

Place des bailleurs de fonds dans le système de l'aide au développement : le cas du Plan national d'actions environnementales de Madagascar

Fano Andriamahefazafy

Université de Versailles Saint-Quentin
C3ED, UMR IRD-UVSQ, n°063
Université d'Antananarivo
C3ED-Madagascar

INTRODUCTION

Les critiques fournies à l'encontre de l'aide au développement et des pratiques des bailleurs de fonds se sont notamment développées à la fin de la décennie 80. Elles sont liées notamment au manque d'efficacité de l'aide : on lui reproche de « ne pas rendre service aux pays pauvres ou aux populations pauvres », son « incapacité à stimuler la croissance » dans les pays en développement, « la faiblesse des résultats obtenus au niveau sectoriel et au niveau des projets ». Cette situation s'explique selon Berg (1999) par : i) la prééminence des donateurs dans la conduite de l'aide, ii) le manque d'appropriation par les bénéficiaires, iii) la faible coordination des donateurs et l'insuffisante capacité de gestion des receveurs, iv) l'inadéquation des politiques, v) et l'usage d'instruments inappropriés.

Dans cet article, nous allons nous intéresser particulièrement à la place des bailleurs dans le système de l'aide, source, selon le Club du Sahel (1999), de problème de pérennité des actions et du manque de prise en charge dans les pays receveurs. L'émergence d'une approche participative – visant à impliquer davantage les structures dans le pays receveurs – dans la préparation, l'élaboration et la mise en œuvre des différentes actions menées par les bailleurs est censée être une réponse face à ces critiques. Collier et al. (2001) soulignaient l'importance de cette approche en remarquant que les apports financiers de l'extérieur n'étaient plus suffisants en eux-mêmes, qu'il fallait que les pays et les bénéficiaires soient mieux impliqués dans les actions à entreprendre.

Les domaines de la lutte contre la pauvreté et de l'environnement ont connu ces changements à travers l'apparition de nouveaux outils comme le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CLSP)⁶ et les Plans nationaux d'actions environnementales (PNAE) – avec une philosophie qui repose entre autres sur la volonté d'accorder davantage de place au pays bénéficiaire dans les différentes phases de préparation et de mise en œuvre du plan (Falloux et Talbot, 1992). Cet article met l'accent sur ces PNAE et se pose la question de savoir si la mise en œuvre de cet outil a entraîné un changement dans le positionnement des bailleurs face aux pays bénéficiaires.

Nous prenons appui sur le cas de Madagascar. Outre la situation exceptionnelle en matière de biodiversité et la dégradation grandissante de celle-ci, notre choix s'explique par le fait que, d'une part, ce pays figurait parmi les 3 pays pionniers en matière de PNAE, et que, d'autre part, le pays a bénéficié d'une mobilisation importante de l'ensemble des bailleurs de fonds (Falloux et Talbot, 1992 ; Larson, 1994). L'article se divise en deux parties où il s'agit dans un premier temps de situer ces plans par rapport aux préoccupations sur les pratiques des bailleurs de fonds dans le système de l'aide au développement. Dans un second temps, nous allons analyser la mise en œuvre du PNAE à Madagascar en mettant l'accent sur la place des bailleurs dans la genèse, la procédure d'évaluation et les activités développées avec le choix de localisation de celles-ci.

⁶ C'est l'aboutissement de la réflexion sur les échecs des programmes d'ajustement structurel où la dimension sociale ne fut pas suffisamment prise en compte (Cling et al., 2002).

I. EMERGENCE DES PNAE : A LA RECHERCHE DE LA PERENNITE ET DE L'IMPLICATION ?

1. La domination du système de l'aide par les bailleurs

Parmi les critiques synthétisées par Gabas (2000, 2002), on peut retenir notamment la faible appropriation des projets de développement par les populations ou les gouvernements, la faiblesse des évaluations et leur non intégration dans le processus de décision des Etats comme dans celui des bailleurs de fonds. Le rôle prépondérant des bailleurs dans la conduite des actions dans les pays receveurs peut être considéré comme un facteur négatif de l'implication des bénéficiaires. Selon le Club du Sahel (1999, p. 114) : « le cycle des actions d'aide est complètement dominé par le donateur, qui prend la quasi-totalité des décisions et des initiatives ». Comme le soulignent Jacquemot et Raffinot (1993, p. 226) – cité par le Club du Sahel (1999) – cet aspect se traduit, entre autres, par le fait que « l'essentiel des projets de développement est conçu par les organismes de financement eux-mêmes ».

La capacité des bailleurs à capitaliser les expertises tant en interne qu'au niveau international fait que les différentes structures au niveau des pays bénéficiaires arrivent rarement à influencer sur les cours des négociations et des différentes évaluations menées avec les bailleurs. Cette situation peut avoir une incidence sur la pérennité des actions entreprises.

2. Les PNAE : un outil censé incarner un changement de pratiques

Parallèlement au développement des réflexions autour du développement durable (se traduisant notamment par la sortie de « La Stratégie mondiale de la conservation », en 1980, et du Rapport Brundtland, en 1987), la Banque mondiale a mis, à partir de 1987, un accent particulier sur des actions touchant le domaine de l'environnement (Falloux et Talbot, 1992)⁷. Elle a choisi d'appuyer des pays décidés à « analyser en profondeur leurs problèmes en matière de protection et de gestion de l'environnement et prêts à mettre en œuvre des solutions appropriées dans le cadre d'un Plan d'action environnementale » (World Bank, 1988, p. 15). Selon Larson (1994), la Banque mondiale ajoutait – notamment pour cette période de fin des années 80 – l'adoption d'un PNAE aux conditions l'éligibilité à un crédit IDA8.

Les PNAE sont censés fournir un cadre plus cohérent pour surmonter les critiques recensées précédemment. En effet, une telle démarche de planification peut s'interpréter comme un dispositif qui encadre les différentes actions. Falloux et Talbot (1992) présentent les PNAE comme un « processus et non pas simplement des documents » avec « un cycle continu de planification, d'action et d'information, de replanification ».

Plus spécifiquement, entre 1990 et 1996, 38 pays africains et de l'océan indien se sont dotés d'un PNAE. L'approche des PNAE voulait impliquer les différentes instances des pays bénéficiaires, ce qui se traduit par la création de structures nationales de pilotage, ainsi que de structures ad hoc regroupant bailleurs et parties nationales. La philosophie des plans repose également sur un appui institutionnel dans les pays bénéficiaires.

⁷ Dans un ouvrage retraçant l'émergence des PNAE.

⁸ Accordés aux pays en développement avec un taux concessionnel.

II. LA MISE EN ŒUVRE DU PNAE A MADAGASCAR : ENTRE LE ROLE PREPONDERANT DES BAILLEURS ET L'IMPLICATION DES STRUCTURES NATIONALES

1. Une genèse et des activités marquées par les bailleurs

Malgré l'existence, depuis 1984, de la « Stratégie Nationale pour la Conservation et le Développement durable » (SNCDD)⁹, le Gouvernement malgache a eu du mal à mettre celle-ci en œuvre sachant la faiblesse des moyens, notamment financiers et humains, disponibles. Les actions des bailleurs dans le domaine de l'environnement en général étaient très dispersées et cloisonnées, présentant un manque manifeste de cohérence. Notons déjà la présence indispensable des bailleurs dans la mise en œuvre des différentes actions, on peut citer les cas de « la protection des bassins versants et mise en valeur des *Tanety* (Montagne) par le reboisement et l'agroforesterie en collaboration avec les Coopérations suisse et norvégienne, la protection et gestion des réserves naturelles avec le WWF, les universités américaines sous financement USAID et UNESCO, l'évaluation des ressources énergétiques et le projet « Energie I » avec l'IDA et le BADEA, l'amélioration de l'environnement urbain avec l'IDA » (World Bank, 1988). Engagé en 1988, le PNAE malgache fut « fortement inspiré » et appuyé dès le début par un Consortium de bailleurs : la Banque mondiale – en tête de file –, l'USAID, la Coopération suisse, la Coopération norvégienne, etc. (World Bank, 1996). Selon Henkels (1999) : « (...) la communauté internationale exerce beaucoup d'influence sur la politique environnementale malgache. Pour financer son programme, il a fallu s'appuyer sur les bailleurs de fonds internationaux (...) ».

Ayant officiellement débuté en 1990, celui-ci a été initialement prévu pour une période de 15 ans avec une division en 3 phases de 5 ans : le « programme environnemental 1 – PE1 » (prévu de 1991 à fin 1996), dont les principaux objectifs ont été la mise en place des fondations institutionnelles et les actions de conservation les plus urgentes ; le « programme environnemental 2 – PE2 » (prévu de 1997 à 2002) qui a consisté à intensifier des actions menées lors du programme précédent et à rendre opératoire la décentralisation de la gestion des ressources naturelles ; et enfin le « programme environnemental 3 – PE3 » (prévu de 2003 à 2008) ayant pour objectif de parvenir à endogénéiser la gestion durable, ce qui est appelé pour la circonstance « développer le réflexe environnemental chez tous les acteurs ».

A travers l'apparition et la succession de quelques concepts et approches, quelques exemples relatent l'influence des bailleurs dans le domaine de l'environnement à Madagascar :

- le concept de « biosphère » combinant économie et écologie, véhiculé notamment par le PNUD ;
- la « vulgarisation » du système d'information géographique (SIG) notamment avec l'appui de l'USAID alors qu'avant le PAE, seul le FTM (Institut Géographique de Madagascar) utilisait cet outil ;
- la politique forestière, ou plutôt ce qu'on appelle « la nouvelle politique forestière », dont la Coopération allemande avec la Coopération suisse étaient les précurseurs en apportant un appui dans sa mise en œuvre ;

⁹ Un cadre d'orientation des actions environnementales du gouvernement, s'inspirait de la Stratégie Mondiale de la Conservation (*World Conservation Strategy*), lancée en 1980 par l'International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (UICN).

- alors qu'elle fut pratiquement absente lors la formulation des orientations initiales¹⁰ du PAE en 1988, la fin du PE1 est marquée par une présence plus prononcée de la Coopération française dans la formulation de la politique environnementale malgache où elle a pris une part importante dans la finalisation du concept de la GELOSE (Gestion locale sécurisée)¹¹, consacrant l'approche participative dans la gestion des ressources naturelles, et ce, à travers la promulgation d'une loi portant le même nom en 1996. Par ailleurs, la GELOSE était une conditionnalité de la participation financière des bailleurs dans le PE 2.
- les actions « conservacionnistes » touchant la biodiversité où l'USAID a joué un très grand rôle ;
- le financement durable de l'environnement où le principe du « Trust Fund¹² » est un produit de l'USAID et constitue une conditionnalité américaine concernant la mise en œuvre du mécanisme de la « dette contre nature » ;
- l'existence de volets dans le PAE, comme l'éducation environnementale lors du PE1 ou le volet communication lors du PE2, qui ont eu du mal à se mettre en œuvre faute de financement suffisant de la part des bailleurs.

Examinons le cas de la gestion de la biodiversité avec l'exemple, lors du PE1, des Projets de Conservation et de Développement intégrés (PCDI) qui étaient un des instruments utilisés dans le domaine de l'environnement : mise en œuvre de programmes de développement dans des zones¹³ où s'appliquent des activités de conservation¹⁴. Des travaux antérieurs¹⁵ ont insisté sur la forte présence américaine dans la gestion des aires protégées et notamment dans la mise en œuvre des PCDI. Rappelons que l'idée initiale était de créer une Fondation de la biodiversité afin de contourner l'incapacité du Ministère des Eaux et Forêts à s'assurer de la pérennité de celle-ci (Falloux et Talbot, 1992). D'après Hufty et al. (1997) : « ...il faut noter la place importante occupée par les organisations américaines ou financées par les Etats-Unis dans la gestion de ces projets : six des projets étaient en 1993 directement financés par l'USAID et sur 18 organisations collaborant à la gestion de ces PCDI, 13 étaient américaines, dont sept universités et une agence humanitaire (CARE) (...). La principale source de financement de l'ANGAP est le Grant Management Unit de l'USAID (...) ».

La période de l'émergence du PNAE se situait dans un contexte de désengagement de l'Etat, marquée depuis les années 80 par les programmes d'ajustement structurel et de libéralisation de l'économie. Le PNAE s'est accompagné d'un nouveau dispositif institutionnel à travers la création de l'Office National de l'Environnement (ONE) chargé de la coordination du programme, l'Association Nationale d'Actions Environnementales (ANAE) qui a assuré la Gestion Conservatoire des Eaux et des Sols, comprenant les Bassins Versants, les Mini - projets de Conservation des sols et d'Amélioration du Cadre de Vie rural, et l'Association

¹⁰ Hufty, (1997, p. 14) note que : « ...l'institution qui a le plus influencé le PAE est une organisation vouée à la conservation de l'environnement et à la sauvegarde des espèces menacées: le World Wide Fund (WWF). la conservation et l'aménagement des milieux naturels riches en biodiversité sont restés la priorité: il est plus urgent de freiner l'érosion génétique, et ainsi préserver une partie du patrimoine international... ».

¹¹ « Les agents du CIRAD travaillant pour la Coopération française dans le cadre du PE2 sont à l'origine de la composante GELOSE du programme. Cette composante retenue par l'ensemble des bailleurs constitue une des réponses possibles à la diminution de la pression sur les ressources naturelles » (Ministère de la coopération, 1996, p. 71).

¹² Développé par la Fondation *Tany Meva*.

¹³ Il s'agit des zones périphériques des aires protégées.

¹⁴ Les PCDI représentaient un compromis entre deux approches principales de la préservation à savoir d'une part, celle de « protection », où une zone est interdite aux populations locales et « protégée », et d'une part, l'approche de « développement » où l'on s'attend à ce que des populations locales contrôlent leurs propres ressources (Ferraro, 1997).

¹⁵ Parmi lesquels ceux de Muttenger (2001a, 2001b) ; Hufty et al. (1997) ; Hufty (2000); Winterbottom (2001).

Nationale pour la Gestion des Aires Protégées (ANGAP) qui s'est chargée de la Gestion des Aires Protégées et de l'Ecotourisme.

L'ONE est un établissement à caractère public. L'ANAE et l'ANGAP sont des associations privées. Cela permet aux bailleurs de disposer de structures plus stables et « contrôlables », indépendamment de l'Etat, sujet à de fréquents changements non seulement au niveau des orientations politiques mais également dans ses démembrements. Le Club du Sahel (1999, p. 198) évoque cette tendance des bailleurs à « s'assurer le contrôle maximal d'un bout à l'autre du cycle de l'action ». Il s'agit, à travers la création de « circuits-courts », de « renforcer l'efficacité individuelle de l'aide », et ce, en contournant le problème d'instabilité et la faible capacité des institutions traditionnelles dans les pays receveurs.

L'innovation institutionnelle inspirée par les bailleurs, et ce à travers la création de structures parallèles, n'est pas toujours un gage de durabilité et de lisibilité des actions. Il suffit que de tels dispositifs ne figurent plus dans les schémas des bailleurs pour remettre en cause les différents acquis. Selon le Club du Sahel (1999, p. 123), les pratiques des bailleurs dans ce domaine provoquent souvent une « déstabilisation des institutions » dans les pays bénéficiaires : « chaque intervention extérieure renforce une institution particulière, ou un secteur particulier à l'intérieur d'une institution, pendant que l'ensemble des interventions nuit à la capacité institutionnelle globale ». Pour le PNAE malgache, le problème s'est traduit notamment par la confusion des rôles et la lutte d'influence entre la Direction des eaux et forêts (relevant du Ministère des eaux et forêts) et l'ANGAP ou entre le Ministère de l'environnement et l'ONE.

2. Le processus d'évaluation : les derniers mots appartiennent-ils aux bailleurs ?

Rappelons que la procédure d'évaluation de chaque phase du PNAE se compose, généralement, dans un premier temps, d'une autoévaluation effectuée par les institutions responsables des composantes du programme et d'une évaluation par les bénéficiaires. Dans un second temps, les résultats de celles-ci deviennent des « inputs » pour l'évaluation externe effectuée par les bailleurs, composée d'un audit financier et d'un audit du programme, et commandée chez des cabinets d'études que les bailleurs sélectionnent eux-mêmes. Les résultats de l'évaluation externe¹⁶ sont transformés généralement en conditionnalités dans les négociations des prochaines phases entre les bailleurs et la partie malgache. En cours d'exécution, une phase fait également l'objet d'une évaluation conjointe entre la partie malgache et les bailleurs¹⁷. Le but est, entre autres, d'évoluer vers une procédure commune de prise de décisions quant aux orientations futures. Les conclusions et les résultats d'une réunion de négociation ou d'une revue à mi-parcours reflètent généralement les recommandations des bailleurs¹⁸ et se transforment en conditionnalités lors des négociations suivantes.

Cette configuration du processus d'évaluation ne plaide pas pour une implication et une appropriation au niveau des structures nationales. Les responsables prennent souvent déjà en compte les différentes tendances actuelles de chaque bailleurs ou du moins les projets ou programmes « finançables » avant de procéder à une négociation. Cette tendance est par ailleurs confirmée dans les autres domaines. Selon Baré (2001, p. 236) : « soucieux de retenir

¹⁶ Cf. Ministère de l'environnement (2000a, 2000b, 2000c, 2000d).

¹⁷ Réunions du Comité d'orientation et de suivi (COS) ou du Comité du fonds sur l'environnement (CFE).

¹⁸ Matérialisées par des documents appelés « aide mémoire ».

l'attention de tels ou tels bailleurs de fonds, les administrations et sociétés consultantes rédigent leurs avant-projets en tenant compte de leurs philosophies respectives, quitte à suivre au mieux les thèmes à la mode (...) ». Ce comportement se traduit par des phénomènes de clientélisme et de courtiers de développement (cf. Bierschenk et al., 2000). Sur cet aspect de la répartition des rôles, Razafindralambo (2001) souligne que « si les premières responsabilités sont partagées, les points clés des projets ou programmes de développement sont maîtrisés par les bailleurs et les responsabilités finales sont malgaches ». (cf. Tableau I).

Tableau I - Partage des responsabilités dans les programmes de développement

Tâches	Bailleurs	Partie malgache	Observations
Qui élabore les programmes ?	X	X	
Qui approuve en dernier ressort ces programmes ?	X		Le Conseil d'administration ou le Siège
Qui finance le programme ?	X		
Qui met en œuvre le programme ?	X	X	
Qui gère l'argent et donc la mise en œuvre ?	X		
Qui fait le suivi et évalue le programme ?	X	X	
Qui est responsable en cas de succès ?	X	X	L'équipe gagnante
Qui reste le responsable en cas d'échec ?		X	Les Chargés de Programme de bailleurs ne sont plus là
Qui reste redevable devant la population ?		X	
Qui sont les victimes de l'échec ?		X	

Source : Razafindralambo (2001)

Bref, on peut parler d' « une position de force » des bailleurs. Cet avantage est d'autant plus manifeste, par exemple, pour une institution comme la Banque mondiale, qui dispose en son sein des compétences beaucoup plus fournies. Une mission d'évaluation du PE2 par la Banque mondiale en 2000, par exemple, « a conclu à une mauvaise exécution du programme »¹⁹ (N'guessan, 2002) ; celle-ci est à la base des recommandations des bailleurs, que le Gouvernement a dû prendre en compte²⁰ pour la préparation de la négociation du PE3, visant à améliorer la mise en œuvre du programme.

¹⁹ Les raisons évoquées portent entre autres, sur : (i) l'insuffisance de la vision transversale dans la définition et l'exécution des programmes de développement, (ii) la faible synergie dans les actions gouvernementales en matière d'environnement, (iii) la complexité du programme, enlevant toute lisibilité au PE2 en raison du trop grand nombre d'activités et d'indicateurs de suivi, (iv) la faible visibilité de l'impact du PE2 sur le terrain, (v) la confusion des fonctions régaliennes et des fonctions de coordination et d'expertise technique, (vi) le nombre élevé d'agences d'exécution intervenant dans le programme environnemental, rendant difficile la supervision de leurs activités. (N'guessan, 2002).

²⁰ Les recommandations des bailleurs pour remédier à ce dysfonctionnement sont les suivantes : a) recentrer les missions du Ministère de l'Environnement sur les fonctions régaliennes de l'État en matière de gestion de l'environnement ; b) redéfinir les missions de l'ONE en mettant l'accent sur la coordination et le développement d'instruments de gestion de l'environnement (PIIGE) ; c) utiliser les outils et instruments de gestion développés grâce au PNAE pour renforcer la protection de l'environnement dans le cadre de la décentralisation (accroître les missions de terrain de l'ANAE, de l'ANGAP, etc.) ; d) revoir les missions du Ministère des Eaux et Forêts conformément aux dispositions contenues dans la Lettre de Politique Forestière et qui visent à assurer une transparence dans la gestion des ressources forestières ; e) réduire le nombre d'agences d'exécution (AGEX) intervenant dans la mise en œuvre du Programme Environnemental ; f) développer la sous-traitance au profit de

Toutefois, l'existence depuis 1996 du Secrétariat multi-bailleurs (SMB), qui se veut être une structure d'échanges d'informations et de coordination des actions des bailleurs, a créé une interaction plus effective entre les bailleurs et la partie malgache dans les différentes discussions dans le domaine de l'environnement. Ainsi, le document stratégique du PE 3 (cf. Ministère de l'environnement, 2002) est présenté comme l'aboutissement d'un processus de dialogue permanent depuis la création de cette structure. Ce cas du PE3 mérite d'être évoqué car même si des réunions d'évaluation conjointe ont eu lieu lors du passage du PE1 au PE2, le document stratégique du PE2 est généralement considéré, d'après les entretiens avec les responsables malgaches²¹, comme un document des bailleurs : les orientations initiales du PE2 représentaient les concepts et approches des bailleurs et certains d'entre eux n'étaient même pas assimilés par la partie malgache ou n'étaient pas adaptés au contexte.

Ce document stratégique du PE3 est considéré comme le résultat de l'interaction entre la partie malgache et les bailleurs et d'un processus participatif « assez prononcé » depuis quelques années. Ce constat peut s'expliquer par le fait que la partie malgache a acquis et assimilé actuellement un certain nombre d'approches ou concepts dans le domaine de l'environnement.

3. La localisation des actions : suivant les logiques de chaque bailleur ?

Selon le Club du Sahel (1999), trois grandes logiques se dégagent dans l'attribution de l'aide :

- une logique de besoin, plutôt relative à la demande car déterminée par les réalités de l'endroit recevant l'aide ;
- une logique d'intérêt, plutôt relative à l'offre en se conformant aux intérêts des bailleurs de fonds : avec des fondements géopolitiques, commerciaux, historiques, etc. ;
- une logique d'efficacité, toujours relative à l'offre en suivant des critères établis par les bailleurs de fonds.

Les bailleurs se catégorisent généralement (en n'excluant pas la possibilité de mélange) selon ces logiques :

- on retrouve dans la première les bailleurs multilatéraux relevant notamment de l'ONU avec des intentions de « redistribution » et de « justice internationale » ;
- dans la deuxième logique, on retrouve les bailleurs bilatéraux qui agissent le plus souvent selon leurs intérêts particuliers ;
- la troisième concerne notamment les Banques internationales de développement, type Banque mondiale.

Si on se réfère au cas de Madagascar, il nous semble que ces logiques sur le plan international se retrouvent plus ou moins à travers la localisation des actions des bailleurs à l'intérieur du pays, et que malgré l'existence du PNAE, ces derniers fonctionnent toujours selon leurs propres logiques :

- On retrouve dans la première catégorie, des bailleurs comme le PNUD ou l'Union européenne qui travaillent souvent dans des régions où des besoins liés à l'urgence et la

certaines institutions para-étatiques qui pourront agir comme prestataires de services du PNAE et non plus comme AGEX ; g) renforcer le rôle des communautés rurales dans la gestion de l'environnement en poursuivant les activités d'Education, d'Information et de Communication, dans le cadre de la politique de décentralisation menée par le Gouvernement. (N'guessan, 2002).

²¹ Un exemple d'indicateur : les 80 personnes présentes lors de la réunion décidant des orientations du PE2 étaient en majorité des étrangers.

pauvreté sont plus prononcés. C'est le cas notamment de la région du Sud – la plus pauvre de Madagascar – qui concentre principalement les interventions de ces bailleurs.

- Les bilatéraux quant à eux peuvent être classés dans la deuxième catégorie où les facteurs historiques et d'accumulation de connaissances (des zones où chaque bailleur a mené depuis plusieurs années diverses actions) semblent être déterminants : on peut citer l'exemple des Allemands qui mènent des projets de longue durée dans les régions de Majunga (nord-ouest) et Ambatolampy (au sud d'Antananarivo), la France plutôt dans la région d'Ambatondrazaka (centre-est), les Américains qui interviennent plutôt dans les zones de corridors forestiers et la Suisse qui a privilégié 3 régions à savoir le Menabe (Moyen ouest), l'Imerina (centre) et le Betsileo (centre sud) ; et ce, depuis la décennie 80.

- Pour les multilatéraux, la Banque mondiale nous semble déployer généralement un « package » de critères beaucoup plus techniques que les donateurs bilatéraux dans la localisation de ses actions. On peut citer l'exemple de l'outil « Analyse Coût Bénéfice » développé lors de l'évaluation ex ante de la 3ème phase du PNAE où on cherchait à mettre en œuvre des arbitrages entre les différentes zones d'interventions potentielles.

Concernant le choix définitif de la localisation des actions, il nous semble que la partie malgache en propose dans les phases de négociation mais le « dernier mot » revient à chaque bailleur en fonction des actions qu'il finance et de ses critères internes. Concernant ces derniers, Razafindralambo (2001) évoque également des critères liés à l'état des ressources comme « la richesse de la biodiversité de la zone et l'existence de pressions anthropiques » et/ou des critères relatifs à l'attractivité des territoires comme « les facilités de communication (routes, télécommunication, les chances de réussite, les contraintes politiques et la dynamique locale » confortés parfois par « les priorités définies par les institutions de consultation régionale » (comme les Comités locaux du développement).

CONCLUSION

Le cas de Madagascar est un exemple montrant que la mise en œuvre du PNAE ne semble pas influencer sur les pratiques et le positionnement des bailleurs. En dépit d'un effort et un début de changement quant à l'implication de la partie malgache dans les différentes phases d'élaboration, de mise en œuvre et d'orientation du PNAE, les bailleurs jouent toujours un rôle primordial. Il ne s'agit pas ici de statuer définitivement sur le fait que les bailleurs proposent des actions inutiles ou inadaptées, mais plutôt de s'inquiéter du fait que la partie malgache n'arrive pas généralement à formuler et à mettre en œuvre une politique ou une vision « propre » (qu'on pourra appeler un plan d'action environnementale ou non – on peut se référer à l'échec, avant le PNAE, de la Stratégie nationale pour la conservation et le développement durable).

L'explication peut provenir, entre autres, de la faiblesse des ressources à la disposition de l'Etat, vu que la majorité du financement des programmes environnementaux proviennent des bailleurs, le rendant ainsi dépendant des orientations et des conditionnalités de ceux-ci. Même si le processus d'évaluation et d'orientation s'effectue à travers une collaboration de plus en plus effective entre la partie malgache et les bailleurs, ce sont toujours ces derniers qui ont le « dernier mot » en donnant l'aval à un programme donné.

Par rapport à cette problématique autour du renouvellement des pratiques des bailleurs de fonds dans l'aide au développement, des aspects supplémentaires méritent certainement d'être analysés ; tels la coordination des actions, l'évolution du nombre (multiplication nuisible ?) de

projets développés par les bailleurs, la répartition thématique et géographique de ceux-ci. Une analyse plus fine à partir de l'ensemble des différents projets mis en œuvre par les bailleurs semble la méthodologie adéquate. Le cas du PNAE à Madagascar nous semble fournir d'exemple pertinent pour développer une telle démarche.

BIBLIOGRAPHIE

- BARE, J.F. (Dir.), 2001, *L'évaluation des politiques de développement – Approches pluridisciplinaires*, L'Harmattan.
- BERG. E., 1999, *Trouver des problèmes aux solutions : vingt ans d'aide au Sahel – Préface*, Club du Sahel, OCDE, Paris.
- BIERSCHENK T., CHAUVEAU J.P. et O. de SARDAN (Dir.), 2000, *Courtiers en développement*, APAD – Karthala.
- CLING J., RAZAFINDRAKOTO M. et F. ROUBAUD, 2002, *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Economica
- CLUB DU SAHEL, 1999, *Trouver des problèmes aux solutions : vingt ans d'aide au Sahel*, OCDE, Paris.
- COLLIER P., DOLLAR D. et N. STERN, 2001, « Cinquante ans de développement économique : les principales leçons », *Revue d'Economie du développement*, 1-2, pp. 23-64
- FALLOUX F. et L. TALBOT, 1992, *Environnement et développement en Afrique – Crise et opportunité*, Maisonneuve et Larose, Paris.
- FERRARO P.J., 1997, *Projets intégrés de conservation et de développement : un cadre pour promouvoir la conservation et la gestion des ressources naturelles*, Environmental & Natural Resources Policy & Training Project - Winrock International Environmental Alliance, Working Paper No. 6.
- GABAS, J.J., 2002, *Nord -Sud : l'impossible coopération ?*, Presses de Sciences Po, Paris.
- GABAS J.J., 2000, « L'économie politique de la coopération pour le développement », *Economies et Sociétés*, 4^{ème} trimestre.
- HENKELS D., 1999, *Une vue d'ensemble du droit environnemental malgache*, African Studies Quarterly, Vol.3, Issue 2
- HUFTY M., CHOLLET M. et A. RAZAKAMANANTSOA, 1997, *Le programme d'action environnemental de Madagascar : conservation et néo-colonialisme*, Documents de travail du Projet Ecologie politique et biodiversité (EPB), n°1, Genève
- HUFTY M., 2000, *Normes, transactions et action collective dans la gestion environnementale : Contribution à une méthodologie interdisciplinaire et réaliste*, Communication lors du Colloque « Observer, décrire, interpréter », FUCAM, Mons, 30-31 octobre 2000
- JACQUEMOT P. et M. RAFFINOT, 1993, *La nouvelle politique économique en Afrique*, Edicef/Aupelf, Paris
- LARSON, B.A., 1994, « Changing the economics of environmental degradation in Madagascar : lessons from the national environmental action plan process », *World Development*, 22, pp. 671-689.

- MINISTERE DE LA COOPERATION FRANCAISE, 1996, *La dimension « environnement » dans les politiques et les projets du Ministère de la Coopération*, Collection Evaluation, n°30.
- MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT ET OFFICE NATIONAL DE L'ENVIRONNEMENT, 2002, *Document stratégique du PE3*, Antananarivo.
- MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, 2000a, *Evaluation externe PNAE/PE2 - Volet 1 : Gestion Conservation et valorisation de la Biodiversité ou Comment sauver la poule aux œufs d'or ?*
- MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, 2000b, *Evaluation externe PNAE/PE2 - Volet 2 : Réflexe Environnemental*.
- MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, 2000c, *Evaluation externe PNAE/PE2 - Volet 3 : Gestion des Ressources Naturelles et Activités Economiques*.
- MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, 2000d, *Evaluation externe PNAE/PE2 - Volet 4 : Gouvernance, gestion publique et management du PNAE*.
- MUTTENZER F., 2001a, La mise en œuvre de l'aménagement forestier négocié ou l'introuvable gouvernance de la biodiversité à Madagascar, *Bulletin du LAJP*, n°26, pp. 91-126.
- MUTTENZER F., 2001b, *L'aménagement négocié des forêts à Madagascar : règles, organisation et apprentissage collectif*, Communication aux Vèmes Journées Scientifiques « Economie de l'environnement et développement » Montréal, 27-28 septembre 2001.
- N'GUESSAN M., 2002, *Intégrer l'environnement dans les stratégies de réduction de la pauvreté à Madagascar*, Rapport (provisoire) pour la Banque mondiale, Antananarivo.
- RAZAFINDRALAMBO G., 2001, *Les outils*, Thème n°5 du Stocktaking sur l'environnement de l'USAID, Antananarivo, disponible sur Internet : www.smbmada.net.
- WINTERBOTTOM B., 2001, *Réflexions sur l'amélioration de la gestion des ressources forestières à Madagascar*, Rapport pour l'USAID/Madagascar.
- WORLD BANK, 1996, *Rapport d'évaluation – Madagascar – Deuxième programme environnement*, Division de l'environnement et Département de l'océan Indien, Région Afrique, Washington.
- WORLD BANK, 1988, *Madagascar : Plan d'action environnementale – Vol.1 - Document de synthèse générale et propositions d'orientations*, Document E 021.