

**Loi n° 90-033 du 21 décembre 1990
portant Charte de l'Environnement malagasy**

(J.O. n° 2035 du 24.12.90, p. 2540)

modifiée par la loi n° 97-012 du 6 juin 1997 *(J.O. du 09.06.97,
p. 1171, Edition spéciale
et n° 2584 du 12.07.99, p. 1479)*

L'Assemblée nationale populaire a adopté,
Le Président I de la République Démocratique de
Madagascar promulgue la loi dont la teneur suit :

**TITRE PREMIER
GENERALITES**

Article premier - La présente loi et son annexe constituent la Charte de l'Environnement malagasy. Elle fixe le cadre général d'exécution de la politique de l'environnement dont les modalités seront définies par des textes réglementaires d'application.

Art. 2 - On entend par environnement l'ensemble des milieux naturels et artificiels y compris les milieux humains et les facteurs sociaux et culturels qui intéressent le développement national.

**TITRE II
PRINCIPES FONDAMENTAUX**

Art. 3 - L'environnement constitue une préoccupation prioritaire de l'Etat.

Art. 4 - La protection et le respect de l'environnement sont d'intérêt général. Il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde du cadre dans lequel il vit.

A cet effet, toute personne physique ou morale doit être en mesure d'être informée sur les décisions susceptibles d'exercer quelque influence sur l'environnement et ce directement ou par l'intermédiaire de groupements ou d'associations.

Elle a également la faculté de participer à des décisions.

TITRE III MISE EN ŒUVRE

Art. 5 - Le plan d'action environnementale, traduction de la politique nationale de l'environnement, constitue le fondement de toute action dans le domaine de l'environnement.

Art. 6 - L'objectif essentiel est de réconcilier la population avec son environnement en vue d'un développement durable.

A cet effet, le plan se donne les objectifs suivants :

- développer les ressources humaines ;
- promouvoir un développement durable en gérant mieux les ressources naturelles ;
- réhabiliter, conserver et gérer le patrimoine malagasy de biodiversité ;
- améliorer le cadre de vie des populations rurales et urbaines ;
- maintenir l'équilibre entre croissance de la population et développement des ressources ;
- améliorer les outils de gestion de l'environnement ;
- aider à la résolution des problèmes fonciers.

Art. 7 - La gestion de l'environnement est assurée conjointement par l'État, les Collectivités décentralisées, les organisations non gouvernementales régulièrement constituées, les opérateurs économiques, ainsi que tous les citoyens.

Art. 8 - Il appartient notamment à l'État :

- de définir la politique environnementale ;
- d'organiser des campagnes de sensibilisation en collaboration avec les Collectivités décentralisées et les organisations non gouvernementales concernées ;
- de faire participer les partenaires ci-dessus évoqués aux décisions en matière de gestion de l'environnement ;
- de coordonner les actions environnementales ;

- de procéder ou faire procéder à un suivi et à une évaluation des actions menées dans le domaine de l'environnement ;
- de veiller à la compatibilité des investissements avec l'environnement.

Art. 9 - La gestion de l'environnement repose sur une structure nationale comprenant :

- une instance de conception chargée notamment de l'élaboration de la politique environnementale nationale ;
- un organe de gestion, de coordination, de suivi et d'appui aux programmes et actions environnementaux publics et privés.

Cette instance doit être consultée pour toute question relative à l'environnement.

Art. 10 - 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 desdits projets ainsi que de la sensibilité du milieu d'implantation.

Les projets d'investissement soumis à autorisation ou à approbation d'une autorité administrative font également l'objet d'une étude d'impact dans les mêmes conditions que les autres projets.

Un décret précisera les modalités des études d'impact, la procédure applicable en la matière, et l'organe habilité à la mise en œuvre de ces études et procédures.

TITRE IV DISPOSITIONS DIVERSES

Art. 11 - Les opérateurs exerçant des activités engendrant des effets néfastes sur l'environnement seront soumis :

- soit à des obligations compensatrices ;
- soit au paiement de pénalités au profit de l'État et dont les taux et les modalités de perception seront déterminés ultérieurement.

Art. 12 - Toutes dispositions contraires à celles de la présente loi sont abrogées.

Art. 13 - La présente loi sera publiée au *Journal officiel* de la République.

Elle sera exécutée comme loi de l'État.

Promulguée à

Antananarivo, le 21 décembre 1990

Didier RATSIRAKA

ANNEXE I

de la loi portant Charte de l'Environnement Malagasy

RÉSUMÉ

GÉNÉRALITÉS

TITRE PREMIER : LES DONNÉES PERMANENTES DE L'ENVIRONNEMENT

CHAPITRE PREMIER : Atouts et potentialités

CHAPITRE II : Handicaps et problèmes - La dégradation de l'environnement.

CHAPITRE III : Les principales causes de la dégradation actuelle de l'environnement.

31. Causes structurelles

311. Déséquilibre entre croissance démographique et croissance économique.

312. Changements profonds de l'administration publique.

32. Causes socio-économiques.

321. Un système de production suicidaire associé au feu.

322. Un bilan énergétique déficitaire.

323. Une détérioration constante des termes de l'échange.

324. La méconnaissance.

TITRE II : POLITIQUE NATIONALE DE L'ENVIRONNEMENT

CHAPITRE PREMIER : Objectifs et principes.

11. Objectifs.

12. Principe fondamental

13. Cadre.

CHAPITRE II : Principaux axes.

CHAPITRE III : Conditions de réussite de notre PNE.

TITRE III : LA MISE EN ŒUVRE DE LA PNE

CHAPITRE PREMIER : Le Plan d'Action Environnementale ou PAE.

11. PAE : Un schéma de développement pérenne.

12. PAE : Un plan d'impulsion, de coordination et non de substitution.

13. PAE : Un plan d'application des orientations nationales.

131. PAE et Charte de la Révolution Socialiste.

132. PAE et Ajustement structurel.

133. PAE et décentralisation.

134. PAE et désengagement de l'État des activités de production.

135. PAE et libéralisation.

CHAPITRE II : Un plan de mise en œuvre de la PNE.

21. Finalité.

22. Objectifs.

23. Stratégie d'approche et de mise en œuvre.

231. Approche des problèmes et mise en œuvre de leurs solutions de manière intégrée.

232. Vision à long terme des actions à entreprendre.

233. Présentation des programmes du PAE aux bénéficiaires sous l'angle de profits.

234. Pratique de la communication et du dialogue plutôt que la transmission hiérarchisée des injonctions.

235. Mise en place de mécanismes appropriés pour des myriades de petits projets environnementaux.

24. Stratégies sectorielles du PAE.

241. Développement de l'éducation, la formation et la sensibilisation.

- 242. La conservation des sols.
- 243. La protection et la gestion du patrimoine de biodiversité.
- 244. Développement du tourisme écologique.
- 245. Assainissement du cadre de vie rural et urbain.
- 246. Mise en place d'outils de gestion, protection et suivi continu de l'environnement.
- 247. Mise en place d'un cadre institutionnel.
- 25. Stratégies régionales du PAE :
 - 251. Les hautes terres centrales.
 - 252. La région côtière de l'Est.
 - 253. La zone intermédiaire de l'Ouest.
 - 254. La région côtière de l'Ouest.
 - 255. La région du Nord.
 - 256. La région du Sud.

TITRE IV : LES PROGRAMMES DU PAE

CHAPITRE PREMIER : Le Programme Environnement I.

- 11. Ses objectifs.
- 12. Ses stratégies.
- 13. Ses composantes.

CHAPITRE II : Le Programme Environnement II.

- 21. Ses objectifs.
- 22. Ses stratégies.
- 23. Ses composantes

CHAPITRE III : Le Programme Environnement III.

- 31. Ses objectifs.
- 32. Ses stratégies.
- 33. Ses composantes

TITRE V : LE CADRE INSTITUTIONNEL

CHAPITRE PREMIER : Principe d'organisation.

CHAPITRE II : Structure institutionnelle Nationale pour l'Environnement (SINE) ou CNCADC.

- 21. Vocation.
- 22. Mission.
- 23. Rôle.
- 24. Tâche spécifique

25. Composition.

CHAPITRE III : La structure consultative: la Commission nationale de conservation pour le Développement.

26. Stratégie opérationnelle.

261. La sauvegarde.

262. La réhabilitation.

263. La création ou l'innovation.

CHAPITRE IV: la structure opérationnelle : l'Office National pour l'Environnement.

41. Vocation.

42. Mission.

43. Rôle.

44. Tâches spécifiques.

45. En cas d'alerte écologique.

CHAPITRE V : Les structures de gestion des opérations : les agences d'exécution.

51. Vocation.

52. Mission.

53. Rôle.

54. T âches spécifiques.

La structure de mise en œuvre : les opérateurs.

1 .Vocation

2. Mission.

3. Rôle.

Les structures locales.

TITRE VI : EFFETS ATTENDUS DE LA CEM.

CHAPITRE PREMIER : Charte et législation.

CHAPITRE II : Charte, projets et plan

CHAPITRE III : Effets sur les Programmes en cours ou futurs.

CONCLUSION

RÉSUMÉ

La Charte de l'Environnement Malagasy contient les principes généraux et les dispositions traduisant en termes opérationnels et dans le cadre du développement global de Madagascar, la politique nationale de l'environnement.

Le point de départ de la Charte est constitué par les données permanentes de l'environnement à Madagascar : l'homme, la terre et le sous-sol, les écosystèmes, l'endémisme.

Avant d'aborder les dispositions concernant la politique nationale de l'environnement, la Charte procède à une analyse de la dégradation des ressources naturelles et de ses effets. Elle définit les grandes lignes de la Politique Nationale de l'Environnement et en expose les principaux axes (PNE). Une telle politique nécessite une mise en œuvre opérationnelle.

La Charte définit cette mise en œuvre en exposant le Plan d'Action Environnementale (PAE). Elle situe le PAE par rapport aux grands problèmes de l'Etat : la décentralisation, le désengagement de l'Etat, la libéralisation.

Les programmes du PAE se conforment à une stratégie qui est définie à tous les niveaux par la Charte.

Cette stratégie comporte en particulier la mise au point de projets prioritaires intitulés "Projets Environnements" (PE). Cette action d'ensemble qui comporte ainsi la Politique Nationale de l'Environnement, le Plan d'Action Environnementale, et les projets environnements, rend nécessaire la mise en place d'un cadre institutionnel étroitement lié à l'organisation constitutionnelle et administrative de la République Démocratique de Madagascar.

Ce cadre comprend :

- une Structure Institutionnelle Nationale pour l'Environnement (SINF),
- une structure consultative: la commission nationale de conservation pour le Développement :
- une structure opérationnelle : l'Office National pour l'Environnement (ONE)
- des structures de gestion des opérations.

Si l'État joue un rôle d'impulsion et de mise en place, les responsabilités opérationnelles principales de la Politique Nationale Environnementale devraient revenir aux Collectivités décentralisées, aux associations et groupements de citoyens, au secteur privé.

La mise en œuvre de la Politique Nationale Environnementale serait ainsi le fruit d'une action collective de coopération et de partenariat.

GÉNÉRALITÉS

PRESENTATION DE LA CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT MALGACHE

Le présent texte qui détermine le cadre général de conception et de l'exécution de la politique de l'environnement fait partie intégrante de la loi n° 90-033 du 21 décembre 1990 portant Charte de l'Environnement Malagasy. Il comporte notamment :

- les principes généraux qui doivent constituer la base de toutes les actions ayant pour objet la protection et la promotion de l'environnement ;
- les mesures et les dispositions générales tendant à traduire en termes opérationnelles, et dans le cadre du développement global du pays, la politique nationale de l'environnement ;
- les règles fondamentales devant inspirer toute action nationale ou régionale, collective ou individuelle, dont l'objectif est de protéger l'environnement ou de promouvoir une activité économique ou sociale pouvant avoir pour conséquence une atteinte préjudiciable à l'environnement.

Dans la présente Charte, on entend par environnement l'ensemble des éléments qui conditionnent et déterminent l'activité humaine et notamment :

- l'entourage biologique : l'homme, la flore, la faune ;
- l'entourage physique : l'équilibre biologique, les ressources naturelles, le climat, le sol ;
- l'entourage socioculturel : le patrimoine matériel ou culturel engendré par la nature ou créé par l'homme,

l'organisation sociale ;

- l'interaction de ces différents éléments.

On entend par dégradation de l'environnement :

- toute action entraînant directement une exploitation abusive des richesses naturelles renouvelables par rapport à leur capacité de régénération ;

- toute croissance directe ou indirecte engendrée par une exploitation abusive de l'environnement.

Doit être assimilée à des actions de dégradation toute activité qui, sans directement porter atteinte à l'environnement, peut constituer à terme une menace ou un danger.

Environnement et développement :

Dans le présent texte, l'action environnementale ne doit pas se réduire à la seule protection et à la sauvegarde des ressources naturelles, des espèces rares ou des sites. Elle est inséparable des actions pour un développement économique et social durable. On entend par Politique Nationale de l'Environnement (PNE), l'ensemble des mesures qui déterminent les orientations des actions de protection de l'environnement. Cette politique ne peut être figée dans un texte ; la Charte de l'Environnement Malagasy doit être évolutive.

Le Plan d'Action Environnementale (PAE) est constitué par l'ensemble des mesures adaptées en vue de la mise en œuvre de la PNE.

Le PAE nécessite l'adoption de diverses dispositions de mise sur pied. Il s'agit des Programmes Environnements (PE) qui peuvent comporter des phases (PE première phase ou PE 1, PE deuxième phase ou PE2, etc.)

Environnement et cadre 'institutionnel :

Une action rationnelle et efficace pour la protection de l'environnement ne peut se concevoir que dans un cadre institutionnel approprié.

Ce cadre doit comprendre une Structure Institutionnelle

Nationale pour l'Environnement (SINE) assistée d'une structure consultative (CNCD).

La SINE doit disposer d'un organe d'exécution : l'Office National pour l'Environnement (PNE).

Des structures de gestion des opérations reçoivent la charge de la mise en œuvre au sein de ce cadre institutionnel.

TITRE PRELIMINAIRE LA GENESE DE LA CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT MALAGASY

Véritable sanctuaire de la nature, Madagascar a toujours eu des traditions de protection, de conservation et de promotion de l'environnement.

Cet environnement exceptionnel se traduit notamment par une très grande diversité humaine et écologique, un ensemble unique d'écosystème, un endémisme qui atteint environ 80 p. 100 pour la faune et 90 p. 100 pour la flore, des espèces spécifiques et en définitive un patrimoine ayant une valeur exceptionnelle aussi bien pour la communauté scientifique que pour le développement du pays.

L'existence de cet environnement exceptionnel a provoqué depuis les temps les plus anciens des mesures coutumières et législatives de protection.

Les souverains se sont préoccupés de la sauvegarde des forêts et de la terre ancestrale, aussi bien dans les régions centrales que dans tous les anciens royaumes qui ont été à l'origine de la nation malagasy.

Depuis les Kabary d'Andrianampoinimerina jusqu'au Code des 305 articles de 1881, en passant par les traditions orales ayant valeur de loi, tous les souverains ont édicté des règles de protection des ressources naturelles et de limitation de l'exploitation abusive des produits miniers et forestiers.

Durant la période de la colonisation, les étrangers ont été frappés par la spécificité et l'originalité de la flore et de la faune malgache ainsi que de la variété des ressources minières.

Quels que soient les objectifs poursuivis - exploitation économique ou recherche scientifique - le législateur colonial a

multiplié les actions, notamment en créant les réserves, les parcs nationaux, les stations forestières, la réglementation des cultures itinérantes, la création d'organismes tels notamment l'Institut de la Recherche Scientifique de Madagascar en 1946.

Sous la première République, différentes actions ont été maintenues tandis qu'un important effort législatif a porté particulièrement sur la protection des forêts. A ces actions a été particulièrement ajouté un programme de reboisement dont les résultats n'ont pas toujours été à la hauteur des efforts attendus.

Dans le même temps, la République Malgache a adhéré à diverses Conventions internationales pour la protection de la nature et des ressources naturelles et s'est associée à divers programmes internationaux dont celui de l'UNESCO sur l'homme et la biosphère. Elle a abrité en 1970 une Conférence Internationale sur l'utilisation rationnelle et la conservation de la nature. Dans le domaine strictement législatif, cette période a été marquée par une aggravation des dispositions répressives protégeant les ressources naturelles.

Mais c'est principalement à partir de 1972 que des programmes d'envergure ont été conçus; aussi bien les pouvoirs publics que certaines associations privées ont pris conscience de la dégradation de l'environnement. Toutes les mesures antérieures se sont révélées insuffisantes pour faire face à la destruction lente mais sûre de la terre ancestrale, du sol national et des ressources naturelles, soit par la main de l'homme, soit comme conséquences indirectes des actions économiques ne prenant pas suffisamment en compte la protection de la nature.

Des mesures nouvelles ont été prises pour gérer et conserver le domaine forestier national pour lutter contre la destruction lente du sol et pour engager une véritable lutte contre la dégradation des écosystèmes de production. Le législateur a agi dans trois directions :

- tout d'abord le bloc juridique. Charte de la Révolution Socialiste et Constitution de 1975 ont élaboré une philosophie faisant de la priorité des ressources naturelles l'un des fondements de l'organisation sociale, affirmant que l'homme

(développement de tout homme et développement de tout l'homme) est au centre de toutes préoccupations de la Révolution.

Or, l'homme n'est pas un être abstrait mais un individu vivant au sein d'un environnement qu'il convient de sauvegarder, de protéger et de promouvoir.

- un changement de mentalité doit s'opérer, passant par une double série de mesures législatives :

des mesures incitatives ;

des mesures répressives accrues.

- en 1984 a été adoptée la Stratégie Malgache pour la Conservation et le Développement Durable (SNC), connu sous le nom de Stratégie Nationale pour la Conservation. Dans le même temps était créée une commission nationale de conservation pour le développement (décret n° 84-445 du 14 décembre 1984).

Les axes principaux de cette Stratégie Nationale de la Conservation pour le Développement tournaient autour des thèmes suivants :

- la conscientisation des populations ;
- la participation de tous les malgaches ;
- le changement de comportement et d'approche vis-à-vis de l'environnement ;

- l'amélioration et accroissement des connaissances ;

- la compétence ;

- la capacité d'évaluer.

Un Centre National de Recherche sur l'Environnement était créé postérieurement.

Complétant les importantes initiatives, le rôle des centres de recherches et les structures ministérielles concernées par l'environnement ont été renforcés.

A partir de novembre 1987, des recherches approfondies sur la question de l'environnement ont été effectuées tandis que les travaux importants inspirés de la Stratégie Malgache de la Conservation pour le Développement ont contribué à mieux cerner la notion d'"environnement développement".

A ces efforts de réflexion et de rénovation des concepts sur l'environnement, se sont joints les initiatives d'organismes

privés. Il convient à cet égard de citer la création et l'action dynamique du WWF.

L'ensemble des réflexions ainsi menées a abouti à l'élaboration d'une véritable Politique Nationale de l'Environnement.

TITRE PREMIER LES DONNEES PERMANENTES DE L'ENVIRONNEMENT

Madagascar est une île continent de près de 592.000 km² présentant une très grande diversité humaine et écologique. A travers cette diversité, il convient de retrouver les constantes que constituent atouts et potentialités, handicaps et problèmes. On retrouve les éléments qui sont les constantes de l'évolution actuelle : l'homme, la terre et le sous-sol, les écosystèmes, l'endémisme.

CHAPITRE PREMIER Atouts et potentialités

L'homme :

La densité de la population, bien que très variable sur l'ensemble de l'île, est en moyenne faible. La production agricole est toujours l'activité économique prépondérante, fournissant le tiers du PIB et 80 p. 100 des recettes en devises.

Le niveau d'éducation de la population, bien supérieur à celui des pays possédant des revenus par habitant comparables constitue un atout à exploiter en vue d'un développement.

Actuellement, il est constaté au niveau des cadres et décideurs du pays une élévation de la conscience environnementale. Elle n'est pas encore hélas parvenue jusqu'à la masse populaire et notamment paysanne qui, le plus souffre de la destruction de l'environnement.

Cette non-propagation de la conscience environnementale semble être due à plusieurs raisons dont essentiellement :

- le manque d'information et de connaissance des réels problèmes environnementaux et leurs causes ;
- le manque de structure pouvant porter le message environnemental adéquat aux populations cibles ;
- le manque de moyens requis pour la réalisation d'une action massive, intensive et intégrée en faveur de l'environnement ;
- l'absence d'un cadre institutionnel approprié pour élaborer et mettre en place une réelle politique de l'environnement malgache.

La terre et le sous-sol :

Les réserves foncières sont encore considérables bien que difficiles à mettre en valeur eu égard au relief montagneux, relief qui par contre constitue un atout dans le domaine énergétique notamment l'hydroélectricité.

Les ressources minérales et minières du sous-sol malgache recèlent des potentialités appréciables à ce jour encore sous-exploitées.

Les écosystèmes :

On sait qu'un ensemble d'éléments végétaux, animaux et microbiens intégrés à leur environnement forme un système écologique riche : l'écosystème.

La communauté internationale a consacré Madagascar comme un ensemble unique et précieux d'écosystème. Ceci est largement lié à la taille de l'île et à l'histoire de son évolution depuis sa séparation d'avec le continent africain. Au total, Madagascar est reconnu comme un des sept pays dans le monde abritant une richesse écologique extraordinaire, au même titre qu'un géant comme le Brésil.

L'endémisme :

L'endémisme atteint environ 80 p.100 pour la faune et 90 p. 100 pour la flore. Des espèces entières sont spécifiques à

Madagascar, comme les célèbres Lémuriens et de nombreuses sortes de batraciens et de reptiles.

Ce patrimoine revêt un intérêt particulier pour la communauté scientifique et peut être mis en valeur en relation avec le tourisme.

A long terme, cette richesse peut aussi produire des biens et des services de grande valeur : la pharmacopée nationale est encore incomplète, et des plantes et des principes thérapeutiques sont peut-être cachées dans les plantes peu ou pas valorisées. Actuellement, on a recensé quelques 12.000 espèces ligneuses qui risquent de disparaître au rythme de la dégradation des ressources naturelles.

CHAPITRE II

Handicaps et problèmes - la dégradation de l'environnement

Les dernières décennies ont vu s'opérer une baisse continue de la qualité de l'environnement, ainsi qu'une régression quantitative des formations naturelles, en particulier de la forêt primaire, habitat d'une grande partie de la faune et de la flore qui donnent à l'île son caractère unique.

Le couvert forestier recule, selon la FAO à un taux proche de 200.000 hectares par an, sous la pression conjuguée des défrichements pour culture itinérante, du prélèvement de combustibles ligneux, de la surexploitation du bois d'œuvre et des incendies périodiques.

Malgré l'imprécision des données statistiques, imprécision due à la carence généralisée d'outils permettant d'évaluer très exactement la situation et l'ampleur de son évolution, il est possible d'affirmer que les indicateurs de la qualité de l'environnement ont évolué à la baisse au cours des quarante dernières années.

L'érosion est présente sur la quasi-totalité des sols, et entraîne une baisse de fertilité et un coût accru des entretiens d'infrastructures hydrauliques et routières, ainsi que des dommages sur les écosystèmes marins.

L'ensemble de ces dégradations a un effet qui dépasse

largement le cadre écologique proprement dit. Un chiffrage rapide effectué par les bailleurs de fonds du PAE a conduit à une estimation d'un coût annuel pour l'économie compris entre 125 et 360 milliards de FMG, soit 5 p. 100 à 15 p. 100 du PIS.

De manière encore plus préoccupante, l'extrapolation directe des tendances en matière de population et de ressources naturelles prévient de l'avènement des conditions très difficiles pour le pays si une action d'ampleur n'est pas entreprise aussitôt que possible.

En particulier, des estimations modérées en matière démographique montrent que, quelles que soient les hypothèses techniques retenues, la surface rizicole requise pour nourrir les Malgaches en l'an 2010 dépasse les surfaces raisonnablement mobilisables pour cette culture.

La forêt ne compterait plus que la moitié de la surface actuelle, et seule 6 millions d'hectares resteraient boisés en 2015.

L'ensemble de ces considérations a fait dire que Madagascar semblait être aspirée dans une spirale de dégradation.

Cette évolution, et ses effets pervers sur les Malgaches sont une des principales préoccupations nationales.

Toutefois, les solutions à mettre en œuvre sont complexes, lourdes et la mise en pratique est handicapée par les difficultés de communication physique à l'intérieur de l'île.

CHAPITRE III

Les causes de dégradation de l'environnement

Si le facteur de dégradation principale reste l'homme, ses motivations et les causes sont multiples. Il s'y ajoute d'autres causes.

Ce qu'on peut *a priori* dire, c'est que ces motivations sont essentiellement basées sur des considérations économiques et sociologiques, auxquelles s'ajoutent des facteurs d'ordre historique, culturel et politique. Quoi qu'il en soit, la connaissance exacte de ces causes, des motivations et du

processus aboutissant à l'acte de dégradation s'avère fondamental si l'on veut attaquer le mal à sa racine.

Il y a cependant des facteurs non maîtrisables par nous-mêmes comme les facteurs régissant l'économie mondiale. Il ne s'agit pas de les occulter mais de faire en sorte que leurs effets ne soient pas prépondérants ni irréversibles.

Parmi les explications du processus de dégradation dans lequel est plongé le pays, quelques unes reviennent constamment dans les conclusions de nos techniciens.

31. Causes structurelles

311. Le déséquilibre entre la croissance démographique et la croissance économique :

Ce déséquilibre a entraîné malgré les efforts de développement une paupérisation constante de la population.

Cette paupérisation aggravée par une mauvaise répartition de la population a entraîné des pressions démographiques très importantes au niveau des zones de production agricole et industrielles et des zones d'exploitation des ressources naturelles.

Les conséquences régionales d'une pression démographique importante se retrouvent essentiellement au niveau de :

- l'exploitation des terres et des ressources naturelles ;
- la santé publique.
- la sécurité.

312. Les changements profonds de l'administration publique :

Les changements apportés dans l'administration traduisant les principes de démocratisation et de décentralisation ont été mal compris par la population, laquelle, a considéré la mise en place des VIP comme une démission de l'État (Fanjakana ray aman-dreny) et a interprété la démocratisation comme une libéralisation individuelle ou collective débridée.

Une telle incompréhension totale de ces concepts fondamentaux de démocratisation et de décentralisation, c'est-à-dire de responsabilisation des collectivités de base et de développement autocentré s'est soldée par un délabrement de la morale publique et par une désaffectation de l'application des lois existantes, laquelle s'est traduite par l'inopérationalité des responsables, complètement dépassés par la dégradation en spirale de l'Environnement.

La mauvaise application de la décentralisation du pouvoir associée à la dégradation du pouvoir d'achat de la population a entraîné l'instauration inexorable de la corruption à tous les niveaux et partout.

Par ailleurs, l'excès d'étatisation des facteurs de productions économiques a complètement désaffecté l'initiative individuelle privée, principal moteur du développement économique vécu auparavant par le pays.

Enfin, il a été constaté que les feux de brousse outre leur signification économique traduisent très souvent une forme de mécontentement de la population, vis-à-vis de l'administration.

C'est ainsi que les périodes électorales coïncident toujours à un accroissement important des nombres de feu et une démultiplication effarante des surfaces brûlées.

32. Des causes socio-économiques :

321. Un système de production suicidaire associé au feu :

Le tavy qui constitue un système ancestral de production basé sur le défrichement itinérant des forêts naturelles constitue un des principaux facteurs de dégradation de l'environnement avec la pratique des feux de brousse.

Les deux fléaux dont les mécanismes et les motivations sont très compliqués devraient être combattus sur le plan socio-économique, la législation n'étant qu'un appui.

En effet, tant que la gestion des terres dépendra de l'autorité de Tangalamena qui détermine les zones annuelles de tavy, tant que le zébu sera le centre de la civilisation de tout un peuple, et tant que le riz sera considéré comme étant le seul

aliment du Malgache, il serait hasardeux de vouloir résoudre les problèmes environnementaux aux Malgaches sans se focaliser sur ces points fondamentaux.

322. Un bilan énergétique déficitaire :

Malgré le potentiel énergétique dégagé par les ressources hydroélectriques, la grande majorité des Malgaches utilise encore du bois pour ses besoins quotidiens de chauffe. Le bois de chauffe et le charbon qui se ramènent encore au feu constituent une menace extrêmement grave pour le maintien de l'environnement malgache. En effet, si l'éclairage au pétrole, à la bougie ou à l'électricité a pu entrer dans les mœurs malgaches, l'utilisation du charbon ou du bois, même dans les grandes villes reste très largement répandue pour la cuisson du repas familial. Ce repas familial qui, d'ailleurs, nécessite énormément d'énergie car composé de riz et d'un plat d'accompagnement.

Face à ces besoins pourtant, le pays ne dispose à l'heure actuelle ni de ressource pétrolière ni de charbon naturel exploitables économiquement.

323. Une détérioration constante des termes commerciaux :

Madagascar, pays essentiellement producteur vit sur l'exportation de ses produits agricoles.

D'un autre côté, le pays se doit de se doter :

- de moyens de production ;
- d'intrants divers ;
- de bien de consommation pour son quotidien.

Si au niveau des exportations, les prix des matières premières et des produits s'effondrent régulièrement, au niveau des importations, le prix des produits manufacturés augmente entraînant un appauvrissement constant du Pays, l'obligeant à faire face à ses problèmes quotidiens donc de produire à outrance plutôt que de se préoccuper du long terme, c'est-à-dire conserver.

Et ce souci est bien légitime car il est plus urgent de

survivre. Vivre mieux sera un autre objectif.

L'appauvrissement constant du Pays a été d'autant plus durement ressenti par la population que l'érosion monétaire dont a fait l'objet le franc malgache, a diminué très considérablement son pouvoir d'achat.

324. La méconnaissance :

Il ne faut pas non plus affirmer que le paysan détériore son environnement sciemment et en toute connaissance de cause.

Souvent les croyances ou les idées héritées du passé sont tellement tenaces que les habitudes qui en découlent sont extrêmement difficiles à changer. D'autant plus qu'aucune alternative n'est proposée.

Comme par ailleurs, certains projets même nationaux ignorent les règles élémentaires de conservation ou de protection environnementale, il est évident qu'on ne peut demander à un paysan d'imaginer les dégâts d'un feu de brousse de la région du Vakinankaratra sur les mangroves ou le port de Mahajanga.

TITRE II POLITIQUE NATIONALE DE L'ENVIRONNEMENT

CHAPITRE PREMIER Objectifs et principes

La Politique Nationale de l'Environnement détermine l'ensemble des orientations à donner à notre environnement ainsi que les principes qui doivent être respectés pour sa mise en œuvre. De ce fait, elle ne peut être définitive puisque le cadre dans lequel elle a été élaborée aura changé dans l'espace et dans le temps.

En conséquence, la Charte de l'Environnement Malgache elle-même ne peut être qu'évolutive. En effet, l'expérience vécue devrait créer des visions nouvelles et des concepts nouveaux. Cette Charte devra donc s'améliorer régulièrement

sur la base de la consolidation permanente des acquis, fruit d'un suivi rigoureux des actions menées.

Cette évolution peut concerner les principes, les objectifs, les moyens. L'essentiel étant de donner la meilleure politique et les meilleurs moyens pour le développement durable et équitable de notre pays.

1. Objectifs :

La Politique Nationale de l'Environnement est une politique tenant compte de la globalité des problèmes environnementaux, sociaux, économiques et culturels. Elle vise à rétablir un équilibre durable et harmonieux entre les besoins de développement de l'homme et les soucis écologiques.

Elle s'efforcera donc de situer le développement par rapport à la conservation, d'en limiter et d'en définir les interactions, interactions dont les conséquences, en définitive, ne se font ressentir que sur deux points majeurs :

- l'homme ;
- son environnement physique.

L'ambition de la Politique Nationale de l'Environnement (PNE) n'est autre que de réconcilier ces deux entités pour les amener à une symbiose.

2. Principe fondamental :

Notre Politique Nationale pour l'Environnement prend sa source dans un constat d'échec des diverses actions environnementales qui ont été menées jusqu'à ce jour. En effet, malgré tout ce qui a été dit et fait, le pays est aspiré dans une spirale de dégradation inexorable ressentie par certains comme une fatalité. Cet échec, à l'analyse, est le fruit de plusieurs facteurs dont essentiellement :

- l'absence d'un plan d'action accepté et acceptable par les divers intervenants ;
- l'absence de moyens à la mesure des problèmes ;
- l'absence d'une coordination efficace des actions menées sur le terrain.

Par ailleurs, au centre du problème de la dégradation de l'environnement se trouve l'homme qui est l'auteur et la victime de la dégradation. Il est donc primordial d'axer tous les efforts sur lui afin de connaître ses besoins fondamentaux, ses motivations, sa vie sociale, sa culture et les processus qui le mènent à la pratique de dégradation de son propre environnement.

En réalité, quelle que soit la forme de l'action de l'homme sur son environnement, cette action n'est dictée que par des soucis économiques de vie ou de survie.

C'est pourquoi, 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. En effet, "il ne peut y avoir de conservation de l'environnement sans développement, la conservation devant être le fruit d'un développement rationnel en harmonie avec la nature".

Ce principe fondamental doit guider toute action en faveur de l'environnement à Madagascar.

D'autre part, en raison de son caractère unique dans le monde, le patrimoine environnemental malgache est considéré comme patrimoine de l'Humanité dont la gestion doit être naturellement laissée aux soins des malgaches et la responsabilité partagée avec la communauté internationale.

En d'autres termes, si la biodiversité à Madagascar est bien conservée, c'est la communauté internationale qui en profitera. Or, la nation malgache se doit de faire face à des problèmes immédiats du quotidien qui ne sont pas nécessairement compatibles avec les soucis environnementaux de long terme. La communauté internationale se doit donc de soutenir cet effort de conservation et de financer pour permettre à la nation de joindre les nécessités quotidiennes aux priorités de demain.

3. Cadre fondamental

Notre Stratégie Nationale de la Conservation pour le Développement, promulguée en 1984, reste le fondement de notre politique de l'environnement. Cette Stratégie met l'accent

sur l'homme dans sa biosphère, l'accroissement de son savoir, sa sensibilisation et l'impact escompté de son changement de comportement vis-à-vis de son environnement. Elle s'appuie sur la mobilisation et la participation de tous les Malgaches à tous les niveaux avec un accent particulier sur le VIP devant mieux prendre en charge la protection et la gestion de leurs terroirs.

Il nous faut cependant aller au-delà de la conservation pure pour tirer le meilleur parti de l'ensemble de nos ressources naturelles. Nous intégrons notre politique de l'environnement dans le développement global du pays. Il est urgent d'agir et de mettre en œuvre cette politique sans plus tarder pour enrayer la dégradation croissante de notre patrimoine et le restaurer progressivement pour le bien être de la population malgache et celui des générations futures.

C'est pourquoi, notre politique de l'environnement fait partie intégrante de la politique de développement global de notre pays. La lutte que nous avons entreprise contre la paupérisation, le rétablissement des équilibres financiers internes et externes, l'accroissement de notre sécurité alimentaire ne peuvent réussir que dans la mesure où nous arrêterons la dégradation de nos ressources et saurons restaurer les équilibres physiques de notre environnement.

L'ajustement structurel de notre gestion économique doit être lié à l'ajustement de la gestion de nos ressources naturelles. De même, le succès de notre politique environnementale dépend de l'efficacité de notre lutte contre la paupérisation, la pauvreté étant la cause et l'effet majeur des problèmes globaux de l'environnement.

CHAPITRE II

Les principaux axes de notre politique de l'environnement

Le but de notre politique est de réconcilier la population malgache avec son environnement pour que la génération actuelle et, celles à venir puissent y vivre en totale harmonie. Dans cet esprit, notre politique s'articule autour des cinq

objectifs suivants :

i. Développer les ressources humaines. Le Malgache reste le pivot de notre politique. Pour cela, il est nécessaire de :

- renforcer la sensibilisation et la formation des populations ;
- susciter la participation de la population notamment en renforçant les mouvements associatifs pour compléter, soutenir ou parfaire la capacité de gestion publique ;
- "moraliser la vie publique" par rapport à notre culture, notre législation, notre besoin de développement, etc. ;
- renforcer le thème "environnement", dans les programmes d'éducation générale et développer les filières de formation et de recherche ;
- exploiter et développer toute forme de vecteur pour passer le message "environnement".

En effet, il est hors de question en l'état actuel de nos possibilités d'utiliser les technologies et matériels de pointe non encore maîtrisables par nos techniciens pour conserver notre environnement.

Il s'agit surtout de mobiliser cet énorme potentiel de main d'œuvre que constitue la population rurale, d'en réveiller les sens et la compréhension de son milieu et d'en dynamiser les actions. Il nous faut renforcer le thème environnement dans les programmes d'éducation divers et développer les filières de formation professionnelle pour que le pays dispose de cadres compétents en quantité suffisante.

ii. Promouvoir un développement durable, équitable et bien reparti sur le territoire national en gérant mieux les ressources naturelles. Il s'agit à la fois :

- d'inventorier les ressources naturelles pour les gérer et planifier judicieusement leur utilisation ;
- d'économiser les ressources naturelles partout et sous tous les aspects (économie de combustible ligneux, de carburants importés, de bois pour la construction, d'eau, en agissant sur l'offre comme sur la demande, etc.) ;
- de mieux valoriser les ressources naturelles localement (reboisement, agroforesterie, conservation des sols, réduction

de la pollution des eaux, etc.) ;

- de réhabiliter et/ou maintenir la fertilité naturelle du milieu et stimuler sa capacité de résistance aux maladies et parasites en favorisant d'une part les plantes et arbres améliorant l'emploi de fertilisants produits localement et, d'autre part, les méthodes douces de lutte phytosanitaire intégrée ;

- de mettre un accent particulier sur les zones peu peuplées à fort potentiel pour pouvoir décongestionner progressivement celles où la pression démographique sur les ressources est particulièrement forte ;

- de référencier les investissements pour que ces derniers assurent la pérennité du développement sans porter préjudice aux ressources naturelles.

Une importance particulière doit être donnée à la détermination, à la prévision et à l'interprétation des répercussions d'un projet sur la qualité de vie de l'homme, sur son environnement, sur les écosystèmes dont dépend sa survie.

A cet effet, la législation sur l'environnement doit comporter des dispositions prévoyant la réglementation des études d'impact.

iii. Réhabiliter, conserver et gérer le patrimoine malgache de biodiversité qui est unique au monde et y appuyer le développement d'un tourisme original écologique en :

- créant et gérant des aires protégées et développant les zones périphériques sur le plan économique ;

- réhabilitant et en protégeant partout le milieu naturel ;

- coordonnant conservation et tourisme divers (de découverte, de pêche et de chasse, de santé, balnéaire, etc.).

iv. Améliorer le cadre de vie des populations rurales et urbaines, ce qui suppose au niveau des VIP :

- d'aider au renforcement des finances locales (institution et collecte d'impôts, ...) ;

- d'aider au renforcement des services techniques locaux ;

- de développer et améliorer les équipements collectifs ainsi que leur gestion.

Afin qu'au niveau urbain ou villageois, la population puisse bénéficier d'une amélioration sensible des conditions de vie quotidienne (santé, éducation, transport, nourriture, logement, etc.).

Il y a lieu également de préserver et mieux gérer le patrimoine architectural et socioculturel de nos villes et campagnes, atout supplémentaire pour le développement du tourisme.

v. Veiller à maintenir l'équilibre entre croissance de la population et développement des ressources. Il nous faut maîtriser notre taux de croissance démographique par une politique dynamique de population en association avec une bonne distribution des activités économiques entre nos régions.

CHAPITRE III

Les conditions de réussite de notre politique environnementale

De la réussite de notre politique environnementale dépend la survie du malgache à terme, et le droit à l'erreur est d'autant plus étroit que la situation actuelle est précaire. Il est donc urgent de donner le maximum de chance de réussite à cette politique. Pour cela, sept conditions préalables devront être remplies qui sont les suivantes :

i. Dynamiser le cadre institutionnel

Il ne s'agit pas de développer une nouvelle bureaucratie pour l'environnement mais plutôt d'insuffler un esprit nouveau aux institutions existantes et leur faire prendre conscience de leurs responsabilités respectives pour mieux préserver et gérer l'environnement malgache et de mieux les équiper pour remplir ce mandat. Le gouvernement est chargé de promouvoir cet esprit nouveau, ce sens de l'entreprise pour que les Malgaches reprennent en main leur environnement.

Pour la mise en œuvre de notre politique, les principaux acteurs sont les utilisateurs des ressources à la base, et non l'Etat.

ii. Désengager l'État

L'environnement étant l'affaire de tous, l'État doit céder sa place aux opérateurs privés, son rôle; étant de définir la politique, de développer les incitations nécessaires, de suivre et d'évaluer les actions sur le terrain. Cependant, il doit se désengager progressivement de toute action directe sur le terrain là où il n'a pas d'avantage comparatif par rapport au VIP, aux opérateurs privés et individuels. Cela implique la stimulation des associations d'usagers, les ONG et des entreprises privées appelées à préserver et mettre en valeur les ressources du pays. Ce processus à terme devra responsabiliser le maximum d'intervenants dans la conservation environnementale ;

iii. Intégrer l'environnement dans notre processus de planification à moyen et long terme

Rappelons encore que la gestion de notre patrimoine de ressources naturelles est partie intégrante de notre développement global. Il nous faut lutter contre la tendance d'aujourd'hui qui traitait de l'environnement comme d'un "secteur" plus ou moins marginal, en dehors des affaires économiques. Au contraire, l'environnement doit être au cœur de notre réflexion, en particulier lors de la conception et de l'évaluation, à tous les niveaux, des programmes de développement du Pays ;

iv. Améliorer les outils de maîtrise de l'évolution de notre environnement, affiner notre politique et pouvoir agir en temps opportun

Il nous faut rénover notre cartographie et utiliser à notre mesure les techniques de télédétection .Il nous faut améliorer notre information dans le cadre de banques de données simples, intégrées et performantes. Il nous faut développer des méthodes d'études d'impact sur l'environnement pour ne retenir dans nos programmes d'investissements que ceux qui conduisent à un développement durable et à une bonne rentabilité économique et sociale sans entamer notre capital de

ressources naturelles. Il nous faut enfin introduire dans notre comptabilité des indicateurs prenant en compte l'évolution de ce capital dans le temps et dans l'espace.

v. Développer la recherche dans le domaine de l'environnement

Tout en soulignant la nécessité de cette recherche, il faut se garder de vouloir tout entreprendre. Les programmes à mettre en œuvre devront être établis strictement en fonction des priorités du pays et mettre l'accent sur la recherche appliquée en s'appuyant sur les réseaux internationaux pour les aspects fondamentaux ;

vi. Définir une politique de la population claire et applicable en vue de quantifier et qualifier les besoins réels prévisibles de la Nation à court, moyen et long terme

Cette politique de la population traduite en terme de projection dans le temps permettra de planifier toutes les actions de développement national et par la même occasion de prévoir les menaces pesant sur l'environnement malgache.

La connaissance préalable de ces menaces nous permettra de définir dès à présent :

- les orientations futures à donner à notre politique environnementale ;
- les plans à élaborer afin que le développement des générations futures ne soit pas handicapé par des problèmes environnementaux et *vice versa* ;
- les actions à mener dans l'immédiat pour donner de meilleures perspectives aux générations futures ;

vii. Assainir les relations entre l'homme et son espace

Résolution des problèmes fonciers.

Cet assainissement qui consiste à rapprocher un environnement riche et prometteur et des populations pauvres et vivant dans des conditions de survie passe nécessairement par une régulation des relations homme/environnement donc résoudre le binôme besoin/conservation.

La nécessité de régler les problèmes de sécurisation

foncière par les méthodes traditionnelles et non aliénation de la terre mais à jouissance "éternelle" de celle-ci mérite un approfondissement de la question tant sur le plan institutionnel que méthodologique.

TITRE III LA MISE EN ŒUVRE DE LA PNE

La mise en œuvre de la PNE nécessite la traduction de cette politique en plan d'action, ce plan d'action en programmes, ces programmes en opérations.

CHAPITRE PREMIER Le plan d'action environnementale ou PAE

Le Plan d'Action Environnementale est l'ensemble des dispositions adoptées en vue de la mise en œuvre de la PNE. C'est un plan à long terme exécutable sur au moins 15 ans compte tenu du fait que le renversement des tendances environnementales accumulées depuis des siècles ne saurait se faire en un plan quinquennal.

C'est un plan finançable dans sa plus grande partie par des donateurs internationaux et plus marginalement par des crédits contractés par l'État malagasy.

1. PAE : Un schéma de développement pérenne

Le PAE ne doit pas être un plan figé. C'est un plan de développement pérenne conçu et programmé par les Malgaches sur les besoins malgaches.

S'appuyant essentiellement sur les divers acteurs du développement en dynamisant leur capacité décisionnelle, organisationnelle et financière, le PAE a l'ambition de donner une possibilité de développement centré sur le Malgache.

Aussi le PAE dans l'élaboration de ses programmes et de ses projets s'inspirera-t-il essentiellement des aspirations des communautés de base ou du terroir pour réellement apporter la solution au trinôme terroir -aspiration -capacité.

Le principal paramètre de réussite du PAE devra donc se

mesurer par le taux d'appropriation par les communautés cibles des alternatives apportées par le PAE. L'appropriation étant le degré de participation de ces communautés dans les opérations menées ainsi que leur réel engagement à entretenir les travaux effectués.

2. PAE : Un plan d'impulsion, de coordination et non de substitution

Le PAE, dans sa conception, se doit d'imprimer une dynamique sociale, structurelle et administrative à l'action environnementale.

Dans les premières années de sa mise en œuvre, un de ses objectifs fondamentaux serait de donner une impulsion réelle et pérenne à toute conception ou action touchant l'environnement.

Cette dynamique de l'action environnementale est basée sur une coordination précise et claire des divers intervenants, en particulier ceux ayant un contact direct avec la population.

Il nous faut donc renforcer toutes les structures déjà en place et les redynamiser pour ne pas avoir à se substituer à elle lors de l'attribution des responsabilités.

En effet, le danger de la substitution se présente sous deux aspects :

- substitution aux institutions de conception, de décision ou de réalisation ;
- substitution au niveau du financement de projets ou opérations institutionnellement dévolus aux ministères en baptisant toute action non financée par le budget dudit ministère "action pour l'environnement".

Cependant, s'il faut utiliser ce qui existe, la nouveauté de l'application du concept environnemental dans le processus de développement contraindra certainement à l'innovation notamment dans la création de nouvelles structures de gestion ou d'opération au niveau national et/ou régional.

Par ailleurs, le PAE n'est pas une excroissance dans l'organigramme national. En effet, cet organigramme national embrasse la quasi-totalité des divers aspects de la vie

nationale. D'autre part, elle a ses ramifications partout au niveau local. Il n'est donc plus opportun de créer une ramification de plus.

L'expérience montre que les diverses actions de développement menées par les organismes internationaux, nationaux, ministériels et des VIP ne visent en général qu'une seule et même population et simultanément mais SOUS des thèmes différents :

- administration territoriale ;
- santé ;
- éducation ;
- vulgarisation agricole ;
- infrastructure rurale ;
- eaux et forêts ;
- etc.

Si l'environnement n'est pas un secteur, dans l'application quotidienne de son concept il doit apparaître comme un "esprit", qui doit prévaloir dans tous les secteurs pour faire face à des préoccupations différentes. Il doit donc être un souci permanent dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation de tout projet.

L'environnement étant l'affaire de tous, il est logique que tout technicien, tout citoyen de ce pays participe à cet effort environnemental, transmette ses idées, les défende et les applique dans l'accomplissement de ses actes de travail quotidien.

Dans son rôle de coordinateur des actions environnementales, le PAE se doit d'être au courant de tout ce qui se passe au niveau du terroir, d'être en mesure de répondre aux questions : « Qui fait quoi, où, quand, comment ? » et d'insérer le concept d'environnement dans les réponses.

En définitive, les seuls rôles opérationnels incombant à la structure de coordination du PAE peut se résumer en deux missions bien distinctes :

i. Mission permanente qui implique des responsabilités concernant le suivi et l'évolution du Plan d'Action

Environnementale lié au plan national de développement économique, l'amélioration de la législation, l'appréciation des études d'impact des investissements ayant un effet sur l'environnement (EIE), le suivi et l'évaluation des programmes touchant l'environnement, la gestion des systèmes d'information sur l'environnement, la coordination des actions en matière de communication, sensibilisation, éducation et formation dans le domaine de l'environnement.

ii. Mission temporaire répondant à la nécessité de coordonner les actions des programmes environnementaux divers sur les plans techniques, financiers et institutionnels, d'assurer les liaisons avec les bailleurs de fonds.

3. PAE: Un plan d'application des orientations nationales

31. PAE et Charte de la Révolution Socialiste

L'intégration du PAE dans cette Charte est d'autant plus naturelle que le centre de ses préoccupations est et reste l'homme pour son développement universel et total. "Développement de tout homme et de tout l'homme".

De ce développement autocentré et autogéré, base d'un développement inexorable et durable doit découler une attitude en harmonie avec l'environnement de l'homme. C'est pourquoi, le PAE doit être un plan de développement pour la conservation en vue de donner à l'homme la possibilité de perpétuer harmonieusement ce progrès.

Le PAE s'inspire donc des grandes figures de la Charte de la Révolution malgache fondement du système actuel pour orienter ses actions. Il en précise les idées et les instruments dans le cadre de la conservation associé au développement.

32. PAE et Ajustement structurel

Si le CASEP prend en charge la redynamisation des structures économiques en vue du règlement des problèmes d'équilibre financiers, le PASAGE tend à alléger les contraintes

sociales trop pesantes pour la population malgache .

33. PAE et Décentralisation

L'instrumentation de la décentralisation du PAE se retrouve à plusieurs niveaux :

Décentralisation de la décision :

Elle se matérialise par la prise en considération des aspirations du terroir en "besoin exprimé", et en "besoin latent". Dans le processus de mise en œuvre d'un projet, cette décentralisation au niveau du terroir représente l'identification du projet. A un niveau plus élevé de la structure territoriale, la somme globale des aspirations doit représenter l'ébauche du schéma global de développement de la région ou du Faritany.

Décentralisation de l'organisation :

Cette forme de décentralisation permet de donner réellement aux collectivités cibles la possibilité de prendre en main la réalisation de ses aspirations dans le cas où cette collectivité cible est la même que la collectivité réceptrice ou bénéficiaire.

Sinon, la décentralisation est matérialisée par l'accouplement de ces deux entités pour prendre en main la programmation et la mise en œuvre de l'opération. Au niveau supérieur, cette décentralisation organisationnelle rejoint l'ébauche du schéma global de développement de la région pour être un programme de développement régionalisé.

Décentralisation budgétaire :

Le PAE étant un plan d'impulsion se doit dans un premier temps de faire la liaison entre les besoins du court terme et les priorités environnementales associées au développement du long terme. Il y a donc nécessité pour ce PAE de combler les lacunes financières générées dans le temps par ces deux préoccupations.

Cependant, ce soutien financier limité dans le temps doit aboutir à la mise en place de mécanismes pérennes

d'autofinancement des collectivités pour assurer leur autosuffisance budgétaire au niveau régional. L'autosuffisance budgétaire associé au programme de développement régionalisé donnera un plan national de développement régionalisé centré sur la population et géré par elle-même.

34. PAE et désengagement de l'Etat des activités de production

Ce désengagement ne signifie pas démission. En effet, l'Etat reste responsable, des actes publics ainsi que de la délimitation des politiques diverses.

Le contrôle *a posteriori* basé sur :

- le plan de travail et de budget annuel ;
- les audits de comptes et de procédures peuvent rester du domaine de l'État ou de ses démembrements.

Par contre, le désengagement de l'État du domaine des opérations devra être accompagné de la mise en place du manuel de procédure et l'élaboration des normes.

D'autre part, ce désengagement, corollaire de la décentralisation, devrait se traduire au niveau de la réalisation des opérations par l'utilisation de structures en dehors du cadre figé de l'Administration.

Enfin, il ne s'agit pas de "désadministrer" le Plan, il s'agit surtout de faire en sorte qu'il y ait moins d'ingérence de l'administration tout en améliorant sa participation au niveau des opérations.

Moins d'administration mais mieux d'administration.

35. PAE et libéralisation

Le jeu de la libéralisation consiste à donner aux opérateurs les règles du jeu économique pour que chacun puisse s'évaluer, se placer et définir ses créneaux au niveau du PAE. Cela se traduit en priorité par la mise en place claire de ces règles et leurs fondements.

D'autre pari, les mesures d'accompagnement nécessaires à la mise en œuvre d'une politique de libéralisation appelle la

mise en place :

- d'un agrément général de responsabilité, donc de procédures diverses et à tous les niveaux ;
- de norme ;
- de critères de performance et de paramètre d'efficience (sociaux et économiques) ;
- de mode de contrôle et d'appréciation des résultats (audit, contrôle permanent, etc.)

En d'autres termes, le jeu de la libéralisation, du désengagement de l'État et de la décentralisation nécessite la réhabilitation d'un "esprit de normes".

Pratiquement, le PAE, chaque fois que la possibilité se présentera, se doit de faire jouer la concurrence, laisser les opérateurs (quels qu'ils soient) faire leur travail mais cadrer l'évolution de ce travail dans les optiques et objectifs fondamentaux du PAE.

CHAPITRE II

PAE : un plan de mise en œuvre de la PNE

Les orientations techniques qui matérialisent cette mise en œuvre sont extraites principalement des conclusions émises par les techniciens malgaches depuis novembre 1987 avec l'aide des experts des bailleurs de fonds.

Elles ont été dictées par le souci constant d'associer intimement le développement à la conservation sans perdre de vue le rôle essentiel joué par l'homme qui reste le point focal de la résolution des problèmes de la dégradation de l'environnement.

1. Finalité

Enrayer la spirale de la dégradation en réconciliant la population avec son environnement.

2. Objectifs

Il n'est de réussite d'un programme de conservation que si la population, actrice de la dégradation, accepte de changer ses habitudes.

Ce changement d'habitude du paysan, son acceptation de la vision du "demain", restent l'objectif ultime du PAE.

Au niveau de la conception des programmes environnementaux, cela sous entend de la part du concepteur :

- l'abandon de « l'esprit projet » et des « objectifs projets » qui généralement, ont pour conséquence la désaffection du groupe cible à la fin du projet ;

- l'abandon de « l'esprit d'assistance » et d'apport permanent.

Pour cela, tout doit être mis en œuvre car ce n'est qu'à ce stade que réellement la guerre pour la conservation et le développement sera gagnée.

3. La Stratégie d'approche et de mise en œuvre du PAE

La stratégie du PAE est celle adoptée par le Gouvernement en 1984 avec quelques ajustements et compléments. Elle insiste à juste titre sur l'homme dans sa biosphère, l'accroissement de son savoir, sa sensibilisation et l'impact escompté de son changement du comportement vis-à-vis de son environnement.

Elle s'appuie sur la mobilisation et la participation des principaux acteurs de la vie sociale, économique et politique avec un accent particulier sur les communautés de base devant prendre en charge la protection et la gestion de leurs propres terroirs.

Cette masse paysanne qui constitue 85% de la population active représente un formidable potentiel de main-d'œuvre réceptrice et malléable car relativement instruite et qui traditionnellement organisée en famille, tribu et clan, présentant une structure suffisamment solide pour pouvoir être formée et initiée aux problèmes de conservation. En tout état de cause, la sensibilisation de cette masse paysanne, particulièrement prolifique s'avère urgente afin de rétablir un correct équilibre entre la croissance démographique et les ressources économiques et naturelles nationales.

31. Approche des problèmes et mise en œuvre de leurs solutions de manière intégrée :

La dégradation résultant de la conjugaison de nombreux facteurs, il est nécessaire de traiter le problème de manière globale et simultanée pour le meilleur résultat possible.

A cet effet, il est indispensable de se fixer des priorités et des pôles de développement, de synchroniser les actions des différents projets de manière à les rendre convergents et éviter des "saupoudrages", plus démagogiques qu'efficaces.

Par ailleurs, il est nécessaire d'intégrer les visions des problèmes tant de manière "verticale" qu'"horizontale" dans le sens commercial, économique du terme. Cependant, cette vision globale des problèmes doit se traduire par des actions localisées, précises mais efficaces et répondant aux objectifs et stratégies du PAE.

Quelles que soient la quantité et la qualité des aides reçues de la communauté internationale, et bien que le problème de l'environnement malgache relève du domaine universel, le Malgache est et reste le premier responsable de son environnement. Pour cela, il doit mettre en place des actions qui, pour être efficaces, doivent être soutenues sur une longue période (15 à 20 ans). Le problème n'est donc pas seulement de trouver un financement à long terme, mais encore de mettre en place des systèmes pouvant fonctionner de manière pérenne et autonome.

Il va sans dire donc que les actions menées doivent être à plus ou moins long terme rentables, que des mécanismes de financement assurent leur pérennité.

33. Présentation des programmes du PAE aux bénéficiaires sous l'angle de l'intérêt :

Tout programme du PAE doit être présenté aux bénéficiaires sous un aspect "intérêt". En effet de l'effort fourni doit résulter un profit. Ceci implique la notion fondamentale d'alternative attrayante. En effet, sans ces alternatives, il est illusoire de vouloir changer les habitudes.

Les actions du PAE doivent donc être conçues de manière à concilier les exigences de survie et les priorités de la

conservation.

34. Pratique de la communication et le dialogue plutôt que de la transmission hiérarchisée des injonctions :

La communauté de base et les populations doivent être traitées en responsables ultimes de leur environnement. Cette responsabilisation nécessite outre la formation et la sensibilisation de la population, son encadrement multisectoriel et pluridisciplinaire.

Car le risque d'instaurer au sein d'une collectivité une mentalité d'assisté est grand quand cette collectivité n'a été associée ni à l'élaboration ni à la réalisation pratique d'un projet. On assiste alors à une désaffection du paysan dès lors que le projet se termine et l'on se rend compte qu'en fait, l'opération n'a profité au groupe cible que le temps de son financement.

Il est donc essentiel pour la pérennité des résultats d'instaurer un esprit de dialogue et un contrat de responsabilité claire entre le groupe cible et l'encadrement de l'opération et que réellement ce groupe soit le responsable des décisions, de la programmation et de la réalisation de l'opération : l'encadreur n'étant qu'un simple appui.

Pour y arriver, il est essentiel que le niveau de dialogue soit le même entre les cadres d'opération et le paysan. Aussi, est-il urgent que préalablement ou tout au moins simultanément à toute action terrain, la sensibilisation et la formation populaire soient effectuées. Sur le plan national, le réveil de la conscience environnementale doit faire l'objet d'une attention toute particulière par l'utilisation et la combinaison de toute forme de communication et de toute forme de vecteur, notamment les ONG, les organisations religieuses et leurs satellites, les militaires, les fonctionnaires, les entreprises, etc.

35. Mise en place de mécanismes appropriés pour des myriades de petits projets concernant l'environnement (protection de bassins versants, agroforesterie, plan d'aménagement de terroir villageois, gestion des forêts et de

réserves naturelles, etc.) :

Les circuits traditionnels de l'administration publique sont adaptés pour les grands investissements mais beaucoup moins pour les petits projets.

Pour les projets PAE dont les effets et l'envergure peuvent être très localisés, il conviendrait d'élaborer un schéma de mise en place dont les paramètres de financement (utilisation de réseaux bancaires) de préparation technique (projet type dont le canevas général est préparé à l'avance) et de réalisation (utilisation d'association d'usagers, VIP, ONG) constitueront un mécanisme léger, adaptable et évolutif utilisable à dessein.

Les myriades de petits projets ne peuvent être conçus sans un soutien de sensibilisation correct et réciproquement. En effet, il n'est pas question de réaliser une opération non comprise et acceptée par un terroir comme il n'est pas envisageable de faire de la sensibilisation/formation sans actions pratiques sur terrain. Il va sans dire que ces microprojets se doivent d'être pérennes quant à leur effet ou à leur utilisation.

Une attention particulière devra donc être fournie quant à l'entretien des travaux qui seront effectués et à la responsabilité du terroir sur son utilisation.

Les myriades de petits projets devront permettre de dynamiser les structures de base concernées dans leur prise en main de leur propre développement notamment au niveau de leur capacité d'organisation, de décision et surtout de mise en œuvre qui en définitive devrait être l'occasion d'une redistribution de revenu au niveau du terroir.

C'est pourquoi il est important que des mécanismes soient étudiés pour qu'à chaque situation puisse être trouvée une procédure rapide d'identification, de programmation, de mise en œuvre, de contrôle et de paiement. Ces mécanismes devront être les plus simples possibles et consignés dans des manuels de procédure afin d'éviter les interventions intempestives diverses.

L'Etat n'étant pas structuré pour mener à bien d'aussi petites actions, il est nécessaire sur le plan institutionnel de

mettre en place une structure légère mais performante de gestion de ces mini-projets.

Cette structure de gestion devra, de par sa souplesse, être à même de mobiliser les forces vives de la région ou du terroir ainsi que les techniciens des services décentralisés pour mener à bien ces opérations.

4. Stratégies sectorielles

Ces stratégies par thème peuvent être considérées comme des étapes obligées par la réalisation des objectifs globaux du PAE. En effet, elles définissent dans leurs grandes lignes les points essentiels de la définition des programmes environnementaux.

Ces points sont :

41. Développement de l'éducation, de la formation et de la sensibilisation à la protection et à la gestion de l'environnement :

Ce point constitue l'épine dorsale de la mise en œuvre du PAE. En effet, il ne peut y avoir de conservation sans participation effective de la population sans que celle-ci ne soit éduquée, formée et informée des problèmes de l'environnement et de leurs conséquences sur la production. Ces thèmes de la formation, éducation, sensibilisation doivent être élaborés et conçus de manière extrêmement soignée, car les modes de formation ou de sensibilisation ainsi que les vecteurs doivent être adaptés aux groupes cibles qui changent d'une région à l'autre, voire d'un terroir à l'autre d'un même Fokontany.

Cette élaboration et cette conception ainsi que la mise en œuvre des solutions doivent être effectuées avec la participation de toutes les forces vives nationales notamment celles ayant un accès direct sur le terrain.

42. La gestion des bassins versants :

La gestion des Bassins Versants (BV) revêt une importance fondamentale sur le plan économique. En effet, l'érosion est la cause de dégâts majeurs dans les secteurs de production agricole et marine, notamment la riziculture et les ressources halieutiques dans les estuaires.

D'autre part, elle oblige le surdimensionnement des infrastructures telles que les routes, barrages, ponts augmentant d'autant les sommes à investir. Enfin, l'érosion des sols astreint à un entretien périodique plus important et plus rapproché de ces infrastructures.

A ce jour, les estimations les plus optimistes de perte économique due à l'érosion des sols sont évaluées à environ 200 millions de dollars par an.

Les axes de la conservation des sols doivent être orientés vers les relations paysans/recherche ; vulgarisation/éducation ; formation/sensibilisation d'une part, et vers une amélioration de la sécurité foncière d'autre part.

43. La sécurité foncière :

Sans sécurité foncière, il est difficile de demander au paysan de prendre soin de la terre ou de la mettre en valeur de manière rationnelle.

Il s'agit donc d'aider les institutions, les VIP et même les groupes cibles à trouver des règles qui leur permettent de gérer convenablement la terre afin de la conserver mais aussi pour que cette dernière leur permette de vivre décemment.

Ces règles, une fois mise en place, devraient faire l'objet de suivi permanent dans leur application (possession, utilisation, etc.).

44. La protection et la gestion du patrimoine de biodiversité :

En même temps qu'il faut reconstituer le couvert végétal national, il est aussi urgent de sauvegarder ce qui existe déjà et qui est menacé à brève échéance de disparition. Il faut agir vite et pour cela, l'aide internationale doit être rapidement mobilisée

pour sauver ce qui reste.

Cependant, il ne faut pas que dans notre hâte nous oublions que cette richesse de notre biodiversité doit nous profiter et qu'elle n'est richesse que si elle peut être exploitée.

Il s'agit d'apprendre à exploiter de manière rationnelle afin de ne pas "tuer la poule aux œufs d'or". Ainsi, l'exploitation forestière, comme celle de la faune ou de la flore doivent-elles être conçues de telle sorte qu'elles soient source de base de développement durable.

C'est dans cette optique que le PAE doit encourager le tourisme écologique.

L'avantage de Madagascar par rapport à d'autres pays est de pouvoir combiner la gestion et la protection de son patrimoine écologique exceptionnel avec un tourisme nouveau: le tourisme écologique. Cette forme de tourisme associée au tourisme local et/ou traditionnel pourrait se relever à terme comme l'un des secteurs les plus importants pour l'apport de devises.

Pour cela, il y a lieu d'associer tous les opérateurs touristiques ainsi que les VIP pour mettre en place des structures d'accueil et d'exploitation pouvant répondre aux exigences des touristes.

Sur le plan international, un accent particulier devra être mis sur ce nouveau tourisme qui, outre les amoureux de la nature, pourrait attirer scientifiques, chercheurs ou amateurs d'insolite.

46. Assainissement du cadre de vie rural et urbain :

L'impact direct d'un programme environnemental doit être l'amélioration effective du cadre de vie quotidien du citoyen. Aussi, est-il normal et même nécessaire si tant est que l'on veuille mobiliser la population tout entière de porter des actions d'amélioration des cadres de vie.

Pour cela, la décentralisation effective des moyens de décision, d'organisation est nécessaire afin de donner aux pouvoirs locaux la possibilité de faire face à leurs obligations et à leurs administrés.

Il faut donc aider ces responsables à mettre des systèmes

de gestion administrative, financière et technique efficaces.

Il est à noter que ce volet s'imbrique très intimement avec ceux énumérés auparavant et plus particulièrement les mini-projets ruraux et le tourisme écologique.

47. Mise en place d'outils de gestion, de protection et de suivi continu de l'environnement :

- amélioration, adaptation ou application de la législation environnementale et particulièrement la législation foncière ;
- mise en place d'une banque de données débouchant sur la création d'un tableau de bord de l'environnement malgache ;
- mise en place de normes et critères divers permettant de porter des appréciations objectives sur les projets, impacts de projets ou actions menées à Madagascar :
- établissement de procédures d'études d'impact des investissements sur l'environnement.

48. La mise en place d'un cadre institutionnel pour l'environnement :

Sans définition précise des attributions de chaque intervenant, il est aléatoire de mettre quoi que ce soit en œuvre.

La mise en place d'un tel cadre est donc cruciale pour éviter les dilutions de responsabilité et pour déceler exactement les failles d'une opération.

Cet élément sera repris plus loin.

5. Stratégies régionales du PAE

Globalement, Madagascar est subdivisé en six écosystèmes principaux ayant chacun ses caractéristiques propres.

Il est donc nécessaire de pouvoir définir pour chaque écosystème une stratégie qui devrait être elle-même adaptée aux exigences d'une région ou d'un terroir donné.

51. Hautes terres centrales

Principales contraintes :

- forte densité de population ;
- relief tourmenté à forte pente.

Conséquences :

- forte pression foncière ;
- aménagement des tanety à forte pente favorisant l'érosion et l'ensablement des vallées ;
- déboisement intensif pour production de charbon, bois de chauffe, etc.;
- tavy et exploitation forestière.

Atouts :

- haute technicité des agriculteurs ;
- proximité des marchés urbains ;
- diversité microclimatique.

Orientation des actions :

- programme villageois de gestion des terroirs avec l'accent mis sur les tanety pour mieux conserver les sols, freiner l'érosion et développer une agriculture pluviale plus intensive selon les systèmes culturels, visant à restaurer la fertilité avec le minimum d'intrants agrochimiques :
- stimulation de la diversification culturelle en essayant de réorienter une partie de la riziculture notamment sur les terres marginales pour le riz vers d'autres spéculations agricoles de complément, en particulier celles à haut revenu, orientées vers les marchés urbains ou les industries agro-alimentaires :
- agroforesterie et culture de bois de chauffe ;
- accroissement de la sécurité foncière.

52. La région côtière de l'Est

Principales contraintes :

- mode de production fortement basé sur les pratiques ancestrales ;
- relief très pentu ;
- haut risque cyclonique ;
- forte pluviométrie.

Conséquences :

- pression foncière forte ;
- pratique du tavy ;
- haut risque d'érosion ;
- déboisement intensif.

Atouts :

- richesse du patrimoine naturel ;
- région riche en produits d'exploitation.

Orientation des actions :

- intensification des actions de protection et gestion de la biodiversité en associant avec le tourisme écologique ;
- accroissement de la sécurité alimentaire en développant et en réhabilitant la riziculture dans les plaines côtières et les vallées forestières ;
- amélioration du réseau routier pour faciliter la circulation des produits ;
- développement des cultures arbustives en tenant compte des contraintes du marché international. Il s'agit d'accroître les ressources en devises du pays tout en protégeant les pentes abusivement mises à nu par les tavy et progressivement développer une catégorie de producteurs soigneux de leur environnement ;
- politique foncière axée sur une meilleure utilisation des terres selon leur pente et fertilité et sur le découragement des tavy ;
- renforcement des services en amont et en aval de la production avec accent spécial sur la vulgarisation et la recherche ;
- action particulière sur le plan d'aménagement des Pangalanes afin de développer leur potentiel de production piscicole et de transport fluvial et d'enrayer leur dégradation due à l'apport de sédiments ;
- développement de l'industrie touristique.

53. Les zones intermédiaires de l'Ouest

Principales contraintes :

- faible densité de population ;

- insécurité.

Conséquences :

- domaine des feux de brousse
- dépeuplement ;
- vols de bovidés ;

Atouts :

- grandes étendues ;
- proximité des hautes terres centrales.

Orientation des actions :

- réinstauration de la sécurité ;
- en faire une zone de décongestionnement des hautes terres centrales ;
- politique équitable de lotissement foncier ;
- amélioration des pâturages pour permettre un élevage plus intensif .

54. La région côtière de l'Ouest

Principales contraintes :

- zone d'érosion et de sédimentation intenses ;
- climat assez sec.

Conséquence :

- coût élevé des infrastructures.

Atouts :

- taux d'endémisme élevé ;
- de la flore et de la faune ;
- zone d'élevage ;
- potentiel d'irrigation élevé ;
- potentiel de pêche et d'agriculture.

Orientation des actions :

- intensification de l'élevage ;
- intensification des actions de protection et de la gestion de la biodiversité en association avec le tourisme écologique ;
- accroissement de la sécurité alimentaire en réhabilitant et en développant la riziculture dans les plaines côtières et vallées forestières ;
- politique foncière axée sur une meilleure utilisation des terres et découragement des tavy ;

- renforcement des services en amont et en aval de la production avec accent particulier sur la vulgarisation et la recherche et développement dans le domaine :

- des fourrages ;
- de la pêche et de l'aquaculture ;
- du développement touristique.

55. La région Nord

Principales contraintes :

- relief accidenté ;
- population très inégalement répartie ;
- haut risque cyclonique ;
- pluviométrie importante.

Conséquences :

- difficulté de communication ;
- risque élevé d'érosion et de dégradation.

Atouts :

- biodiversité élevée ;
- sols généralement riches
- zone riche en culture d'exploitation

Orientation des actions :

Comme celles de la région Est avec en plus un accent particulier sur :

- la protection de la biodiversité ;
- l'industrie touristique ;
- la pêche et l'aquaculture ;
- la mise en valeur systématique des riches plaines côtières ;
- l'amélioration des voies de communication notamment avec le centre de l'Ile.

56. La région du Sud

Contraintes :

- régime hydrique très défavorable ;
- très faible pluviométrie ;
- faible densité de population ;

- très grandes étendues.

Conséquences :

- condition de vie très dure ;
- élevage extensif ;
- insécurité.

Atouts :

- zone littorale biologiquement très riche ;
- atouts culturels, paysagers et écologiques importants.

Orientation des actions :

- restauration de la sécurité ;
- préservation de la végétation et extension des espèces utiles ;
 - établissement d'espèces arbustives rustiques lié à des petits aménagements anti-érosifs pour favoriser l'infiltration de l'eau et la reconstitution des nappes ;
 - multiplication des haies brise-vent avec des espèces fourragères visant à constituer un paysage de bocage sur le modèle vala mahafaly ;
 - introduction ou sélection de variétés résistantes à la sécheresse (sorgho, mil, niébé) ;
 - intensification de l'élevage, d'espèces adaptées à la région.

6. Stratégie opérationnelle :

Compte tenu des différents stades auxquels se trouvent les divers secteurs qui composent la vie nationale, la mise en œuvre de la PNE requiert selon les cas des actions pouvant être :

- soit de sauvegarde ;
- soit de réhabilitation ;
- soit de création ou d'innovation.

Cependant, quelque soit l'action menée, une étude/recherche préalable doit être faite suivant des termes de référence précis répondant à un ou des objectifs quantifiables ou non bien définis.

Par ailleurs, ces actions doivent être comprises et acceptées par les populations intéressées.

Enfin, elles doivent être pérennisables et donc comprendre des mécanismes de financement d'entretien et d'utilisation adaptée.

61. La sauvegarde

Les travaux de sauvegarde consistent à préserver et à garder au moins dans l'état où ils se trouvent une structure, un patrimoine ou des infrastructures données.

Les travaux ou actions de sauvegarde peuvent être des actions de prévention, de protection ou de défense.

62. La réhabilitation

Les travaux ou actions de réhabilitation consistent à remettre à leur niveau initial une structure, un patrimoine ou une infrastructure donnée. Elle peut aussi concerner des aspects socioculturels tels que la mentalité, le sens de l'effort, du beau, des normes, etc.

63. La création ou l'innovation

Les travaux/actions de création ou d'innovation seront surtout nécessaires au niveau des structures (institutions fonctionnelles et opérationnelles) dans la mesure où l'environnement est un concept nouveau nécessitant une prise de conscience réelle et une coordination des actions.

TITRE IV LES PROGRAMMES DU PLAN D'ACTION ENVIRONNEMENTAL

La mise en œuvre de la PNE requiert une action de très longue haleine dont l'objectif ultime est de renverser la tendance de dégradation actuelle en changeant petit à petit le mode de production itinérant et/ou destructif actuellement utilisé tout en axant les actions vers la prise de responsabilité progressive de la population.

Cette mise en œuvre nécessite une période d'au moins quinze ans qui, pour pouvoir être adoptée aux plans de développement périodiques du pays, sera divisée en trois programmes appelés :

- Programme Environnement I ou PEI de 1991 à 1995 ;
- Programme Environnement II ou PEII de 1996 à 2000 ;
- Programme Environnement III ou PEIII de 2001 à 2005.

CHAPITRE PREMIER

Le Programme Environnement I

1. Objectifs et mission :

Le PEI a pour principal objectif le démarrage du PAE. Pour cela plusieurs missions ont été identifiées :

- coordination des actions en cours ;
- réorientation de ces actions le cas échéant ;
- dynamisation des institutions existantes ;
- mise en place du cadre institutionnel ;
- mise en place des crédits ;
- établissement de procédures de normes et de critères de performance ;
- mise en place du cadre législatif et notamment les études de "référenciation" des investissements (mise en compatibilité des investissements avec les normes environnementales) ;
- mise en place de tableaux de bord de gestion de l'environnement ;
- mise en œuvre des diverses opérations du projet ;
- poursuite d'opérations pilotes ou actions/recherches.

2. Stratégie :

Le PEI étant le premier projet environnemental intégré de la République Démocratique de Madagascar il y a lieu, malgré la définition "précise des orientations et de la Politique Nationale de l'Environnement, d'avancer avec le maximum de précaution afin d'éviter de faire des erreurs pouvant handicaper ou dévier le plan de vocation.

Il est donc nécessaire de :

- élaborer des opérations en abandonnant l'esprit "projet" tout en ne perdant pas de vue que le point focal de l'opération est l'homme, la stratégie de l'opération étant son propre développement associé à la conservation et l'objectif : l'appropriation définitive de l'opération et de son esprit par la population ;
- établir un climat de confiance entre les divers partenaires ;
- respecter scrupuleusement les procédures établies, les normes et les reformuler ou les réadapter périodiquement si nécessaire ;
- faire participer tous les intéressés à l'élaboration, la programmation, la mise en œuvre du projet ;
- laisser les responsables faire leur travail ;
- leur donner les moyens de réaliser leur mission ;
- contrôler périodiquement à tous les niveaux l'état d'avancement des travaux.

3. Les composantes du PEI

Pour atteindre les objectifs du PAE, cinq projets prioritaires ont été définis :

- un projet d'éducation, de formation et de sensibilisation à l'environnement ;
- un projet de protection de la biodiversité ;
- un projet de conservation des sols et d'amélioration du cadre de vie rural ;
- un projet de sécurisation foncière, cartographie et télédétection ;
- un projet d'appui au PAE comprenant :
 - un volet recherche ;
 - un volet institutionnel ;
 - un volet législation environnementale ;
 - un volet "banque de données" ;
 - un volet "étude d'impact sur l'environnement".

Les programmes ont des fortes relations d'interdépendance et devraient être mis en œuvre de manière simultanée avec un

effet attendu de synergie. Bien que d'envergure nationale, ils seront réalisés en phases successives définies en fonction des priorités des différentes zones. Enfin, leur mise en œuvre est urgente si on veut enrayer la spirale de dégradation en cours, spirale qui a tendance à s'amplifier.

C'est pourquoi l'aide internationale est vitale pour la mise en place des programmes et leur soutien jusqu'à la prise en charge de leur continuité par la Partie Malgache et le Malgache lui-même.

Cette aide internationale doit avoir les qualités essentielles suivantes :

- rapidité dans la mise en place ;
- souplesse au niveau de l'utilisation ;
- légèreté des procédures de déboursement et
- suffisamment soutenue pour permettre le relais national à terme.

CHAPITRE II

Le Projet Environnement II (PEII)

(Loi 97-012 du 06.06.97)

2.1. Objectif et mission

L'objectif consiste en une optimisation de la gestion des ressources naturelles pour les besoins de développement de l'être humain.

Le pays, fort des expériences du PEI, doit s'armer des dispositifs institutionnels, légaux et réglementaires adéquats pour faire face aux différentes contraintes éventuelles, internes comme externes au programme pour sa mise en œuvre.

Par ailleurs, le programme environnemental II (PE II) a pour objectif de déterminer le rôle de l'Etat, des Collectivités territoriales décentralisées (CTD) et de leurs partenaires dans la mise en œuvre du Plan d'Action Environnementale (PAE), notamment le rôle des Associations et autres Organisations Non Gouvernementales (ONG) œuvrant dans le domaine de l'environnement et des opérateurs privés et de fixer les règles et les cadres institutionnels de cette mise en œuvre.

Le cadre général d'exécution de la politique environnementale dans sa seconde phase est axé principalement vers l'intensification des actions plus concrètes de terrain.

2.2. Stratégie

a. Le respect du principe de désengagement de l'Etat et de la politique de promotion des initiatives privées et le respect de l'Environnement dans la mise en œuvre des investissements privés, une des bases de développement économique dans un cadre concurrentiel.

b. La confirmation par le PE II de l'intégration des actions environnementales dans le plan de développement national par :

- la promotion de la prise de responsabilité des Collectivités territoriales décentralisée dans la mise en œuvre de la politique environnementale avec le transfert de compétence en la matière conformément aux dispositions de la loi n° 93-005 du 26 janvier 1993 portant orientation générale de la politique de décentralisation ;

- la prise en charge progressive de l'aspect opérationnel de l'évaluation environnementale, du contrôle et du suivi par les ministères et les Collectivités territoriales décentralisées ;

- et l'intégration dans un souci de développement durable :

- du PAE et des plans de développement régionaux dans le Plan national de développement ;

- des plans de développement régionaux dans le PAE ;

- du volet environnemental dans les plans de développement régionaux.

c. La mise en place d'un système de Sécurisation Foncière Relative (SFR) avant l'adoption et l'entrée en vigueur d'une législation relative au nouveau mode de gestion foncière.

d. La gestion du réseau des aires protégées terrestres, côtières, aquatiques et marines pouvant être concédée à un

organisme national privé autonome, placé sous la tutelle du ministère chargé de l'Environnement et reconnu d'utilité publique, conformément la législation en vigueur, notamment à un Code de gestion des aires protégées à élaborer.

2.3. Composantes

Les composantes du PEI I sont notamment :

a. Composantes directes :

- EcoSystème Forestier à Usage Multiple (ESFUM) ;
- Composante Aires Protégées et Eco- Tourisme (CAPE) ;
- Gestion conservatoire de l'eau et des sols :

mini-projets ;

gestion des grands bassins versants.

- Environnement Côtier et Marin (EMC).

b. Composantes transversales :

- Appui à la Gestion Régionalisée et à l'Approche Spatiale (AGERAS) ;

- Gestion Locale Sécurisée (GELOSE) :

sécurisation foncière ;

gestion communautaire locale des ressources naturelles.

- Fonds Régional d'Appui à la Gestion de l'Environnement (FORAGE).

c. Composantes stratégiques :

- élaboration et transfert des politiques, stratégies et instruments ;

- mise en compatibilité des investissements avec l'environnement.

d. Composantes d'appui :

- communication environnementale ;
- éducation et formation environnementales ;
- système d'information environnementale ;
- recherche environnementale finalisée ;
- information géographique ;

- appui à la coordination et à la gestion du PE II.

Les dispositions de ces composantes peuvent être modifiées ou complétées par décret pris en conseil du Gouvernement.

CHAPITRE III Le Projet Environnement III (PEIII)

31. Objectifs :

A la fin du PEIII, 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 collectivités de base auront acquis le réflexe environnemental et se seront appropriées les techniques utilisées pour les appliquer de par eux-mêmes et pour eux-mêmes ;
- les structures de l'État notamment les ministères auront au niveau de leur politique sectorielle intégrée 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.

En fait, le PEIII devrait être une période de "prélachage" des institutions environnementales et qu'à la fin de cette période, l'environnement et ses préoccupations devraient faire partie de la gestion quotidienne des Collectivités et de tout citoyen.

32. Stratégie :

Les programmes du PEIII devront être élaborés de façon telle que les acquis du PEI, PEII soient consolidés au niveau de ces programmes dont l'objectif serait la pérennisation des opérations sans l'appui "projet".

33. Composantes :

A l'instar de PEII, il n'est pas possible de définir précisément les programmes de PEIII sans les évaluations de PEI. PEII.

Cependant, on peut prévoir sur PEIII beaucoup plus d'actions générées par les Collectivités de base ainsi que des groupements non gouvernementaux par et pour eux-mêmes.

TITRE V LE CADRE INSTITUTIONNEL

Tout le plan nécessite pour sa mise en œuvre un cadre institutionnel approprié, garant de la réussite du projet.

C'est pourquoi, une attention particulière est accordée à l'élaboration de ce cadre qui doit être à même de répondre aux objectifs et exigences de la politique nationale de conservation et de développement et aux priorités qui se dégagent de notre situation.

CHAPITRE PREMIER Principe d'organisation (Loi 97-012 du 06.06.97)

Le cadre institutionnel est régi par les principes organisationnels suivants :

- respect des attributions des institutions en place et celles dont les missions organiques sont bien définies et leurs réorganisations éventuelles si nécessaires :
- délimitation précise de responsabilités environnementales de chaque institution ;
- participation effective de tous, avec la promotion des initiatives privées, au niveau :
 - local (CTD, ONG) ;
 - sectoriel (ministères, sociétés...)

Une structure nationale dont le fonctionnement est assuré par le ministère chargé de l'Environnement est appelée à gérer l'environnement conjointement avec les CTD et les organismes privés régulièrement constitués.

Elle est composée d'un organe de réflexion ou de concertation, d'un organe de conception et de suivi, et d'un organe de coordination opérationnelle de la mise en œuvre des programmes.

Cette structure nationale comprend :

- le Conseil National pour l'Environnement ;
- le Comité Interministériel de l'Environnement ;
- l'Office National de l'Environnement chargé de la coordination opérationnel, sous la tutelle du ministère chargé de l'Environnement.

1. Organisation

L'organisation institutionnelle globale repose sur la dissociation des responsabilités sur les points suivants :

1.1. Les décisions de la politique et l'orientation globale de l'environnement :

principe ;

objectifs ;

orientation ;

stratégie ;

- La définition du plan et du programme environnemental :

objectifs ;

moyens mis en œuvre ;

financement.

1. 2. La gestion du programme, suivi et évaluation de son bon déroulement :

- mise en place du programme ;
- gestion et contrôle d programme ;
- suivi de son déroulement ;
- suivi de l'utilisation des fonds ;
- consolidation des acquis ;
- rapport technique.

1.3. La gestion des projets et contrôle de leur bon déroulement :

- mise en œuvre des projets ;
- gestion et contrôle des projets ;
- suivi de leur déroulement ;

- rapport technique.

1.4. La gestion des opérations et contrôle de leur bon déroulement :

- mise en œuvre des opérations ;
- gestion et contrôle des opérations ;
- suivi de leur déroulement ;
- rapport technique.

CHAPITRE II

Le Conseil National pour l'Environnement

(Loi 97-012 du 06.06.97)

Le Conseil National de l'Environnement (CNE) est un organe consultatif chargé de veiller à l'orientation générale en matière d'environnement, il est un programme indépendant.

La création, l'organisation et le fonctionnement du Conseil National pour l'Environnement sont fixés par décret pris en conseil du Gouvernement.

CHAPITRE III

Le Comité Interministériel de l'Environnement

(Loi 97-012 du 06.06.97)

Le Comité Interministériel de l'Environnement (CIME) est le garant de l'intégration réelle et effective des impératifs de la gestion de l'environnement pour un développement durable ; il est rattaché au Premier Ministre.

La création, l'organisation et le fonctionnement du Comité Interministériel de l'Environnement sont fixés par décret pris en conseil de Gouvernement.

CHAPITRE IV

La structure opérationnelle : l'Office National pour l'Environnement

C'est l'organe d'exécution de la SINE.

41. Vocation :

411. Elle est l'organe d'exécution du PAE

412. La structure opérationnelle est la gardienne du bon respect des procédures.

413. Elle défend les intérêts du Gouvernement Malagasy et est l'interlocuteur des bailleurs au niveau opérationnel.

42. Mission :

421. Amener à un "niveau acceptable" techniquement, financièrement et socioéconomiquement l'équilibre environnemental d'une région, d'une localité ou d'un site donné ;

422. Faire réaliser les travaux de sauvegarde ou de réhabilitation y afférents ;

423. Mettre en place une structure pérenne de protection et de cohabitation saine entre la population et son environnement ;

424. Dégager un schéma d'autogestion de l'environnement par la population riveraine ou cible.

43. Rôle :

431. Élaboration du plan périodique environnemental :

4311. L'initialisation des procédures d'élaboration :
collecte des données environnementales ;
enquêtes ;

contacts avec le VIP, ministères et ONG ;

4312. Présentation de projet de PAE au Ministre chargé de l'environnement ;

4313. Rédaction du PAE accepté par le Ministre chargé de l'environnement ;

4314. Présentation du PAE au bailleur ;

4315. Rédaction PAE final.

432. Mise en place des procédures diverses nécessaires la mise en œuvre et à la gestion de cette politique :

4321. Procédures de décision ;

4322. Procédures techniques, administratives et

financières ;

4323. Cadres juridiques de travail.

433. Gestion administrative, technique et financière du programme d'action périodique donné par SINE :

4331. Mise en place crédit-mise en vigueur ;

4332. Supervision de la rédaction des divers accords ou conventions avec les différents intervenants ;

4333. Contrôle du respect des procédures citées en 432-4322-4323.

434. Gestion du PAE et de ses programmes et projets :

4341. Participation à l'élaboration des programmes et des projets ;

4342. Participation à la programmation des programmes et des projets ;

4343. Gestion et contrôle de la réalisation des programmes et des projets ;

4344. Suivi du programme ;

4345. Consolidation

4346. Rédaction de rapport périodique sur chaque programme

435. Rôle de mise en comptabilité des investissements et de l'environnement :

4351. Conception des processus d'évaluation des effets environnementaux ;

4352. Planification de ces processus ;

4353. Programmation de ces processus ;

4354. Décision en relation avec les ministères intéressés :

4355. Supervision ;

4356. Suivi et Évaluation *a posteriori*.

44. Tâches spécifiques :

Avec l'aide des institutions spécialisées, faire :

4401. L'évaluation de l'ampleur d'un phénomène écologique ;

4402. Faire procéder par les VIP et les ministères les priorités dans la liste des projets à présenter au Ministre chargé de l'environnement ;

4403. Soumettre le projet au Ministre chargé de l'environnement pour :

définition du projet de plan périodique ;
allocation des ressources.

4404. Coordonner et gérer les financements alloués aux travaux pour la réalisation des projets de manière à tirer le meilleur profit de ces financements compte tenu des spécificités des ressources et de celles des régions ;

4405. Saisir les départements concernés, maîtres d'œuvre de l'exécution des travaux.

4406. Identifier et solutionner les obstacles freinant l'activité des départements institutionnels chargés de l'exécution ;

4407. S'assurer par tous les moyens du bon déroulement des travaux pour faciliter le contrôle de l'exécution des budgets alloués ;

4408. Rendre compte périodiquement aux instances supérieures (Ministre chargé de l'environnement -bailleurs) de l'état d'avancement des travaux et de la situation financière ;

4409. Maintenir des liens organiques avec maîtres d'œuvre, maître d'ouvrage, opérateurs ;

4410. Rédiger et assurer l'approbation des textes réglementaires ;

4411. Superviser l'exécution des travaux sur le plan comptable (adéquation des travaux par rapport aux débours) ;

4412. Élaborer, mettre en œuvre et suivre la politique nationale et le plan de sensibilisation nationale ;

4413. Élaborer, mettre en œuvre et suivre des procédures de gestion des informations environnementales (collecte, stockage, utilisation, etc.)

45. En cas d'alerte écologique :

4501. Recherche: de la solution d'urgence la plus adaptée, l'ampleur des constats pour diminuer, stabiliser ou enrayer le phénomène, et ce avec l'aide :

- des ministères ;
- des institutions spécialisées ;

- de l'armée ;
- des VIP;

4502. Établissement d'un bilan provisoire et expression des besoins d'urgence à partir des informations fournies par les VIP, ministères, CNS, ONG en vue de saisine d'urgence des bailleurs ;

4503. Recensement et inventaire des dégâts avec le CNC "cataclysmes naturels", CNS et les ministères dans tous les domaines de la vie nationale et régionale :

4504. Établissement des devis descriptifs, quantitatifs et estimatifs des dégâts par les services techniques concernés ;

4505. Établissement d'un bilan définitif de la catastrophe ;

4506. Consolidation des actions faites et expériences acquises dans la mise à jour du manuel de procédure ;

4507. Participation à la recherche de moyens financiers et matériels tant sur le plan national qu'international ;

4508. Coordination des moyens financiers et matériels mis à disposition dans le Pays.

CHAPITRE V

Les structures de gestion des opérations : agence d'exécution

Les agences d'exécution sont chargées de la gestion courante des opérations ainsi que de leur mise en œuvre. Ces agences d'exécution peuvent être :

- un ou plusieurs ministères ;
- un ou plusieurs centres nationaux ;
- une ou plusieurs ONG ;
- une ou plusieurs VIP.

51. Vocation :

511. Organe d'exécution des projets ou opérations du PAE ;

512. Organe de transmission des informations vers le terrain.

52. Mission :

- 521. Mise en œuvre des opérations du PAE ;
- 522. Adaptation des opérations aux réalités locales ;
- 523. Mise en place des opérateurs ;
- 524. Suivi des opérateurs ;
- 525. Établissement de normes et de procédures d'opérations ;
- 526. Évaluation des projets.

53. Rôles :

- 531. Établissement de TDR pour les divers marchés d'opération ;
- 532. Consultation appel d'offres ;
- 533. Dépouillement/décision/attribution marché ;
- 534. Élaboration/rédaction marché ;
- 535. Mise en approbation du marché ;
- 536. Mise en place des organes de contrôles du marché ;
- 537. Établissement des décomptes ;
- 538. Préparation des mémoires de paiement ;
- 539. Supervision globale de l'opération ;
- 540. Réception provisoire et définitive des travaux ;
- 541. Rapport mensuel :
travaux ;
financier ;
moral.

54. Tâches spécifiques :

Chacun dans son domaine, les agences d'exécution sont amenées à participer à l'élaboration des programmes et des futurs projets environnementaux et, par conséquent, à la définition des futures orientations de la politique environnementale.

Cette participation peut se faire à deux niveaux :

- au niveau de la SINE où ils peuvent disposer d'un siège ;
- au niveau de la mise en œuvre des opérations pour lesquelles ils ont la charge.

Cette méthode devra permettre une meilleure adéquation des objectifs aux réalités nationales ainsi qu'une adaptation des possibilités aux réelles aspirations populaires.

LES STRUCTURES DE MISE EN ŒUVRE : LES OPÉRATEURS

Les opérateurs sont les organes d'exécution et de réalisation des opérations.

Ces opérations peuvent être :

- des études et recherches ;
- des travaux d'infrastructure ;
- des travaux de contrôle ;
- etc.

Ces opérateurs peuvent être choisis :

- par appel d'offres ou consultation si le nombre le permet ;
- de gré à gré si l'opérateur est unique dans sa spécialité.

Les opérateurs peuvent être :

- un ou plusieurs ministères dans le cas d'un travail en régie ;
- une ou plusieurs VIP ;
- un ou plusieurs centres nationaux ;
- une ou plusieurs ONG ;
- un ou plusieurs opérateurs privés (entreprise, bureau d'étude, société d'État, etc.)

1. Vocation :

11. Organe de réalisation des opérations sur terrain.

2. Mission :

21. Réaliser les travaux qui lui sont confiés par l'agence d'exécution

3. Rôle :

31. Ceux assignés dans le marché.

LES STRUCTURES LOCALES

Les structures locales sont essentiellement les VIP et les ONG locales qui travaillent en étroite collaboration avec et pour elles. Ces structures locales sont la base de toutes les opérations du PAE et doivent être le point focal de toute action environnementale.

Conformément aux objectifs de la Politique Nationale de l'Environnement des structures locales, base d'un développement pérenne et donc garant d'une conservation effective du patrimoine national doivent être armées pour faire face aux exigences du quotidien et les priorités du long terme. C'est pourquoi le PAE doit s'efforcer chaque fois que ce sera possible de faire effectuer par ces structures locales les travaux d'infrastructure qui seront menées dans leur terroir.

Ceci permettra :

- de dynamiser ces structures sur le plan organisationnel et décisionnel ;
- de renforcer leur connaissance technique ;
- d'avoir un sentiment de propriété sur les travaux accomplis ;
- d'établir un climat de dialogue entre acteurs ;
- de faire une redistribution des revenus.

TITRE VI LES EFFETS ATTENDUS DE LA CEM

Le combat contre la pauvreté auquel se livre le Pays découle en partie de la dégradation de l'environnement physique dont les effets se font sentir sur tous les aspects et secteurs de la vie nationale. La CEM donne un éclairage nouveau sur l'élaboration ou l'application des programmes futur et devrait amener à la réorientation des programmes en cours afin d'en redimensionner à juste échelle les bénéfices attendus.

En effet, certains schéma ou choix de développement comme l'Alaotra, le Moyen Ouest, le projet Savana Pullmann ou l'ilménite de Fort-Dauphin, les projet de zones franches devraient tenir compte des aspects environnementaux dès leur élaboration.

En outre, il serait indispensable de coordonner le PAE avec

les orientations ou politiques adoptées par le Gouvernement comme le PDRA, le PDRE, le PDRD, le PNVA, le plan énergétique, la politique touristique, la charte routière, etc... ainsi que les divers projets d'ajustement structurel tels que le PASAGE, le CASEP, le CRESED, etc.

CHAPITRE PREMIER

Charte et législation

L'adoption de la Charte de l'Environnement malgache entraînera à terme des modifications au niveau :

- de la législation ;
- de la normalisation ;
- de l'élaboration des projet ;
- de la structure des plans e développement ;
- du dimensionnement des structures locales.

1. Implication sur la législation :

11. Législation foncière :

Les implications légales les plus importantes se répercuteront essentiellement sur la législation foncière et concernant notamment :

- la gestion foncière ;
- l'obligation d'immatriculation foncière ;
- la taxation foncière.

12. Législation normative :

Cette forme de législation traduira surtout la volonté du Gouvernement de mettre en compatibilité les investissements et la protection de l'environnement.

13. Réglementation financière :

Notamment au niveau de l'assouplissement des procédures de déblocage des flux générés soit par les mécanismes de

financement mis en place soit par les dons fournis par les communautés nationales ou internationales. Cet assouplissement devrait être imaginé sans entamer l'orthodoxie financière qui a toujours prévalu au niveau des financiers de l'Administration.

2. La normalisation :

Une politique, un Plan, un projet, des opérations ne peuvent être réalisés sans l'établissement au préalable de procédures, de normes et de paramètres d'appréciations objectifs et mesurables.

Ces normes devront être institutionnalisées, acceptées et appliquées par tous pour être valablement appréciées et comparées.

CHAPITRE II Charte, projets et plan

L'ÉLABORATION DES PROJETS

Le PAE étant un plan de coordination d'actions en intégrant tous les aspects de la vie nationale se doit de prendre en compte :

- les normes en vigueur ;
- les paramètres d'efficience basés sur des appréciations qualitatives non mesurables économiquement (propreté, ambiance sociale, santé, etc.).

L'élaboration des projets devra donc dorénavant être appréciée suivant des critères bien distincts mais pas quantifiables de la même manière :

- les critères économique-financiers ;
- les critères socioculturels ;
- les critères d'appropriation.

1. Les critères économique-financiers :

Ce sont les critères usuels d'appréciation d'un projet par ces

bailleurs.

Ils restent ce qu'ils sont mais doivent être pondérés dans le processus d'évaluation du projet de la même manière que les critères qualitatifs socioculturels.

2. Les critères socioculturels :

Non évaluables financièrement, ces critères pourtant doivent être pris en compte dans l'appréciation d'un projet.

Ces critères qui concernent l'environnement comme la santé ou l'ambiance sociale dans un endroit donné doivent être définis à partir d'étude d'impact complet du projet.

3. L'appropriation des techniques :

Un projet classique s'évalue en temps, en monnaie, en nombre d'actions, de surface, de tonne, etc.

Les objectifs étant définis en fonction du temps de présence, de la quantité financière, de la qualité des opérations, on assiste souvent à des projets qui prennent soin de résoudre par eux-mêmes les facteurs limitants pouvant les empêcher d'atteindre les objectifs assignés, créant ainsi un climat d'assistance "à toute épreuve" auprès des populations cibles.

Le climat naturellement engendre une mentalité d'assistés qui se manifeste essentiellement à chaque fin de projet quand ces populations cibles abandonnent les habitudes ou les techniques que le projet aurait dû leur inculquer. Cette défaillance résulte de "l'esprit projet" qui renvoie tout le monde "à la case départ" quand le financement a été épuisé et, à une mauvaise délimitation des objectifs dès l'élaboration du projet.

Les projets vus à travers la Charte de l'Environnement Malgache devront avoir comme réel objectif de laisser aux groupes cibles le temps et les moyens de se prendre en main afin d'en dynamiser leur confiance en eux-mêmes.

Il vaut mieux donc limiter les ambitions quantitatives des projets en augmentant les chances d'appropriation des groupes plutôt que de faire des actions de grande envergure vouées à

l'indifférence à l'issue du projet.

LA STRUCTURE DES PLANS DE DEVELOPPEMENT

Les plans de développement classiques nationaux n'ont pas été élaborés dans une optique de conservation. En fait, l'introduction du paramètre environnement semble *a priori* alourdir le coût financier de ces plans. Compte tenu cependant du coût généré par les effets pervers de la dégradation, ces plans gagneraient sur le plan macro-économique global à être conçu en tenant compte de la conservation.

Globalement, les analyses économiques classiques définissent le taux de croissance par la différence entre le taux de croissance du PIB par rapport aux taux de croissance de la population. En fait, si l'on s'en tient aux chiffres, notre taux de croissance est très fortement handicapé le pourcentage élevé de nos dépenses de fonctionnement dévolues aux surdimensionnements et à l'entretien de nos infrastructures.

Autrement dit, le fait de prévenir la dégradation dans nos plans se répercuterait à terme par l'augmentation de notre PIB.

LE DIMENSIONNEMENT DES STRUCTURES LOCALES

La Charte de l'Environnement n'aura aucune substance sur les structures locales de base qui sont la cheville ouvrière de sa mise en œuvre.

En effet, toute la théorie environnementale repose sur ces structures au même titre que la Charte de la Révolution Socialiste.

A l'issue du PEIII, ces structures locales devraient représenter une force réelle de développement à laquelle devront s'atteler toutes les structures de conception, de gestion et d'opération de l'État.

Ce redimensionnement des collectivités locales devrait donc amener à réfléchir profondément sur la structure sociale nationale liée à sa structure démographique afin de définir d'ores et déjà les priorités de demain.

CHAPITRE III

Implication sur les programmes en cours ou futurs

L'adoption de la présente Charte exige pour les programmes en cours ou futurs :

- la révision et ajustement des priorités dans l'élaboration et la conduite des programmes ;
- la révision fondamentale de; critères d'évaluation des programmes ;
- l'introduction d'indices environnementaux dans l'élaboration des programmes ;
- l'introduction d'indice de réussite environnementale dans la post-évaluation des programmes.

Par ailleurs, pour permettre la localisation optimale des projets PAE, il y a lieu :

- de localiser visuellement (sur carte) les opérations en cours des différents projets nationaux ;
- de localiser visuellement (sur la carte) les sites pouvant assurer le maximum de réussite environnementale ;
- de juxtaposer les divers s cartes pour localiser la zone optimale pour l'opération P E et obtenir ainsi la conjugaison des effets attendus de chaque programme ;
- de déterminer les effets socioculturels issus des études d'impact des projets.

Par conséquent, il pourrait être envisagé de changer la programmation "localisée", d'un projet, pour l'adapter aux autres projets et obtenir ainsi la meilleure synergie des actions.

CONCLUSION

Que doit représenter la Charte ?

- Un ensemble cohérent de règles générales, de principes, d'orientations, devant inspirer toute la législation de l'environnement.

Cette législation comprend aussi bien les textes d'organisation, les lois, les règlements et es instructions ou recommandations propres à l'environnement, que les lois ou

règlements ayant un lien direct ou indirect avec la protection des ressources naturelles ainsi qu'avec le concept général ; environnement-développement.

Une éthique ayant pour objet principal de créer une mentalité sans cesse renouvelée d conservation rationnelle et de promotion de l'environnement.

- Une profession de foi : restituer aux générations futures une terre fertile, des ressources renouvelées, des conditions de vie meilleures.

- Texte souple, elle peut être modifiée et améliorée à mesure de l'avancement des programmes, du perfectionnement des techniques, de la prise de conscience croissante à tous les niveaux.

APPENDICE

DÉTAIL DES CINQ PROGRAMMES DU PEI

Le programme de sensibilisation, éducation, formation :

Objectifs :

C'est le programme prioritaire du PEI car de sa réussite dépend la réussite du PAE.

D'autre part, il est axé sur le Malgache et touche directement sa racine profonde, son éducation, sa culture, sa foi en lui-même et à son devenir. Il est donc fondamental d'apporter le maximum de soin à l'élaboration de ce programme qui doit responsabiliser tout Malgache et essentiellement par les Malgaches. Il concerne l'ensemble de la population à tous les niveaux (décideurs, encadrement, VIP, population) et vise à :

- assurer la formation et le recyclage des agents appelés à intervenir dans la mise en œuvre du PAE ;

- renforcer l'enseignement en matière d'environnement dans les programmes scolaires par la conception, la réalisation et la fourniture d'outils pédagogiques adaptés et par la formation des instituteurs et des professeurs ;

- développer les filières universitaires pour les différentes

carrières dans le domaine de l'environnement;

- développer un réseau national de communication et renforcer la production et la diffusion des programmes adaptés ;

- monter un dispositif de suivi et d'évaluation de ces programmes et de leurs efforts afin de les ajuster quant à la forme, le contenu, les méthodes et le cas échéant leur orientation.

Pour la réalisation de ce programme, il est nécessaire d'effectuer dès à présent des études préliminaires concernant :

- la détermination des groupes cibles, identification de leurs besoins et études des moyens à mettre en œuvre pour les atteindre ;

- l'évaluation des projets et programmes antérieurs en vue d'en tirer les principales leçons ;

- la réalisation de programmes tests d'information et de sensibilisation et mesure de leur impact, afin d'affiner les approches, le contenu et les méthodes de diffusion.

Vu l'ambition véhiculée par ce programme, la mise en œuvre nécessitera au préalable :

- un consensus au niveau des objectifs et des moyens à mettre en œuvre ;

- l'établissement d'un climat de dialogue notamment avec les Collectivités décentralisées ;

- la mobilisation de toute structure pouvant véhiculer le message, la formation ou l'éducation environnementale notamment les fonctionnaires, les ONG, les congrégations cultuelles, l'armée, les entreprises, etc.

Moyens :

Les moyens pour propager la sensibilisation, l'éducation et la formation environnemental seront essentiellement :

- la combinaison des média :

- production et distribution de petits bulletins d'information sur l'environnement ;

- production d'émission radio ;

- production, projection de cassettes vidéo ;

organisation de séminaires, stages divers ;

- la mise en place de parcelles de démonstration ou de micro-opérations villageoises ;
- formation intégrée en relation avec le CRESED, la Commission nationale d'élaboration de programmes et les universités :

insertion de l'environnement dans les programmes d'enseignement primaire, secondaire supérieur et même post-universitaire ;

- campagnes nationales diverses :

reboisement ;
journée de l'environnement ;
journée de la femme, etc. .

Objectifs :

En association avec le tourisme écologique, le programme comprendrait :

- la création et l'aménagement de 14 nouvelles aires protégées ainsi que le renforcement des infrastructures (pistes, refuges, observatoires, accueil, ...) et de la gestion des 36 qui existent déjà ;

- le classement de ces aires protégées en trois catégories selon le degré de risque qui pèse sur elles (pression foncière, densité de population, état de dégradation, vulnérabilité, etc.). Selon ces catégories, il est envisagé les interventions suivantes

:

là où le risque est élevé : une intervention lourde, avec des investissements importants combinant l'aménagement et les systèmes de protection avec un programme de développement intégré des zones périphériques ;

là où le risque est moins important: une intervention moins intensive avec le même type de protection, mais des investissements plus réduits à la périphérie ;

là où le risque est faible: une intervention légère sans intervention périphérique (cas des écosystèmes marins).

La mise en œuvre de ces programmes suppose également

des interventions provenant d~s autres programmes prévus tels que :

- l'intervention cartographique, cadastrale et foncière :

Cartographie à partir de la télédétection (LANDSAT et/ou SPOT) et de couverture aérienne pour permettre une meilleure estimation des surfaces des forêts naturelles, leur niveau de dégradation ainsi que celui des aires protégées.

Protection légale des 50 aires protégées et des forêts naturelles classées (décret de classement + inscription des titres fonciers correspondant au domaine privé de l'Etat).

Régularisation de la situation foncière des agriculteurs sur les zones déboisées e la périphérie.

Mise en place de moyens de surveillance et de financement pérenne de la gestion et de l'entretien.

- la mise en œuvre dans l i s zones périphériques de mini-projets d'amélioration environnementale et de développement intégré (conservation des sols let des eaux, agroforesterie, reboisement, petits aménagements des vallées, etc.) et ce, sous forme d'alternative ;

- le lancement d'une vaste campagne de sensibilisation, de formation et d'éducation sur la biodiversité malgache avec un accent particulier sur la promotion d'associations locales liées à chacune des réserves et su la formation des ruraux aux emplois générés dans ce secteur (gardes, guides écologiques, etc.); l , -le lancement d'un programme d'études et de recherche d accompagnement pour :

compléter les inventaires floristiques et faunistiques ;

mettre au point des méthodes d'exploitation des forêts sans mettre en danger leur existence ;

identifier les meilleurs moyens pour faire participer les populations ;

- la constitution de banques de données spécifiques au domaine écologique et à l'environnement.

Sur le plan touristique, il est prévu :

- de former des cadres malgaches aux négociations internationales ;

- d'étudier l'institution, le financement pérenne de la protection de la biodiversité et des si~es écologiques par le

biais du tourisme (taxes hôtelières, ...)

Moyens :

La gestion de la biodiversité requiert des moyens énormes souples et immédiatement mobilisables.

Pour cela, il est nécessaire de mettre en place une structure dotée de moyens humains, techniques et financiers adéquats et de souplesse de gestion en dehors des procédures administratives, financières et de management de l'État.

Cette structure sera responsable de la conservation des aires protégées ainsi que du développement de la zone périphérique et sera l'agence d'exécution du PEI dans ces aires et leurs pourtours et sera en liaison directe avec :

- les instituts nationaux de recherche;
- les ONG nationales et internationales ;
- les universités nationales e internationales ;
- les opérateurs touristiques divers.

Gestion des bassins versants :

Objectifs :

Ce programme est composé de deux parties distinctes de par leur approche :

- la conservation des sols ;
- l'amélioration du cadre de vie. Cependant, l'objectif reste le même, le développement et le point focal de l'homme.

D'autre part, ces deux composant s sont très interdépendantes car touchant le même objet: la terre et sa conservation.

La partie conservation d s sols sera abordée sous deux aspects :

- les grands travaux de conservation qui vont nécessiter la mobilisation de moyens très importants pour la protection des investissements de l'État (Mandraka, Andekaleka, Lac Alaotra, FIFABE) ;
- les mini-travaux villageois mobilisant la main-d'œuvre

locale et dont la technologie sera adaptée aux paysans.

Dans le premier cas, les actions doivent être menées de manière très circonspecte nécessitant des études extrêmement approfondies et longues. Aussi, est-il hasardeux pour le moment de définir ces grandes actions.

Dans le deuxième cas, le PEI s'efforcera de déterminer les actions afin de les programmer, si nécessaire, sur le PEI ainsi que mettre en place les mécanismes techniques et financiers d'élaboration des mini-projets. On s'efforcera, comme dit plus haut, de faire des véhicules de sensibilisation, de conscientisation et de responsabilisation des communautés de base.

Ces mini-projets ruraux de conservation pourront être en même temps des mini-projets d'amélioration du cadre de vie.

Le programme est basé sur :

- la définition de mini-projets types d'amélioration environnementale.

Le nombre de cas sera au préalable limité à quelques modèles techniques de référence, correspondant à la majeure partie de la demande attendue des usagers. Ces modèles seraient élaborés au cours de la préparation du dossier de faisabilité du programme.

Pour les ruraux, les mini-projets porteront principalement sur :

- la petite infrastructure villageoise ;
- les petits équipements hydrauliques ;
- la conservation des sols et des eaux ;
- les aménagements fonciers ;
- les pépinières forestières ;
- l'agroforesterie et le reboisement.

Pour les communautés urbaines :

- la gestion des ordures ménagères ;
- les petits systèmes d'adduction d'eau ;
- les petites infrastructures.

Au niveau des VIP

études de l'amélioration de la gestion des VIP (technique, administration, finance, sociale, etc.)

La préparation des mini-projets et la prise de décision de leur application et de leur financement au niveau le plus proche possible des communautés concernées.

participation des structures locales et ONG dans le cadre de contrats-types ;

appui technique de agents de terrain (MPARA, MPAE, MININTER, MPCJS, ...)

utilisation des réseaux de financement simples par opposition aux circuits administratifs publics ;

mise en application 'un cadre institutionnel clair, souple et simplifié.

Moyens :

A l'instar de la conservation et la gestion des aires protégées, il est vital pour la gestion d toutes ces mini-opérations de créer une structure dotée des moyens humains, matériels et financiers nécessaires.

Cette structure sera responsable de la gestion des opérations et sera l'agence d'exécution du PEI au niveau villageois pour le volet "Conservation des sol et amélioration des cadres de vie".

Les moyens financiers viendront directement des bailleurs de fonds.

La gestion de ces fonds ainsi que leur allocation feront l'objet de procédures légères mais précises dans lesquelles seront associées les banques privées.

Cette structure sera appuyée par :

- les ministères, surtout le MPARA/DVA ;
- les ONG ;
- les sociétés nationales notamment banques ;
- les VIP.

Programme foncier, cartographique, cadastral :

Objectifs :

Ce programme consiste à intégrer à affiner, à mettre en œuvre les programmes déjà en partie élaborés par le FTM et la Direction du Patrimoine :

- opération d'immatriculation foncière et délivrance de titres fonciers et mise en place au niveau des VIP de système de gestion foncière simple des terres qui leur seront attribuées en dotation ;

- reconstitution et actualisation de la base cartographique du pays (ossature de base, topographies aériennes et leurs dérivés et données de télédétection, cartes topographiques de base, cartes marines hydrographiques et les cartes thématiques fondamentales) ;

- régularisation de la situation foncière de l'ensemble des aires protégées et des exploitations agricoles périphériques ;

- renforcement et simplification du cadre institutionnel foncier.

L'ensemble de ce programme qui a été conçu pour répondre d'abord à la demande des usagers n'est possible qu'avec les préalables suivants :

- la mise à la portée de tous de la législation foncière ;

- la décentralisation au niveau des VIP des services fonciers ;

- amélioration des techniques cadastrales et accès facile des usagers aux opérations cadastrales ;

- mise en place d'un cadre plus moderne d'exploitation.

Les premières années du PEI seront consacrées à la formation, le renforcement institutionnel qui passe par la réorganisation des attributions de la Direction du Patrimoine et du Foiben-Taosarintanin'i Madagasikara (FTM), l'équipement de ces deux institutions et à l'affinage des méthodes.

Sur le PEI, 18,5 millions d'hectares seront cartographiés à différentes échelles selon les besoins des utilisateurs et 5,5 millions d'hectares recevront un titre foncier. A l'issue du PAE (15-20 ans), toute la base cartographique du pays sera reconstituée et actualisée et toutes les terres de l'île seront immatriculées et pourvues de titres fonciers.

Moyens :

Pour y arriver, il serait nécessaire :

- de doter les institutions du matériel humain, technique et financier nécessaire ;
- de réorganiser le travail de la DP et du FTM ;
- de créer un laboratoire national d'information géographique ;
- de mettre en place un système national d'information géographique ;
- de mettre en place un système informatique de gestion des données littérales cadastrales ;
- de réviser la loi foncière et l'adapter aux priorités nationales.

Programme d'appui du PAE :

Objectifs :

Le programme répond à deux soucis majeurs.

Le premier, d'ordre temporel, répond au souci de coordination des composantes du PEI dans le domaine technique et financier, à l'assistance et l'appui aux institutions chargées de les mettre en œuvre, et à la liaison avec les bailleurs de fonds.

Le second, d'ordre permanent correspond à la planification environnementale, en liaison avec les plans de développement à l'affinement des politiques et procédures d'intervention, à l'amélioration de la législation, à l'élaboration, la mise en place et au contrôle des procédures de "référenciation" des investissements, aux moyens d'études d'impact de ces investissements sur l'environnement, à la gestion des informations et enfin à la mise en place de procédures et de normes diverses.

Pour réaliser ces objectifs, il est nécessaire de distinguer les actions à mener suivantes :

- le renforcement du cadre institutionnel ;
- le développement des études et des recherches environnementales ;

- le renforcement des outils (banques de données, méthodologies, système de suivi et d'évaluation...).

Renforcement du cadre institutionnel :

Il est prévu de mener les actions suivantes :

- installation, infrastructure et mise en place de la SINE ainsi que ces démembrements (Structure Consultative et Structure Opérationnelle) ;
- formation et assistance technique ;
- installation, infrastructure et mise en place de structures d'opérations des programmes pour la protection de la biodiversité, pour la gestion des mini-projets de conservation des sols et amélioration des cadres de vie.

Développement des études et des recherches :

Dans ce programme, il est prévu de développer les sous-programmes suivants :

- conservation et amélioration des ressources avec des stratégies différentes selon les régions ;
- étude de la reconstitution des ressources ichthyologiques en matière de pisciculture sur les Hautes Terres Centrales et dans les Pangalanes ;
- poursuite des inventaires dans les écosystèmes naturels et les aires protégées :
 - étude dynamique de leur évolution et enrichissement possible des formations naturelles ;
 - sélection des espèces utiles dans ces formations pour l'enrichissement ultérieur des milieux anthropiques appauvris (zone de défrichement récent - Hauts-Plateaux) ;
- recherches notamment sur les zones marines littorales notamment réévaluation des stocks (en particulier, des crevettes) et études de la biologie des zones de mangroves (frayères de crevettes-conchyculture) ;
- recherches sur les ressources de l'eau dans le Sud pour déterminer la rentabilité de puiser dans les nappes souterraines ;

- observation écologique et surveillance épidémiologique du paludisme et de la bilharziose dans le domaine de la santé publique.

Renforcement des outils :

- mise en place de banque de données environnementale ;
- mise en place de tableau de bord pour la question de l'environnement (indicateur e performance et normes diverses) ;
- législation environnementale, foncière et de filtrage ou criblage des investissements pouvant avoir un effet sur l'environnement.

Moyens :

La gestion du PAE ne saurait se faire sans la création d'un Office National de l'Environnement. Ce bureau aura pour principale mission la mise en œuvre de la PNE et la gestion du PAE.

Son rôle sera essentiellement d'orienter les actions et de les coordonner suivant les directives de la présente Charte de l'Environnement Malgache. En outre, elle contrôlera l'exacte exécution des opérations conformément aux procédures, termes de référence et objectifs définis dans les marchés. Ce contrôle s'exécutera jusque dans les processus de paiement.

Enfin, ce bureau aura la charge de :

- l'élaboration de mise en œuvre et le suivi de la campagne de sensibilisation nationale à l'environnement ;
- la coordination de mis~ en place d'une banque de données environnementales ;
- l'exécution des procédures de «référenciation» ou de filtrage des investissements au moyen d'études d'impact.

Outre, le Bureau National de l'Environnement, la mise en œuvre du programme d'appui au PAE se fera avec l'aide des organismes internationaux avec lesquels des contrats de partenariat pourront être passés, ainsi qu'avec divers organismes nationaux : ministères, ONG, Centre national de

recherches diverses, BDE, CIDST, etc.

ACRONYMES

- BDE : Banque de données de l'Etat ;
BV : Bassin Versant ;
CASEP : Crédit d'Ajustement en Secteur Public ;
CEM : Charte de l'Environnement Malgache ;
CIDST : Centre d'Information et de Documentation Scientifique et Technique ;
CNC : Comité National de Coordination (des Cataclysmes Naturels) ;
CNCD : Commission Nationale de la Conservation pour le Développement ;
CNS : Comité National de Secours ;
DP : Direction du Patrimoine ;
DVA : Direction de la Vulgarisation Agricole ;
FAO : Food and Agricultural Organization ;
FIFABE : Fikambananal Fampandrosoana ny Lemak'i Betsiboka ;
FMG : Franc Malagasy ;
FTM : Foiben-Taosarintanin'i Madagasikara
MCAR : Ministère de la Culture et de l'Art Révolutionnaires ;
MINAGRI : Ministère de la Production Agricole et du Patrimoine Foncier ;
MININTER : Ministère de l'Intérieur ;
MPAEF : Ministère de la Production Animale, des Eaux et Forêts ;
MPARA : Ministère de la Production Agricole et de la Réforme Agraire ;

MPJS : Ministère de la Population, de la Condition Sociale, de la Jeunesse et des Sports ;
ONG : Organisation Non Gouvernementale ;
PAE : Plan d'Action Environnementale ;
PASAGE : Programme d'Actions Sociales et d'Appui à la Gestion Économique ;
PDRA : Plan Directeur de Recherches Agricoles ;
PDRE : Plan Directeur de Recherches Environnementales ;
PDRO : Plan Directeur de la Recherche Océanographique ;
PE : Programme Environnement ;
PIB : Produit Intérieur Brut ;
PNE : Politique Nationale de l'Environnement ;
PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement ;
PNVA : Plan National de Vulgarisation Agricole ;
SINE : Structure Institutionnelle Nationale pour l'Environnement ;
TDR : Termes de Références ;
VIP : Vondrom-bahoaka Itsinjaram-pahefana ;
WWF : World Wildlife Fund ;
UNESCO : United Educational, Scientific and Cultural Organization.