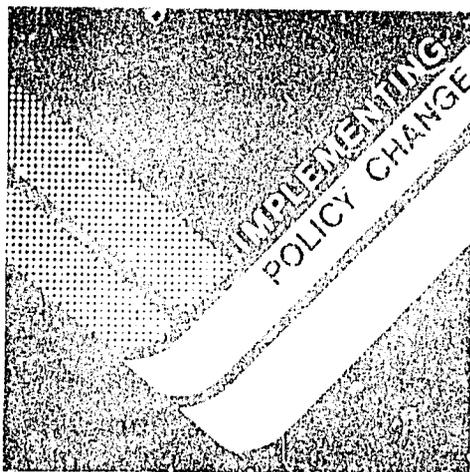


PA-ABC-756
15A 2 6 93

PLAN D'ACTION ENVIRONNEMENTAL DE MADAGASCAR: Perspective de mise en oeuvre de la politique

Novembre 1993

Presented to:
AID/AFR/ARTS/FARA



Contractor Team:

Management Systems International
(lead contractor)

Abt Associates Inc.

Development Alternatives, Inc.

United States Agency for International Development
Bureau for Research and Development
Project #936-5451

**Plan d'action environnemental de Madagascar:
perspective de mise en oeuvre de la politique**

Derick W. Brinkerhoff et Jo Anne Yeager

Novembre 1993

**Présenté à:
AID/AFR/ARTS/FARA**

Remerciements

Cette étude est un élément de la prise de participation au Projet de mise en oeuvre de réformes politiques (Implementing Policy Change: IPC) de l'AID/RD/EID par le Projet analyse de politiques, recherche et appui technique (Policy Analysis, Research and Technical Support: PARTS) de l'AID/AFR/ARTS/FARA. L'étude a été réalisée par une équipe de quatre personnes: Derick Brinkerhoff*, Abt Associates Inc. (coordinateur de recherche, IPC); Jo Anne Yeager, Abt Associates Inc. (analyste, IPC); Pépé Andrianomana, Université d'Antananarivo (consultant); et Gwen Thomas* (assistante de recherche, IPC). Aux Etats-Unis, l'équipe tient à reconnaître l'aide et le soutien fournis par Tony Pryor, AID/AFR/ARTS/FARA; Jeanne North et Pat Isman, AID/RD/EID; Kirk Talbott et Jennifer Green, World Resources Institute; et Albert Greve, Banque mondiale, Secrétariat des bailleurs de fonds (Multi-donor Secretariat). A Madagascar, au niveau de l'USAID/Antananarivo, nous voulons remercier Spike Millington (chargé de programme, KEPEM) et Frédérique Rakotoarivelo (assistante de programme, KEPEM) de tous les efforts qu'ils ont bien voulu faire pour notre compte, ainsi que George Carner (directeur, USAID) de l'intérêt qu'il porte à notre étude. Finalement, nous tenons à remercier vivement le personnel de l'Office national de l'environnement et toutes les autres personnes qui ont accepté de partager avec nous leur expérience, leur point de vue et les documents à leur disposition.

* Au moment de l'exécution du travail sur le terrain de cette étude, Derick Brinkerhoff et Gwen Thomas étaient associés au Centre pour la gestion du développement international (International Development Management Center: IDMC) de l'Université du Maryland. Au 30 juin 1993, l'Université a fermé l'IDMC.

Liste de sigles

ANAE	Association nationale d'actions environnementales
ANGAP	Association nationale pour la gestion des aires protégées
BAD	Banque africaine de développement
CAPAE	Cellule d'appui au Plan d'action environnemental
CEE	Communauté économique européenne
CNRE	Centre national de recherche environnementale
CNRO	Centre national de recherche océanographique
COMODE	Conseil malgache des ONG pour le développement et l'environnement
COS	Comité d'orientation et de suivi
CS	Comité scientifique
CTP	Comité technique permanent
DDRA	Direction des domaines et de la réforme agraire
DEF	Département des eaux et forêts
FAC	Fonds d'aide et de coopération (France)
FAD	Fonds africain de développement
FOFIFA	Centre national de recherche pour le développement rural
FTM	Institut national de la cartographie
GM	Gouvernement de Madagascar
GRN	Gestion des ressources naturelles
IDA	Association internationale de développement (Banque mondiale)
KEPEM	Knowledge and Effective Policies for Environmental Management (Connaissances et politiques efficaces au service de la gestion environnementale)
KFW	Kreditanstalt für Wiederaufbau (Agence allemande de financement de la coopération)
MADR	Ministère d'Etat de l'agriculture et du développement rural
MECIE	Mise en compatibilité des investissements avec l'environnement
MEP	Ministère de l'économie et du plan
NORAD	Agence norvégienne de développement international
ONE	Office national de l'environnement
ONG	Organisation non gouvernementale
PAE	Plan d'action environnemental
PAEN	Plan d'action environnemental national
PAFT	Plan d'action de la foresterie tropicale
PCDI	Projet de conservation et de développement intégré
PE-1	Programme environnemental, Phase 1
PM	Premier ministre
PNE	Politique nationale sur l'environnement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SAVEM	Sustainable Approaches to Viable Environmental Management (Méthodes d'approche durables à la gestion environnementale viable)
SBM	Secrétariat de bailleurs de fonds multiples
SCN	Stratégie de conservation nationale
UGS	Unité de gestion des subventions

UICN
USAID
WWF

Union internationale pour la conservation de la nature
Agence des Etats-Unis pour le développement international
World Wildlife Fund

Table des matières

	<u>Page</u>
Remerciements	i
Liste de sigles	ii
I. INTRODUCTION	1
A. Portée et méthodologie de l'étude	1
B. Définition de politique et de mise en oeuvre	2
C. Un modèle de mise en oeuvre de la politique	2
II. PLAN D'ACTION ENVIRONNEMENTAL DE MADAGASCAR	4
A. Un environnement physique en péril	4
B. Origines d'une stratégie environnementale	7
C. Conception du Plan d'action environnemental	11
D. Mise en oeuvre du Plan d'action environnemental	14
E. Situation actuelle du Plan d'action environnemental de Madagascar	25
III. ANALYSE DE L'EXPERIENCE DE MADAGASCAR RELATIVE A LA MISE EN OEUVRE DU PLAN D'ACTION ENVIRONNEMENTAL	28
A. Précision et cohérence des objectifs	28
B. Incorporation de connaissances suffisantes en matière de cause et effet ...	29
C. Structures et procédures de mise en oeuvre appropriées	30
D. Capacité de gestion et engagement	33
E. Appui des groupes intéressés et cadre juridique	35
F. Stabilité socioéconomique et politique	36
IV. QUESTIONS CLES RELATIVES A LA MISE EN OEUVRE DU PAE:	38
A. Structures de coordination du Plan d'action environnemental	38
B. Recommandations susceptibles d'améliorer les aspects de coordination et de collaboration du PAE	41
V. LECONS ASSIMILEES	45
NOTES EXPLICATIVES	47
BIBLIOGRAPHIE	50
ANNEXE A: Contexte politique récent de Madagascar: incidences sur la mise en oeuvre du PAE, par Pépé Andrianomanana	56
ANNEXE B: Personnes contactées	61

Plan d'action environnemental de Madagascar: perspective de mise en oeuvre de la politique

I. INTRODUCTION

Cette étude fait partie d'une série d'enquêtes sur les questions organisationnelles et de gestion liées à la mise en oeuvre des politiques de gestion des ressources naturelles (GRN) en Afrique. Son point de vue particulier relatif à ces questions repose sur les résultats d'une étude antérieure basée sur les documents de l'AID et la documentation générale en matière de GRN (Brinkerhoff, Gage et Yeager, 1992). La présente étude est l'une de plusieurs analyses qui ont été menées sur le terrain dans le but de confirmer et de raffiner les résultats et les conclusions de l'étude théorique de 1992. Le fil commun qui relie toutes ces études au niveau du terrain est leur cadre analytique qui consiste à examiner les politiques de GRN en Afrique en fonction d'un ensemble de conditions favorisant l'application des politiques.

A. Portée et méthodologie de l'étude

L'objet de l'étude est d'analyser les aspects de gestion des réformes politiques incorporées dans le Plan d'action environnemental national (PAEN) de Madagascar et de clarifier les questions de mise en oeuvre les plus importantes pour ce qui est de l'application du PAEN, ainsi que les méthodes d'approche adoptées par Madagascar pour s'y attaquer. L'étude examine dans quelle mesure l'expérience de Madagascar relative à l'application du PAEN remplit six conditions associées au succès de la mise en oeuvre des politiques. Elle examine plus particulièrement la manière dont Madagascar s'est attaqué à la coordination interorganisationnelle et à l'attribution des rôles et des responsabilités entre les différents organismes d'exécution chargés d'appliquer le PAEN. L'étude évalue les chances de succès des efforts actuels à Madagascar ayant pour objet de réformer la politique de gestion des ressources naturelles, recommande des stratégies de gestion et des interventions possibles pour améliorer les chances de succès du PAEN et présente quelques leçons générales que nous avons assimilées.

L'étude a utilisé une méthodologie d'évaluation rapide qui a incorporé des interviews, des visites sur le terrain et une analyse de la documentation disponible. Les activités sur le terrain se sont déroulées du 6 au 27 avril 1993. Le Dr Pépé Andrianomanana, professeur des sciences économiques à l'Université d'Antananarivo, a participé à l'équipe dans le pays. Pendant cette période, l'équipe a conduit des interviews avec le personnel du gouvernement malgache, le personnel et les contractants de l'USAID, les ONG nationales et internationales, les représentants et les spécialistes de l'assistance technique d'autres bailleurs de fonds et les entrepreneurs du secteur privé (voir la liste des personnes contactées à l'Annexe B). En dehors d'Antananarivo, l'équipe a visité une réserve protégée à Andasibé.

Avant de quitter Madagascar, l'équipe a communiqué les résultats préliminaires au personnel de l'Office national de l'environnement (ONE) lors d'une réunion de présentation et de discussion. Une présentation similaire a été organisée à l'intention du personnel de

l'USAID/Antananarivo et de l'AID/Washington. L'étude de cas a été rédigée suite à ces réunions. Une version préliminaire a été soumise à l'AID/ARTS/FARA, à l'AID/RD/EID et à l'USAID/Antananarivo, suivie de la version finale après réception des réponses.

B. Définition de politique et de mise en oeuvre

L'étude utilise les définitions plus générales de politique et de mise en oeuvre de la GRN qui ont guidé la revue de la documentation (Brinkerhoff, Gage et Yeager, 1992). Nous définissons la politique publique comme étant les décisions prises par le gouvernement d'utiliser ses ressources pour intervenir en vue de modifier dans le sens voulu le comportement du public ou d'une partie du public. De telles décisions sont officiellement codées dans les lois, les statuts, les arrêtés exécutifs, etc. Dans le cas de Madagascar, c'est la Charte nationale de l'environnement (Loi n°90-033) qui porte l'autorisation législative des objectifs généraux de politique environnementale du PAEN. Cette charte constitue donc le point de départ juridique du PAEN (GM, 1990).

La mise en oeuvre de la politique est définie comme étant le processus entier qui commence par l'adoption des lois, qui inclut les décisions prises par les organismes d'exécution, ainsi que les résultats de ces décisions, et qui se termine au point où les groupes cibles se conforment aux objectifs de la politique. La mise en oeuvre de la politique couvre donc l'opérationnalisation des recommandations politiques en des objectifs et des interventions qui précisent les agents, les procédures, les capacités et les comportements requis pour produire les résultats attendus à divers niveaux (national, régional, local). Conformément à cette perspective de mise en oeuvre de la politique, la présente étude met l'accent sur l'analyse des différents facteurs qui conditionnent la réalisation des objectifs politiques ainsi définis à toutes les étapes du processus.

C. Un modèle de mise en oeuvre de la politique

En ce qui concerne la mise en oeuvre de la politique, le cadre analytique de l'étude emploie un modèle qui évalue les résultats obtenus en fonction de trois catégories de variable: le problème que la politique est destinée à résoudre, la manière dont la mise en oeuvre est structurée et gérée et, enfin, le contexte sociopolitique et économique dans lequel se poursuit la mise en oeuvre (Mazmanian et Sabatier, 1989: 18-48). Ces variables se reflètent dans six conditions qui, d'après les recherches empiriques, sont associées au succès de la mise en oeuvre:

1. La politique et la ou les lois connexes contiennent des objectifs clairs et cohérents ou des critères pour résoudre les conflits éventuels entre les objectifs.
2. La politique identifie correctement les principaux facteurs et liens engendrant et influençant les résultats de la politique, y compris la définition des groupes cibles et des incitations.

3. La mise en oeuvre de la politique est structurée de manière à maximiser la probabilité que les agents d'exécution et les groupes cibles s'y conforment. Il s'agit, entre autres, des éléments suivants:
 - attribution de la responsabilité de mise en oeuvre à une agence capable et bien disposée,
 - structures d'exécution intégrées, avec un minimum de points de veto et des incitations suffisantes pour se conformer,
 - règles de décision solidaires (par exemple, autorité et procédures appropriées),
 - ressources financières suffisantes,
 - accès aux partisans/participation des partisans.
4. Les hauts responsables possèdent une expertise en matière de gestion stratégique et des talents politiques considérables et sont engagés aux objectifs de la politique.
5. La politique reçoit un appui régulier de la part des groupes intéressés et le cadre juridique est favorable ou tout au moins neutre.
6. Les conditions socioéconomiques et politiques demeurent suffisamment favorables ou stables pour que la politique ne soit pas ébranlée par des changements de priorités, des conflits et/ou des changements radicaux au niveau des ressources disponibles pour la mise en oeuvre.

Dans la réalité, aucune politique ne jouit d'une situation où toutes les six conditions sont remplies à cent pour cent, d'autant plus à court terme. La mise en oeuvre d'une politique se situe toujours dans un contexte suboptimal où la tâche primaire consiste à augmenter la mesure dans laquelle les conditions seront satisfaites tout en acceptant que le succès restera partiel et intangible. Dans la mesure où l'efficacité et l'impact final des mesures de réforme dépendent infailliblement de la présence des conditions et des capacités appropriées pour gérer le processus de mise en oeuvre, le débat sur les réformes devra désormais passer au-delà du contenu technique des réformes pour couvrir également le problème de leurs mise en oeuvre et application. Madagascar et un nombre croissant de pays sur le continent africain essaient, dans leur PAEN, de s'attaquer à cette question de portée élargie. Cette étude espère fournir un appui analytique à de tels efforts.

II. PLAN D'ACTION ENVIRONNEMENTAL DE MADAGASCAR

L'Afrique fait face aujourd'hui à une crise environnementale de plus en plus sérieuse qui, à court terme, met en danger le bien-être et les moyens d'existence de la majorité de la population du continent et qui, à long terme, pourra vraisemblablement conduire à un désastre si les pratiques de GRN ne sont pas transformées. Le déboisement effréné, la stagnation ou même la réduction de la productivité agricole, la dégradation des sols, la perte de la biodiversité et les problèmes de pollution en milieu urbain mettent en question les possibilités de développement des pays africains, dont la majorité dépendent dans une large mesure de leurs ressources naturelles pour survivre. Les soucis relatifs à l'environnement sont d'une importance capitale dans presque toutes les activités de développement socioéconomique et, très souvent, se manifestent à tous les niveaux. Or, la plupart des gouvernements africains, de même que les bailleurs de fonds qui collaborent avec eux, sont organisés selon un schéma sectoriel. Une telle structure a pour effet de compartimenter les interventions de développement et, par conséquent, de compliquer inutilement l'intégration des préoccupations relatives à l'environnement

L'incorporation des considérations environnementales dans le développement socioéconomique exige une nouvelle méthode d'approche intersectorielle et des dispositions institutionnelles innovatrices. Dans la mesure où les gouvernements africains et les bailleurs de fonds se rendent compte de cette nécessité, on assiste aujourd'hui à une variété d'exercices de planification intégrée: les Stratégies de conservation nationales (SCN), les Plans d'action de la foresterie tropicale (PAFT) et les Plans d'action environnementaux nationaux (PAEN). Parmi ces initiatives et les autres méthodes connexes, le PAEN est l'outil le plus complet et, à présent, le plus répandu. Jusqu'ici, une trentaine de pays africains ont lancé un PAEN depuis l'introduction de cette technique en 1987 (Talbot, 1993; Falloux et al., 1991). A travers le continent, les PAEN représentent la tentative la plus ambitieuse pour intégrer la planification environnementale et les activités de gestion pour ce qui est des niveaux de financement, de la quantité et de la variété de la participation et, enfin, le nombre de personnes touchées (voir la Banque mondiale, 1990c, 1991).

Madagascar est un pionnier parmi les pays africains qui possèdent un PAEN, ayant entamé le processus d'analyse et de planification en 1987 et procédé à la mise en oeuvre en 1991. A cause de ce commencement précoce, Madagascar possède la plus longue expérience relative à un PAEN et une analyse de son expérience offre donc la possibilité de se pencher sur les aspects positifs et négatifs d'un PAEN, ce qui permet de dégager des leçons utiles à Madagascar et aux autres pays. Nous commençons cette réflexion ci-dessous en récapitulant l'histoire du PAE de Madagascar.

A. Un environnement physique en péril

La quatrième île du monde au point de vue de la superficie, Madagascar fait face à présent à une dégradation environnementale de plus en plus sérieuse. Les ressources naturelles du pays disparaissent à un taux effrayant; la mauvaise performance économique enregistrée depuis une vingtaine d'années ne fait qu'exacerber ce phénomène. L'explosion démographique (le taux annuel d'accroissement de la population est estimé à trois pour cent)

et les méthodes d'agriculture et d'élevage peu durables ont pour effet de réduire la capacité des ressources naturelles de fournir des possibilités de développement suffisantes à ses 12 millions d'habitants. Le pays a cependant déployé des efforts pour s'attaquer aux problèmes de la dégradation environnementale et Madagascar se range parmi les premiers pays africains à prendre des mesures destinées à renverser ces tendances. Mais les événements politiques récents ont ralenti les progrès de la réforme environnementale à mesure que le pays se préoccupe de la transition à la démocratie et des incertitudes connexes.

1. L'économie défaillante de Madagascar

Depuis le départ des colonialistes français au début des années soixante, la performance économique de Madagascar est mixte. Les Première et Deuxième Républiques, basées sur des principes socialistes, ont visé l'autosuffisance économique. Le gouvernement a imposé des restrictions aux importations et des tarifs élevés, a établi des contrôles de prix, a nationalisé plusieurs industries et a beaucoup investi dans les secteurs de la santé et de l'éducation (Pryor, 1990). Une expansion économique de courte durée s'est produite en 1979-80 à cause d'un programme d'investissement massif, financé par des emprunts étrangers et la création de monnaie locale. A l'exception de cette période, le produit intérieur brut de Madagascar n'a pas égalé l'accroissement de la population depuis 1971 (Dorosh, 1990).

La politique d'investissement de la fin des années soixante-dix, ajoutée à la détérioration des termes de l'échange pour les exportations de Madagascar, a conduit à une crise de la balance des paiements. Le gouvernement a signé des accords de stabilisation avec le FMI en 1981 et 1982, ayant pour effet de réduire les dépenses publiques et les subventions rizicoles. Les programmes d'ajustement structurel ont commencé au milieu des années quatre-vingt, avec un accent principal sur la libéralisation des échanges et la réforme du marché rizicole. Néanmoins, la pauvreté s'intensifie depuis une dizaine d'années à cause de plusieurs facteurs: la baisse progressive des termes de l'échange, la réduction des dépenses publiques et de la consommation privée et le ralentissement de la production locale (Dorosh, 1990). Le revenu par habitant est actuellement estimé à 230 dollars E.U. (USAID, 1992).

Compte tenu des problèmes économiques du gouvernement, les investissements destinés à améliorer la capacité productive de la population rurale sont quasiment inexistant dans la majeure partie du pays. Dans la mesure où la vie politique se concentre essentiellement sur la capitale, Antananarivo, depuis bien plus de 20 ans, le bien-être économique des zones rurales de Madagascar en souffre et connaît une détérioration rapide depuis plusieurs années. Les routes impraticables, les systèmes d'irrigation en mauvais état et le faible taux d'alphabétisme ont réduit la productivité agricole. En ce qui concerne la situation des ressources naturelles, les stratégies d'existence de la population pauvre en milieu rural posent l'un des plus grands dangers. Les cultivateurs pauvres exploitent des terres de plus en plus marginales, où les risques d'érosion sont élevés, engendrant divers problèmes: cultures itinérantes, exploitation effrénée des ressources forestières, érosion sérieuse des sols (voir Verin, 1992).

2. Pressions sur les ressources naturelles

Près de 75 pour cent de la population malgache habitent en milieu rural et, pour ce qui est de l'expansion économique durable, l'importance des ressources naturelles est donc évidente. Le secteur agricole emploie plus de 85 pour cent de la population, contribue de 35 à 43 pour cent du PIB et représente plus de 80 pour cent des devises du pays (FAD, 1992; Banque mondiale, 1990a). Les techniques culturales traditionnelles, surtout la culture sur coupe et brûlis (appelée "tavy"), ont contribué à un coût annuel de dégradation environnementale estimé à 200 millions de dollars E.U.¹ A cause du défrichage annuel de la forêt primaire pour semer des cultures, les sols de mauvaise qualité autrefois couverts par la forêt naturelle sont désormais exposés. Chaque année, les cultivateurs défrichent de nouvelles terres plutôt que de pratiquer la rotation des cultures sur les terres déjà défrichées. Il est estimé que 80 pour cent des forêts primaires du pays ont été abattues. La consommation de bois de feu constitue une autre source d'épuisement des ressources forestières; il est estimé que le bois et le charbon de bois représentent plus de 80 pour cent de l'énergie consommée dans le pays (FAD, 1992).

L'élevage ajoute une pression considérable sur les terres. Les paysans malgaches considèrent que le fait de posséder un grand troupeau de zébus est un signe de richesse et de prestige et il est estimé qu'il existe quelque huit millions de bovins à Madagascar. L'utilisation des forêts comme pâturages a sensiblement contribué à leur destruction, notamment dans l'ouest et le sud où les bovins sont les plus nombreux. En plus, le fait de brûler les pâturages chaque année afin de stimuler la croissance de jeunes pousses comme source de fourrage a pour effet de détruire la qualité des sols et en fin de compte de conduire à une perte de fertilité et à l'érosion des sols. "Chaque année 100.000 tonnes de terres arables sont perdues et plus de 10.000 hectares de rizières sont envasés et retirés de la production" (Opsal et Talbott, 1990: 16).

Encore d'autres secteurs économiques, par exemple le secteur minier, exercent aussi une pression sur les ressources naturelles. Trop souvent, les mines se situent dans une forêt importante où il se produit inévitablement un conflit entre la préservation des zones forestières et l'extraction des minerais. Pour citer un exemple, une mine de graphite située dans le Parc national de Mantadia a créé un nombre considérable d'emplois locaux alors que, juste à côté, la Réserve d'Andasibé produit des revenus importants sous forme d'écotourisme. Cette situation illustre bien l'un des dilemmes du développement rencontrés par Madagascar: exploiter ses ressources naturelles à des fins d'exportation industrielle ou conserver ces mêmes ressources en raison de leurs possibilités touristiques. Nombreux sont ceux qui estiment que le tourisme et, en particulier, l'écotourisme représentent un secteur où les possibilités d'expansion sont excellentes (voir Peters, 1992). D'après les estimations de l'USAID (1990a), le nombre de touristes qui visiteront Madagascar chaque année se multipliera par cinq, de 40.000 à 200.000 personnes, entre 1990 et l'an 2000 (voir aussi McQuillan, 1988). Il est évident qu'il s'imposera de gérer avec soin la faune et la flore, qui représentent la grande attraction du pays, si l'on espère atteindre un tel niveau d'écotourisme. Pour ce qui est de la Réserve d'Andasibé, il conviendra de peser les coûts et les avantages relatifs au niveau des ressources et de l'économie globales avant de prendre des décisions sur l'octroi de futurs permis d'exploitation minière dans la réserve.

3. La faune et la flore extraordinaires de Madagascar

La pression pesant sur les ressources naturelles de l'île comporte une dimension spéciale dans la mesure où Madagascar, sous tous les rapports, possède des ressources écologiques qui sont parmi les plus riches du monde entier. Ayant un degré de diversité écologique exceptionnellement élevé, Madagascar abrite un nombre important de faune et de flore indigènes. Par exemple, 98 pour cent des espèces de palmier de l'île n'existent nulle part ailleurs. Pareillement, 93 pour cent des primates de Madagascar, environ 80 pour cent de ses plantes à fleurs, 65 pour cent de ses oiseaux et 95 pour cent de ses reptiles sont endémiques (USAID, sans date). Toutes ces espèces dépendent d'un écosystème robuste pour leur survie et courent un risque de disparition. Le défrichage des terres, les incendies, le surpâturage, le braconnage, l'exploitation illégale et la surexploitation des forêts, l'érosion et l'introduction d'espèces exotiques de plante et d'animal sont autant de facteurs qui mettent en péril la biodiversité de Madagascar. Si le taux actuel de déboisement persiste, les scientifiques estiment que la diversité biologique de Madagascar, ainsi que sa capacité de continuer comme société agricole, sera détruite d'ici 20 à 40 ans (USAID, 1990a).

On reconnaît de plus en plus que la biodiversité est directement liée au développement socioéconomique; or, la contribution exceptionnelle de Madagascar à la richesse des espèces de la planète fait que la biodiversité représente un élément important de sa stratégie environnementale (voir McNeely et al., 1990). L'île est comme un minicontinent, riche en espèces, qui suscite en conséquence l'intérêt des groupes internationaux s'efforçant de protéger et de conserver la flore et la faune à travers le monde. Cette situation s'est révélée tout à fait pertinente à l'expérience de Madagascar relative à son PAE.

B. Origines d'une stratégie environnementale

Madagascar a été parmi les premiers pays en développement à reconnaître la nécessité d'une stratégie environnementale. La Stratégie nationale de conservation et de développement, élaborée par le gouvernement avec le concours de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) et présentée à l'assemblée nationale en 1984, avait pour objet de sensibiliser le public aux problèmes de l'environnement, de modifier les comportements exerçant un impact négatif sur les ressources naturelles, de renforcer la capacité technique de lutter contre la destruction de l'environnement et d'améliorer l'aptitude à encourager la participation locale. Cette stratégie a servi de point de départ pour sensibiliser les secteurs public et privé à l'environnement et a aidé à mobiliser les bailleurs de fonds et les groupes de protection de l'environnement au niveau international (voir Mercier, 1990).

1. Intérêt international relatif aux problèmes environnementaux de Madagascar

En 1985, lors d'une conférence internationale à Madagascar sur le thème "La conservation au service du développement", la nécessité urgente de renverser la dégradation rapide de l'environnement de l'île a été soulignée. Avec les remarques d'ouverture du World Wildlife Fund (WWF) et la participation de plusieurs bailleurs de fonds et groupes de protection de l'environnement internationaux, la communauté internationale pouvait désormais

jouer un rôle important dans les efforts de conservation à Madagascar. Les groupes concernés étaient déjà bien au courant de la valeur de la biodiversité de l'île. Leurs objectifs initiaux ont consisté à assurer le maintien d'un équilibre écologique adéquat et la protection d'importantes espèces végétales et animales.

Suite à la conférence de 1985, le Gouvernement de Madagascar (GM) a créé une commission interministérielle ad hoc et une petite unité de planification technique chargées de poursuivre le travail sur une stratégie de conservation nationale. Cependant, vu les rares ressources disponibles pour soutenir cet effort et la détérioration progressive de la performance économique, la majeure partie de l'assistance consentie aux efforts de protection de l'environnement a été contribué par des groupes non gouvernementaux internationaux tels que le WWF et les universités américaines comme l'Université Duke, l'Université d'Etat de la Caroline du Nord, l'Université Yale, l'Université Washington et les Jardins botaniques du Missouri. Ces universités travaillent à Madagascar depuis le début des années soixante-dix, notamment en menant des recherches et en cataloguant les espèces indigènes. Le WWF a établi une présence opérationnelle à Madagascar en 1986 par l'intermédiaire d'un projet de conservation financé par l'USAID à Baza Mahafaly/Andohahela (voir O'Conner, 1990).

Aux premières étapes du mouvement de protection de l'environnement, il semblait que les responsables du gouvernement, les scientifiques et les agents de développement de Madagascar allaient jouer un rôle directeur en organisant cet effort. A long terme, cependant, les groupes de protection de l'environnement et les bailleurs de fonds internationaux ont assumé un rôle clé dans la promotion et l'encouragement des initiatives, en collaboration avec un petit groupe d'environnementalistes malgaches. En bonne partie à cause des ressources qu'ils ont été en mesure d'engager à cet effort, les bailleurs de fonds internationaux ont continué à jouer un rôle important à mesure que le GM s'est attaqué au processus de la planification environnementale.

Pendant la même période, la Banque mondiale lançait un processus de planification environnementale participative dans trois autres pays (île Maurice, Lesotho et Seychelles).² Le représentant de la Banque mondiale à Antananarivo s'est vivement intéressé à l'époque à protéger la biodiversité de Madagascar et a joué un rôle actif en encourageant le GM à poursuivre des efforts de planification environnementale, se basant sur la méthode d'approche participative soutenue par la Banque ailleurs. Avec son appui et son encouragement, le GM a demandé la coopération de la Banque mondiale au début de 1987 pour élaborer une évaluation environnementale axée sur l'action.

La première mission de planification environnementale de la Banque mondiale est arrivée en octobre 1987. L'île Maurice, le Lesotho et les Seychelles avaient déjà entamé le processus de planification environnementale mais Madagascar a été le premier pays à accentuer le lien entre la planification et l'action. Ce sont en fait les Malgaches qui ont insisté pour que le plan environnemental soit axé sur l'action, ce qui explique son titre, Plan d'action environnemental (interview avec Falloux, 1993). Les objectifs du PAE ont été larges, ambitieux et de long terme (voir l'Encadré 1). Il s'imposerait d'effectuer une quantité considérable d'analyse et de planification pour atteindre les objectifs opérationnels; la tâche

des deux prochaines années a consisté à pousser le PAE dans cette direction (voir Mercier, 1990).

Plusieurs bailleurs de fonds internationaux ont coordonné le financement de l'effort du PAE. Le consortium a compris une dizaine de bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux. Chaque bailleur de fonds a apporté un financement pour divers éléments du PAE et ce financement a été déposé dans un Fonds environnemental. Avec un intérêt considérable dans le PAE de Madagascar, les bailleurs de fonds ont jugé qu'un organisme de coordination serait nécessaire pour équilibrer les intérêts différents de la communauté internationale. Ainsi, un Secrétariat des bailleurs de fonds multiples (SBM) a été établi, ayant son siège à Washington, DC, à la Banque mondiale et financé par l'USAID, vers la fin des années quatre-vingt. Le SBM avait pour mission d'assurer une coordination spéciale et une supervision étroite du PAE de Madagascar et de disséminer des renseignements et des résultats pertinents aux bailleurs de fonds concernés, ainsi qu'à d'autres pays s'attaquant à un processus similaire.

Encadré 1

Objectifs du PAE

- conserver et gérer l'héritage de la diversité biologique
- promouvoir le développement durable par le biais d'une meilleure gestion des ressources naturelles
- améliorer les conditions de vie en milieu rural et urbain
- développer les ressources humaines et les capacités institutionnelles

2. Analyse et planification coopératives

L'équipe dirigée par la Banque mondiale a pris la décision d'utiliser des groupes de travail pour effectuer ses analyses (Falloux, 1990). Le principe du PAE, tel qu'on l'a envisagé, devait comporter un engagement politique de niveau supérieur, un accent prononcé sur le rôle des politiques, une grande participation et une bonne communication aux niveaux local et régional, un équilibre entre les études et l'action et, enfin, un appui international dynamique (Mercier, 1990; Talbot, 1990; Falloux et Talbot, 1992). Compte tenu de la nature à long terme des changements environnementaux, les planificateurs du PAE ont désigné une période prolongée de 15 à 20 ans pour le plan d'action. Le PAE devait en plus posséder un caractère itératif afin de pouvoir apporter des ajustements en fonction des leçons assimilées et de modifier périodiquement les politiques et les méthodes d'approche.

Les domaines d'analyse possibles étant nombreux et variés, on a sélectionné les thèmes clés lors des réunions préliminaires avec le GM et la mission de la Banque mondiale. Les listes initiales étaient longues et compréhensives mais, à cause des contraintes budgétaires, certains domaines ont été abandonnés par la suite afin de pouvoir se concentrer sur les questions considérées comme étant les plus critiques (voir l'Encadré 2). Les groupes de travail ont commencé à rassembler des données en novembre 1987 et ont terminé leurs analyses au début de 1988 (Falloux, 1990). Plutôt que de limiter le mandat des groupes de travail, on a créé des sous-groupes de travail afin de diviser davantage les domaines étudiés.

Les groupes de travail ont produit des résultats essentiellement descriptifs sans formuler le plus souvent une proposition d'action détaillée. En mars 1988, les rapports des groupes de travail ont été terminés et une mission de la Banque mondiale est revenue pour aider à faire la synthèse des résultats sur la base des nombreux volumes d'analyse.

Les équipes ont été composées d'environ 150 Malgaches (analystes gouvernementaux, universitaires et consultants) et 40 experts de l'environnement internationaux. Le processus de planification du PAE a servi à identifier plusieurs individus ayant une expertise et un intérêt dans l'environnement, dont l'influence et le rôle important persistent de nos jours. Dans tous les cas, leur participation au processus a continué durant les cinq dernières années, bien que leurs postes et responsabilités professionnelles aient changé.

Le PAE a réussi à faire valoir l'expertise du pays hôte en comprenant des spécialistes malgaches dans les groupes de travail. En outre, le processus a compris une campagne multimédia ayant pour objet de sensibiliser le public aux problèmes environnementaux. Au cours des deux premières années, cependant, la participation s'est essentiellement limitée à Antananarivo (Falloux et al., 1991). Dans un effort pour maintenir l'élan de l'analyse, on n'a pas recherché la participation des politiciens, des responsables gouvernementaux et des cultivateurs en dehors de la capitale. De la même manière, bien que les ONG internationales, comme le WWF, aient collaboré étroitement avec les membres de l'équipe du PAE, les ONG locales et notamment les ONG religieuses qui jouent un rôle actif dans les zones rurales de Madagascar n'ont pas été vraiment engagées dans le processus (voir Opsal et Talbott, 1990; Talbott, 1990; Ramahatra, 1991).

Encadré 2

Questions clés du PAE

Première priorité

- outils de la gestion environnementale
- érosion et mesures de contrôle
- relation entre l'homme et l'espace
- valeur de l'écosystème et protection de la diversité
- amélioration de l'environnement urbain et meilleure connexion avec les zones rurales
- lien entre l'énergie et l'environnement

Deuxième priorité

- environnement et santé humaine
- catastrophes naturelles
- environnement marin

Priorités finales et thèmes subséquents des groupes de travail

- lutte contre l'érosion, conservation des sols et des ressources en eau
- valeur des écosystèmes et protection de la diversité
- cadre institutionnel et politique environnementale
- protection de l'environnement urbain, avec un accent spécial sur la plaine d'Antananarivo
- outils de protection, de gestion et de surveillance de l'environnement de Madagascar
- programmation de la recherche environnementale
- sensibilisation, éducation et formation

C. Conception du Plan d'action environnemental

La documentation finale du PAE a été présentée lors d'une conférence à Paris en mai 1988 puis, en novembre de la même année, l'assemblée nationale a approuvé les grandes lignes du PAE, déclenchant ainsi le processus juridique ayant pour objet de donner une forme officielle à l'engagement de Madagascar envers la résolution de ses problèmes liés à l'environnement et aux ressources naturelles.

Ayant terminé l'analyse approfondie et obtenu le soutien du gouvernement pour progresser plus loin, il fallait toujours régler deux questions avant de procéder à la mise en oeuvre du Plan d'action environnemental: premièrement, la rédaction et l'approbation par l'assemblée nationale de la législation officielle; deuxièmement, la transformation des recommandations formulées dans l'analyse du PAE en un programme opérationnel. Ces deux actions se sont en fait produites en même temps dans la mesure où la première a contribué à la seconde.

Sur la base de l'analyse du PAE qui avait été réalisée, une stratégie et des priorités ont été établies, avec un accent sur non seulement le contenu mais aussi le processus (Encadré 3). De novembre 1988 à mars 1990, les experts techniques (travaillant sous l'égide de la Banque mondiale) ont élaboré un programme de prêts de 15 ans puis divisé le plan en trois phases plus praticables de cinq ans chacune (Encadré 4). La première phase du Programme environnemental (PE-1) de la Banque mondiale (IDA) s'est concentrée sur la création du cadre institutionnel et juridique nécessaire pour s'attaquer aux problèmes au cours de la période de 15 ans (Banque mondiale, 1990a).

1. **Cadre législatif: Charte nationale de l'environnement**

Pendant le processus de définition du programme PAE, la base de la législation environnementale a été établie. Plus tard dans la même année où l'accord de crédit PE-1 a été signé (mai 1990), l'assemblée nationale du GM a adopté la Charte nationale de l'environnement (Décret n°90-033, promulgué en décembre 1990). La Charte a énoncé l'importance de la sensibilisation du public aux problèmes de la dégradation environnementale et a accentué le lien entre la conservation et le développement économique. Plus précisément, elle a stipulé les objectifs, les principes et le cadre général de la Politique nationale sur l'environnement (PNE). Outre tout financement apporté par les bailleurs de fonds à l'appui

Encadré 3

Stratégie du PAE

- S'attaquer aux problèmes et assurer leur résolution d'une façon intégrée
- Assurer une vision à long terme, ainsi que la coordination et la continuité du soutien international
- Accentuer la communication et le dialogue plutôt que la transmission hiérarchique de renseignements et de commandements
- Présenter les programmes du PAE aux communautés locales comme étant une source d'avantages plutôt que de contraintes
- Faire participer la population locale à des projets communautaires liés à l'environnement
- Faire participer les ONG et d'autres groupes du secteur privé

apporté par les bailleurs de fonds à l'appui du PAE, l'adoption de la Charte par le GM a signifié son acceptation du Plan d'action environnemental et sa responsabilité à cet égard. La Charte a explicitement déclaré qu'une politique nationale générale sur l'environnement n'est pas suffisante à elle seule et que le gouvernement devait définir, dans le détail, les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs politiques. Sur la base des conclusions tirées par les groupes de travail du PAE, les priorités sectorielles et régionales ont été décrites dans le document. Celles-ci comprennent: éducation, formation et sensibilisation du public; gestion des bassins versants; droits reconnus sur des terres; protection et gestion de la diversité biologique du pays; développement du tourisme écologique; amélioration de la qualité de vie en milieu rural et urbain; mise au point d'outils pour la gestion, la protection et la surveillance régulière de l'environnement; et établissement du cadre institutionnel. La stratégie opérationnelle pour réaliser la PNE a souligné la nécessité de la recherche, de la participation des personnes touchées et de la durabilité financière.

Le PE-1 avait pour objet de renforcer le faible cadre institutionnel qui existait au moment de l'analyse et de la planification du PAE. La Commission nationale sur la conservation au service du développement et le Comité technique permanent (CTP), créés au milieu des années quatre-vingt, étaient des organismes purement consultatifs qui ne disposaient pas de l'expérience et des ressources requises pour s'attaquer efficacement aux problèmes. Avant la fin de 1987, le GM avait établi une unité de soutien auprès du PAE (Cellule d'appui au Plan d'action environnemental ou CAPAE). Placée sous l'autorité du Ministère de l'économie et du plan (MEP), la CAPAE a été créée dans le but de coordonner le travail des nombreux ministères et bailleurs de fonds participant à la préparation du PAE et de planifier et d'exécuter plusieurs études et projets pilotes sur l'environnement. Avec un personnel composé surtout de consultants, cette unité a fini par assumer la responsabilité de travailler avec les bailleurs de fonds pour élaborer le PE-1.

La Charte a établi un cadre institutionnel pour assurer la mise en oeuvre de la PNE en stipulant la création de plusieurs institutions nationales nouvelles pour la supervision et la coordination du PAE. Le texte de la Charte a spécifiquement désigné les structures révisées et nouvelles suivantes:

- **Comité national de coordination des activités de développement et de conservation**, présidé par le premier ministre. Composé de représentants de tous les ministères, ainsi que des ONG et des organisations s'occupant de la nature ou de la recherche, de l'action et de la protection environnementales.
- **Comité scientifique (CS)**. Composé d'experts techniques et scientifiques et chargé de fournir un appui aux membres du Comité interministériel. Il s'agit d'évaluer les résultats, de recommander des directives et de proposer l'orientation technique globale de la PNE. Le CS coordonne la recherche environnementale au niveau des différents instituts publics et privés, nationaux et internationaux.
- **Bureau environnemental national**. C'est la branche exécutive du comité du premier ministre et l'agence chargée du PAE. Cette structure est devenue l'Office national de l'environnement (ONE), qui a remplacé la CAPAE. Plusieurs consultants de la

CAPAE ont assumé un poste à temps complet au niveau de l'ONE.

En ce qui concerne l'application du PAE, la Charte a été moins spécifique. Pour ce qui est de la gestion des activités du PAE, elle a stipulé l'intervention d'une combinaison de ministères sectoriels, de centres de recherche, d'ONG et de groupes communautaires. Quant aux opérations sur le terrain, la Charte a précisé que les activités du PAE seraient exécutées sous contrat, de tels contrats étant consentis le plus souvent à des ONG locales et à des groupes communautaires. Comme nous le décrivons ci-dessous, plusieurs autres structures ont été créées pour assurer la mise en oeuvre du PAE pendant l'élaboration du projet financé par les bailleurs de fonds aux termes du PE-1.

2. Traduction du PAE en action concrète: initiatives financées par les bailleurs de fonds

L'aptitude de Madagascar à opérationnaliser le PAE dépendait presque totalement (et dépend toujours) du financement apporté par les bailleurs de fonds internationaux. Le PE-1 de la Banque mondiale est devenu le cadre opérationnel du PAE. Pour démarrer le PAE, les tâches du PE-1 ont essentiellement concerné la coordination des activités, la revitalisation des organisations existantes et, le cas échéant, la rédaction de nouvelles lois et la création de nouvelles capacités institutionnelles. Le PE-1 a eu pour objet d'assurer la mise en place du cadre institutionnel nécessaire pour que les phases futures puissent réussir.

Le programme PE-1 a contenu sept éléments. Conformément au précédent établi pendant la phase analytique du PAE, qui a bénéficié d'un financement coordonné de plusieurs bailleurs de fonds, les bailleurs de fonds se sont désormais engagés à financer des éléments individuels du programme, en se basant sur la compatibilité entre chaque élément et leurs autres efforts déjà en cours dans le pays. Le tableau suivant présente un résumé de cette information:

Tableau 1: Eléments du programme PE-1, organismes d'exécution

Encadré 4

Programme du PAE (sur une période de 15 à 20 ans)

- Protéger et gérer l'héritage national de la biodiversité, avec un accent spécial sur les parcs, les réserves et les forêts classées. Cet effort comprendra le développement durable des zones contiguës.
- Améliorer les conditions de vie de la population. En milieu rural, il s'agira d'améliorer la protection et la gestion des ressources naturelles. On prêtera une attention particulière au reboisement pour la protection des bassins versants et à l'agroforesterie. En milieu urbain, il s'agira d'améliorer l'adduction d'eau et l'assainissement, la gestion des déchets et la lutte contre la pollution d'une manière générale.
- Promouvoir l'éducation, la formation et la communication au sujet de l'environnement.
- Promouvoir la recherche sur les écosystèmes terrestres, côtiers et marins.
- Etablir des mécanismes pour gérer et surveiller l'environnement.

Tableau 1: Eléments du programme PE-1, organismes d'exécution et sources de financement

Eléments du programme PE-1		Organismes d'exécution	Sources de financement
(1)	Protection et gestion de la biodiversité	DEF, ANGAP	USAID (Projet SAVEM, Echange dette et protection de la nature); PNUD/UNESCO; NORAD; KFW; PNUD; WWF; universités américaines
(2)	Conservation des sols, agroforesterie, reboisement et autres activités de développement rural	ANAE	Coopération suisse, BAD et NORAD
(3)	Cartographie et mise au point progressive d'un système d'information géographique	FTM	FAC, IDA et KFW
(4)	Délimitation claire des aires protégées et amélioration de la sécurité de jouissance au moyen de droits reconnus sur les terres dans les zones prioritaires du PE	DDRA	IDA, FAC et CEE
(5)	Formation, éducation et sensibilisation environnementales	ONE	BAD
(6)	Recherche environnementale sur les écosystèmes terrestres, côtiers et marins	CNRE, CNRO, FOFIFA	BAD, IDA, FAC et NORAD
(7)	Activités de soutien, y compris le développement des institutions, l'établissement des méthodes d'évaluation environnementale, etc.	ONE	USAID (KEPEM), PNUD, IDA, FAC et BAD

Le coût du PE-1 a été estimé à l'origine à 78,8 millions de dollars E.U. (les estimations plus récentes fixent le coût global du programme à 85 millions de dollars). Sur la base du budget initial, il a été prévu que 33 pour cent des fonds seraient consacrés à la protection de la biodiversité, 15 pour cent à la conservation des sols et aux miniprojets sur les bassins versants, 20 pour cent à la cartographie et au système d'information géographique, 11 pour cent à l'établissement des droits reconnus sur les terres, six pour cent à l'éducation et à la formation, quatre pour cent à la recherche environnementale et 11 pour cent au soutien institutionnel pour la formulation des politiques et des procédures (Banque mondiale, 1990a: 27-28). Le plus haut pourcentage des ressources étant destiné ainsi à la biodiversité et à la conservation (volet 1), certains critiques ont remarqué que le PE-1 reflétait clairement les intérêts des groupes internationaux de protection de l'environnement et ne tenait compte qu'à un moindre degré des problèmes du développement socioéconomique des zones rurales de Madagascar et de sa pollution en milieu urbain et rural. Les planificateurs du PE-1 et les responsables du GM ont répondu que le PAE constitue un effort à long terme, que les autres thèmes environnementaux seraient mieux développés dans les phases ultérieures et qu'il s'imposait de poursuivre les efforts de conservation dans un premier temps, sinon il ne resterait aucune biodiversité à protéger dans l'avenir.

D. Mise en oeuvre du Plan d'action environnemental

Le cadre du PE-1 a créé un réseau d'exécution complexe, destiné à être complet et pareillement souple. Dans les meilleures circonstances, un tel cadre exigerait des talents

exceptionnels d'ordre politique, administratif et technique. Pourtant, la situation à Madagascar était moins qu'optimale et, précisément à l'époque où le PE-1 devait démarrer, s'est sensiblement détériorée face à deux années d'instabilité politique.

En 1991, la population malgache a pris part à des manifestations pour protester contre la détérioration des conditions économiques et le régime autocratique du président Ratsiraka. Une grève nationale a duré près de dix mois pendant l'été et l'automne de 1991 et au début de 1992. Les grèves générales se sont révélées particulièrement efficaces dans les secteurs des transports, des banques et de la fonction publique et ont pratiquement paralysé le pays en interrompant la plupart des activités économiques et gouvernementales jusqu'à l'installation du gouvernement de transition vers la fin de novembre 1992. Plusieurs partis de l'opposition ont participé aux élections démocratiques officielles, tenues en novembre 1992; trois sont passés aux élections de deuxième tour en janvier 1993. Le vote en faveur d'une nouvelle république a été accompagné d'un débat politique sur les avantages relatifs d'un système fédéraliste par rapport à ceux d'un gouvernement d'état constitutionnel. A la fin de janvier 1993, avec l'élection du président Zafy comme successeur du président Ratsiraka, ce débat a été résolu, les constitutionnels ayant remporté la majorité. Les bases de la Troisième République étaient en place. Ces événements ont exercé des incidences considérables sur la mise en œuvre du PAE (voir l'Annexe A).

Ceux qui ont élaboré le PE-1 ne pouvaient certainement pas prévoir les changements politiques ultérieurs mais ils ont clairement reconnu l'interdépendance entre les sept éléments du PE-1. Les efforts pour exécuter le programme nécessiteraient une bonne capacité de coordination, ainsi que des institutions capables de s'attaquer aux problèmes techniques, politiques et administratifs de l'avenir. Le programme a été conçu de manière à encourager un cadre institutionnel innovateur et souple où les secteurs public et privé travailleraient ensemble et collaboreraient aussi avec une grande variété d'institutions étrangères (bailleurs de fonds internationaux et bilatéraux, universités et ONG), tout en assurant une coordination nationale efficace et une meilleure capacité nationale.

1. Fusion des mécanismes des secteurs public et privé

En commençant par les initiatives environnementales initiales de la Stratégie nationale de conservation et de développement au milieu des années quatre-vingt, Madagascar a établi plusieurs organismes du secteur public pour coordonner et superviser l'application des stratégies environnementales. Le premier organisme public créé à cet effet était une commission interministérielle ad hoc chargée de définir les prochaines étapes pour appliquer la stratégie. Le Comité technique permanent (CTP) a été constitué par la suite sous forme de secrétariat de la stratégie environnementale au sein de la Direction générale de la planification. Durant la phase analytique du PAE, la CAPAE a assumé la fonction technique fondamentale du GM.

Sous le mandat officiel de la Charte de l'environnement, le GM a transmis de la CAPAE à l'ONE les fonctions de coordination et de supervision pour la phase d'exécution du PAE. La Charte déclare que, "Essentiellement, son rôle consistera à guider les actions [d'exécution] et à les coordonner suivant les directives de la Charte nationale de

l'environnement. En outre, il contrôlera l'exécution exacte des opérations conformément aux procédures, aux termes de référence et aux objectifs stipulés par contrat" (GM, 1990).

Pour l'exécution du PAE, le GM a mis en place plusieurs mécanismes non gouvernementaux, conformément aux conditions énoncées dans le programme de crédit du PE-1. Il s'agit notamment des organismes suivants:

- **Association nationale pour la gestion des aires protégées (ANGAP):** Un petit organisme privé et semi-autonome chargé de superviser et de coordonner la gestion de certaines réserves et pareillement des projets de conservation et de développement intégrés (PCDI) dans les zones contiguës. Le conseil d'administration de l'ANGAP, composé de représentants des secteurs public et privé, supervise ses activités.
- **Association nationale d'actions environnementales (ANAE):** Un organisme non gouvernemental, petit et souple, l'ANAE est une fondation privée légalement constituée. Les membres de l'ANAE comprennent des ONG nationales et internationales, des groupes religieux, des représentants des entreprises privées et des consultants. L'ANAE se concentre sur la préparation et l'exécution de la protection des bassins versants, de la conservation des sols, du reboisement et d'autres activités de développement rural.
- **Comité d'orientation et de suivi (COS):** Composé de tous les bailleurs de fonds principaux et organismes d'exécution et ministères clés, le COS se réunit chaque année au mois de décembre pour examiner les politiques, le progrès des programmes, les problèmes et les interventions futures, y compris le financement. L'ONE est chargé de coordonner les réunions annuelles du COS.

Chaque élément du PE-1 a exigé un réseau d'exécution réunissant les activités de formulation de politique et de surveillance de la part des organismes du secteur public et l'exécution des activités sur le terrain de la part des agences des secteurs public et privé. Cette nouvelle délimitation entre l'Etat et le secteur privé a nécessité un réexamen approfondi de la part du GM; une partie de ce réexamen s'est reflétée dans la Charte, dont le texte évoque le besoin de procéder progressivement au désengagement de l'Etat de son obligation exclusive d'intervenir dans ce domaine. La direction de Madagascar, comme celle de nombreux autres gouvernements africains, a retenu le point de vue selon lequel presque toutes les interventions d'ordre socioéconomique incombent exclusivement à l'Etat (voir, par exemple, Rothchild et Chazan, 1988). Malgré un certain changement de perspective, de nombreux responsables sont restés attachés à cette ancienne conception des choses. La création de l'ANGAP, par exemple, a été vivement contestée par le Département des eaux et forêts (DEF), presque au point d'empêcher la signature de l'accord de crédit du PE-1.

La relation DEF-ANGAP illustre à la fois les avantages et les difficultés d'une collaboration efficace entre les secteurs public et privé. La création de l'ANGAP a été motivée par l'incapacité évidente du DEF de remplir avec efficacité son rôle en tant qu'organisme gouvernemental chargé de protéger et de gérer les ressources forestières et la

biodiversité de Madagascar. Les bailleurs de fonds ont exercé une pression sur le DEF pour qu'il accepte de déléguer la gestion de certains parcs et réserves à des opérateurs sur le terrain par l'intermédiaire de l'ANGAP.³ Dans la mesure où elle reçoit son mandat et son autorité par le biais du DEF, l'ANGAP remplit certaines fonctions du secteur public. Pourtant, son statut non gouvernemental lui donne un degré beaucoup plus important d'autonomie opérationnelle et de capacité de performance que celui normalement consenti à un organisme public du GM. Par exemple, l'ANGAP a le droit d'engager et de licencier son personnel sans se conformer aux règlements de la fonction publique du GM. Cette souplesse a eu pour effet de procurer à l'ANGAP: a) un personnel motivé et de haute qualité pour sa propre organisation interne; et b) par le biais de ses contrats de gestion, un complément de personnel pour exécuter les activités de GRN sur le terrain. Outre son rôle en supervisant les parcs et les réserves, l'ANGAP possède une Unité de gestion des subventions (UGS) qui apporte un financement à des ONG qui travaillent avec les communautés à proximité des aires protégées (voir Gaylord et al., 1993). Elle est actuellement en train de doter en personnel une Unité de planification de la biodiversité, qui aidera à formuler des plans stratégiques pour suivre la biodiversité exceptionnelle de Madagascar.

Cependant, il existe une tension considérable entre le DEF et l'ANGAP pour plusieurs raisons. Du point de vue du DEF, l'existence même de l'ANGAP est comme une critique défavorable de sa propre performance. Les ressources disponibles à l'ANGAP et à son personnel provoquent une réaction de jalousie de la part des employés du DEF. Celui-ci cite souvent l'insuffisance des salaires et le manque de moyens de transport comme causes fondamentales de son incapacité de gérer les zones protégées, de recruter des agents qualifiés et d'orienter convenablement les politiques. Le haut degré de soutien et d'attention accordé à l'ANGAP (particulièrement par l'intermédiaire du projet SAVEM de l'USAID) et la diminution progressive des ressources du GM disponibles au DEF ont pour effet de démoraliser le DEF.

La question de la disposition du DEF à déléguer une certaine autorité à l'ANGAP constitue une autre source de tension (Gaylord et al., 1993). Le DEF a essayé, plus ou moins avec succès, de retenir un certain niveau de contrôle sur l'ANGAP et ses activités sur le terrain, notamment par le biais des décisions relatives au personnel. Le DEF nomme les directeurs de parc national, même dans les cas où l'ANGAP a signé un contrat pour déléguer la gestion à un opérateur sur le terrain. La majorité des hauts responsables de l'ANGAP ont été détachés du DEF. Les employés de l'ANGAP ne reçoivent pas leur salaire du DEF mais ils peuvent garder une certaine loyauté professionnelle et embrasser une méthode d'approche excessivement circonspecte à la résolution des problèmes de manière à ne pas risquer leur réintégration future dans le DEF dès l'expiration du financement de l'ANGAP. Sous tous les rapports, l'ANGAP a enregistré une très bonne performance dans des circonstances difficiles, malgré les problèmes qui caractérisent sa relation avec le DEF. Néanmoins, d'après certains observateurs, les liens avec le DEF ont entravé l'aptitude de l'ANGAP à faire encore mieux.

La collaboration publique-privée relative à l'exécution du PAE s'est révélée quelque peu moins problématique dans le cas de l'ANAE, en partie du fait que l'ANAE est restée relativement autonome. A l'appui du volet 2 du PE-1, l'ANAE assure l'exécution des petits projets de protection des bassins versants et de conservation des sols par l'intermédiaire d'un

réseau d'opérateurs sur le terrain, publics et privés. Le mandat de l'ANAE repose sur la Charte, elle n'est que nominale attachée au Ministère de l'agriculture et elle reçoit son financement de plusieurs bailleurs de fonds (voir le Tableau 1). En travaillant étroitement avec des groupes communautaires et des ONG locales, l'ANAE a concentré la majorité de ses miniprojets jusqu'à présent sur le plateau d'Antananarivo. Quelques bailleurs de fonds estiment que l'ANAE devrait réorienter ses efforts vers les zones périphériques des parcs nationaux. En aidant des projets communautaires dans les zones tampons qui entourent ces parcs, il serait possible d'améliorer l'impact global du PAE, selon des sources à la Banque mondiale. Le personnel de l'ANAE considère que ses relations avec les groupes locaux, où le point de départ d'un projet est basé sur les besoins ressentis par la communauté, subiraient des conséquences négatives s'il devait recommander des projets dans un village donné simplement à cause de la proximité d'une aire protégée.⁴

Certaines activités techniques relativement distinctes prévues aux termes du PE-1 (volets 3, 4 et 6) ont été attribuées à plusieurs organismes spécialisés du secteur public. Deux institutions de ce secteur, l'Institut national de la cartographie (FTM) et la Direction des domaines et de la réforme agraire (DDRA), assurent la cartographie et l'établissement progressif d'un système d'information géographique. Le FTM assure l'exécution de toutes les activités relatives à la cartographie, à la télédétection et aux systèmes d'information géographiques. Cet institut, attaché au Ministère des travaux publics, est chargé de cartographier et d'inventorier les ressources naturelles et biologiques de l'île. Autrefois considéré comme le meilleur service de cartographie de l'Afrique, sa base de données est aujourd'hui démodée après des dizaines d'années d'inattention. A présent, il fait l'objet d'une initiative conjointe de la Banque mondiale et du gouvernement français destinée à renforcer ses capacités professionnelles et à mettre à jour ses données cartographiques.

Le rôle de la DDRA dans le PAE consiste à clarifier les limites des aires protégées et à améliorer la sécurité de jouissance en établissant des droits reconnus sur les terres dans les zones prioritaires du PE-1. Le personnel de la DDRA effectue des enquêtes cadastrales et établit les droits sur les parcelles pilotes. Attachée au Ministère de l'agriculture, la DDRA reçoit un financement de la Banque mondiale, du gouvernement français et de la CEE pour faire un cadastre national. Ses responsabilités relatives à l'enregistrement et au transfert des terres l'ont également fait participer au débat sur la réforme agraire, la révision du régime foncier et les problèmes associés aux droits d'usage dans les vastes zones d'accès libre du domaine public. Trois unités de recherche du secteur public ont aussi un rôle à jouer dans l'exécution du PE-1: le Centre national de recherche pour le développement rural (FOFIFA) pour ce qui est de la conservation des sols et de la gestion des forêts naturelles; le Centre national de recherche océanographique (CNRO) en ce qui concerne la recherche côtière et marine; et, enfin, le Centre national de recherche environnementale (CNRE) pour la recherche terrestre non assurée par FOFIFA.

La Charte et le PE-1 attribuent au secteur privé un rôle important dans l'exécution du PAE sur le terrain. Ceux qui participent comprennent non seulement les ONG mais aussi des entreprises à but lucratif mais la plupart des activités du PAE au niveau du terrain ont été effectuées jusqu'ici par l'intermédiaire des ONG (voir Christopherson et al., sans date). Dans ce cas, le lien entre les agents d'exécution est d'ordre contractuel. L'ANGAP accorde des

contrats pour gérer les parcs nationaux et l'ANAE travaille avec les ONG et les communautés locales pour exécuter les initiatives de conservation des sols et de développement. Un projet séparé, financé par l'USAID, apporte un appui à la création de nouveaux liens entre les ONG elles-mêmes en vue de les aider à renforcer leurs capacités d'exécution. Un groupe "parapluie" de 34 ONG urbaines et rurales participant aux activités de développement et de protection de l'environnement a été créé sous le nom de Conseil malgache des organisations non gouvernementales pour le développement et l'environnement (COMODE). Le COMODE constitue un mécanisme pour coordonner les actions, pour échanger des renseignements et pour conduire des activités de groupe entre les ONG, représente ses membres d'une façon unifiée pour ce qui est des questions d'intérêt mutuel et fournit des services de formation sur la conception des projets, la rédaction des propositions et d'autres thèmes à l'intention de ses membres (Brandstetter et Karch, 1992). Cet appui pourrait mettre les membres du COMODE en bonne position pour jouer un rôle plus actif dans le PAE dans l'avenir; jusqu'à présent, ceux-ci ont peu participé à l'exécution du PAE. Tous ces groupes du secteur privé présentent la possibilité de rapprocher le PAE d'un plus grand nombre d'utilisateurs de ressources dans les zones rurales et pareillement de promouvoir le développement du secteur des ONG comme intermédiaire important entre les secteurs public et privé (voir Carroll, 1992).

Le secteur privé a également été utilisé, mais à un degré moindre, pour compléter les capacités analytiques des organismes d'exécution du PAE dans les domaines où ils sont techniquement faibles. Par exemple, l'ONE, avec son effectif relativement petit, ne possède pas la capacité interne requise pour effectuer des analyses approfondies sur tous les thèmes pertinents au PAE. En cas pareil, il accorde un contrat pour une étude spécifique afin de réunir les renseignements voulus sur les politiques et les procédures. Jusqu'à présent, l'ONE a travaillé avec plus de trois entreprises malgaches pour effectuer des analyses de gestion/formation, pour élaborer des procédures d'évaluation environnementale et pour conduire des exercices de planification stratégique.

2. La recherche d'une coordination efficace

Les planificateurs du PE-1 auprès de la Banque mondiale ont reconnu que ce programme comporte des risques élevés en raison des responsabilités de coordination:

C'est le premier effort cohérent à Madagascar pour s'attaquer aux problèmes environnementaux et, inévitablement, il existe plusieurs variables inconnues d'ordre institutionnel, technique et sociologique. Il s'imposera de créer un certain nombre d'institutions nouvelles, de promulguer de nouvelles lois, d'identifier des personnes qui possèdent des compétences rares et, ce qui est le plus important, de toucher le coeur et l'esprit de la population. Le programme a été conçu sur la base de certaines suppositions positives mais incorpore plusieurs sauvegardes. La stratégie de mise en oeuvre prévoit un cadre institutionnel souple pour atteindre un équilibre entre l'initiative responsable et la coordination; un rythme d'exécution progressif avec des évaluations régulières et une bonne quantité d'information en retour pour faciliter le suivi et l'évaluation; et un contexte politique favorable... Le risque peut-être le plus

important réside dans le fait que la portée, la complexité et l'interdépendance des actions rendront difficile la gestion efficace (Banque mondiale, 1990a: 54).

Le PE-1 a donc tenté d'atteindre un équilibre entre l'autonomie opérationnelle et l'action coordonnée à l'aide de plusieurs mécanismes spécifiques. L'un des mécanismes a consisté à utiliser des contrats entre les unités centrales (ANGAP et ANAE) et les opérateurs sur le terrain. L'idée était que les relations établies par contrat entre diverses agences permettraient d'atteindre les résultats suivants: a) évaluation périodique au moment de l'adjudication des contrats afin d'assurer la compatibilité avec les objectifs du programme; b) information en retour sur les progrès enregistrés à des points spécifiques à mi-parcours de l'exécution des contrats; et c) évaluation à la fin du contrat en vue d'apporter au besoin des ajustements au programme. En outre, le mécanisme des contrats ajouterait une sauvegarde de responsabilisation de la performance, les résultats escomptés et le calendrier étant précisés à l'avance.

Dans la pratique, ce mécanisme de coordination a rencontré certaines difficultés, en bonne partie à cause d'une divergence d'opinions concernant le niveau approprié de surveillance des contractants par l'ANGAP et l'ANAE (voir Gaylord et al., 1993). Dans le cas de l'ANGAP, les opérateurs sur le terrain ont estimé que le personnel de l'ANGAP utilisait le besoin de coordination comme prétexte pour s'ingérer d'une manière peu appropriée dans la gestion interne de leurs opérations, réduisant en conséquence leur niveau d'autonomie et de souplesse, qui était en principe l'avantage principal du système de contrats à l'origine. La direction de l'ANGAP a répondu à cet argument qu'une "main ferme" était nécessaire à cause des faiblesses au niveau de la gestion des contractants et du danger que les activités du PE-1 pouvaient s'égarer. Le conflit entre ces deux points de vue n'a toujours pas été résolu (voir la Partie IV pour une discussion plus approfondie).

Un autre mécanisme utilisé par le PE-1 pour assurer la coordination était de créer des liens entrecroisés et chevauchants par l'intermédiaire de divers comités interagences et conseils d'administration. La structure du PAE comporte trois comités interagences: le comité de coordination interministériel de la PNE, le comité scientifique (CS) et le COS, qui fait participer les bailleurs de fonds internationaux. En plus, l'ONE, l'ANGAP et l'ANAE possèdent un comité de surveillance administrative ou un conseil d'administration. L'ONE, par exemple, peut avoir un représentant sur les conseils de l'ANGAP et de l'ANAE et participer à l'examen des plans de travail annuels du FTM, du CNRE, du CNRO et de la DDRA. En plus, chacun des PCDI de l'ANGAP et des miniprojets de l'ANAE possède un comité d'orientation des projets.

Plusieurs problèmes se sont posés concernant cette structure de liaison. Premièrement, citons la grande quantité de temps et d'énergie consacrée à toutes ces réunions. Plusieurs membres du personnel des organismes d'exécution du PAE ont participé à de tels comités et conseils. Les groupes composés de ministres se sont rarement réunis ou ne se sont jamais réunis à cause des contraintes pesant sur l'emploi du temps des hauts responsables du GM et de la difficulté de réunir tous les membres en un seul endroit et en un seul temps. Les ministres qui n'ont pas pu assister aux réunions ont envoyé des représentants sans pour autant les investir de l'autorité nécessaire pour prendre des décisions. Souvent, ils ont envoyé une

personne différente à chaque réunion, d'où l'impossibilité d'assurer la continuité des séances. Au niveau des techniciens, une situation similaire s'est produite. Chacun a envoyé un remplaçant de dernière heure ou a essayé d'assister à autant de réunions que possible et, par conséquent, n'a jamais été bien préparé.

Deuxièmement, dans la mesure où les assistants représentaient souvent une autre personne au nom de qui ils n'avaient pas le droit de prendre la parole et/ou assistaient à leur toute première réunion et/ou étaient mal renseignés, les réunions de ces structures centrales n'ont conduit que rarement à la résolution d'un problème ou à la prise d'une décision susceptible de faciliter la résolution du problème. Elles ont plutôt eu tendance à engendrer de la confusion, de la frustration et des conflits et donc à exercer un impact négatif sur les interactions ordinaires entre les différents participants à la mise en oeuvre du PAE.

Troisièmement, l'absence d'une bonne compréhension du rôle de chaque acteur dans la coordination du PAE a créé une situation où les individus travaillaient en quelque sorte les uns contre les autres, en cherchant souvent à avancer les intérêts de leur agence individuelle aux dépens des progrès généraux à tous les niveaux du PAE. Cette dynamique est encore plus compliquée à cause de la conception malgache de la coordination elle-même. Sur la base de la signification linguistique de ce mot en français et compte tenu de l'expérience malgache relative au système administratif de type français du GM, la coordination signifie en réalité le contrôle hiérarchique. Ainsi, si une agence d'exécution a voulu coordonner ses activités avec celles d'une autre, c'était comme si la première cédait son autorité et se subordonnait à l'autre. Etant donné que tous les documents du PAE parlent très souvent de la coordination sans faire trop attention à sa signification opérationnelle, il s'est produit un débat interminable sur les limites des compétences respectives. La synergie voulue qui devait découler des efforts combinés de tous les groupes concernés et favoriser les objectifs mutuels du PAE s'est évaporée sous la chaleur de la politique bureaucratique avec sa notion d'un gagnant et d'un perdant.

Un autre mécanisme de coordination prévu dans le PE-1 a reposé sur l'élaboration de systèmes d'information interagences. En ce qui concerne le FTM, son rôle principal dans le PAE était justement d'élaborer des systèmes d'information. Cependant, dans le cadre des activités de renforcement institutionnel, chacun des organismes d'exécution du PAE devait aussi établir des systèmes d'information pour suivre les progrès en fonction de divers types d'indicateur, alors que l'ONE devait assumer le rôle de centre d'information et d'échange de renseignements. Une bonne partie des données recherchées devaient provenir de sources externes à une seule agence et l'idée était donc que le fait de partager des renseignements, rassemblés en fonction de certains indicateurs mutuellement acceptés, servirait à faciliter l'action coordonnée. Jusqu'à présent, la plupart de ces systèmes d'information demeurent à l'état embryonnaire. Il s'est produit un dialogue sur le choix des indicateurs, le niveau de détail à relever, le risque d'imposer un fardeau trop lourd de rassemblement de données sur le terrain et la possibilité d'un excès d'information au centre. Il s'est révélé difficile de parvenir un accord sur ces questions d'information du fait qu'elles se rapprochent des thèmes d'autonomie, d'autorité, de responsabilité et de hiérarchie sur lesquels repose le réseau d'exécution du PAE. La recherche d'une coordination efficace entre les différents organismes d'exécution participant au PAE continue à présent.

3. L'expérience de l'Office national de l'environnement

L'ONE⁵ se situe carrément au centre du PAE de Madagascar. Tel que conçu dans la Charte et le PE-1, l'ONE devait constituer une unité petite mais puissante, avec un personnel composé de techniciens de haut niveau, dont le mandat consistait à diriger, à orchestrer et à suivre le PAE. Le décret qui a institué l'office (n°90-666) a énuméré une liste ambitieuse de responsabilités. Le PE-1 n'a fait qu'élargir les responsabilités de l'ONE en lui attribuant la tâche d'exécuter le volet 7 et de surveiller l'exécution des six autres volets (voir le Tableau 1). A l'origine, l'ONE a été chargé des activités suivantes: conception et application des procédures d'évaluation environnementale; formation, éducation et sensibilisation environnementales; formulation et suivi de la politique environnementale; gestion et établissement des rapports pour le GM sur les progrès et la situation financière du PE-1; et coordination de l'effort global du PAE. Pour exécuter ces tâches, l'ONE devait en plus élaborer et appliquer un système d'information interagences et coordonner l'ensemble de l'assistance apportée par les bailleurs de fonds dans le cadre du PAE.

Initialement, l'ONE était placé sous les auspices du Ministère de l'économie et du plan. Dans la mesure où le MEP est l'un des ministères les plus influents à Madagascar, cette relation devait donner à l'ONE le prestige politique nécessaire pour influencer les décisions sur la politique environnementale et l'exécution du PAE et aussi pour assurer que tous les intéressés s'y conforment. En plus, l'ONE devait jouir d'un appui politique de haut niveau apporté par le Comité national de coordination des activités de développement et de conservation, ainsi que du soutien opérationnel du COS.

Peu après sa création, cependant, l'ONE a subi une série de traverses débilantes. Sur le plan interne, l'office a souffert de la tension personnelle entre le directeur général de l'ONE et son directeur adjoint. En 1991, ce conflit s'est aggravé au point où il n'était plus possible de travailler ensemble. Les deux directeurs ont éventuellement laissé leurs postes à l'ONE. Après avoir rigoureusement cherché un successeur, le GM a choisi et approuvé un nouveau directeur général à la fin de 1992.

Ce conflit entre les hauts responsables a effectivement bloqué la création de l'esprit d'équipe et du consensus professionnel dont la nouvelle unité avait besoin pour commencer à s'attaquer à ses nombreuses responsabilités. Cette dynamique interne négative s'est également répercutée sur les impressions de l'ONE de la part des bailleurs de fonds et des organisations de collaboration malgaches, qui ont considéré l'ONE comme étant embrouillé dans ses préoccupations personnelles aux dépens de la gestion du PE-1 et du PAE.

Cette tension interne s'est accompagnée de difficultés externes qui ont également pesé sur l'ONE. En 1991, son affiliation organisationnelle a été transférée du MEP au Ministère d'Etat de l'agriculture et du développement rural (MADR). Aux yeux des observateurs malgaches et des bailleurs de fonds, ce changement a constitué une rétrogradation bureaucratique et a suggéré la possibilité d'une réduction de l'engagement du GM envers le PAE. Plus tard dans la même année, la convulsion politique qui a accompagné la transition gouvernementale de Madagascar a provoqué une interruption presque complète des activités de tous les organismes publics sur une période de huit mois. L'ONE a continué à fonctionner

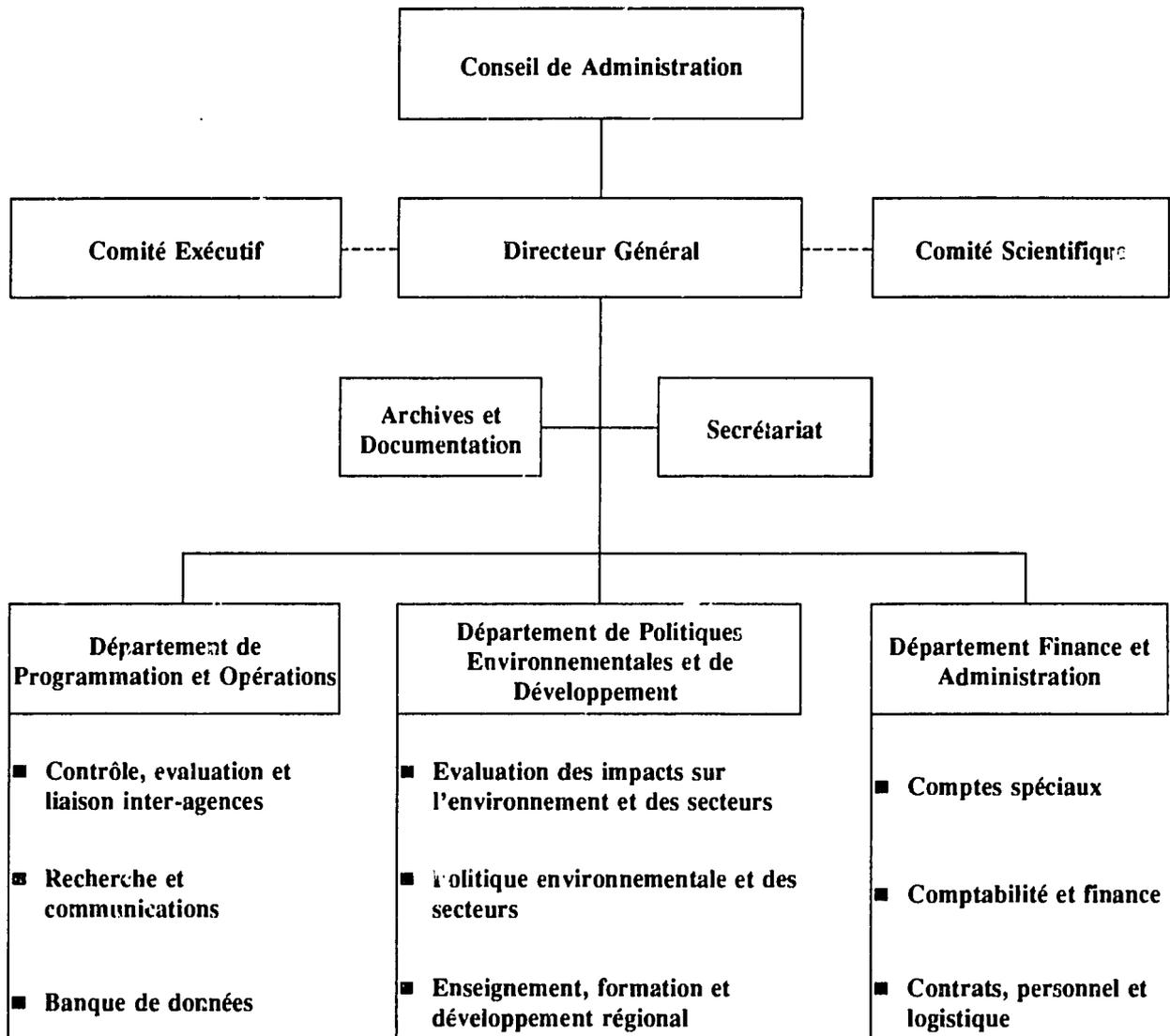
mais la grève a eu pour effet de retarder les décisions sur la régularisation de la situation professionnelle des employés de l'ONE, qui travaillaient sous contrat de mois en mois sans sécurité professionnelle ni calendrier de rémunération approuvé. La grève a également entravé l'aptitude de l'ONE à établir des relations de travail avec d'autres ministères et organismes chargés d'exécuter divers volets du PE-1, ce qui a posé des obstacles insurmontables à la coordination et à la collaboration requises par la structure d'exécution du PAE pour fonctionner avec efficacité (voir l'Annexe A).

Dans la mesure où l'ONE était apparemment incapable d'établir les bases internes d'une opération efficace et que sa crédibilité auprès des autres organismes d'exécution du PAE disparaissait peu à peu, les bailleurs de fonds se sont souciés de plus en plus de l'exécution du PE-1. Du fait que les faiblesses internes de l'ONE figuraient parmi les symptômes les plus visibles des problèmes de mise en oeuvre, les bailleurs de fonds se sont penchés en particulier sur la gestion interne de l'office. De nombreuses missions de supervision et équipes de réflexion ont examiné l'ONE minutieusement et formulé des recommandations. Le fil commun reliant les solutions proposées était de réviser l'organigramme. La définition de ce schéma a fini par symboliser en quelque sorte l'un des principaux problèmes se posant à l'ONE: comment clarifier son mandat institutionnel et élaborer un plan organisationnel pour le remplir. Sur une période de deux ans, l'ONE, avec le concours des bureaux d'études locaux et des experts techniques expatriés, a produit quatre organigrammes différents.⁶ La Figure 1 indique l'organigramme de l'ONE proposé à l'époque de la présente étude.

En même temps qu'on analysait les problèmes de gestion interne de l'ONE, certains événements se produisant dans le contexte institutionnel de l'office ont ajouté une nouvelle incertitude relative à la mise en oeuvre du PAE. En septembre 1992, le MADR, c'est-à-dire le ministère de tutelle de l'ONE, a annoncé la création d'un Commissariat environnemental, chargé de superviser la mise en oeuvre des politiques environnementales et les opérations de l'ONE (Décret n°92-812). Cette annonce a surpris l'ONE et pareillement les bailleurs de fonds, qui se sont inquiétés des conséquences juridiques et politiques du nouveau commissariat. A Madagascar, il faut une nouvelle loi pour changer une loi existante et de nombreux observateurs ont pensé que la Charte, qui ne mentionne nulle part la formation d'un tel organisme, n'autorise pas sa création.

Après trois mois de réunions et d'études sur la législation du PAE, le GM a clarifié sa position en indiquant que le rôle et les responsabilités du Commissariat environnemental seraient compatibles avec les accords de financement signés par les bailleurs de fonds dans le cadre du PE-1. Il a été convenu que le chef du Commissariat présiderait le COS. Certains ont interprété la création du Commissariat comme la réalisation de la base institutionnelle prévue dans la Charte. D'autres, cependant, l'ont interprétée comme une indication d'un manque d'engagement de la part du GM envers l'ONE et un autre exemple de la primauté des préoccupations politiques sur les considérations techniques (Furst, 1993). Le langage du décret établissant le Commissariat n'a pas aidé à résoudre ces différentes interprétations, en restant vague pour ce qui est des responsabilités et de l'autorité du Commissariat par rapport à l'ONE.

Figure 1. Organigramme de ONE (avril 1993)



Ces événements n'ont fait qu'aggraver la confusion relative aux rôles et aux relations interorganisationnels de la mise en oeuvre du PAE et ont mis en question encore une fois la crédibilité et la viabilité de l'ONE. Le GM et les bailleurs de fonds ont reconnu que la gamme de responsabilités attribuée à l'ONE était trop large pour une petite unité nouvellement constituée. Ainsi, les discussions récentes et actuelles portent sur la meilleure manière de réduire le mandat de l'ONE à un ensemble de tâches faisables sans sacrifier la fonction de coordination nécessaire pour orchestrer les éléments entrelacés du PE-1.

Certains des problèmes de l'ONE ont été résolus, par exemple les questions de personnel et de salaire (voir ONE, 1992e). L'office a commencé à engager un complément de personnel au printemps de 1993. Les questions de personnel se rapportent directement au débat sur les capacités réelles de l'ONE. L'expérience technique et professionnelle du personnel actuel varie considérablement. Le directeur général possède un grand réseau de contacts dans les secteurs public et privé qui, en principe, pourrait contribuer aux objectifs du PE-1. Cependant, d'une manière générale, il n'est pas considéré comme un dirigeant fort et directement engagé. Certains autres employés sont à l'ONE depuis ses débuts et jouent un rôle critique dans les opérations internes de l'organisation. Leur mémoire institutionnelle sert à faciliter le fonctionnement journalier de l'ONE et à assurer une certaine cohérence et stabilité durant une période de turbulence. Les nouveaux employés rempliront des postes clés en matière de suivi et d'évaluation. Leur aptitude à surmonter les problèmes de ce contexte bureaucratique fluide et amorphe sera particulièrement importante en aidant l'ONE à enregistrer des progrès.

Sous le nouveau gouvernement de la Troisième République, l'ONE demeure rattaché au MADR, qui comprend désormais le DEF aussi. Le nouveau premier ministre a réduit le nombre de ministères, qui s'est élevé à 36 pendant la période de transition à cause des efforts pour apaiser les nombreux partis politiques, pour mobiliser un soutien général et pour promouvoir la nécessité d'un changement politique. Le premier ministre s'est également prononcé pour la création d'une commission interministérielle ad hoc qui serait chargée d'examiner la politique et la législation environnementales. L'ONE pourrait être rattaché éventuellement à cette commission en lui servant de secrétariat. A présent, cependant, le MADR préfère retenir l'ONE sous sa tutelle. Certains observateurs trouvent irrésistible l'argument selon lequel l'ONE devrait être rattaché à un organisme qui exerce des fonctions supraministérielles. Cette question sera probablement soulevée par les bailleurs de fonds à une date ultérieure lorsque le premier ministre aura eu davantage de temps pour établir des relations de travail avec la nouvelle configuration de ministères.

E. Situation actuelle du Plan d'action environnemental de Madagascar

Comme un représentant de la Banque mondiale l'a remarqué, en demeurant bien au-dessous de la réalité, "la conception du PAE a été relativement facile mais sa mise en oeuvre est beaucoup plus difficile". Le PE-1 a prévu la nécessité de s'ajuster à des événements externes et de rester souple afin de pouvoir s'adapter aux circonstances changeantes, comme l'indique la citation ci-dessus tirée du document d'évaluation du programme. Pourtant, les événements qui se sont produits à Madagascar au cours des années récentes ont exigé un degré de souplesse et d'adaptation bien au-delà de la norme. Les pays pauvres comme

Madagascar et d'autres pays sur le continent africain ont de la difficulté à appliquer des réformes de politique dans les meilleures circonstances. Par conséquent, l'optique du PAE de Madagascar ne devrait pas se concentrer exclusivement sur l'écart entre les objectifs attendus et la situation actuelle mais tenir compte aussi des résultats obtenus dans un climat opérationnel se caractérisant par un haut degré d'instabilité et de bouleversement.

Ce n'est guère surprenant que les organismes d'exécution qui se sont retrouvés dans la meilleure situation sont ceux qui étaient en quelque sorte protégés contre la convulsion politique en raison de leur statut légal et dont les flux de ressources n'ont pas été interrompus. Cette catégorie comprend les ONG: l'ANGAP et l'ANAE au centre, ainsi que leurs opérateurs sur le terrain au niveau local. Leur statut légal en tant qu'organisme privé a signifié qu'ils étaient libres de poursuivre leurs programmes indépendamment de ce qui se passait au niveau des ministères de développement du GM. Leur financement provenait des bailleurs de fonds et, pour la plupart, n'était pas soumis à des conditions. La présence permanente dans le pays de deux de leurs principaux bailleurs de fonds, l'USAID et la Coopération suisse, a également contribué à protéger ces groupes contre toute forme d'ingérence. Le personnel américain et suisse s'est révélé très efficace en remplissant un rôle de tampon et de groupe de pression en faveur de l'ANGAP et de l'ANAE et des volets du PE-1 qui dépendent d'eux.

En revanche, les organismes d'exécution du PAE qui appartenaient au secteur public et dont le financement dépendait des ressources budgétaires nationales ou des conditions spécifiques imposées au GM par les bailleurs de fonds mais sur lesquelles ils exerçaient très peu de contrôle ont enregistré moins de progrès relatif à la mise en oeuvre du PAE. La grève prolongée du secteur public a eu un impact particulièrement débilisant en ce qui concerne le renforcement des capacités du GM, qui est un aspect du PE-1 d'une importance primordiale pour le démarrage du PAE. Les organismes ayant subi des incidences défavorables ont compris le DEF, le FTM, la DDRA et les divers centres de recherche scientifique (CNRO, CNRE et FOFIFA), dont les activités normales ont essentiellement cessé. Paradoxalement, les incidences sur l'ONE ont été moins sérieuses du fait que son statut dans le secteur public n'était pas encore tout à fait réglé. Depuis la fin de la grève, la majeure partie de 1992 et de 1993 s'est caractérisée par un comportement bureaucratique plutôt timide. Compte tenu du grand nombre de nouveaux acteurs et de la nouvelle configuration ministérielle, en plus de l'incertitude générale quant à ce qui allait se passer après l'élection du nouveau gouvernement au mois de juin, peu de responsables du PE-1 au niveau du secteur public ont fait preuve d'une disposition et/ou d'une aptitude à faire avancer leurs programmes pour rattraper le "temps perdu".

En outre, à la différence des ONG, ces responsables du secteur public n'ont pas vraiment ressenti les avantages de la présence dans le pays de bailleurs de fonds jouant essentiellement un rôle de tampon et de groupe de pression. Pendant la phase de conception du PE-1, le représentant résident de la Banque mondiale a vivement soutenu le PAE. Le directeur du PE-1 au niveau de la Banque est basé à Washington, cependant, et ne se rend dans le pays que deux ou trois fois par an. Le représentant résident actuel se concentre en premier lieu sur la restructuration économique qui préoccupe la Banque et le GM et, jusqu'ici, ne s'est pas penché sur le PE-1. En plus, le SBM, une autre source éventuelle d'appui et de

pression des bailleurs de fonds en faveur du PAE, est également basé à Washington et ne peut être à Madagascar que par intermittence. Par une combinaison d'intention et de défaut, l'USAID/Madagascar est devenue le principal interlocuteur du GM dans le pays en ce qui concerne le PAE. Sur le plan des changements de politique, une bonne partie des progrès réalisés au cours de cette période est directement liée au dialogue engagé par l'USAID et à la pression exercée par son personnel à l'appui du portefeuille d'aide projet et hors-projet de la Mission. Par exemple, le GM a produit un projet de loi sur la politique et les procédures d'évaluation des incidences sur l'environnement (Mise en compatibilité des investissements avec l'environnement ou MECIE), dont l'ONE sera chargé de la finalisation et de la mise en oeuvre.⁷

Malgré les retards et les déceptions du PAE à une époque de grande convulsion sociopolitique à Madagascar, bon nombre des changements actuels, s'ils continuent, contribueront au PAE et à ses objectifs politiques. Un gouvernement plus ouvert et plus participatif sera en mesure de faciliter un dialogue malgache plus étendu sur les questions environnementales et notamment sur l'interaction entre la conservation et le développement. Une plus grande participation servira aussi à responsabiliser les agences publiques de protection de l'environnement envers les groupes intéressés. La décentralisation contribuera à améliorer la qualité et l'équité des capacités de prestation des services et, en combinaison avec la formation de revenu au niveau local, à promouvoir une meilleure durabilité des services.⁸

Dans ces circonstances, le fait que le GM a rempli les termes et les conditions du PE-1, bien qu'en retard et parfois en partie seulement, peut être considéré comme une indication positive que le gouvernement envisage de respecter son engagement envers le PAE. Au sein du GM et pareillement au niveau de ses partenaires du secteur privé il existe un noyau de Malgaches qui se sont engagés au PAE. Le succès du PAE dépendra en fin de compte de ce noyau de personnes et de leur aptitude à créer un plus grand consensus national en faveur des réformes de la politique environnementale. Le PAE a été conçu pour un horizon de 15 à 20 ans; pour ce qui est de la mise en oeuvre d'une nouvelle politique, Madagascar n'a pris que les premiers pas vers cet horizon. Il est encore trop tôt pour déclarer la victoire ou la défaite.

III. ANALYSE DE L'EXPERIENCE DE MADAGASCAR RELATIVE A LA MISE EN OEUVRE DU PLAN D'ACTION ENVIRONNEMENTAL

Ce cadre analytique identifie six caractéristiques associées au succès des efforts de mise en oeuvre. Notre méthode d'approche consiste à examiner dans quelle mesure le cas du PAE de Madagascar semble remplir ou ne pas remplir ces conditions. Cette partie présente notre évaluation.

A. Précision et cohérence des objectifs

La politique contient des objectifs clairs et cohérents ou des critères pour résoudre les conflits éventuels entre les objectifs.

Comme plusieurs observateurs l'ont remarqué, le cadre politique du PAE, tel qu'il est exprimé dans la Charte de l'environnement, est général et relativement vague. L'objectif prééminent est la poursuite du développement durable. Le haut degré de généralité des déclarations de politique masque les incompatibilités et les conflits éventuels entre les objectifs politiques individuels. Dans la mesure où le PAE ne renferme pas une seule politique mais plutôt un ensemble ambitieux de politiques environnementales, la possibilité d'atteindre un bon niveau de clarté et de cohérence est limitée. Le cas de Madagascar illustre une situation de mise en oeuvre de politique extrêmement difficile ne serait-ce qu'en raison de la multiplicité et de la complexité des politiques entreprises dans le cadre du PAE.

La situation est compliquée par la confusion relative à la vraie nature opérationnelle du PAE. Le PAE représente-t-il une initiative plus importante que la somme de plusieurs projets et programmes des bailleurs de fonds dans le secteur environnemental? En principe, la justification du PAE repose en partie sur la notion d'assurer une meilleure cohérence entre les objectifs politiques des activités environnementales financées par les bailleurs de fonds. Les interviews avec les bailleurs de fonds malgaches et internationaux ont révélé que les distinctions entre les différents cadres sont devenues floues. La PNE (le cadre politique) suit dans une large mesure les principes et les méthodes énoncés dans le PAE et celui-ci représente en fin de compte le moyen d'assurer la mise en oeuvre de la PNE. Subséquemment, le PAE est divisé en trois programmes, intitulés les Programmes environnementaux, Phases 1, 2 et 3 (PE-1, de 1991 à 1995; PE-2, de 1996 à 2000; et PE-3, de 2001 à 2005). Les nombreux cadres créent souvent de la confusion dans la mesure où l'on n'est pas toujours sûr de l'identité de celui utilisé comme point de référence.

La possibilité de conflit entre les objectifs découle de deux sources. La première se situe au niveau des objectifs politiques plus spécifiques formulés dans le cadre du PAE, par exemple ceux auxquels s'attaquent les volets du PE-1: politique d'utilisation des terres, politique des incidences sur l'environnement, politique de la biodiversité et politique du tourisme. La deuxième repose sur le conflit entre les politiques de gestion de l'environnement et des ressources naturelles et les autres politiques sectorielles. Ce conflit se révèle dans la tension, souvent évoquée lors des interviews conduites par l'équipe, entre les objectifs de la conservation et ceux du développement.⁹

Compte tenu du haut degré de turbulence sociale et politique subi par Madagascar au cours des années récentes, il est peu réaliste de s'attendre à des critères de résolution de conflit dans le domaine de la politique environnementale. A cet égard, la situation à Madagascar ressemble à celle de plusieurs pays en développement sur le continent africain qui entretiennent un mouvement réformiste. Cette condition de la mise en oeuvre efficace des politiques ne risque pas d'être remplie dans un proche avenir du fait que les questions liées aux ressources touchent profondément aux problèmes économiques et sociaux les plus élémentaires. Cependant, même dans les pays industrialisés, le débat sur la valeur réelle des ressources naturelles en relation avec les besoins socioéconomiques est loin d'être résolu. Ainsi, l'existence d'un conflit entre les différentes perspectives politiques est un aspect plus ou moins permanent de la mise en oeuvre des politiques dans le secteur de l'environnement et des ressources naturelles et, dans le contexte de Madagascar, il convient de souligner que certains progrès ont été réalisés en dépit de ce conflit, par exemple les efforts concernant les critères de sélection des PCDI.

B. Incorporation de connaissances suffisantes en matière de cause et effet

La politique identifie correctement les principaux facteurs et liens engendrant et influençant les résultats de la politique, y compris la définition des groupes cibles et des incitations.

Comme l'expérience du PAE de Madagascar le montre clairement, la formulation du plan a suivi plusieurs années d'études et d'analyses concernant les problèmes environnementaux. L'impulsion d'une bonne partie des efforts analytiques antérieurs provient des soucis exprimés lors de la conférence de 1985 sur la protection de la biodiversité et la conservation des ressources. Les études ultérieures, cependant, ont examiné les liens avec l'agriculture et le développement durables. La Charte de l'environnement incorpore clairement les liens entre les politiques de conservation et de développement. Néanmoins, le PAE et les projets financés par les bailleurs de fonds dans le but d'atteindre ses objectifs accordent la priorité aux politiques de conservation des ressources naturelles, en accentuant les préoccupations "vertes" et les aires protégées. Ainsi, de certains points de vue, le cadre politique, tel qu'il est opérationnalisé par le biais des programmes des bailleurs de fonds, ne tient pas compte de la gamme complète de liens de cause et effet sur laquelle repose la GRN durable. Pourtant, à mesure qu'avance la mise en oeuvre du PAE, cette gamme de liens sera élargie de manière à relier les priorités "vertes" et "brunes", par exemple sous forme de la législation sur la prise en considération des incidences environnementales (MECIE), actuellement en voie de préparation.

Le PAE reconnaît qu'il importera de mieux comprendre plusieurs liens de cause et effet pertinents, y compris les dimensions techniques et socioéconomiques du plan. Celui-ci inclut des recherches environnementales dans plusieurs domaines, par exemple les écosystèmes terrestres, côtiers et marins. Il comprend aussi une expérimentation au niveau des PCDI, par l'intermédiaire de l'ANGAP et de l'ANAE, où les incitations favorisant la protection des ressources constituent une préoccupation clé. En plus, l'USAID, par exemple, finance actuellement une série de recherches sur le terrain concernant la GRN au niveau

communautaire et plus précisément la question des incitations et des groupes cibles des réformes politiques.

L'établissement des systèmes de suivi et d'évaluation au sein des différents organismes chargés de sa mise en oeuvre devrait fournir au PAE un mécanisme pour améliorer la compréhension des liens entre les actions des programmes et les résultats des politiques. Ainsi, à la longue, la mesure dans laquelle le PAE de Madagascar remplit cette condition de mise en oeuvre efficace des politiques devrait s'améliorer, pourvu que les renseignements rassemblés par les différents systèmes de suivi et d'évaluation soient incorporés dans la prise de décision.

C. Structures et procédures de mise en oeuvre appropriées

La mise en oeuvre de la politique est structurée de manière à maximiser la probabilité que les agents d'exécution et les groupes cibles s'y conforment. Il s'agit, entre autres, des éléments suivants: agences d'exécution capables et bien disposées, procédures opérationnelles favorables, ressources financières suffisantes et accès adéquat aux partisans de la politique.

Les documents consultés et les interviews ont confirmé que les contraintes s'opposant à cette condition de mise en oeuvre constituent une source de difficulté importante pesant sur la mise en oeuvre du PAE de Madagascar. Du côté positif, dans les cas où des progrès considérables ont été enregistrés (ANGAP et ANAE), les documents consultés et les personnes contactées ont cité le rôle clé que la satisfaction des éléments de cette condition a joué dans la réalisation des progrès. Ainsi, l'expérience de Madagascar relative à son PAE sert à corroborer la contribution des dispositions organisationnelles appropriées à l'obtention des résultats de la mise en oeuvre des politiques.

Les dispositions de mise en oeuvre du PAE reflètent le caractère ambitieux et complexe des objectifs politiques et des volets d'activités du plan, ainsi que des jugements concernant les points forts et faibles relatifs des acteurs gouvernementaux, bénévoles et privés. Le PAE réunit un réseau d'agences publiques, d'ONG et d'organismes du secteur privé et trace les grandes lignes de leur rôle respectif dans la mise en oeuvre du PAE. La principale responsabilité de mise en oeuvre a été attribuée à trois organisations nouvellement créées -- ONE, ANGAP et ANAE -- dont les capacités opérationnelles demeurent à l'état embryonnaire. Les deux dernières organisations sont semi-autonomes, alors que la première appartient au secteur public, ce qui a sensiblement entravé sa latitude opérationnelle. Mais la meilleure manière d'assurer la compatibilité avec l'objet du PAE n'est pas immédiatement évidente et, à ce titre, les efforts déployés n'ont que partiellement abouti. L'ONE est supposé assumer le rôle de "chef d'orchestre" mais il a rencontré une multiplicité d'obstacles: conflit et rotation des hauts responsables, postes vacants, changements de tutelle et de supervision bureaucratique et paralysie politique.

1. Structures de mise en oeuvre au niveau central

La conception du PAE repose dans une large mesure sur la coordination interagences au niveau central pour atteindre les objectifs de ses politiques et programmes. Cependant, les organismes d'exécution ne se sont pas penchés de manière approfondie sur la définition de la nature de cette coordination en des termes opérationnels. Par conséquent, il existe un degré considérable de confusion et de désaccord en ce qui concerne la signification de la coordination dans le contexte du PAE. La création du Commissariat environnemental, essentiellement pour des raisons politiques, n'a fait qu'embrouiller davantage la situation interorganisationnelle dans la mesure où elle a eu pour effet d'ajouter au réseau existant encore un autre organisme de coordination, bien que, jusqu'ici, le commissariat ne soit pas intervenu dans la mise en oeuvre du PAE. Le gouvernement et les bailleurs de fonds continuent à discuter de la portée des fonctions de coordination de l'ONE, en tenant compte des problèmes de crédibilité de cet office. L'efficacité de la coordination est également limitée par la faiblesse des incitations institutionnelles à poursuivre les objectifs conjoints plutôt que les priorités de chaque organisme individuel (voir la discussion plus approfondie à la Partie IV).

Le placement organisationnel de l'ONE constitue un dilemme important qui se répercute sur la structuration de la mise en oeuvre du PAE par les différents organismes d'exécution. Il existe un courant d'opinion en faveur d'une stratégie hiérarchique pour s'attaquer au mandat de l'ONE relatif à la coordination de la politique environnementale. Dans le secteur public fortement hiérarchique de Madagascar, le fait que l'ONE est rattaché au MADR au niveau d'une direction générale a pour effet de désavantager l'ONE, du moins pour ce qui est de la réalisation complète de ses fonctions de coordination. Pourtant, à elle seule, une tutelle de plus haut niveau ne servirait pas forcément à faciliter les relations interagences de l'ONE. Premièrement, dans la mesure où le secteur public, comme une bonne partie de la société malgache, est hautement personnalisé, l'identité de la personne qui occupe le poste supérieur est d'une importance considérable. Par exemple, la nomination d'une personne qui n'a pas beaucoup de pouvoir pour diriger le Commissariat environnemental a eu pour effet de rendre cet organisme essentiellement impuissant malgré son rang organisationnel. Les arguments pour rattacher l'ONE au cabinet du premier ministre (PM) se basent sur la supposition qu'un tel placement de haut niveau refléterait réellement une base de pouvoir, d'engagement et d'intérêt de la part du PM concernant le mandat et les activités de l'ONE (voir, par exemple, Furst, 1993). Mais, à moins de profiter réellement de l'influence explicite et implicite associée à un appui de haut niveau, le fait d'être nominalement rattaché au cabinet du PM n'aiderait pas l'ONE à exécuter son mandat intersectoriel.

Deuxièmement, pour commander l'attention à ce niveau, l'ONE aura besoin d'un degré de crédibilité dont il ne jouit pas à présent ou, autrement dit, d'un personnel supérieur expérimenté qui est en mesure de servir d'interlocuteur sur les questions environnementales aux plus hauts niveaux du gouvernement, ainsi que d'une capacité de performance confirmée. Certains membres individuels de son personnel possèdent effectivement une réputation de crédibilité mais l'ONE est une unité encore trop nouvelle pour avoir acquis une telle réputation à son propre compte. Si son placement le met dans une situation très visible, il y

aura un risque de ne pas obtenir tous les résultats escomptés et d'exercer ainsi des répercussions négatives sur le PAE.

Une autre approche (ou peut-être une approche complémentaire) serait d'adopter une stratégie plutôt horizontale. Il s'agirait, par exemple, a) d'encourager la création d'unités de coordination (cellules d'appui/concertation) au sein des ministères sectoriels qui serviraient de structures de liaison avec l'ONE, b) d'utiliser la représentation sectorielle au niveau du conseil d'administration de l'ONE comme un mécanisme pour assurer la coordination intersectorielle et/ou c) d'élargir le rôle du Commissariat environnemental et du COS dans la gestion des relations interagences. Avec cette stratégie, il serait moins important de se pencher sur la question de savoir si l'ONE devrait demeurer rattaché au MADR. L'utilisation d'unités au sein des ministères sectoriels pour assurer la coordination figure parmi les thèmes faisant actuellement l'objet de la discussion sur la mise en œuvre de la législation MECIE.

Les deux stratégies exigent un éclaircissement des mandats organisationnels et des rôles et des responsabilités opérationnels de tous les organismes participant à la mise en œuvre du PAE. En ce qui concerne le contenu, cet éclaircissement devra comprendre les éléments suivants: a) la définition et l'obtention d'une compréhension mutuelle des termes comme coordination, collaboration, exécution, etc.; b) une distinction entre les différents niveaux de responsabilité en matière de gestion, ainsi qu'un accord général concernant cette distinction; et c) l'élaboration des critères pour analyser l'utilité et l'applicabilité des définitions et des distinctions formulées. Pour ce qui est du processus, il s'imposera de créer un mécanisme pour réunir les acteurs pertinents d'une manière qui facilitera les efforts conjoints de résolution de problème tout en minimisant les conflits interagences.

2. Structures de mise en œuvre au niveau local

Au niveau local, les ONG sont des structures clés pour la mise en œuvre du PAE. En ce qui concerne le volet de biodiversité du PAE, l'ANGAP est le mécanisme qui assure la liaison avec les activités de terrain par l'intermédiaire de ses contrats d'exécution avec les ONG chargées de gérer les aires protégées. Comme nous l'avons indiqué à la Partie II, l'ANGAP a délégué l'autorité du DEF pour ce qui est de la gestion de certaines aires protégées en vue d'avancer le mandat de protection de portée nationale du DEF. Les interventions conduites par l'équipe ont révélé un certain niveau de désaccord concernant le degré de délégation et la latitude de prendre des décisions au niveau local de la part des ONG ayant signé un contrat de gestion d'aire protégée. Les représentants de ces ONG ont exprimé le point de vue que la procédure appliquée à l'allocation et à la supervision des ressources est excessivement oppressive; par contraste, les responsables de l'ANGAP ont indiqué qu'ils trouvent cette procédure nécessaire pour des raisons de responsabilisation et de planification.

Une structure d'exécution similaire caractérise l'ANAE et ses miniprojets. Ceux-ci sont gérés par le biais des contrats locaux avec les ONG et supervisés par l'ANAE. Sous tous les rapports, ce système d'exécution a donné de bons résultats. La stratégie de l'ANAE consiste à démarrer de petits projets en réponse aux besoins exprimés au niveau communautaire puis, dans le cadre de ces projets, à renforcer l'aptitude locale à assurer des activités permanentes. La plupart des miniprojets se situent dans les zones rurales du pays où

les structures institutionnelles formelles sont soit absentes soit peu fonctionnelles. Ainsi, le fait de créer de nouveaux mécanismes d'action ou de revitaliser ceux qui existent déjà joue un rôle important dans le lancement de nouveaux projets et le succès futur des activités d'exécution.

Jusqu'à présent, la performance enregistrée par l'ANAE relative aux activités d'exécution locales a été très positive mais il s'est produit quand même un certain degré de conflit entre l'approche de l'ANAE, axée sur la demande, et les objectifs préétablis du PAE. On pousse l'ANAE à concentrer ses miniprojets dans les zones tampons autour des aires protégées où travaillent les contractants de l'ANGAP, notamment dans le but d'augmenter l'impact des activités du PAE à court terme. L'ANAE proteste qu'une telle stratégie aurait pour effet de saper la dynamique des structures d'exécution décentralisées qui font justement l'objet de ses initiatives auprès des communautés locales. La DDRA et le FTM, qui sont chargés des enquêtes cadastrales, de l'établissement des droits sur des parcelles pilotes et des activités de cartographie du PAE, exercent aussi une pression sur l'ANAE dans la mesure où ils aimeraient que l'ANAE sélectionne des communautés particulières pour ses projets. Du point de vue du PAE, ces deux situations posent un dilemme quant à ce qu'il faudrait faire dans les communautés où les premiers besoins ressentis ne correspondent pas aux priorités du programme de conservation des ressources naturelles.

L'expérience de l'ANGAP et de l'ANAE démontre la possibilité d'un conflit entre deux objectifs: a) créer des structures d'exécution décentralisées qui réussissent à provoquer le comportement voulu de la part des groupes d'utilisateurs de ressources locales et b) relier ces structures aux responsables de la mise en oeuvre des politiques au niveau central, dont la préoccupation principale concerne plutôt les programmes et les objectifs politiques et généraux du PAE. En ce qui concerne la structure de la mise en oeuvre du PAE, le dilemme est de maintenir la cohérence du programme sans étouffer les initiatives locales ni créer des désincitations à la participation communautaire et pareillement d'atteindre les objectifs escomptés sans accabler la capacité locale embryonnaire.

D. Capacité de gestion et engagement

Les hauts responsables possèdent une expertise en matière de gestion stratégique et des talents politiques considérables et sont engagés aux objectifs de la politique.

Comme les interviews et les documents consultés l'ont souligné, Madagascar partage avec d'autres pays en développement une contrainte de ressources humaines dans le domaine des capacités de gestion. Cette contrainte pose un problème sérieux dans le secteur public et a été exacerbée par le bouleversement politique des années récentes et, en particulier, par la grève qui a fortement limité les opérations des agences gouvernementales en 1991 et 1992. L'ONE, en tant qu'unité du secteur public, a subi une pénurie de personnel, ainsi que des difficultés sur le plan de la motivation, avec des répercussions négatives sur le démarrage et l'exécution de son rôle de coordination en relation avec le PAE. Les employés récemment engagés et la régularisation de la situation professionnelle de son personnel devraient aider à résoudre certaines de ces lacunes.

La méthode d'exécution du PAE sert à atténuer le problème de capacité de gestion dans une certaine mesure en passant au-delà du secteur public pour faire appel à des associations et agences semi-autonomes comme l'ANGAP, l'ANAE et le COMODE et pour charger les ONG de l'exécution au niveau local. Cependant, la capacité de gestion dans le secteur des ONG locales demeure faible et pose une contrainte importante à l'exécution des efforts de GRN sur le terrain. Madagascar emploie la méthode d'approche de cogestion des ressources naturelles qui est actuellement au stade de l'expérimentation dans un nombre de pays africains déjà considérable et toujours croissant. Le programme de décentralisation du gouvernement aidera vraisemblablement à faciliter l'accès aux ressources humaines en matière de gestion et à renforcer et à compléter les ressources existantes.

En ce qui concerne les compétences de gestion spécifiques, le PAE exige un mélange de compétences qui diffère de celui requis pour les activités administratives ordinaires. La conception dominante de la gestion, compte tenu de l'héritage colonial et socialiste du pays, est fortement hiérarchique, avec un accent sur l'autorité et l'application de dispositions réglementaires. Mais la gestion du PAE exige une approche créatrice, souple et pragmatique. Vu la longueur de son horizon et le caractère interorganisationnel de sa mise en oeuvre, une orientation autoritaire convient mal au PAE. En revanche, les compétences associées à la gestion stratégique lui sont importantes, par exemple l'identification des intéressés et l'encouragement des partisans, la justification des politiques et les relations publiques, le rassemblement et la mobilisation des ressources, la collaboration avec de nombreux organismes et groupes et la prise de décision proactive. Pourtant, plusieurs personnes interviewées ont indiqué que, dans certaines agences, les hauts responsables font trop attention à l'administration interne, aux détails routiniers, à la supervision hiérarchique et à la formulation d'une réponse réactive aux bailleurs de fonds, tout en négligeant les dimensions stratégiques et à long terme de la gestion du PAE.

Il est toujours difficile d'analyser les niveaux d'engagement. Néanmoins, plusieurs observations méritent une certaine attention dans la mesure où elles peuvent révéler des problèmes d'exécution. Premièrement, en particulier au niveau central, il semble que les responsables sont parfois engagés aux intérêts de leur agence individuelle aux dépens des objectifs globaux du PAE. Cela se comprend, d'ailleurs, dans un environnement où les ressources sont plutôt rares et que les interactions bureaucratiques revêtent une dichotomie de gagnant et de perdant mais la situation constitue néanmoins un obstacle du fait que les différents organismes et groupes dépendent les uns des autres pour le financement, les renseignements, les autorisations et, en fin de compte, l'obtention des résultats. En l'absence de mesures appropriées susceptibles d'engendrer un engagement auprès des organismes d'exécution clés envers les objectifs à long terme du PAE, la mise en oeuvre risque de ne pas aboutir. Il ne s'ensuit pas forcément que les responsables devraient abandonner leur engagement envers leur propre agence en faveur d'un "engagement de plus haut niveau" mais il conviendrait certainement d'élaborer des stratégies pour relier l'engagement envers les intérêts relativement restreints de l'agence individuelle à ceux du programme plus ambitieux du PAE, ce qui signifie probablement des stratégies de négociation et d'échange.

Deuxièmement, du point de vue de la plupart des Malgaches interviewés, le rythme de mise en oeuvre du PAE se conforme essentiellement aux conditions imposées par les bailleurs

de fonds, qui ne sont pas forcément très sensibles au contexte politique turbulent de Madagascar. Les relations internationales des pays en développement comportent souvent une tension entre les bailleurs de fonds et le gouvernement bénéficiaire et, à cet égard, Madagascar ne fait pas exception. Ainsi, certaines de ces observations reflètent essentiellement la frustration associée à la dépendance envers les ressources externes plutôt qu'une évaluation de la réalité pure et simple. Néanmoins, la question de l'engagement envers l'environnement et le PAE demeure importante. Dans certains cas, les affirmations d'engagement peuvent être motivées par le désir d'obtenir un financement des bailleurs de fonds plutôt qu'un véritable dévouement à l'idée de transformer les politiques environnementales et de GKN. Il se pose donc le problème de déterminer dans quelle mesure l'engagement est "réel" ou simplement expédient. C'est d'ailleurs un problème qui va dans les deux sens car les bailleurs de fonds doivent eux aussi tenter de maintenir leur engagement envers l'environnement à long terme, ce qui pourrait s'avérer difficile dans la mesure où les bailleurs de fonds ont souvent tendance à reclasser leurs priorités en fonction de leurs propres politiques bureaucratiques.

En raison de la grande gamme de politiques incorporées dans le programme du PAE, l'engagement envers les objectifs politiques spécifiques varie d'une politique à l'autre. Il existe des différences entre les politiques de conservation à proprement parler et celles de développement et conservation qui font également partie du PAE. Les interviews conduites par l'équipe ont révélé plusieurs variations sur le thème d'"aider non seulement les lémuriers mais aussi les gens", ce qui suggère l'existence d'un point de vue selon lequel le PAE attache trop d'importance aux premiers mais trop peu aux derniers. Ainsi, certains responsables malgaches chargés de la mise en oeuvre du PAE sont moins enthousiasmés par les objectifs du PAE en matière de biodiversité que par ses objectifs dans le domaine du développement rural.

E. Appui des groupes intéressés et cadre juridique

La politique reçoit un appui régulier de la part des groupes intéressés et le cadre juridique est favorable ou tout au moins neutre.

Une grande diversité de groupes intéressés, au niveau international comme au niveau national, soutiennent le PAE de Madagascar. Comme nous l'avons expliqué à la Partie II, les ONG environnementales internationales ont fourni un appui au PAE en commençant par les analyses techniques de référence et en continuant avec la préparation du plan et sa mise en oeuvre. Leurs intérêts et contributions sont axés sur les éléments de biodiversité et de conservation du PAE et ont aidé à attirer l'attention internationale sur l'environnement de Madagascar. Les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux constituent un autre groupe intéressé important au niveau international. Leurs programmes et ressources jouent un rôle clé dans la mise en oeuvre du PAE, de même que l'appui fourni aux projets organisés sous le PAE et la pression exercée sur ces projets en vue d'enregistrer des progrès concrets.

Du côté malgache, les groupes intéressés clés comprennent les organismes du secteur public qui dépendent des ressources apportées par les bailleurs de fonds dans le cadre du PAE. Comme nous l'avons indiqué plus haut, leur soutien du PAE est problématique dans la

mesure où il existe souvent un conflit entre l'engagement envers l'organisme individuel et celui envers les objectifs de grande envergure du PAE. Le personnel de l'ANGAP, de l'ANAE, du COMODE et des ONG chargées d'exécuter les contrats de gestion des aires protégées et les PCDI sont aussi des groupes intéressés qui jouent un rôle important dans la mise en oeuvre du PAE. Ces groupes, en particulier l'ANAE et le COMODE, commencent à assurer de véritables liens avec les groupes intéressés au niveau local, par exemple les exploitants agricoles et les autres utilisateurs de ressources naturelles. Jusqu'à présent, la participation de ces derniers groupes est moins prononcée. Pourtant, leur participation sera indispensable en fin de compte pour assurer la durabilité du développement et de la conservation des ressources naturelles.

Du fait que le PAE inclut une gamme de politiques, la satisfaction de cette condition de succès de la mise en oeuvre comporte une très grande complexité. Chaque politique est soutenue par un certain nombre de groupes intéressés et, bien que l'identité de ces groupes puisse être la même pour diverses politiques, ils ont souvent leurs propres points de vue et intérêts. Ceux qui sont chargés de la mise en oeuvre du PAE devraient tenir compte de la nécessité de faire participer tous les acteurs clés au processus de mobilisation de soutien et de négociation en faveur d'une réforme de politique particulière. Les interviews conduites par l'équipe sur la législation MECIE, par exemple, ont fait ressortir plusieurs cas où divers bureaux se sont plaints qu'ils ont été exclus des discussions interagences sur la MECIE et les dispositions de sa mise en vigueur.

L'ampleur du soutien populaire malgache relatif à l'orientation politique du PAE semble limitée et, d'après nos interviews, le niveau de soutien local du plan a parfois été exagéré dans les descriptions présentées à divers colloques internationaux, notamment en ce qui concerne les aspects de la biodiversité. Compte tenu de l'extrême pauvreté qui existe à Madagascar, la majorité de la population rurale se soucie davantage de la subsistance rudimentaire que de la protection de l'environnement à long terme.

F. Stabilité socioéconomique et politique

Les conditions socioéconomiques et politiques demeurent suffisamment favorables ou stables pour que la politique ne soit pas ébranlée par des changements de priorités, des conflits et/ou des changements radicaux au niveau des ressources disponibles pour la mise en oeuvre.

L'histoire politique récente de Madagascar rend difficile la satisfaction de cette condition, non seulement en ce qui concerne le PAE mais aussi toutes les réformes de politique. Le contexte de mise en oeuvre du PAE s'est révélé fort instable. Des pressions populaires ont conduit à la chute de la dictature socialiste de Ratsiraka, à l'établissement d'un gouvernement de transition et à des élections présidentielles démocratiques. Une grève générale a paralysé le gouvernement pendant une période de huit à dix mois en 1991 et 1992. En 1992, sous le gouvernement de transition, le nombre de ministères gouvernementaux est passé de 18 à 36, ce qui a nettement augmenté le nombre d'acteurs dont il faut tenir compte des intérêts dans la prise de décision gouvernementale. Des élections au Parlement ont eu

lieu en juin, suite auxquelles un premier ministre a été choisi. Pendant l'été, le nouveau gouvernement a restructuré les ministères du GM en éliminant certains et en unifiant d'autres.

A cause de ce courant de turbulence politique, la concentration du GM sur les questions environnementales a eu tendance à osciller, parfois provoquant les bailleurs de fonds à suspendre leurs activités dans le secteur en attendant une réaffirmation de l'engagement du gouvernement. Ainsi, la priorité accordée au PAE par le GM n'a pas été constante. La modification et la diminution de cette priorité ont exercé un impact prononcé sur les dispositions institutionnelles de mise en oeuvre du PAE, comme le démontre l'exemple de l'ONE. Aux niveaux régional et local, les structures gouvernementales sont également sujettes à des vicissitudes à mesure que le GM, avec le soutien des bailleurs de fonds, réexamine sa méthode d'approche à la décentralisation des activités gouvernementales.

La disponibilité des ressources pour la mise en oeuvre constitue un problème critique en raison de la dépendance du GM envers le soutien externe. La performance de l'économie de Madagascar demeure relativement faible, le taux de chômage est élevé et les niveaux de pauvreté ne semblent pas être en baisse. Ainsi, il est peu réaliste de s'attendre à une contribution importante du GM aux activités environnementales au-delà de l'appui fourni à présent par les bailleurs de fonds. L'aptitude du gouvernement à poursuivre la mise en oeuvre du PAE serait sérieusement compromise en l'absence des apports de ressources stables contribués par les bailleurs de fonds (Cf. les problèmes susmentionnés de responsabilisation/engagement).

IV. QUESTIONS CLES RELATIVES A LA MISE EN OEUVRE DU PAE: COORDINATION ET COLLABORATION

La partie précédente a analysé le PAE de Madagascar en fonction des possibilités et des contraintes liées à la mise en oeuvre de la politique. Le fait que l'expérience malgache concernant le PAE révèle certains problèmes en remplissant les six conditions associées au succès de la mise en oeuvre ne signifie pas forcément qu'il faut être pessimiste sur l'avenir du PAE. Au contraire, les six conditions peuvent servir de guide pour identifier les interventions nécessaires pour augmenter les chances de succès. L'exemple de Madagascar montre que le GM et les bailleurs de fonds qui collaborent avec lui sont déjà en train de prendre des mesures appropriées du point de vue de notre cadre analytique.

Pour ce qui est des six conditions, l'analyse présentée à la Partie III met en relief l'importance fondamentale de la mise au point de structures d'exécution qui relient efficacement les différents organismes et groupes travaillant sous le mandat du PAE mais qui, en même temps, permettent à chaque organisme ou groupe de poursuivre ses objectifs individuels. Cette partie examine d'une manière plus approfondie les questions de coordination et de collaboration interorganisaticnnelle.

A. Structures de coordination du Plan d'action environnemental

La structure du PAE de Madagascar constitue un exemple classique d'un réseau d'exécution interorganisationnel. Pour toute intervention de développement dont l'envergure dépasse celle d'un projet (relativement modeste) de type sectoriel, la mise en oeuvre réunit inévitablement plusieurs organismes et groupes qui doivent en principe travailler ensemble pour atteindre des objectifs spécifiques. La portée et l'ampleur du PAE exigent la création d'un réseau d'exécution plus important et plus complexe qu'une simple structure de projet ou de programme. La manière d'assurer la conception et la gestion du réseau d'exécution est un dilemme clé se posant au PAE de Madagascar et pareillement aux autres pays africains actuellement au stade de concevoir et d'exécuter leur propre PAEN.

1. Définition de la coordination

La coordination est un terme souvent évoqué pour résoudre les problèmes d'exécution d'un projet ou programme et, à cet égard, le PAE ne fait pas exception. Pourtant, la coordination est rarement élaborée d'une manière significative et opérationnelle et est souvent basée sur une notion vague de liaison programmatique. Il peut s'avérer utile de concevoir la coordination en fonction de trois types d'activité: partage de renseignements, partage de ressources et action conjointe (Honadle et Cooper, 1989). Le partage de renseignements repose essentiellement sur la communication: chaque groupe ou sous-groupe communique aux autres la substance de ses activités. Pour cela, on peut distribuer des rapports écrits, organiser divers types de réunion ou établir des unités d'information. Le partage de ressources signifie que les ressources contrôlées par une organisation sont distribuées à une autre à des fins spécifiques. Quelques exemples sont les prêts, les subventions, les contrats et/ou le détachement de personnel. Finalement, l'action conjointe suppose une collaboration entre plusieurs organismes chargés de l'exécution, soit simultanée soit consécutive, d'une

activité. Les activités conjointes peuvent comprendre la planification, le rassemblement de données, la prestation de services, le suivi, la formation et/ou la supervision. Chacun de ces types de coordination exige des liens plus ou moins approfondis entre les organisations concernées.

2. Coordination et collaboration au niveau des réseaux d'exécution

Par définition, les réseaux d'exécution franchissent les limites organisationnelles individuelles. La réalisation des objectifs prééminents d'un réseau exige que les organismes d'exécution individuels parviennent d'une manière ou d'une autre à combiner leurs efforts sous forme de soutien mutuel.¹⁰ Le PAE a attribué des fonctions à une gamme d'agences existantes dans les secteurs public et privé, sur la base d'une évaluation de leurs points forts et capacités respectifs. Il a également créé plusieurs organismes nouveaux. Au sein du réseau du PAE, tous ces organismes et groupes sont reliés les uns aux autres à une variété de niveaux et chacun poursuit ses propres activités spécifiques. Comme la Partie II l'a expliqué, le PAE emploie trois mécanismes de coordination dans le but de faciliter les liens de collaboration: des contrats, un chevauchement de la représentation au niveau des comités interagences et, enfin, des systèmes d'information partagés. Ces mécanismes de coordination ont pour effet d'établir des relations hiérarchiques entre les différents membres du réseau du PAE qui s'étendent du centre à la périphérie. Ils exigent dans tous les cas un certain degré variable d'échange de renseignements, de partage de ressources et d'action conjointe.

Dans toutes les circonstances, cependant, pour que la coordination soit efficace, elle doit forcément s'attaquer à trois problèmes interorganisationnels: le risque d'une perte d'autonomie, le manque de consensus sur les tâches à accomplir et le conflit entre les conditions associées aux liens verticaux et horizontaux (voir Brinkerhoff, 1991). Chacun de ces trois problèmes se présente dans le contexte de la mise en oeuvre du PAE.

Risque d'une perte d'autonomie: La dynamique interne de la plupart des organisations les oblige à essayer de conserver un maximum d'autonomie sur leurs intrants, extrants et opérations. Dans la mesure où les conditions de la coordination diminuent l'indépendance d'un organisme, il hésitera à se laisser coordonner. Le risque d'une perte d'autonomie est plus prononcé dans une situation où les groupes intéressés ont chacun des intérêts différents, les dispositions réglementaires diffèrent d'un organisme concerné à l'autre, les ressources sont rares ou les liens entre les organismes concernés sont nombreux et compliqués.

L'expérience du PAE fait preuve de toutes ces caractéristiques. Son réseau d'exécution crée de nombreux risques d'une perte d'autonomie de la part des acteurs concernés. Par exemple, les conflits entre l'ANGAP et ses opérateurs sur le terrain reflètent un point de vue variable concernant le degré approprié d'autonomie d'action.

Manque de consensus sur les tâches à accomplir: La notion de consensus suppose un accord commun quant à la définition des groupes de bénéficiaires à viser, des interventions à entreprendre, des services à fournir, des méthodologies à employer, etc. Etant donné que plusieurs des technologies de développement socioéconomique ne sont que partiellement comprises ou sont particulières à un site spécifique, un manque d'accord sur les interventions,

les bénéficiaires et les méthodes d'approche est fort probable. Pourtant, la coopération est difficile en l'absence d'un niveau minimum d'acceptation mutuelle. Dans ce domaine aussi, la diversité de points de vue et d'intérêts au niveau des groupes concernés, ainsi que la multiplicité des liens et la rareté des ressources, a tendance à aggraver le problème de la coordination.

Nos interviews ont révélé un accord sur les tâches générales énoncées dans le cadre du PAE, un degré moyen de consensus sur les groupes cibles et leurs besoins et un haut niveau de débat sur la meilleure manière d'accomplir ces tâches en vue d'atteindre les objectifs de la politique environnementale. Un exemple clé concerne la discussion sur la nécessité de réunir les efforts à long terme axés sur la conservation avec les interventions de développement destinées à s'attaquer aux besoins immédiats de la survie économique. Une bonne partie de ce que le PAE envisage d'accomplir demeure expérimentale et, en conséquence, il ne faudrait pas s'attendre à un haut degré de consensus sur ce point.

Un autre exemple concerne la tâche de la coordination elle-même. L'ONE, l'ANGAP, l'ANAE, le DEF, le COMODE et encore d'autres organismes sont tous chargés d'une certaine forme de coordination. Pourtant, parmi ces acteurs, il semble exister peu de consensus sur la signification opérationnelle de cette responsabilité. Particulièrement au niveau des acteurs du secteur public, il existe une tendance à interpréter la coordination comme nécessitant un suivi et un contrôle rigoureux des programmes mais les objets supposés de cette surveillance ne partagent pas ce point de vue.

Conflit entre les conditions verticales et horizontales: Le plus souvent, les membres d'un réseau d'exécution appartiennent à plusieurs systèmes différents et, par conséquent, la coordination met l'unité dont les actions sont à coordonner dans une situation où elle est sujette à des demandes contradictoires. Le conflit le plus fréquent se situe entre les conditions de sa participation à des interventions latérales coordonnées sur le terrain et à des hiérarchies sectorielles verticales. La diversité des groupes intéressés contribue à la tension verticale-horizontale et la possibilité d'un conflit est particulièrement élevée lorsque les ressources sont rares, puisque les organismes n'ont pas beaucoup de latitude dans ce cas et que les coûts de la coordination sont rarement pris en considération dans les budgets d'exploitation. La probabilité d'un conflit est également exacerbée par la complexité et la diversité des liens: plus les fils de raccordement sont nombreux plus il y aura inévitablement des actions contraires.

Ce problème de coordination se présente dans le cadre du PAE à plusieurs niveaux. Par exemple, l'ONE, en tant qu'unité au sein du MADR, occupe une position de rang départemental dans la hiérarchie du secteur public, bien que son mandat lui attribue un rôle interministériel important. Dans le système fortement vertical du secteur public malgache, le mandat de l'ONE crée immédiatement un grand nombre de problèmes de compétence et de juridiction. De la même manière mais à un degré moindre, la relation verticale de l'ANGAP par rapport au DEF engendre parfois une contradiction avec les responsabilités associées à ses liens horizontaux avec d'autres participants au PAE.

Le nombre et la variété de bailleurs de fonds jouant un rôle dans la mise en œuvre du PAE contribuent aussi à ce conflit vertical-horizontal dans la mesure où leurs programmes et projets liés au PAE exigent normalement des procédures et des pratiques de la part des organismes d'exécution qui font exception aux dispositions réglementaires des hiérarchies de tutelle de ces organismes. En réalité, les bailleurs de fonds exercent une pression considérable en faveur de la coordination. Il s'agit d'un comportement nouveau pour la plupart des organismes malgaches, dont la tradition francophone a eu pour effet de les encourager à accepter des liens de supérieur et de subordonné dictés par des lois et des décrets officiels plutôt que des liens de partenariat négocié qui caractérisent les programmes de conception externe financés par les bailleurs de fonds.

B. Recommandations susceptibles d'améliorer les aspects de coordination et de collaboration du PAE

La discussion précédente comporte plusieurs conséquences pour ce qui est de la mise en œuvre du PAE de Madagascar. Nous les présentons ci-dessous sous forme de recommandations susceptibles d'améliorer l'efficacité de la structure d'exécution du PAE.

1. Se concentrer sur la mise au point des "règles du jeu"

Du fait que la mise en œuvre du PAE repose sur un réseau d'organisations, il n'existe pas un seul acteur chargé de la mise en œuvre qui soit en mesure d'exiger l'acquiescement de tous les autres acteurs. L'obtention des objectifs du PAE proviendra donc des résultats agrégés de tous les acteurs poursuivant leurs objectifs individuels, à condition de créer des incitations à la mise en œuvre appropriées. Les réseaux, cependant, ne fonctionnent efficacement que lorsqu'ils sont gouvernés par des règles mutuellement acceptées, d'où la nécessité dans ce cas précis de se concentrer sur la mise au point des "règles du jeu", qui est une question soulevée par plusieurs des personnes interviewées comme méritant une attention prioritaire.

Les types de règle à préciser et à négocier comprennent les facteurs suivants: l'attribution de la prise de décision dans des domaines spécifiques; la définition des actions autorisées, requises et proscrites; l'identification des procédures à suivre; les renseignements à fournir (types d'information, destination et calendrier); les avantages et les coûts à attribuer à divers organismes (ou individus) en fonction de leurs actions; et les méthodes de mise en vigueur. En ce qui concerne le PAE, bon nombre de ces règles sont déjà officiellement énoncées dans la législation nationale, les règlements administratifs, les accords de programme et de projet bilatéraux et multilatéraux et les dispositions réglementaires des bailleurs de fonds. Les règles qu'il s'impose à présent de discuter et de promulguer concernent essentiellement les mécanismes structurés et non structurés ayant pour objet de gouverner les interactions entre les divers organismes d'exécution du PAE. Finalement, il convient de se rappeler qu'une règle sera inefficace à moins que les organismes concernés ne soient au courant de son existence et ne s'attendent à ce qu'elle soit utilisée pour assurer un certain comportement et pareillement à ce que des sanctions formelles et/ou non formelles soient appliquées en cas d'inobservation.

2. Rechercher une stratégie de coordination où tout le monde est gagnant

La multiplicité de hiérarchies participant au PAE, y compris les hiérarchies internes des organismes d'exécution et les hiérarchies interagences créées par le PAE, rendent extrêmement difficile la mise au point d'une stratégie d'action cohérente de la part de tous les acteurs du fait que le risque d'une rupture de la coordination s'impose à la fois au niveau des unités internes des agences et au niveau interagences. Le risque de paralysie bureaucratique est certainement réel mais il convient tout de même de résister à la tentation de redoubler l'autorité hiérarchique pour s'attaquer à ce problème. Dans une situation de complexité et d'interdépendance considérables, une stratégie de gestion se basant sur le suivi et l'autorité hiérarchiques a souvent pour effet de provoquer une détérioration progressive de conformité et de performance. Une stratégie de coordination qui repose essentiellement sur des mécanismes formels imposés par une unité centrale ne réussit que rarement (Chisholm, 1989). La recherche d'un seul "gouvernail" pour diriger le PAE est vouée à l'échec dans une situation où de nombreux acteurs peuvent exercer des incidences sur la mise en oeuvre du PAE.

Même dans le cas où l'ONE serait en fin de compte rattaché au cabinet du premier ministre ou incorporé dans un ministère de l'environnement, il est peu probable que, d'elle-même, une augmentation de l'autorité hiérarchique donne à l'ONE la capacité de coordonner les organismes d'exécution du PAE. En revanche, une telle affiliation donnerait à l'ONE une plate-forme pour lancer une campagne crédible en vue de promouvoir des relations mutuellement avantageuses entre tous les organismes d'exécution où chacun aurait le sentiment de gagner quelque chose. Cette notion est compatible avec celle de la mise au point des "règles du jeu" dans la mesure où les dispositions efficaces de mise en vigueur devraient accentuer les principes d'avantage réciproque et de valeur ajoutée plutôt que ceux de sanction négative et de mise en vigueur hiérarchique.

3. Réduire le degré d'interdépendance excessif

Un degré d'interdépendance excessif au sein du réseau d'exécution du PAE risque d'entraver les progrès dans la mesure où les liens trop serrés servent à limiter l'avancement des travaux à un rythme qui convient aux membres les plus faibles du réseau. Sur le plan des capacités opérationnelles, les membres les plus faibles du réseau du PAE sont les participants du secteur public. La création de l'ANGAP et de l'ANAE et l'utilisation des ONG comme organismes d'exécution sur le terrain reflètent une compréhension de cette situation. Néanmoins, certains de ces liens demeurent extrêmement serrés, par exemple entre l'ANGAP et le DEF et entre l'ANGAP et ses opérateurs sur le terrain. Par conséquent, il serait peut-être nécessaire de dissocier ou tout au moins d'associer d'une manière moins serrée les éléments individuels du PAE, malgré les risques éventuels pour ce qui est de la définition des incidences voulues. Il pourrait s'agir, par exemple, de réduire les responsabilités officielles d'établissement de rapports et de supervision, d'augmenter l'autonomie opérationnelle lorsque les contrats et les plans de travail ont été approuvés, d'attacher une plus grande importance aux accords de collaboration non structurés et/ou d'exiger moins de renseignements pour les systèmes d'information existants. Ou encore, il faudrait peut-être diminuer le chevauchement de la participation à des comités multiples de supervision dans le but d'améliorer la qualité de la participation. Des liens moins serrés présenteraient aussi l'avantage de réduire la plupart

des risques dans le domaine de la coordination, augmentant en conséquence la probabilité d'une coopération efficace. Cette question peut être soulevée dans le cadre de la discussion sur les "règles du jeu".

4. Raccourcir les horizons de planification

Du point de vue de la gestion, une justification fondamentale pour combiner les mécanismes du marché et les mécanismes hiérarchiques dans des structures d'exécution interorganisationnelles comme le PAE réside dans le complément de souplesse et de sensibilité qui peut en résulter. Pourtant, les conditions bureaucratiques associées à un plan d'action excessivement détaillé et à très long terme peuvent saper la souplesse et la sensibilité. Le climat opérationnel de Madagascar est sujet à des changements fréquents et la nature expérimentale de bon nombre des projets du PAE sur le terrain suggère qu'il conviendrait de raccourcir les horizons de planification des activités prévues dans le cadre du PAE. Il pourrait en résulter un renforcement de la flexibilité et de l'aptitude à s'adapter aux conditions incertaines et changeantes, ainsi qu'une plus grande compatibilité avec la nature de la tâche de la gestion des ressources naturelles sur le terrain (Brinkerhoff et Ingle, 1989). En plus, les risques au niveau de la planification seraient réduits. Les organismes concernés seraient mieux disposés à collaborer ensemble s'ils n'étaient pas tenus de respecter des horizons de planification que nombreux d'entre eux trouvent peu réalistes. La planification par intervalles raccourcis pourrait contribuer à l'obtention d'un consensus sur les tâches à accomplir en facilitant l'obtention d'un accord sur ce qu'il faut faire à court terme, sous réserve d'une mise au point se basant sur les leçons assimilées au fil des années. L'amélioration de l'aptitude à mettre au point les activités à court terme servirait vraisemblablement à augmenter les chances d'atteindre les objectifs du PAE s'étalant sur une période de 15 à 20 ans.

5. Tenir compte des leçons du passé

La conception de la mise en oeuvre du PAE rappelle une génération antérieure de projets de développement rural intégré financés par les bailleurs de fonds dans les années soixante-dix et au début des années quatre-vingt. Nous avons intérêt à ne pas oublier les leçons de l'expérience des projets de développement rural intégré (voir Honadle et VanSant, 1985). L'intégration administrative peut s'avérer très coûteuse sur le plan du temps, du personnel et des ressources financières. Par exemple, si les systèmes d'information et de suivi que les organismes d'exécution du PAE élaborent à présent sont réellement intégrés dans la mesure envisagée, il pourrait en résulter un fardeau excessif de rassemblement de données sur le terrain (et une résistance croissante à l'utilisation des systèmes avec le temps), ainsi qu'une surcharge d'information aux niveaux supérieurs (voir Klauss, 1979).

La concentration de l'autorité peut faciliter la distribution efficace de produits et de services mais, en tant que stratégie de gestion, elle ne contribue ni à renforcer les capacités institutionnelles des organismes d'exécution ni à transférer aux organismes sur le terrain les compétences et les technologies pertinentes. La coordination parvient aux meilleurs résultats lorsqu'elle réunit des procédures formelles avec des mécanismes de soutien non formels (Honadle et VanSant, 1985: 29-34).

6. Diminuer les attentes relatives à l'amélioration immédiate de la performance

Les réseaux d'exécution sont des structures extrêmement complexes à gérer et exigent des aptitudes politiques, interpersonnelles et de gestion qui peuvent être difficiles à trouver dans tous les pays. Sous cette optique, les objectifs de performance du PAE sont très ambitieux. Pour ce qui est de la coopération interagences en particulier, c'est encore trop tôt pour avoir de grandes espérances, surtout dans le contexte des changements profonds de la situation politique de Madagascar. Les organismes d'exécution du PAE possèdent une expérience relative limitée en travaillant ensemble d'une manière peu hiérarchique et, en fait, plusieurs des institutions clés existent depuis très peu de temps. Le temps est d'ailleurs un facteur important: la théorie des jeux suggère que les stratégies coopératives sont moins probables tant que les joueurs n'ont pas beaucoup d'expérience mutuelle. A mesure que le nombre de jeux augmente, la coopération devient une option de plus en plus viable (mais non inévitable) (Miller, 1992). Malgré les problèmes, l'expérience de Madagascar relative au PAE comporte plusieurs aspects positifs et il est probable que la performance en matière de mise en oeuvre s'améliore dans l'avenir à mesure que les membres du réseau d'exécution du PAE s'habituent à travailler ensemble.

V. LECONS ASSIMILEES

La valeur finale d'un PAEN dépend de son aptitude à promouvoir des changements au niveau des usages environnementaux et des méthodes de GRN de manière à assurer la durabilité de l'utilisation des ressources. L'efficacité du lien entre les plans et les impacts repose sur le succès de la mise en oeuvre, qui fait l'objet de la présente étude. Du fait que Madagascar se situe à la pointe des pays ayant un PAEN, son expérience en matière de mise en oeuvre peut constituer une étude de cas importante pour guider les autres pays. La partie précédente a présenté une série de recommandations spécifiques relatives au PAE de Madagascar qui peuvent aussi être considérées comme des suggestions aux autres pays qui sont au stade de la planification ou de la mise en oeuvre de leur propre PAEN. Cette dernière partie récapitule quelques leçons assimilées.

Le cas de Madagascar illustre bien le dilemme de poursuivre simultanément le développement institutionnel et des réformes de politique ambitieuses. Le PAE a établi plusieurs organismes nouveaux, dont chacun a un rôle clé à jouer dans l'exécution et la réalisation du plan. Ces organismes nouvellement créés ont dû faire face à des attentes peu réalistes de performance immédiate alors que leurs capacités opérationnelles étaient toujours au stade embryonnaire. En plus, le climat bureaucratique était turbulent et, à certains égards, s'est révélé relativement hostile. La performance constitue la meilleure façon de renforcer les capacités et, par conséquent, la solution n'est pas de tenter de séparer le renforcement institutionnel de l'action. Les leçons fondamentales concernent plutôt l'horizon et la portée de l'action.

- Les PAEN qui prévoient la création de diverses organisations nouvelles, que ce soit dans le secteur public ou dans le secteur non gouvernemental, devraient prolonger leur horizon de sorte que ces organisations puissent se développer au point d'être entièrement opérationnelles.
- En attribuant des tâches de performance aux organisations nouvellement créées, les PAEN devraient éviter de les surcharger de responsabilités dans un premier temps. Les PAEN devraient plutôt ajouter progressivement des responsabilités élargies en fonction de l'aptitude des organisations à faire preuve d'une augmentation de leurs capacités. Cette stratégie permettra à ces organisations d'éviter les problèmes de crédibilité associés aux efforts pour faire trop de choses en trop peu de temps, dont une mauvaise performance est le résultat inévitable.

Les deux ans d'expérience de Madagascar concernant la mise en oeuvre de son PAE montrent clairement que, du point de vue de la mise en oeuvre, la qualité d'un cadre de planification repose carrément sur celle des processus qu'il met en place et celle du personnel chargé de réaliser ses objectifs. Une analyse technique appropriée est importante pour jeter les bases d'une politique convenable mais, en l'absence d'une analyse institutionnelle, sociale et politique qui remplit des critères de haute qualité similaires, les processus, les méthodes et les incitations nécessaires pour transformer le plan en action feront défaut. La qualité des

processus est d'une importance particulière pour les PAEN dans la mesure où ils se basent sur des mécanismes interorganisationnels. Quelques leçons clés:

- Assurer que les institutions qui travaillent ensemble sur la mise en œuvre du PAEN prennent le temps requis pour clarifier et pour accepter mutuellement leurs rôles et responsabilités respectifs non seulement pendant la phase de démarrage de l'initiative mais aussi de façon périodique pendant la phase d'exécution à mesure qu'évoluent les objectifs et les tâches. Eviter la situation où les déclarations générales au sujet de la coordination deviennent la "solution" universelle aux problèmes en matière d'interaction interorganisationnelle.
- Tenter de concevoir des structures appropriées et praticables mais ne pas négliger leurs aspects personnels et non formels. Les processus de mise en œuvre efficaces réunissent les aspects structurés et non structurés car il est impossible de concevoir un système structuré qui soit en mesure de régler tous les problèmes imprévus. Souvent, les solutions seront dégagées entre individus et, en conséquence, la personne qui remplit un poste particulier peut être tout aussi importante, sinon plus, que le rang et l'emplacement officiels de ce poste.

Une autre leçon générale découlant de l'expérience de Madagascar relative à son PAE concerne le besoin d'amener les organismes d'exécution à considérer leurs responsabilités individuelles dans le domaine de la gestion en fonction d'une conception plus large qui tient compte des dimensions globales du PAE. La mise en œuvre de presque n'importe quelle réforme de politique exige que les responsabilités de ceux qui sont chargés de la mise en œuvre s'étendent au-delà de leur autorité nominale. Cette perspective plus large est particulièrement importante dans le cas des systèmes d'information partagés qu'élaborent à présent les partenaires du PAE de Madagascar. Il ne suffit pas, par exemple, que les responsables de l'ANGAP pensent seulement à utiliser les renseignements pour gérer efficacement leurs propres opérations du fait que les autres organismes concernés auront besoin d'une bonne partie de cette information, sous une forme ou une autre, pour exécuter leur mandat. Cette observation nous amène à la suggestion suivante:

- Les responsables de la mise en œuvre des PAEN au niveau des organisations du secteur public et pareillement du secteur privé ont besoin de se perfectionner en gestion stratégique, ce qui servira à faciliter les réformes de la politique environnementale en leur donnant les capacités de gestion nécessaires pour fonctionner efficacement dans des réseaux d'exécution complexes auxquels participent plusieurs agences différentes.

NOTES EXPLICATIVES

1. Les estimations de coût de la dégradation environnementale de Madagascar varient mais le chiffre de 200 millions de dollars est souvent cité. L'USAID (sans date) utilise le chiffre approximatif de 100 à 290 millions de dollars, réparti comme suit: 75 pour cent du coût est attribuable à la perte de forêt, 15 pour cent à la baisse de productivité des terres exploitées pour les cultures pluviales et 10 pour cent à l'augmentation des coûts d'entretien des infrastructures (par exemple, barrages envasés, canaux d'irrigation bouchés, rues obstruées par les glissements de terrain). Larsen (1993), cependant, soutient que ces coûts sont exagérés.
2. Le terme "participatif" signifie diverses choses à différentes personnes. Pendant une interview avec François Falloux, le responsable de la Banque mondiale chargé du PAE de Madagascar aux étapes initiales, il a remarqué qu'il est évident, pour que les utilisateurs de ressources participent activement aux efforts de conservation, qu'il s'impose de les responsabiliser envers la stratégie. Compte tenu de la nature technique de l'exercice, les responsables du gouvernement et les spécialistes ont été compris dans le processus, alors que les cultivateurs et les éleveurs malgaches n'y ont pas participé. Par conséquent, le nouveau plan pouvait incorporer des connaissances malgaches mais était limité par le manque d'interaction avec les utilisateurs de ressources au niveau local. Durant la phase de mise en oeuvre du PAE, cependant, on met un accent important sur la participation locale par l'intermédiaire des PCDI.
3. Le Projet gestion des forêts de la Banque mondiale travaille avec le DEF depuis cinq ans dans le but de renforcer sa capacité de formuler la politique forestière nationale et de fournir des services de vulgarisation, de réglementation et de mise en vigueur dans les parcs nationaux, les réserves naturelles et les forêts classées. Les départements des forêts dans les pays en développement connaissent de nombreux obstacles s'opposant aux efforts pour améliorer leur efficacité, y compris, notamment, les possibilités de mobilisation de rentes s'offrant aux membres individuels de leur personnel en raison de leur mandat officiel. Un fonctionnaire mal payé peut être tenté sur plusieurs plans de tirer des bénéfices personnels de son autorité sur l'accès aux ressources forestières, par exemple le bois de feu pour la production locale de charbon et le bois dur tropical pour l'exportation industrielle. La corruption ajoutée à une faible capacité organisationnelle présente l'un des dilemmes les plus difficiles dans le domaine du renforcement institutionnel; c'est d'ailleurs un problème pour les efforts financés par les bailleurs de fonds à Madagascar (voir Hobgood, 1990). Le Projet gestion des forêts a subi des traverses considérables, aboutissant à la suspension de son financement à cause du manque de progrès vers la réalisation des objectifs du projet. Au printemps de 1993, un projet révisé a été approuvé et le rétablissement du financement est imminent.
4. Pour justifier sa méthode d'approche locale axée sur la demande, le personnel de l'ANAE que nous avons interviewé a expliqué que de nombreux Malgaches pensent que les bailleurs de fonds internationaux se soucient des animaux plus que des personnes et que l'intensification des efforts à proximité des parcs et des réserves

pourrait être considérée comme un autre exemple de la priorité accordée à la conservation aux dépens du développement.

5. Pour une discussion approfondie de l'ONE et de son rôle dans le PAE, voir Talbott (1993).
6. La structure interne et les opérations de l'ONE sont toujours en discussion. Lorsque l'équipe a demandé à un haut responsable de l'ONE de lui montrer une copie de l'organigramme de l'ONE, il a répondu, "lequel voulez-vous voir?" Toutes les analyses organisationnelles effectuées jusqu'ici ont soulevé des points valables sur les problèmes de fonctionnement efficace de l'ONE en tant qu'unité cohérente et chacun des organigrammes proposés a offert une solution technique raisonnable aux problèmes identifiés (voir Ballan, 1992b; Goddard, 1991; ONE, 1992c et 1992d; RINDRA, 1991; Talbott, 1993). Un haut responsable de l'ONE a effectué sa propre analyse des avantages et des désavantages techniques des différentes propositions (Rakotovao, 1992). Mais ces exercices d'élaboration d'organigramme n'ont pas pu régler les questions actuelles liées à la dynamique politique interne et externe se répercutant sur l'ONE. Dans au moins un cas, l'analyse technique a été rejetée du fait que divers individus soupçonnaient qu'elle servait essentiellement des fins politiques.
7. Cette législation est une condition du programme KEPEM (Knowledge and Effective Policies for Environmental Management: Connaissances et politiques efficaces au service de la gestion environnementale) de l'USAID et pareillement des projets d'investissement financés par la Banque mondiale.
8. Voir la série d'analyses sur le gouvernement, la démocratie et la décentralisation effectuée pour l'USAID/Madagascar par Hobgood (1990, 1991, 1993).
9. Les planificateurs du PAE ont reconnu que la réalisation des objectifs du plan relatifs à la conservation dépend fondamentalement du succès des efforts pour les relier à des incitations dans le domaine du développement socioéconomique (voir Hannah, 1992). Les efforts déployés par l'ANGAP et l'ANAE concernant les PCDI mettent un accent principal sur l'élaboration de critères de sélection et d'évaluation de projet qui tiennent compte des liens entre la conservation et le développement (voir Barbour et al., 1992).
10. L'une des perspectives analytiques sur les réseaux d'exécution les considère comme réunissant les éléments du marché et de la hiérarchie (bureaucratie) de manière à tirer avantage des points forts ou efficaces que possède chaque mécanisme tout en minimisant ses points faibles. Comme un marché, les réseaux d'exécution attribuent la production de biens et de services à divers organismes autonomes et semi-autonomes selon leurs capacités de production relatives. Cependant, la réalisation d'un objectif global exige des structures hiérarchiques incorporant des unités étroitement reliées les unes aux autres afin d'établir les buts, les méthodes de planification et d'utilisation de ressources, les systèmes de suivi et d'évaluation et les relations de supervision, comme dans une bureaucratie (Gage et Mandell, 1990). L'introduction d'une hiérarchie dans la mise en oeuvre a donc pour objet de tirer avantage de l'aptitude de la hiérarchie à

façonner les préférences des acteurs individuels de manière à assurer leur compatibilité mutuelle, ce que le marché n'est pas en mesure de faire avec efficacité (Miller, 1992).

BIBLIOGRAPHIE

- Agence des Etats-Unis pour le développement international. 1992. "Madagascar: Country Program Strategic Plan 1993-98." Antananarivo: auteur, août.
- Agence des Etats-Unis pour le développement international. 1990a. "Madagascar Knowledge and Effective Application of Policies for Environmental Management (687-0113)." Antananarivo: auteur, document d'identification d'assistance de programme, décembre.
- Agence des Etats-Unis pour le développement international. 1990b. "Sustainable Approaches to Viable Environmental Management (687-0110)." Antananarivo: auteur, document de projet, août.
- Agence des Etats-Unis pour le développement international. Sans date. "USAID/Madagascar Environment Program." Antananarivo: auteur.
- Andriamasy, M. et J. Rasolomandimby. 1991. "Rapport d'enquête socio-économique pour la préservation de la réserve naturelle intégrale de Marojejy par le développement intégré." Antananarivo: SAF, Eglise du Jésus Christ à Madagascar, Département pour le développement, octobre.
- Association nationale pour la gestion des aires protégées (ANGAP). 1992a. "Plan triennal (1993-1995)." Antananarivo: auteur, octobre.
- Association nationale d'actions environnementales. 1992b. "Planification triennale (1993-1995)." Antananarivo: auteur, septembre.
- Ballan, Philippe. 1993. "L'environnement en France: historique et état des lieux: leçons à tirer pour Madagascar." Antananarivo: Office national de l'environnement et Projet PNUD/MAG/91/007, janvier.
- Ballan, Philippe. 1992a. "Commentaires sur l'aide mémoire de la mission de supervision de la Banque mondiale du Projet PE1 en juin 1992." Antananarivo: Projet PNUD/DESD/MAG/91/007, août.
- Ballan, Philippe. 1992b. "Rapport sur l'organisation interne de l'ONE." Antananarivo: Projet PNUD/DESD/MAG/91/007, juillet.
- Banque mondiale. 1991. Issues Facing National Environmental Action Plans in Africa. Report from a Club of Dublin Workshop, Mauritius, June 17-19. Washington, DC: auteur.
- Banque mondiale. 1990a. "Democratic Republic of Madagascar Environment Program." Washington, DC: auteur, rapport d'évaluation de projet, n°8348-MAG, février.

- Banque mondiale. 1990b. "Development Credit Agreement (Environment Project) between Democratic Republic of Madagascar and International Development Association." Washington, DC: auteur, crédit n°2125 MAG, mai.
- Banque mondiale. 1990c. National Environmental Action Plans in Africa. Washington, DC: auteur, compte rendu d'un atelier organisé par le Gouvernement d'Irlande, l'Institut environnemental, le Collège universitaire, Dublin, et la Banque mondiale. Dublin, Irlande, 12-14 décembre.
- Barbour, Russell, René Rabezandria, Ray Daviesson, William Guyton, Nivo Rakotobe, Pépé Andrianomanana, Lala Ranajanhery, Paula Williams. 1992. "The Broken Forest: Applying the Integrated Conservation and Development Paradigm to Madagascar's Protected Areas." Washington, DC: Development Alternatives Inc. Rapport préparé pour l'Agence des Etats-Unis pour le développement international, Projet SAVEM, juin, volumes 1 et 2.
- Brandstetter, Robert H. et G. Edward Karch. 1992. "PVO-NGO/NRMS Project: Midterm Evaluation." Washington, DC: Chemonics. Rapport préparé pour l'Agence des Etats-Unis pour le développement international.
- Brinkerhoff, Derick W. 1991. Improving Development Program Performance: Guidelines for Managers. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Brinkerhoff, Derick W., James D. Gage et Jo Anne Yeager. 1992. Implementing Natural Resources Management Policy in Africa: a Document and Literature Review. Washington, DC: Agence des Etats-Unis pour le développement international, Projet de mise en oeuvre de réformes politiques.
- Brinkerhoff, Derick W. et Marcus D. Ingle. 1989. "Between Blueprint and Process: a Structured Flexibility Approach to Development Management." Public Administration and Development, 9(5):487-503.
- Carroll, Thomas F. 1992. Intermediary NGOs: The Supporting Link in Grassroots Development. West Hartford, CT: Kumarian Press.
- Coopération suisse. 1992. "Coopération Madagascar-Suisse dans le secteur environnemental." Antananarivo: auteur.
- Chisholm, Donald. 1989. Coordination without Hierarchy: Informal Structures in Multiorganizational Systems. Berkeley: Presse de l'Université de la Californie.
- Christopherson, Kjell, Christine Brown et Lisa Gaylord. Sans date. "Enhancing the Effectiveness of Governmental and Nongovernmental Partnership in Natural Resources Management: Madagascar Case Study." Washington, DC: Agence des Etats-Unis pour le développement international, Bureau africain, Projet appui à la gestion des ressources naturelles, version préliminaire.

- Dorosh, Paul A., René E. Bernier et Alexander H. Sarris. 1990. Macroeconomic Adjustment and the Poor: the Case of Madagascar. Ithaca, NY: Université Cornell, Programme sur la politique alimentaire et nutritionnelle, monographie n°9, décembre.
- Fonds africain de développement (FAD). 1992. "Appraisal Report: Environmental Programme Phase I, Madagascar." Abidjan: Banque africaine de développement. N°MAD/PASV/92/01.
- Falloux, François et Lee Talbot. 1992. Environnement et développement: crise et opportunité. Paris: Editions G.-P. Maisonneuve et Larose.
- Falloux, François, Lee Talbot et Jeri Larson. 1991. "Progress and Next Steps for National Environmental Action Plans in Africa." Washington, DC: Banque mondiale, Région africaine, Département technique, Division environnementale, juin.
- Furst, Michael J. 1993. "Developing an Institutional Framework for Effective Environmental Management, Policy Development and Program Implementation in Madagascar." Washington, DC: World Resources Institute, Groupe consultatif sur les politiques, rapport de mission, juillet.
- Gage, Robert W. et Myrna P. Mandell, éditeurs. 1990. Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks. New York: Praeger.
- Gaylord, Lisa, George Scharffenberger et Chris Seubert. 1993. "SAVEM Grants Management Internal Assessment." Antananarivo: USAID/Madagascar, mars.
- Goddard, Cathryn. 1991. "Office national de l'environnement: audit de l'équipe interne, volume 1." Antananarivo: Coverdale Organisation, Inc. Rapport préparé pour le Ministère de l'économie et du plan et le PNUD, juillet.
- Gouvernement de Madagascar. 1990. "Charte nationale de l'environnement." Antananarivo: auteur.
- Hannah, Lee. 1992. African People, African Parks: An Evaluation of Development Initiatives as a Means of Improving Protected Area Conservation in Africa. Washington, DC: World Wildlife Fund, The Nature Conservancy et World Resources Institute. Programme soutien de la biodiversité.
- Hobgood, Harlan H. 1993. "Decentralization Assessment." Antananarivo: Agence des Etats-Unis pour le développement international, avril, version préliminaire.
- Hobgood, Harlan H. 1991. "Governance and Democracy in the Republic of Madagascar." Antananarivo: Agence des Etats-Unis pour le développement international, juin.
- Hobgood, Harlan H. 1990. "Governance in Madagascar: An Initial Assessment." Antananarivo: Agence des Etats-Unis pour le développement international, décembre.

- Honadle, George et Lauren Cooper. 1989. "Beyond Coordination and Control: An Interorganizational Approach to Structural Adjustment, Service Delivery, and Natural Resource Management." World Development, vol. 17, n°10, pages 1531-1541.
- Honadle, George et Jerry VanSant. 1985. Implementation for Sustainability: Lessons from Integrated Rural Development. West Hartford, CT: Kumarian.
- Klauss, Rudi. 1979. "Interorganizational Relationships for Project Implementation." Dans George Honadle et Rudi Klauss, éditeurs, International Development Administration: Implementation Analysis for Development Projects. New York: Praeger Publishers, pages 146-167.
- Larson, Bruce A. 1993. "Changing the Economics of Environmental Degradation in Madagascar: Lessons from the National Environmental Action Plan Process." Washington, DC: Agence des Etats-Unis pour le développement international, Projet planification, analyse et formation environnementales.
- Mazamarian, Daniel A. et Paul A. Sabatier. 1989. Implementation and Public Policy. Lanham, MD: Presse universitaire de l'Amérique.
- McNeely, Jeffrey A., Kenton R. Miller, Walter V. Reid, Russell A. Mittermeier et Timothy B. Werner. 1990. Conserving the World's Biological Diversity. Gland, Suisse et Washington, DC: Union internationale pour la conservation de la nature et des ressources naturelles et Banque mondiale, en collaboration avec World Resources Institute, Conservation International et World Wildlife Fund-US.
- McQuillan, D. Aidan. 1988. "Tourism Development and the Environmental Action Plan for Madagascar." Washington, DC: World Resources Institute. Rapport présenté pour l'Agence des Etats-Unis pour le développement international, avril.
- Mercier, Jean-Roger. 1990. "The National Environmental Action Plan Process: Madagascar. Country Reflective Work." Washington, DC: Banque mondiale. Papier préparé pour l'Atelier sur les plans d'action environnementaux en Afrique, 12-14 décembre, Dublin, Irlande.
- Miller, Gary J. 1992. Managerial Dilemmas: The Political Economy of Hierarchy. Cambridge: Presse de l'Université de Cambridge.
- O'Conner, Sheila. 1990. "Madagascar: Beza Mahafaly and Andohahela." Dans Agnes Kiss, éditeur, Living with Wildlife: Wildlife Resource Management with Local Participation in Africa. Washington, DC: Banque mondiale, rapport technique AFTEN n°130, pages 41-51.
- Office national de l'environnement (ONE). 1992a. "Développement des termes de référence des études d'évaluation pour la revue à mi-parcours du Programme environnemental 1 (PE1)." Antananarivo: auteur, novembre.

- Office national de l'environnement. 1992b. "Plan d'action environnemental PAE: plan triennal 1993-1995." Antananarivo: auteur, document COS n°3/92, décembre.
- Office national de l'environnement. 1992c. "Plan d'action environnemental PAE: termes de référence du personnel-cadre et organigramme de l'ONE." Antananarivo: auteur, document COS n°5/92, décembre.
- Office national de l'environnement. 1992d. "Rapport préliminaire sur l'organisation de l'ONE et son action dans la coordination et le suivi du projet." Antananarivo: auteur.
- Office national de l'environnement. 1992e. "Règlement général du personnel ONE." Antananarivo: auteur, juillet.
- Opsal, Knut et Kirk Talbott. 1990. The Implementation of the Madagascar Environmental Action Plan: Possibilities and Constraints for Local Participation. Washington, DC: Banque mondiale, Région africaine, Département technique, Division environnementale, rapport technique AFTEN n°9, septembre.
- Peters, Joe. 1992. "Ecotourism Development in Protected Areas in Madagascar." Antananarivo: Recherche et développement tropicaux. Rapport préparé pour l'ANGAP, n°687-0110, novembre.
- Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). 1991. "Assistance à l'Office national de l'environnement et à la promotion d'études environnementales." Antananarivo: auteur. Projet n°MAG/91/007, juin.
- Pryor, Frederic L. 1990. The Political Economy of Poverty, Equity, and Growth: Malawi and Madagascar. New York: Presse de l'Université d'Oxford, pour la Banque mondiale.
- Rabefaritra, Andrianjatiana et al. Sans date. "Contribution à l'amélioration de la stratégie nationale de lutte contre les feux de végétation à Madagascar: quelques éléments de réflexion." Antananarivo: Office national de l'environnement.
- Rakotovo, Solohery. 1992. "Commentaires et propositions sur le projet d'organigramme de l'ONE." Antananarivo: Office national de l'environnement, janvier.
- Ralimanga, Viviane. 1992a. "Plan d'action environnemental, Programme environnement 1: rapport d'activités." Antananarivo: Office national de l'environnement, juin.
- Ralimanga, Viviane. 1992b. "Plan d'action environnemental, Programme environnement 1: rapport d'activités." Antananarivo: Office national de l'environnement, juillet.
- Ramahatra, Roland. 1991. "Ethique en affaires environnementales: relations entre la sphère de décision et la sphère d'exécution." Tamatave: papier préparé pour la réunion annuelle du Comité d'orientation et de suivi, Office national de l'environnement.

- RINDRA. 1991. "Office national de l'environnement: la structure d'organisation." Antananarivo: auteur, mars.
- Rothchild, Donald et Naomi Chazan, éditeurs. 1988. The Precarious Balance: State and Society in Africa. Boulder, CO: Westview Press.
- Talbot, Lee M. 1990. "Institutional Framework for the Development and Implementation of National Environmental Action Plans." Dans Banque mondiale, National Environmental Action Plans in Africa. Washington, DC: auteur, compte rendu d'un atelier organisé par le Gouvernement d'Irlande, l'Institut environnemental, le Collège universitaire, Dublin, et la Banque mondiale. Dublin, Irlande, 12-14 décembre, pages 49-53.
- Talbott, Kirk. 1993. "Elusive Success. Institutional Priorities and the Role of Coordination: A Case Study of the Madagascar National Environmental Action Plan." Washington, DC: World Resources Institute, série sur les thèmes du développement, mai.
- Talbott, Kirk. 1990. "Public Participation in African Environmental Action Plans." Dans Banque mondiale, National Environmental Action Plans in Africa. Washington, DC: auteur, compte rendu d'un atelier organisé par le Gouvernement d'Irlande, l'Institut environnemental, le Collège universitaire, Dublin, et la Banque mondiale. Dublin, Irlande, 12-14 décembre, pages 37-47.
- Talbott, Kirk et Michael Furst. 1991. "Ensuring Accountability: Monitoring and Evaluating the Preparation of Environmental Action Plans in Africa." Dans Banque mondiale, Issues Facing National Environmental Action Plans in Africa. Report from a Club of Dublin Workshop, Mauritius, June 17-19. Washington, DC: auteur, pages 45-59.
- Verin, Pierre. 1992. "Socio-Economic Factors in Economic Development in Madagascar." Antananarivo: Agence des Etats-Unis pour le développement international, mars.
- Zimmerman, Robert C. 1992. "Recent Reforms in Natural Resources Management in Africa: Convergence Towards and Divergence From a Model Role for Public-Sector Institutions." Washington, DC: Agence des Etats-Unis pour le développement international, Bureau africain, Programme appui à la foresterie, juin.

Annexe A

Contexte politique récent de Madagascar: incidences sur la mise en oeuvre du PAE

Pépé Andrianomanana

Madagascar passe par une période de crise politique depuis cinq ans. Cette crise est liée aux difficultés socioéconomiques générales de ce pays où les niveaux de pauvreté ont sensiblement augmenté et pareillement au mécontentement du public concernant les faibles résultats de la stratégie de développement du gouvernement. Un autre facteur clé de la turbulence politique réside dans le désir du public de rejeter la constitution de 1975 en faveur de la recherche d'une nouvelle forme de gouvernement démocratique et pluraliste. Cette annexe récapitule les événements clés des années 1989-1993 et examine leurs incidences sur la mise en oeuvre du PAE.

1989:

En 1989, il y a eu des élections à plusieurs niveaux: élections présidentielles, élections législatives nationales, élections régionales et élections municipales. Les thèmes des campagnes ont porté sur les questions constitutionnelles, ainsi que sur certains facteurs institutionnels. Ceux-ci ont compris:

- Le besoin de réviser la constitution de 1975 et la Charte de la révolution socialiste. Ces deux documents avaient été essentiellement annulés par la réglementation et les politiques économiques mises en place dans le cadre du programme d'ajustement structurel de Madagascar.
- La demande de pluralisme politique et, spécifiquement, d'une plus grande participation au système politique en dehors de la structure du Front national pour la défense de la révolution (FNDR).
- La demande de suppression du régime préventif (censure de la presse).

Le parti politique dominant, l'AREMA, a remporté les élections. En mars, le président Didier Ratsiraka a été réélu avec 63 pour cent des voix puis, au mois de mai, l'AREMA a retenu sa majorité à l'Assemblée nationale suite aux élections législatives. Cependant, la défaite électorale de l'opposition n'a pas arrêté le mouvement en faveur des réformes. En avril 1989, les partis de l'opposition ont organisé une coalition, l'Alliance démocratique malgache (ADM). En décembre, le gouvernement a émis un décret autorisant la formation de partis politiques en dehors du FNDR.

1990:

En 1990, la continuation de la crise sociopolitique a conduit à la prise de possession de la radio nationale pendant la journée du 13 mai, l'anniversaire de la révolution socialiste. Tout au long de l'année, les groupes religieux ont assumé un rôle de plus en plus actif en demandant des réformes. La Fédération oecuménique des Eglises (FFKM) a organisé deux réunions nationales, appelées les Concertations nationales, du 16 au 19 août et du 15 au 18 décembre. La FFKM est composée de l'Eglise réformée (FJKM), de l'Eglise catholique (ECAR), de l'Eglise luthérienne (FLM) et de l'Eglise anglicane.

Les résolutions adoptées suite aux délibérations des deux réunions nationales ont reflété les préoccupations populaires du moment: le besoin de s'attaquer d'une manière plus efficace aux problèmes de la pauvreté et de réviser la constitution. Encore plus important, elles ont conduit à la création d'une nouvelle organisation, les Forces vives. Cet organisme a comporté trois départements, dont le département politique a assumé la direction des activités de l'opposition.

1991:

La manifestation du 1er mai organisée par les Forces vives a signalé une escalade du mouvement populaire en faveur des réformes. Un mois plus tard, au 10 juin, 300.000 manifestants ont défilé dans les rues de la capitale pour demander l'abrogation de la constitution de 1975. Quinze jours plus tard, au 26 juin, les Forces vives ont organisé une "contre-célébration" en réponse à la célébration officielle de la Fête nationale de l'indépendance. Celle-ci a eu lieu à Mahamasina et la célébration des Forces vives a occupé la Place du 13 mai.

Lors d'une réunion tripartite tenue le 3 juillet, les partisans du président Ratsiraka (MMSM), de la FFKM et des Forces vives ont tenté de parvenir à un compromis pour éviter que se produisent encore d'autres manifestations en masse et la menace de grève. Mais les membres de l'opposition n'étaient pas d'humeur à accepter un compromis et la réunion n'a pas abouti à une solution satisfaisante. Au 8 juillet, une grève générale a été proclamée et 400.000 personnes ont manifesté contre le gouvernement à la Place du 13 mai. Les groupes de l'opposition ont formé un "contre-gouvernement" et l'ont nommé le Gouvernement des Forces vives. La grève s'est rapidement répandue et a touché tous les secteurs. Le gouvernement a été essentiellement paralysé.

Ces circonstances ont amené le président à dissoudre le gouvernement du premier ministre Ramahatra au 28 juillet puis, au 8 août, à nommer un nouveau premier ministre, Guy Razanamasy, et à le charger d'organiser de nouvelles élections. Mais cette initiative n'a pas satisfait les Forces vives, qui ont organisé un défilé de protestation envers le palais présidentiel deux jours plus tard. On a tiré sur les manifestants et en a tué quelques-uns. Ce "massacre" a poussé les Forces vives à demander la démission immédiate du président Ratsiraka.

La situation est restée équivoque jusqu'à la réunion tenue en octobre entre le MMSM, la FFKM et les Forces vives, à laquelle tous les participants ont accepté un plan de transition à un nouveau gouvernement. La convention a été signée au 31 octobre. Cet accord a établi quatre structures institutionnelles:

- **Gouvernement:** On a attribué à cette structure des pouvoirs exécutifs et législatifs et l'a autorisée à gouverner en émettant des décrets et des ordres administratifs. Razanamasy a été approuvé comme premier ministre à la tête du gouvernement.
- **Haute autorité d'Etat (HAE):** Cette structure a été chargée de ratifier tous les décrets et ordres administratifs émis par le gouvernement. Albert Zafy a été nommé président de la HAE.
- **Présidence de la République:** Ratsiraka est resté dans ce poste, dépouillé de toute autorité en dehors des pouvoirs symboliques.
- **Comité pour la réforme économique et sociale (CRÉS):** Cette structure, composée de 130 membres, a constitué un forum de réflexion et de discussion.

La convention d'octobre a préparé le terrain pour la formation d'un gouvernement intérimaire, appelé le Gouvernement de consensus, chargé de diriger la transition à la démocratie. La structure du gouvernement a compris 36 membres, sans compter le premier ministre, afin d'assurer la représentation de chacun des principaux groupements politiques.

La signature de la convention n'a pas mis fin à la grève du secteur public, cependant. Les fonctions administratives du gouvernement n'ont repris en entier qu'au moins de février 1992.

1992:

Un Forum national a été investi de la responsabilité de rédiger une nouvelle constitution. Dans le but d'élargir la participation à la préparation du document, le groupe a organisé des réunions régionales dans 112 "fivondronana" (circonscriptions gouvernementales au niveau municipal) pendant le mois de février. A la fin de mars, une réunion nationale sur les dispositions de la nouvelle constitution a eu lieu. Le projet de constitution a essentiellement adopté un système parlementaire plutôt qu'un système se basant sur une présidence puissante. Les pouvoirs exécutifs sont partagés entre un premier ministre et un président. Le président, dont l'autorité est relativement restreinte, est élu à la majorité des voix populaires et il est limité à deux mandats de cinq ans. Le premier ministre est choisi par l'assemblée nationale. Les pouvoirs législatifs sont attribués à une assemblée nationale et à un sénat. Les députés sont élus selon le principe de représentation proportionnelle. Les pouvoirs judiciaires résident dans une cour suprême, une cour d'appel et un système de tribunaux.

La nouvelle constitution a été adoptée par référendum le 19 août puis on a commencé à préparer les nouvelles élections. Huit candidats à la présidence se sont présentés au premier

tour et le vote a eu lieu le 25 novembre. Albert Zafy, avec 45 pour cent des voix, et Didier Ratsiraka, avec 25 pour cent, ont fini en première et deuxième positions.

1993:

Le deuxième tour des élections présidentielles a eu lieu le 10 février. Zafy a remporté la victoire et est devenu le premier président de la Troisième République de Madagascar. On a fixé la date du 16 juin pour les élections législatives entre les candidats à l'assemblée nationale.

Incidences sur la mise en oeuvre du Plan d'action environnemental:

Les incidences des événements politiques décrits plus haut sur le PAE ont résulté de trois facteurs: la paralysie administrative et économique occasionnée par la grève, l'attitude attentiste des bailleurs de fonds et, enfin, les changements au niveau de la structure du gouvernement.

1. **Grève:** Comme indiqué plus haut, la grève ne s'est pas terminée au moment de la signature de la convention du 31 octobre 1991, qui a mis en place un gouvernement de transition et de consensus, mais s'est prolongée jusqu'au mois de février de l'année suivante. Le fonctionnement du gouvernement a été effectivement paralysé durant une période de huit mois. Cette paralysie a entraîné des retards importants en établissant les structures institutionnelles destinées à gérer le PAE, notamment au niveau de l'ONE. Bien que l'ONE ait été officiellement créé en décembre 1990, c'est seulement en octobre 1992 que sa structure organisationnelle a enfin été approuvée et, de surcroît, le recrutement de son nouveau personnel a été reporté au mois d'avril 1993. La grève a également contribué à la difficulté de convoquer les réunions du conseil d'administration de l'ONE et celles du COS.

Les autres agences du secteur public ayant un rôle à jouer dans le PAE ont également été touchées. Elles dépendent de l'administration pour une variété d'activités complémentaires: constitution des dossiers de projet et de personnel, allocation des fonds de contrepartie, etc. En ce qui concerne les fonds de contrepartie, la législation budgétaire officielle de 1992, par exemple, n'a été ratifiée qu'au mois de juillet de la même année, ce qui a créé des problèmes budgétaires au niveau de plusieurs agences. L'irrégularité de la disponibilité de l'essence est un autre facteur qui a entravé les opérations.

2. **Bailleurs de fonds:** Du point de vue des bailleurs de fonds, les événements politiques se sont souvent traduits par l'absence d'un interlocuteur officiel durant une période de temps considérable. En plus, quand le dialogue a été engagé et une décision prise, l'action a souvent été retardée à cause des problèmes d'ordre administratif. Les bailleurs de fonds ont réagi en augmentant le nombre de missions de supervision et d'évaluation afin d'examiner la situation.

3. Structures gouvernementales changeantes: Le transfert de l'ONE du Ministère de l'économie et du plan au Ministère d'Etat de l'agriculture a été un facteur important. En outre, au sein du dernier, un Commissariat environnemental a été créé. Dans un bon nombre de cas, le gouvernement de transition a divisé un département existant en plusieurs organismes nouveaux. Par exemple, l'ancien département de l'agriculture a été divisé en le Ministère de l'agriculture, le Ministère de l'élevage et des pêcheries et le Ministère des eaux et forêts et de l'environnement. L'ancien département de l'industrie est devenu le Ministère de l'industrie et de l'artisanat et le Ministère de l'énergie et des mines. Pour ce qui est du PAE, cette multiplication des ministères a eu pour effet de compliquer les tâches de coordination et de collaboration.

Annexe B

Personnes contactées

USAID/Madagascar

George Carner, directeur
Donald Mackenzie, directeur adjoint
Spike Millington, chargé du programme KEPEM
Lisa Gaylord, coordinateur du projet SAVEM
C.J. Rushin-Bell, chargé des activités environnementales
John Thomas, chargé des activités agricoles

AID/AFR/ARTS/FARA

Tony Pryor, conseiller en ressources naturelles

Banque mondiale

Luciano Mosele, chargé du programme, PE-1
Albert Greve, coordinateur, Secrétariat des bailleurs de fonds multiples

Coopération suisse

Philippe Zahner, coordinateur

Office national de l'environnement (ONE)

Guy Razafindralambo, président du conseil d'administration
Joseph Andriamampianina, directeur général
Levy Rakotoarison, Office des études sur la législation et les incidences environnementales
Solohery Rakotovao, directeur, politiques et législation
Philippe Ballan, conseiller technique principal du PNUD

Ministère de l'économie

Violette Raveloarimbolaso, Office des investissements et de la promotion du secteur privé
Claude Rakotoarisoa, Service des analyses macroéconomiques

Département des eaux et forêts (DEF)

Philemon Randrianarijaona, directeur

Direction des domaines et de la réforme agraire (DDRA)

Claude Rakotonindrina, directeur

Ministère de l'urbanisme et du tourisme

Louis Marc Andriantavy, directeur du tourisme
Simon Ramarokoto, chef, Service de soutien des investissements dans le tourisme

Organisation des Nations Unies pour le développement industriel

Etienne Dollfus, administrateur de programme

M. Rasoldier, conseiller technique

Ministère de l'énergie et des mines

M. Randriamanana, directeur général

Rodolphe Ramanantsoa, chef, Service de la planification énergétique

Association nationale d'actions environnementales (ANAE)

Koto Rabemananjara, directeur général

Roland Ramahatra, membre du conseil d'administration de l'ANAE

Association nationale pour la gestion des aires protégées (ANGAP)

Raymond Rakotonindrana, directeur général

Roy T. Hagen, conseiller en ressources naturelles et chef de mission, projet SAVEM

Peter M. Robinson, conseiller en gestion auprès de l'ANGAP, projet SAVEM

Parc national de Ranomafana

Joe Peters, conseiller technique en matière de conservation, Université Duke

World Wildlife Fund (WWF)

Olivier Langrand, conseiller technique principal

Paul Siegel, conseiller technique, Echange dette et protection de la nature

CARE International/Madagascar

John Veerkamp, directeur adjoint

Conseil malgache des ONG pour le développement et l'environnement (COMODE)

William Ramaroharinosy, secrétaire général (FIKRIFAMA)

SAF/FJKM - Développement

Léonard Rakotondrazaka, directeur

World Resources Institute (WRI)

Kirk Talbott

Jennifer Greene

Peter Veit

Consultants indépendants

Michael Furst, Groupe consultatif sur les politiques, WRI

Bert Laurent, (précédemment) ANGAP, Unité de gestion des subventions

Harlan Hobgood, projet Décentralisation: finance et gestion

Michael Brown, projet PVO-NGO/NRMS