

## Examen de portefeuilles-pays du FEM : Madagascar (1994-2007)



Photo : Lee Risby, Bureau de l'évaluation du FMAM

Madagascar est l'une des zones les plus sensibles pour la préservation de la biodiversité dans le monde. Bien que couvrant moins de 2 % de la superficie de la région Afrique, l'île abrite environ 25 % de toutes les espèces végétales du continent. Environ 80 % du patrimoine végétal malgache sont constitués d'espèces endémiques, tout comme la quasi-totalité de sa faune. Avec un littoral s'étendant sur plus de 5 000 kilomètres, le pays est riche en biodiversité marine. Il possède d'importants récifs coralliens et de vastes zones humides. Cependant, étant donné que près de 80 % de la population pauvre vit en zone rurale et que le secteur agricole (y compris l'exploitation forestière et la pêche) représente près de 35 % du PIB et 70 % des recettes d'exportation du pays, les activités humaines menacent de plus en plus la biodiversité terrestre et marine. L'agriculture sur brûlis, l'exploitation du bois, le ramassage du bois de feu, et le pâturage non contrôlé ont réduit le couvert forestier de 80 %. En outre, la biodiversité marine régresse chaque jour davantage sous l'effet de la surexploitation des ressources halieutiques.

Madagascar bénéficie de l'appui du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) depuis 1994. La quasi-totalité de ces financements ont été fournis à l'appui de projets sur la biodiversité, avec des projets supplémentaires dans les domaines d'intervention « changements climatiques » et « polluants organiques persistants ». Madagascar participe également à 13 projets régionaux financés par le FEM dans les domaines d'intervention « eaux internationales », « dégradation des sols », « polluants organiques persistants » et « diversité biologique ».

Entre novembre 2007 et février 2008, le Bureau de l'évaluation du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) a procédé à une évaluation de l'aide du FEM à Madagascar. Cette évaluation a porté sur la totalité de l'aide nationale du Fonds, tous programmes et Entités d'exécution confondus. Des évaluations similaires ont été entreprises parallèlement au Bénin et en Afrique du Sud ; la synthèse des résultats de ces trois examens a été présentée dans le Rapport de l'examen annuel de portefeuilles-pays (2008) et permettra d'évaluer l'expérience et les problèmes communs de différents pays du continent africain. Madagascar a été retenue en raison de l'importance de son portefeuille, de son approche-programme, de l'accent que le pays met sur la biodiversité, du montant élevé des ressources qui lui sont affectées pour la préservation de la biodiversité au titre du Dispositif d'allocation des ressources, et de sa situation de réserve mondiale de biodiversité.

L'évaluation a porté sur l'ensemble des 10 projets nationaux du FEM, soit un investissement de près de 36 millions de dollars, destinés en grande partie à la mise en œuvre du Plan national d'action environnementale. Huit projets régionaux (dont la moitié sur les eaux internationales), financés à hauteur de près de 175 millions de dollars par le FEM, ont également été retenus pour l'évaluation en raison de la place importante que Madagascar y tenait.

### Constatations

#### Pertinence du portefeuille

**Le portefeuille du FEM à Madagascar correspond bien aux priorités et stratégies nationales. L'appui de l'institution cadre bien avec l'objectif d'amélioration de l'environnement au niveau mondial.** La mise en œuvre de la « Vision Durban », qui traduit un fort engagement des pouvoirs publics pour la préservation de la biodiversité, a permis d'accroître le nombre d'écosystèmes côtiers et marins placés sous régime de protection. Il est désormais possible de rattacher cet effort de préservation à la dégradation des sols et à l'adaptation au changement climatique.

#### L'appropriation des projets par le pays et la capacité à susciter cette adhésion restent des défis majeurs pour les autorités malgaches et les bailleurs de fonds.

Le ministère de l'Environnement, des eaux, des forêts et du tourisme manque de capacités et de leadership, et le taux de renouvellement de son personnel est élevé. Le FEM dépend donc des Agents d'exécution pour piloter les projets, en particulier le Programme national d'action environnementale (PNAE). Le PNAE fait de plus en plus intervenir un ensemble complexe d'institutions, contribuant ainsi à affaiblir davantage les capacités nationales et locales. Le projet de préservation de la biodiversité par les populations locales dans le couloir forestier d'Anjzorobe fait exception à cette règle générale. Il est exécuté par une organisation non gouvernementale (ONG), ce qui témoigne d'une appropriation et d'une détermination solides.

#### Résultats et efficacité du portefeuille

**L'appui du FEM a permis d'obtenir des résultats appréciables dans le domaine de la préservation de la biodiversité.** Elle a notamment permis d'accroître la superficie et la portée des aires protégées, qui sont passées de 21 à 46, et a contribué à ralentir le déboisement de ces zones. L'appui du FEM au Plan national d'action environnementale a permis de sensibiliser les gouvernants, de mettre en place les institutions nationales nécessaires, et de créer de nouvelles catégories d'aires protégées. Le FEM a financé le premier

exemple de gestion durable d'aires protégées par les populations locales dans le couloir forestier d'Anjozorobe.

#### **Le FEM aide Madagascar à relever d'autres défis écologiques.**

L'appui du FEM a permis d'élargir l'éventail des problèmes écologiques nationaux et mondiaux auxquels les autorités et les acteurs concernés s'attaquent. Désormais, l'effort porte aussi sur les polluants organiques persistants, l'atténuation du risque climatique et les mesures d'adaptation, ainsi que la dégradation des sols. Dans le domaine d'intervention « eaux internationales », le FEM a principalement investi dans la coordination de l'action du pays avec celle des pays d'Afrique et de l'océan Indien sur la question de la pollution par les hydrocarbures.

#### **La faible viabilité financière, institutionnelle et socioéconomique compromet les résultats du portefeuille du FEM.**

Peu d'aires protégées sont en mesure de financer les opérations qui s'y rapportent. Les bailleurs de fonds doivent davantage aider à renforcer la viabilité institutionnelle. Par ailleurs, les capacités tant au niveau individuel qu'au niveau institutionnel sont à la fois inégales et dispersées. Si les programmes environnementaux ont systématiquement souligné l'importance de concilier la préservation de la biodiversité avec l'amélioration des conditions de vie des populations locales, les riverains pauvres des aires protégées restent les victimes de l'amélioration de l'environnement mondial.

#### **Efficacité par rapport aux coûts**

**La complexité et l'inefficacité du cycle des activités du FEM sont des obstacles à l'élaboration des projets.** La plupart des acteurs concernés ont confirmé les constatations de l'évaluation conjointe du cycle des activités réalisées par les Entités d'exécution du FEM, relevant que ce cycle est coûteux du fait des ressources financières et humaines qu'il nécessite.

#### **Les fonctions et attributions des parties prenantes aux projets sont floues, la coordination est insuffisante.**

À Madagascar, de nombreux acteurs interviennent dans le secteur de l'environnement où l'absence d'encadrement clair et de coordination est manifeste. Les bailleurs de fonds, les autorités malgaches et les ONG internationales n'ignorent rien de cette situation à laquelle ils n'ont toutefois pas encore apporté de solution. Bien qu'un comité comprenant des représentants des bailleurs de fonds et de l'administration malgache ait été mis en place pour conduire la dernière phase du Programme environnement, il passe pour être sous l'emprise des bailleurs.

#### **Le mécanisme de point focal du FEM dans le pays ne disposant pas de moyens suffisants, il ne peut être opérationnel.**

Le point focal technique a changé 11 fois au cours des 10 dernières années, ce qui a encore accru le manque de stabilité institutionnelle et d'esprit d'initiative en ce qui concerne le FEM. En outre, Madagascar a besoin d'un comité national stable, pouvant programmer l'utilisation des ressources du FEM de façon efficace et stratégique.

**En raison du manque de suivi et d'évaluation, la gestion du savoir et la prise en compte des enseignements tirés des projets ne sont pas systématiques.** À Madagascar, il n'existe pas de mécanismes de transfert des acquis et du savoir ni entre les projets et les programmes du FEM, ni entre ces activités et les programmes environnementaux des autres bailleurs de fonds et des ONG internationales. La faiblesse du suivi de l'évaluation ne permet pas aux responsables de projets et aux autres acteurs de mettre en évidence les causes du succès ou de l'échec d'une opération donnée. À défaut d'amélioration sur ce plan, la gestion du savoir résultant des enseignements tirés des projets et des méthodes de référence restera approximative.

## Recommandations

### **Au Conseil du FEM**

- Envisager de promouvoir davantage la formule des fonds fiduciaires pour mieux inscrire l'amélioration de l'environnement mondial dans la durée.
- Élaborer une stratégie pour améliorer la capacité à faire face aux problèmes environnementaux à caractère mondial dans les pays les moins développés.

### **Au gouvernement du Madagascar**

- Réfléchir à la possibilité de créer un comité environnemental permanent réunissant plusieurs ministères et bailleurs de fonds.
- S'attaquer aux facteurs compromettant la viabilité à long terme des acquis en diversifiant davantage les investissements dans le secteur de l'environnement.

### **Au Agents du FEM**

- Collaborer de façon plus étroite avec les autorités malgaches et les autres acteurs concernés pour que le pays s'identifie davantage aux actions menées.
- Travailler avec les autorités malgaches et les autres acteurs concernés à l'élaboration d'une nouvelle approche-secteur et d'une nouvelle approche-programme pour améliorer la viabilité du point de vue écologique.

Le Bureau de l'évaluation du FEM est une entité indépendante qui rend compte directement au Conseil du FEM et a pour mandat d'évaluer les programmes et priorités des différents domaines d'intervention du FEM.

La version intégrale du *GEF Country Portfolio Evaluation : Madagascar (1994-2007)* et du *GEF Annual Country Portfolio Evaluation Report 2008* (Evaluation Reports N° 42 et N° 44, 2008) a été placée à la rubrique Publications du site web du Bureau de l'évaluation ([www.gefeo.org](http://www.gefeo.org)). Pour tout renseignement complémentaire, prière de contacter le Bureau de l'évaluation du FEM ([gefevaluation@thefef.org](mailto:gefevaluation@thefef.org)).