80% de la population du Grand Sud de Madagascar ont été touchés par l'insécurité alimentaire due aux sécheresses
- La surexploitation des ressources halieutiques s'est traduite, entre autres, par une chute de plus de 30% de la valeur de l'exportation de crevettes entre 2003 et 2008 : une perte de près de USD 20 millions
- Le chiffre d'affaire de l'industrie touristique, qui repose en grande partie sur la renommée mondiale de la biodiversité malgache, s'élève à USD 0.5 milliard : un secteur clé en termes d'investissements et de création d'emplois directs et indirects

<sup>12</sup> Résultat de l'étude sur le capital naturel.

*Comment établir un ordre de priorité des problèmes environnementaux pour une croissance durable ?*

Souvent dictée par la notoriété de chaque défi, cette priorisation est discutée dans le CEA à partir des données disponibles et d'outils analytiques, tels que **l'évaluation monétaire des problèmes environnementaux**, et son expression en pourcentage du Produit intérieur brut (PIB). Bien que les données manquent encore pour une comparaison exhaustive et qu'il soit difficile d'évaluer d'un point de vue monétaire certains services environnementaux, notamment ceux liés aux services des écosystèmes forestiers, cette méthodologie permet de comparer plus « objectivement » différents problèmes environnementaux.

Les résultats montrent que les effets néfastes de la pollution de l'air et de l'eau sur la santé publique, bien que peu médiatisés, l'emportent nettement sur les problèmes de déforestation et de dégradation des sols agricoles, qui font pourtant la une des médias nationaux et internationaux depuis vingt ans. Par ailleurs, le coût des dégâts occasionnés par les cyclones particulièrement destructeurs (comme ceux en 2008) est, pour une année donnée, du même ordre de grandeur que le coût de la pollution de l'eau ou de l'air. En effet, Madagascar est l'un des pays les plus vulnérables au monde aux événements climatiques extrêmes (sécheresses, cyclones).

Un autre aspect important est l'impact du coût cumulé de ces différents problèmes environnementaux sur les perspectives de croissance du pays.







Dans le quartier d'Anketa-Bas à Toliara, de nombreuses maisons construites en matériaux traditionnels n'ont pas résisté au passage du cyclone Haruna (février 2013).



## La mauvaise gestion des ressources naturelles renforce encore la tendance à un développement non durable.

A Madagascar, le coût de la dégradation de l'environnement est d'environ 9 pourcent du PIB (en prenant l'année 2005 comme référence, la seule année pour laquelle nous disposons de l'ensemble des données nécessaires).

Si on examine l'impact de ce coût sur le taux d'épargne, c'est-à-dire le taux de croissance du stock combiné de capital productif, humain et naturelle, ce taux (toujours pour la même année de référence) est négatif à -6.5 pourcent du PIB. Ceci indique que, contrairement à ce qu'un décideur malgache pourrait penser en ne considérant pour cette même année que le taux de croissance du PIB de 4.6 pourcent, ou encore le taux d'épargne brute à 10 pourcent pour cette année, **la croissance du pays n'est pas durable**<sup>13</sup>. Le manque d'entretien de l'infrastructure physique a bien entendu une influence majeure sur ce résultat, mais la mauvaise gestion des ressources naturelles renforce encore la tendance à un développement non durable.

Le coût de la dégradation de l'environnement n'est qu'un exemple parmi d'autres d'une méthodo-



Les communautés participent à la surveillance écologique de la Réserve spéciale d'Analamazaotra, en collaboration avec les agents de Madagascar National Parks.

logie qui permet d'ordonner les problèmes environnementaux afin d'identifier les priorités. Il nous indique entre autres que **la politique de croissance économique du pays doit tenir compte de la gestion des ressources renouvelables (et de leurs revenus), de celle de l'environnement, ainsi que de la prévention des dégâts dus aux événements climatiques**. L'utilisation de cette méthodologie avec les données existantes illustre par ailleurs que les priorités du secteur de l'environnement à Madagascar ne se limitent

pas seulement aux plus médiatisées.

Ces résultats suggèrent deux directions pour l'action : tout d'abord, le pays doit éventuellement faire plus attention aux **problèmes environnementaux dont personne ne parle, mais qui touchent les catégories de population les plus pauvres et les plus vulnérables** ; ensuite, il est nécessaire de commencer à assembler les données sur les nouveaux problèmes environnementaux qui pourraient surgir.

<sup>13</sup> World Bank, 2011. *The changing wealth of nations: measuring sustainable development in the new millennium*. World Bank, Washington DC.



Photo : Fauna Rajamanjely

## LES DÉFIS DE LA GOUVERNANCE DU SECTEUR ENVIRONNEMENT

Dans le village de Mahatsara, Valentinah Randriamihaja, chef de volet appui au développement et éducation environnementale du Parc national de Mantadia, forme les membres des Comités locaux de protection mis en place par les communautés pour veiller à la conservation de l'aire protégée.





14

Seule la largeur de la route sépare le Parc national de Mantadia d'une zone non protégée. On constate la différence entre les deux côtés à cause de l'exploitation de la zone non protégée pour la production de charbon de bois.





Photo : Feliana Rapaivanjelo

L'analyse de la gouvernance du secteur environnement inclut l'évaluation des politiques, des institutions, du cadre juridique, de l'accès à l'information et à la justice et finalement des dépenses publiques.

#### Les politiques et le cadre juridique

Depuis le Sommet de Rio et plus récemment celui de Durban, le pays s'est doté de **politiques ambitieuses** (par exemple le Madagascar Action Plan axé sur la vision « Madagascar Naturellement » ou encore la « Vision de Durban») qui font la part belle aux ressources naturelles, notamment à la biodiversité, et qui ont aussi été un temps considérées comme progressistes : par exemple le transfert de droits de gestion aux communautés locales ou encore la réglementation en matière d'études d'impact environnemental. Cela dit, **ces visions n'ont pas été renouvelées** depuis quelques temps, le Madagascar Action Plan a expiré et la vision Durban aura bientôt 10 ans. Par conséquent, le pays semble marquer le pas après un départ ambitieux au moment du Sommet de Rio.

**Mais la transcription des politiques en textes réglementaires, ainsi que l'application de la loi, sont également des obstacles majeurs** à la mise

en œuvre de ces stratégies. La législation est complexe, composée de nombreux textes parfois contradictoires, développés d'une manière ad hoc. Le système judiciaire présente des lacunes majeures, en grande partie liées à la corruption et au manque de capacité des institutions, surtout au niveau décentralisé, où par ailleurs le manque de ressources financières est criant. Ces failles se sont aggravées depuis le début de la crise politique de 2009 ; les cas de pillages des ressources naturelles se multiplient et l'impunité semble s'amplifier et l'impunité est un problème majeur.

#### Les institutions

Les institutions, comme les politiques et les principaux textes de réglementation, datent pour la plupart du début du Programme Environnement, c'est-à-dire des années 1990. Le **Ministère de l'Environnement et Forêts**, issu de la fusion en 2008 de deux ministères, est désormais composé de deux directions générales, forêts et environnement – situation qui est source de conflits et d'ambiguïtés. La Direction du changement climatique, au sein de la Direction générale de l'environnement, peine à faire entendre sa voix.

## Deux exemples de défis en matière de gouvernance des ressources naturelles : les bois précieux et le carbone forestier

Depuis 20 ans, l'exploitation illégale des bois précieux (bois de rose et bois d'ébène) défraie la chronique et s'intensifie à chaque crise politique. Depuis plusieurs années, la Direction des Forêts a entrepris de mettre au point un ensemble d'outils pour la gestion durable des forêts naturelles. Cela inclut le zonage forestier ; les inventaires ; l'élaboration de plans d'aménagement détaillés et l'adjudication publique et compétitive de permis d'exploitation ; ainsi que la mise au point de systèmes de traçabilité de bois et de certification. En attendant que ce système devienne opérationnel et pour éviter que les forêts ne soient surexploitées, l'exploitation forestière de bois précieux a été interdite, il y a dix ans, par la législation nationale.

Néanmoins, les plans d'aménagement durables n'ont jamais été produits, et certains exploitants forestiers ont tout de même réussi à obtenir, à titre exceptionnel, des permis pour des produits dont l'exploitation et l'exportation sont pourtant interdites. La crise liée au changement de pouvoir en dehors des normes constitutionnelles en 2009, a permis une ampleur sans précédent : on estime que US\$ 200 millions de dollars de bois précieux ont été exportés, lesquels ont rapporté environ US\$ 20 millions de dollars au Gouvernement. Une telle somme est évidemment significative pour un gouvernement en mal de reconnaissance internationale et qui ne bénéficie pas du soutien des bailleurs

de fonds, mais elle est négligeable par rapport au chiffre d'affaires actuel de l'industrie du tourisme de nature (1/2 milliard de dollars), qui pourtant souffre quand de telles crises politiques se produisent. Elle est également négligeable par rapport aux perspectives de l'industrie du carbone naissante, mais qui ne pourra toutefois croître que si l'exploitation illégale est maîtrisée. Quant à la société civile, malgré sa capacité à attirer l'attention sur cette question dans les forums nationaux et internationaux, ses tentatives de poursuivre en justice les commanditaires et les contrevenants ont été infructueuses. En un mot, les difficultés liées à la gestion des forêts de Madagascar font perdre des millions de dollars de recettes fiscales directes et indirectes au pays.

Le cadre réglementaire pour l'investissement dans ce secteur du carbone forestier n'a toujours pas été développé, et un appui technique à la Direction du changement climatique s'avère nécessaire pour qu'elle puisse effectivement contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une politique et d'une structure législative qui remplissent les exigences des marchés internationaux. Cette situation est aggravée par le fait qu'aucun financement pour la préparation du mécanisme REDD + par le Forest Carbon Partnership Facility n'a pu être accordé au gouvernement en raison de la crise politique. Certaines ONGs internationales ont joué un rôle important dans le développement de projets



**On estime que US\$ 200 millions de bois précieux ont été exportés et lesquels ont rapportés environ US\$ 20 million au Gouvernement.**



pilotes, et ont commencé à négocier des ventes de carbone avec des acheteurs internationaux tels que Mitsubishi, Air France ou Dell. Toutefois, ces transactions ont été largement réalisées sans un cadre réglementaire national. Par ailleurs, compte tenu de l'engouement de la plupart des pays forestiers pour ce marché émergent, et malgré l'intérêt suscité par les forêts malgaches en raison de leur premium atout de biodiversité, l'absence de cadre réglementaire a probablement déjà faire perdre au pays d'autres investisseurs potentiels. La mise en place d'un marché carbone forestier pourrait par ailleurs être mise en péril par le manque d'implication des communautés locales, qui est une clef du succès de son émergence au niveau international. En effet, l'expérience de ces vingt dernières années montre que malgré l'élaboration de politiques ambitieuses, leur application à travers l'implication des populations locales dans la gestion des forêts n'a pas été une priorité réelle à Madagascar.





Photo : Sofia Bellencourt

La protection de la biodiversité a été confiée à **Madagascar National Parks** (MNP), une Organisation Non Gouvernementale (ONG), tandis que la protection de l'environnement est du ressort de **l'Office National de l'Environnement** (ONE), un Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial (EPIC). Toutefois, les deux institutions se débattent avec des problèmes budgétaires pour remplir leur mandat, aucune des deux ne recevant de contribution financière de l'Etat. En outre, leur statut ne leur permet pas d'exercer pleinement leur mandat : par exemple MNP ne peut pas verbaliser les contrevenants, et l'ONE se fait payer par les entreprises qu'elle est censée réglementer. Deux nouvelles institutions ont récemment fait leur apparition : **la Fondation pour les aires protégées et la biodiversité** (FAPB) et **Tany Meva**<sup>14</sup>, qui ont toute deux la particularité de gérer des fonds fiduciaires destinés à pérenniser le financement du secteur. Ces fondations représentent une réponse prometteuse au défi du financement durable de la gestion des ressources naturelles à Madagascar, mais manquent encore de vision stratégique, de capital humain, et de synergie avec l'administration et les autres institutions du secteur de l'environnement.

<sup>14</sup> Créées respectivement en 2005 et en 1996.



### L'accès à l'information et à la justice

L'accès à l'information et à la justice, ainsi que la participation de la société civile sont indispensables à la bonne gouvernance du secteur de l'environnement, notamment dans le cas où l'application de la réglementation n'est pas garantie par les institutions régaliennes qui en ont la charge. Ce sont les éléments dits de la « gouvernance par le bas », par opposition à la gouvernance administrative. Plusieurs études de cas menées par une coalition d'ONG nationales ont été financées dans le cadre de ce CEA. Elles montrent que malgré les déclarations d'intentions, **l'accès à l'information est difficile, la participation est faible et l'accès à la justice très faible**. En revanche, l'émergence récente de la société civile malgache et ses prises de position nombreuses dans les médias locaux sont des facteurs encourageants de l'évolution de la demande de gouvernance par les citoyens de Madagascar, qu'il est nécessaire de soutenir.

### Les dépenses publiques

Les dépenses publiques du secteur de l'environnement (restreint au Ministère et aux deux agences citées plus haut) sont d'environ 10-20 millions de dollars par an, soit **1 pour mille du PIB depuis la crise, 2 pour mille avant cette crise** (ou 1 pourcent du budget national). Ce niveau est faible, comparé à la norme de 1 pourcent du PIB, au coût de la dégradation de l'environnement, et surtout au fait que le pays possède un vingtième de la biodiversité mondiale.

Parmi toutes ces institutions, Madagascar National Parks représente la plus grande partie des dépenses : un tiers des dépenses du secteur, essentiellement financées par la Banque mondiale à travers le PE3. Par ailleurs, si la Banque mondiale contribuait à 50 pourcent de son coût opérationnel avant la crise, ce chiffre s'élève maintenant à 80 pourcent en raison du retrait des autres partenaires au développement. Cette dépendance de MNP à l'Aide Publique

au Développement (APD) n'est pas une situation soutenable sur le long terme, et les revenus de l'ensemble du secteur sont insignifiants comparés au coût des institutions, notamment celui de MNP. L'ONE pour sa part ne représente qu'une partie mineure des dépenses du secteur, et cela malgré son rôle essentiel dans le contrôle et la réglementation de l'environnement. La seule source de revenus de l'ONE provient des frais d'évaluation des dossiers des promoteurs selon un taux fixé en 2004, et qui est loin de couvrir les besoins réels de cette institution.

En conclusion la gouvernance environnementale à Madagascar a besoin d'être réformée pour améliorer les performances du secteur<sup>15</sup> : en particulier, le cadre légal doit être simplifié et appliqué, les rôles des différentes institutions doivent être redéfinis, et la participation de la société civile dans le processus de décision améliorée. **Cette réforme doit également aboutir à une augmentation significative des revenus du secteur et à l'amélioration du ratio revenus fiscaux sur revenus non fiscaux**, en particulier pour MNP. Enfin, cette réforme doit mieux intégrer et donner plus de visibilité au changement climatique dans le paysage institutionnel et politique.

<sup>15</sup> La performance du secteur de l'environnement est notée chaque année par la Banque mondiale dans les pays où elle est présente. Cet exercice appelé CPIA (Country Policy and Institutional Analysis) et qui est effectué pour tous les secteurs détermine en partie le montant de l'allocation pour les pays membres de l'Association Internationale pour le Développement (AID, IDA en anglais).



Photo: Featix / iStockphoto

## **QUATRE EXEMPLES DE DÉBAT DE POLITIQUE PUBLIQUE**







Photo : Toky Rajana

Une jeune femme participant à une action de reboisement dans la région de Majunga.

Le CEA analyse quatre questions de politique publique liées à l'environnement (y compris l'absence de politique publique) : (i) le financement de la vision Durban ; (ii) l'absence de politique d'adaptation au changement climatique ; (iii) la qualité de la réglementation environnementale du secteur minier ; et (iv) l'absence de politique de lutte contre la pollution dans les foyers domestiques.

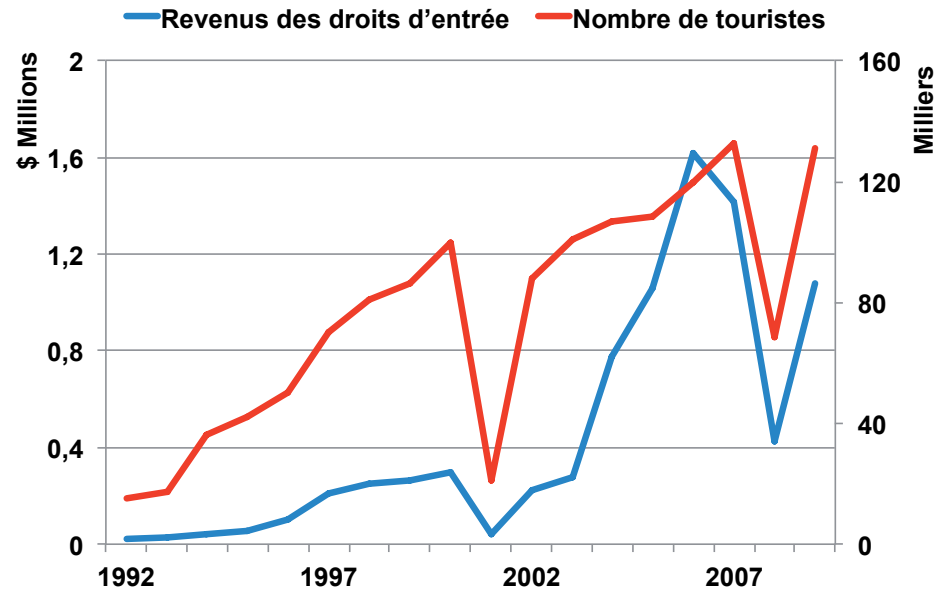
### Comment financer la vision Durban ?

Madagascar National Parks gère environ 2,8 millions d'hectares d'aires protégées, et depuis la vision de Durban, 4 millions d'aires protégées supplémentaires sont en cours de création. Au total, le coût du réseau est financé pour MNP par l'Aide Publique au Développement (APD) et pour les autres aires protégées par les ONG. D'après l'étude commandée dans le cadre de ce CEA, le coût complet du réseau sera rapidement de 20 voire 30 millions de dollars par an, soit le double ou le triple du budget actuel du secteur environnement depuis le début de la crise. De tels montants ne pourront pas être financés par l'APD<sup>16</sup> ou par les grandes ONG qui collectent certes des fonds considérables avec l'aide de la philanthropie américaine, mais qui peinent à financer les aires protégées au-delà de leur création. Si le pays veut financer un tel réseau,

il faudra donc recourir de manière agressive aux mécanismes de marché : les revenus de l'éco-tourisme notamment pour les aires protégées gérées par MNP, et les revenus de la vente de crédits carbone pour les nouvelles aires protégées, pour autant qu'un marché du carbone forestier se matérialise. D'autres sources pourraient inclure des échanges dette nature et des biodiversity offsets. Compte tenu des sommes en jeu, le financement de la vision de Durban est loin d'être une mince affaire. Après une politique d'expansion de la superficie des aires protégées, il faudrait une « vraie » politique de financement de cette vision. Un pays qui dispose de 1/20 de la biodiversité mondiale mais représente seulement 1/10000 du PIB mondial ne pourra pas s'en sortir autrement.

<sup>16</sup> En vingt ans, la Banque mondiale n'a jamais réussi à financer plus de 10 millions de dollars par an dans l'intégralité du secteur.

## Bénéfices concrets de la conservation de la biodiversité : tendances de l'écotourisme à Madagascar



Nuée de criquets s'abattant sur le village de Manombo, Ilakaka (Sud de Madagascar).

### Quelle politique d'adaptation ?

L'analyse des priorités environnementales a révélé qu'en plus des cyclones dont les dégâts sur les infrastructures sont visibles et médiatisés, les sécheresses et les inondations des villes côtières sont des problèmes importants qui devraient s'accroître dans les années à venir. Or le pays n'a pas de politique d'adaptation digne de ce nom, et continue à intervenir sur le mode de l'urgence après les cyclones et les sécheresses. Il y a également un réel manque d'institutions ayant les capacités et les ressources nécessaires pour préparer et mettre en œuvre les programmes, alors qu'on déplore d'autre part que la prise de conscience du public sur les enjeux du changement climatique pour le pays est quasiment inexistante. C'est paradoxal si l'on compare avec ce qui se passe dans la plupart des pays africains qui investissent d'ores et déjà des centaines de millions de dollars dans l'adaptation au changement climatique dans des secteurs tels que l'agriculture, les infrastructures, ou encore la protection des villes côtières, alors que Madagascar est parmi les pays les plus vulnérables aux catastrophes naturelles en Afrique, en particulier en ce qui concerne les cyclones.



## Comment construire un cadre pour réglementer les impacts environnementaux du secteur minier ?

L'expansion actuelle du secteur minier à Madagascar s'apparente à un début d'industrialisation et en cela est primordiale pour le développement du pays. La réglementation du secteur minier a enregistré des progrès rapides au cours des dernières années, sauf en matière d'environnement. Si les grandes entreprises du secteur minier appliquent déjà des normes environnementales de niveau international, le cadre réglementaire et les institutions capables d'assurer que toutes les entreprises soient soumises à la même réglementation n'existent pas encore. Par ailleurs, il n'existe aucun moyen de réglementer ni le secteur artisanal, ni les phénomènes de ruées qui se manifestent à chaque fois que de nouveaux gisements d'or ou de pierres précieuses sont découverts, souvent dans les forêts et les aires protégées, ou à proximité. Une autre question concerne les éléments nécessaires pour mettre en place un système national de compensation de la biodiversité (biodiversity offset). L'enjeu est crucial pour l'exploitation minière, mais est d'une importance à d'autres secteurs économiques

Photo : Faiana Rajonariveho



Photo : Faiana Rajonariveho

## Quelle politique de réduction de la pollution des foyers domestiques ?

Etant donné l'ampleur des effets néfastes de la pollution de l'air des foyers domestiques sur la santé publique, il est primordial de développer une stratégie pour l'introduction d'une alternative aux fours à charbon de bois. L'analyse coûts bénéfices de l'introduction de fourneaux à éthanol, par exemple, montre très clairement que les bénéfices en termes de santé et de réduction de la déforestation sont beaucoup plus importants que le coût de la subvention de l'éthanol. Il est surprenant que, compte-tenu de l'impact en termes de santé publique, le pays n'ait pas encore de politique publique en matière de promotion d'alternatives, éthanol ou autres. Faut-il les financer par les projets liés à la lutte au changement climatique? Faut-il demander aux responsables des secteurs santé ou protection sociale de s'en occuper ?





Photo : Naka Palanisona

## RECOMMANDATIONS DU CEA ET RÔLE DE LA BANQUE MONDIALE



Depuis 20 ans, dans le cadre de son appui au secteur de l'environnement, la Banque mondiale a financé essentiellement la protection de la biodiversité, se focalisant au départ sur la création des parcs puis en appuyant la gestion des parcs eux-mêmes, une fois ceux-ci créés. Cette stratégie suit en quelque sorte un mouvement imprimé par les grandes ONG de conservation qui ont su médiatiser les découvertes de nouvelles espèces (notamment de lémuriens, l'espèce emblématique de la Grande île), ainsi que les dangers liés à la destruction des écosystèmes et à la perte des espèces.

Depuis la revue à mi-parcours du PE3 en 2007, les populations riveraines font l'objet d'une attention plus grande de la part du projet parce que l'expérience des premières phases a montré qu'elles sont essentielles à la gestion des ressources naturelles. A travers son nouveau projet d'aide à la conservation de la biodiversité mis en œuvre depuis mars 2012<sup>17</sup>, la Banque mondiale continue de financer la conservation de la biodiversité, tout en augmentant son appui aux communautés locales et en développant les mécanismes de marché pour financer la conservation de biodiversité. Par ailleurs, la Banque mondiale a également introduit une clause suspensive au projet avec pour but de faire respecter la gouvernance environnementale. En conséquence, l'administration forestière entreprend des efforts, notamment pour limiter le pillage des bois précieux ou le braconnage des tortues. Voilà pour le présent. Pour l'avenir, le CEA recommande que la Banque mondiale s'engage sur trois thèmes : le développement des mécanismes de marché, l'amélioration de la gouvernance environnementale et l'appui aux populations les plus vulnérables.

## I. Améliorer l'évaluation monétaire de la valeur du capital naturel et développer des mécanismes de marché

Les ressources naturelles de Madagascar représentent une partie importante de sa richesse totale. Il n'existe pas de mesure de cette richesse à l'échelle nationale et par conséquent, pas de prise en compte de cette richesse naturelle dans les politiques publiques. Par exemple, il existe un écart considérable entre la valeur supposée des aires protégées et les revenus financiers qu'elles engendrent. Elles souffrent donc d'un déficit chronique de financement que leur prolifération ne fait qu'exacerber.

### > Rôle de la Banque mondiale

La Banque mondiale finance l'initiative WAVES pour aider les décideurs malgaches à intégrer les valeurs économiques du sous-sol, des ressources halieutiques, des ressources en eau et des forêts, dans leurs politiques publiques et ainsi améliorer la contribution des ressources naturelles au processus de développement. La valeur économique des aires protégées fait l'objet d'une attention particulière. Dans le plus long terme, la Banque mondiale souhaite rester un interlocuteur

du gouvernement malgache pour le développement de mécanismes de marché capables de convertir les valeurs économiques des ressources naturelles et des services environnementaux en revenus pour le secteur de l'environnement, seul moyen selon notre analyse d'avoir un budget pour le « secteur » environnement à la hauteur des enjeux décrits dans le CEA.

<sup>17</sup> En raison de la nature de bien public mondial de la biodiversité malgache, un financement additionnel au PE3 a été obtenu en juin 2011 en exception à la politique qui régit l'engagement de la Banque mondiale dans les pays où un changement non constitutionnel de gouvernement a eu lieu.



Photo : Erick Rabemananjoro

Les bûcherons qui se livrent aux coupes illicites de bois de rose dans le Parc de Masoala construisent des villages provisoires à partir desquels ils ratissent la zone (photo prise d'hélicoptère).

## II. Améliorer la gouvernance des ressources naturelles

Les pays qui possèdent des ressources naturelles abondantes sont bénis ou maudits selon la qualité de la gouvernance de ces ressources : bonne, l'exploitation des ressources naturelles nourrit le développement ; mauvaise elle est source d'instabilité, de conflit et d'inégalité. A Madagascar, le CEA montre que les ressources naturelles ne sont pas gérées de manière optimale. Cette mauvaise gestion fait perdre de l'argent au pays alors qu'un des principaux défis comme expliqué précédemment est justement de trouver de l'argent pour gérer un patrimoine mondial.

### > Rôle de la Banque mondiale

La Banque mondiale finance une assistance technique pour la liquidation des stocks de bois de rose, lesquels sont une véritable malédiction pour le pays. Dans le moyen terme, quand la crise politique sera terminée, la Banque mondiale, à travers le Forest Carbon Partnership Facility, devrait également reprendre son financement pour la mise au point d'une stratégie sur le carbone forestier. Dans le plus long terme, la Banque mondiale pourrait envisager de financer un projet de gouvernance des ressources naturelles. Ce projet pourrait prendre la forme d'une aide budgétaire, c'est-à-dire un financement qui récompenserait ex post des réformes, au lieu de financer ex ante des activités. Le même instrument pourrait également être utilisé pour introduire les principes d'une politique publique en matière de réduction de la pollution dans les foyers domestiques ainsi que les premiers fondements d'une politique publique en matière d'adaptation au changement climatique.



### III. Réduction de la vulnérabilité des plus pauvres aux chocs climatiques.

Madagascar est un pays où la pauvreté en milieu rural est encore endémique. Ces pauvres dépendent des ressources naturelles et sont donc sensibles aux chocs climatiques. A chaque cyclone mais aussi à chaque sécheresse, des populations déjà très pauvres perdent leur outil de travail et donc leurs moyens de subsistance. Or, le changement climatique va notamment augmenter les sécheresses, au sud mais aussi à l'ouest du pays et rendre les petites villes côtières plus vulnérables aux tempêtes tropicales, surtout les quartiers où vivent les plus pauvres.

26

#### > Rôle de la Banque mondiale

La Banque mondiale apporte depuis plusieurs années une assistance technique à la gestion des risques naturels et compte poursuivre cette assistance. Elle a aussi prévu de financer certains investissements notamment dans le système d'alerte précoce dans l'opération d'urgence qui a été approuvée par son Conseil d'administration à la fin de l'année 2012. Dans le plus long terme la Banque mondiale pourrait financer une opération multisectorielle d'amélioration de la résilience des populations du Grand sud de Madagascar au phénomène récurrent de la sécheresse.

Ces évolutions stratégiques ainsi que les recommandations pour des nouvelles opérations financées par la Banque mondiale seront discutées et éventuellement entérinées quand la Banque mondiale et le Gouvernement de Madagascar s'attelleront à la définition d'une nouvelle stratégie de partenariat, lorsque le contexte après la fin de la présente crise politique s'y prêtera.

L'assèchement du fleuve Mandrare rend l'eau rare pour les animaux et les hommes.







Cette brochure en français résume le rapport « Madagascar Country Environmental Analysis » publié en avril 2013 par la Banque mondiale.

Texte : Jean-Christophe Carret, AFTSD, avec la collaboration d'Alison Clausen.

Design graphique : Toky Rajaona

Photos : Felana Rajaonarivelo, Njaka Rajaonisaona, Erick Rabemananoro, Toky Rajaona

Appui administratif : Hery Rakotondrazaka, Iolinjaka Razafimahefa, Miora Raberahona, Jérémie Rakotonatoandro

Production : Unité Communication, AFRSC, Banque mondiale (Madagascar)

Coordination : Erick Rabemananoro, avec la collaboration d'Olivia Rakotomalala

Photo de couverture : Production de charbon de bois dans la région de Moramanga

Banque mondiale – Avril 2013