



AgEcon SEARCH

RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

La Banque mondiale et les ressources renouvelables : l'art du possible

Philippe Le Prestre

Résumé

Première organisation multilatérale de développement à tenir compte de l'impact environnemental de ses projets, la Banque mondiale poursuit une politique ambitieuse depuis 1987, et joue un rôle croissant dans la formation et la gestion de la politique internationale de l'environnement. Cependant, en dépit de progrès certains, elle doit encore surmonter de nombreux obstacles telles que des techniques d'analyse inappropriées, des contraintes organisationnelles, une multiplicité d'objectifs souvent contradictoires, les craintes et les ressources limitées des pays emprunteurs, et un système international turbulent.

Abstract

The world bank and the management of natural resources : the art of the possible

The World Bank was the first international development agency to address the environmental impact of the projects it finances. Since 1987, it has been pursuing an ambitious policy and is playing an increasing role in the formulation and management of international environmental policy. Yet, despite undeniable progress, it also faces numerous obstacles such as inappropriate analytical techniques, organizational constraints, a multiplicity of often contradictory objectives, the suspicions and limited resources of borrowers, and a turbulent international system.

Citer ce document / Cite this document :

Le Prestre Philippe. La Banque mondiale et les ressources renouvelables : l'art du possible. In: Économie rurale. N°208-209, 1992. L'agriculture et la gestion des ressources renouvelables. Session des 29 et 30 Mai 1991, organisée par Maryvonne Bodiguel (CNRS) avec la collaboration de Michel Griffon (CIRAD) et Pierre Muller (CRA-FNSP) pp. 17-23;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1992.4441>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1992_num_208_1_4441

Fichier pdf généré le 08/05/2018

LA BANQUE MONDIALE ET LES RESSOURCES RENOUVELABLES : L'ART DU POSSIBLE

Philippe LE PRESTRE*

Résumé :

Première organisation multilatérale de développement à tenir compte de l'impact environnemental de ses projets, la Banque mondiale poursuit une politique ambitieuse depuis 1987, et joue un rôle croissant dans la formation et la gestion de la politique internationale de l'environnement. Cependant, en dépit de progrès certains, elle doit encore surmonter de nombreux obstacles telles que des techniques d'analyse inappropriées, des contraintes organisationnelles, une multiplicité d'objectifs souvent contradictoires, les craintes et les ressources limitées des pays emprunteurs, et un système international turbulent.

THE WORLD BANK AND THE MANAGEMENT OF NATURAL RESOURCES : THE ART OF THE POSSIBLE**Summary :**

The World Bank was the first international development agency to address the environmental impact of the projects it finances. Since 1987, it has been pursuing an ambitious policy and is playing an increasing role in the formulation and management of international environmental policy. Yet, despite undeniable progress, it also faces numerous obstacles such as inappropriate analytical techniques, organizational constraints, a multiplicity of often contradictory objectives, the suspicions and limited resources of borrowers, and a turbulent international system.

INTRODUCTION

A la veille de la conférence des Nations-Unies sur l'Environnement et le Développement, le débat environnemental garde des résonances familières. Les questions de droit au développement, d'équité commerciale, et de souveraineté sont toujours présentes. Les conflits potentiels entre la croissance économique, la réduction de la pauvreté et la protection des écosystèmes, entre le contrôle de la pollution et la conservation des ressources, ou entre les besoins de l'homme et la conservation des ressources naturelles créent des choix difficiles et de multiples controverses.

Mais l'émergence de groupes de pressions internationaux, la problématique des changements mondiaux, et la détérioration des conditions de vie et des perspectives de développement des PED (Pays en Développement) ont aussi créé une dynamique nouvelle. Alors qu'en 1972, la pauvreté était sensée entraîner la destruction des ressources naturelles, la relation inverse est aujourd'hui fréquemment avancée (par exemple, Leonard, H. Jeffrey, 1989). En conséquence, pour les organismes d'aide au développement, la gestion à long terme des ressources

naturelles est devenue un élément crucial de la planification du développement. En 1989, le Groupe des Sept exhorta la Banque mondiale à intégrer l'environnement dans ses activités de développement et à promouvoir le concept de développement durable.

UNE POLITIQUE TIMIDE

En fait, la Banque mondiale fut la première agence de développement multilatérale à créer un bureau de l'environnement en 1971, et à inclure des critères environnementaux dans l'évaluation des projets qu'elle finance (1). Parmi les facteurs qui influencèrent cette évolution, l'importance acquise par le secteur agricole dans les années soixante-dix soulignait les contraintes écologiques au développement dont l'ignorance pouvait compromettre la réussite des projets. Dans un souci de compromis, la Banque a adopté une définition du problème comprenant les modes d'utilisation des ressources, la modification des écosystèmes, et la qualité de vie des populations ; son discours s'appuie sur la pauvreté et affirme le droit au développement.

* Professeur, Université du Québec, Département de Sciences Politiques, Montréal, Canada.

1. Sur la définition et la mise en œuvre de la politique de l'environnement de la Banque mondiale, principalement jusqu'en 1987, voir Philippe Le Prestre (1989).

Les difficultés de quantification, l'extrémisme initial du discours écologique, les suspicions des PED et du personnel de la Banque ont compliqué l'adoption d'une position progressive et soutenue. Les unités sectorielles avaient différentes conceptions du problème. Alors que le discours du secteur forestier reprenait de nombreux arguments écologiques, la priorité du secteur agricole était d'augmenter la surface arable et d'encourager une colonisation rationnelle (notamment au Brésil). Pour les unités opérationnelles, la destruction de l'environnement pouvait se justifier tant qu'elle était « équilibrée » par des bénéfices économiques ou humains, et qu'elle ne compromettait pas le succès financier du projet.

La politique achoppa essentiellement sur l'absence d'intégration entre la conception des projets et leurs dimensions environnementales, ainsi que sur la mise en œuvre des mesures de protection, pourtant spécifiques à chaque projet et négociées avec l'emprunteur. La Banque sous-estima les capacités et la volonté des administrations nationales de contrôler le respect des mesures acceptées. La progression séquentielle des différentes composantes d'un projet engendra des problèmes de coordination, le gouvernement complétant d'abord les composantes qu'il estimait importantes, comme ce fut le cas dans l'état du Rondônia au Brésil. Enfin, le sort des mesures de protection adoptées restait précaire une fois le projet terminé et le prêt entièrement décaissé.

Bien que limitée, l'attention qu'à portée la Banque à l'impact environnemental de ses prêts fut bien supérieure à celle des autres organisations multilatérales ou bilatérales - à l'exception de l'USAID (United States Agency for International Development)-, et des banques commerciales. La Banque a consacré des ressources importantes aux mesures anti-pollution et à l'alimentation en eau et l'assainissement (AEA) qu'elle commença à financer dans les années soixante. Mais les projets visant la protection, la restauration ou l'amélioration des capacités régénératrices des écosystèmes naturels furent rares et intéressaient la sylviculture et, plus tard, la protection de certains biomes. Les composantes environnementales portaient principalement sur l'accès à l'eau potable, la restauration des systèmes d'irrigation et le contrôle des inondations.

L'ignorance de leurs dimensions sociologiques, politiques ou naturelles amena l'échec de nombreux projets. Le projet d'élevage de trans-Juba au Soudan buta sur le défaut de prise en compte des droits de pâturage, des mouvements des troupeaux, des contraintes sociologiques à la production, des modes d'utilisation des sols, des besoins des populations bénéficiaires, et de l'infrastructure qu'elles requièrent. La Banque a souvent continué de prêter en dépit du non-respect des conditions environnementales, notamment au Brésil. Au Kenya, le projet touristique de 1976 échoua, en partie parce que le gouvernement ne put s'entendre avec les éleveurs et les propriétaires locaux sur la garantie de leurs revenus. La Banque finança néanmoins l'infrastructure nécessaire (H. Goris, 1990, p. 73) (2).

2. Le programme zambien de gestion locale des troupeaux d'éléphants accrut leur nombre et améliora les conditions de vie des populations locales. Une étude de 18 régions protégées conclut que les parcs et réserves sont les meilleurs moyens de maintenir la biodiversité, et recommande fortement de dépasser

Malgré son rôle pionnier et la rhétorique de ses présidents successifs, la Banque se vit reprocher de n'avoir su limiter la destruction de ses projets, d'avoir financé de virtuelles catastrophes écologiques et humaines, et d'avoir négligé le secteur environnement. On déplora sa timidité à l'égard des PED et les faibles ressources mises à la disposition du BAE (Bureau des Affaires Environnementales). On accusa les projets de colonisation brésilien (Polonoeste) et indonésien (Transmigration), partiellement financés par la Banque, d'avoir engendré des déboisements massifs et nuire aux populations tribales. Ils devinrent des causes célèbres internationales qui servirent à mobiliser une opposition à la politique entière de l'organisation. De grands projets d'irrigation et d'élevage en Afrique, et des barrages hydroélectriques en Amérique latine et en Asie furent également condamnés.

UNE IMPULSION NOUVELLE DEPUIS 1987

Les Ministres des finances des pays membres au sein du Comité du Développement de la Banque l'encouragèrent alors à devenir plus active dans ce domaine. Cette approche comprend désormais deux volets. D'une part, l'environnement est systématiquement incorporé dans toutes les décisions normales de prêts. D'autre part, le contexte institutionnel et politique national de l'action environnementale a été renforcé. Le département de l'Environnement s'occupe de la recherche et de la programmation générales, du soutien au personnel régional, du développement de bases de données, de la formation interne, et des relations extérieures. Le département technique de chaque direction régionale (Afrique, Amérique latine et Caraïbes, Asie, Europe et Proche-Orient) comprend une division environnementale chargée d'examiner l'impact des projets sur l'environnement et d'aider au développement des politiques nationales.

La Banque a identifié cinq priorités : la destruction de l'habitat naturel, la dégradation des sols, l'épuisement des ressources aquatiques, la pollution, et les problèmes à l'échelle mondiale (World Bank, 1990, p. 13). Les difficultés environnementales majeures que confronte chaque PED sont identifiées dans des problématiques environnementales nationales ayant pour principales fonctions d'orienter le personnel de la Banque, d'uniformiser la prise en compte de ces variables par les unités opérationnelles, et de sensibiliser sa clientèle. Les questions importantes font alors partie du dialogue politique entre la Banque et l'emprunteur et sont incorporées dans les stratégies nationales, les activités sectorielles, et les prêts. Toutefois, l'impact des problématiques sur l'organisation, les emprunteurs, et le soutien sectoriel à l'amélioration de la gestion des ressources naturelles reste ambigu. Des plans d'actions nationaux pour l'environnement (PAE) plus détaillés sont développés à la demande des gouvernements intéressés (une trentaine devant être complétés d'ici à 1993), et intégrés aux activités opérationnelles subséquentes, comme au Madagascar et en Indonésie.

les approches traditionnelles (patrouilles armées, pénalités pour activités illégales) et de prendre en compte les besoins sociaux et économiques des populations voisines dont l'attitude est cruciale pour le succès de telles mesures (World Bank, Environment Department, 1990).

Le développement de PAE a soulevé le problème du manque d'informations concernant les ressources environnementales, leur dégradation, et les rapports entre l'homme et le territoire. L'importance du régime foncier pour la conservation des ressources et le développement durable commence à être reconnue lors de la préparation des projets. La Banque a augmenté son soutien à des projets cadastraux et cartographiques en Amérique latine et en Asie. La télédétection, l'arpentage et la topographie, l'analyse des sols et le développement de bases de données sur les ressources naturelles ont fait l'objet d'une attention accrue (F. Falloux, 1989, p. 13-14).

Tout projet sectoriel susceptible d'avoir un impact significatif sur l'environnement est soumis à une étude d'impact qui demeure la responsabilité théorique de l'emprunteur. Ses conclusions doivent être incorporées dans la conception du projet, et les négociations avec l'emprunteur ne peuvent débuter sans l'aval du directeur régional de l'environnement. La directive de 1989 sur les études d'impact a soulevé des problèmes particuliers dans l'Afrique sub-saharienne car les institutions environnementales y sont faibles, ces procédures sont absentes des politiques nationales, et les opérations de la Banque dans cette région sont concentrées sur les prêts pour le développement de politiques nationales, et non sur de grands projets.

L'efficacité de la procédure dépend de son acceptation par l'organisation, de la précision des études scientifiques et de la volonté et de la capacité des PED à les préparer. Toutefois, quelle que soit son efficacité pratique, elle contribue surtout au développement et au maintien d'une expertise locale. La Banque accorde donc une grande priorité au renforcement des capacités nationales de développement et de mise en œuvre des études d'impact, en particulier dans le cadre des PAE (World Bank, AFTEN, 1990). De même, afin de pallier un manque d'expertise et des moyens financiers limités, les emprunteurs peuvent demander un concours financier à la Banque sous la forme d'une avance ou d'une subvention au titre du nouveau programme d'assistance technique pour l'environnement établi en 1989. La procédure des études d'impact aura cependant peu d'effets sur les politiques nationales si elle ne répond pas aux préoccupations locales, au lieu de former un obstacle additionnel à l'accès aux capitaux.

En 1990, 107 projets comprenaient une composante environnementale, soit 48 % des projets approuvés en 1990, contre 38 % l'année précédente, et environ 7 % en 1990 (Banque mondiale, 1990, p. 68). La Banque prête pour la gestion et la conservation des sols, l'amélioration de l'emploi des pesticides et de la gestion de la faune, la protection des forêts, l'adduction d'eau et l'assainissement. Mais le nombre de projets strictement environnementaux a peu augmenté, bien que quarante-cinq projets de ce type soient prévus pour 1990-1992, dont une vingtaine concerne la protection de l'habitat naturel (Conable, B. Barber, 1989, p. 13 ; EDAR, 1990, p. 49). Ces

projets étant complexes, d'un rendement financier incertain, et sujets à controverses, leur génération dépend d'une forte demande de la part de l'emprunteur. Ceux contribuant à la fois à la croissance économique (en particulier la génération d'emplois) et à l'environnement seront prioritaires. D'une préparation longue et coûteuse, ils exigent des capacités de suivi étendues et une forte coopération institutionnelle. Les PED hésitent à investir dans de tels projets s'ils cherchent à accroître leurs recettes d'exportation, si les avantages écologiques à long terme contredisent les avantages économiques à court terme, et si leurs effets positifs dépassent les frontières nationales.

Des ressources financières additionnelles sont donc nécessaires. La facilité mondiale pour l'environnement (FME) créée en 1990 et administrée par la Banque, en collaboration avec le programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), vise à soulager les dépenses encourues pour des projets à l'échelle mondiale (diversité biologique, réchauffement de l'atmosphère, protection de la couche d'ozone). La Banque a promis d'accroître ses engagements en faveur de la restauration de l'environnement, de la sylviculture, du contrôle des populations, et de l'énergie. La moyenne annuelle pour 1990-1994 est prévue autour de \$ 450 millions, trois fois celle des quatre années précédentes. Il reste à voir si l'accent sera mis plus sur la conservation des ressources forestières que sur leur exploitation industrielle (R. Winterbotton, 1990) (3). L'intégration des considérations environnementales dans les études économiques nationales s'est améliorée. Par exemple, le mémorandum économique sur le Costa Rica de 1988 analyse clairement les problèmes liés au calcul d'avantages comparatifs fondés sur des prix qui ignorent les coûts environnementaux. Il souligne même le danger d'appauvrissement que court le pays en exportant la viande à un prix inférieur à son prix de revient. Les contraintes posées par les politiques nationales, et les pressions démographiques y sont également évoquées (G. Foy et H. Daly, 1989, pp. 21-47). Cependant, ces exemples demeurent rares ; les études économiques ne reflètent toujours pas le souci d'intégration des paramètres écologiques, bien que la volonté existe de revendiquer pour l'environnement une légitimité économique. De fait, la Banque peut non seulement synthétiser des études privées, gouvernementales ou internationales et sa propre expérience dans une perspective opérationnelle, mais aussi entreprendre des études fondamentales portant, par exemple, sur l'impact environnemental des prêts d'ajustement structurel.

CONTRAINTES GENERALES A L'ACTION DE LA BANQUE

Les obstacles à l'action de la Banque n'ont pas disparu avec les réformes de 1987 et reflètent les contraintes internes et externes auxquelles l'organisation est soumise.

3. Des critiques se sont élevées contre la mise en œuvre du Plan d'Action pour les Forêts Tropicales (lancé en 1985 par la Banque mondiale, le PNUD, la FAO

et le World Resources Institute) qui encouragerait la production de bois d'œuvre plutôt que la conservation des ressources.

Contraintes internes

Le premier problème est celui des politiques définies par l'offre plutôt que par la demande (F. Falloux, op. cité p. 12). La Banque a eu tendance à rechercher des applications pour les techniques et outils existants en se fondant largement sur un financement et une expertise extérieurs, au lieu de débiter par l'identification des besoins locaux, régionaux ou nationaux et des obstacles techniques, institutionnels, économiques et politiques à leur satisfaction. L'application des techniques de conservation des sols développées pour les grandes propriétés des régions tempérées dans les PED où dominent les petites propriétés, les systèmes de cultures variés, des variations climatiques extrêmes, les contraintes financières et la pénurie des compétences, furent décevantes (W. B. Magrath and J. B. Doolette, 1990, p. 9). De même, bien qu'effectif contre l'érosion, le maintien d'une couverture végétale permanente est difficile à promouvoir en raison des fortes pressions en faveur de l'utilisation de toutes les terres et de tous les fourrages disponibles.

Des critères d'évaluation strictement économiques qui protégeaient contre la politisation et l'introduction de variables exogènes dans les décisions de la Banque compliquent tout changement d'orientation. Une perspective macro-économique à court terme prime sur une gestion à long terme des ressources naturelles. Dans le cas de la lutte contre la désertification, l'établissement d'administrations de mission, spécialement créées pour superviser un projet, a aussi présenté des obstacles (Seve Juan E. et al., 1990, p. 17). La Banque facilita parfois la formation d'unités administratives distinctes (notamment en sylviculture), sans exiger la création systématique d'organismes indépendants analogues à ceux établis pour les projets d'infrastructure.

L'organisation elle-même limite la croissance du nombre de prêts environnementaux et la mise en œuvre des recommandations. La nécessité de prêter beaucoup et rapidement, et la génération de projets des unités désireuses d'accroître les prêts pour des motifs de carrière, entrent en conflit avec le temps requis pour des études d'impact approfondies. De plus, une approche intégrée de l'environnement et du développement remet en cause l'expertise d'économistes habitués à aborder les problèmes sous l'angle étroit de la théorie classique.

La mission de la Banque mondiale s'est aussi considérablement diversifiée : elle doit promouvoir la croissance du Tiers monde, garantir sa dette commerciale (dans le contexte du plan Brady), diminuer la pauvreté, transférer des capitaux, prendre en compte l'environnement et les populations locales, intégrer les femmes dans le processus de développement, et promouvoir les prêts d'ajustement structurels et les technologies appropriées. Or, ces objectifs sont souvent contradictoires. Des tarifs élevés destinés à maintenir des systèmes anti-pollution nuisent aux pauvres. La colonisation agraire peut augmenter le niveau de vie immédiat des plus pauvres au prix d'un déboisement massif. Les États sont souvent obligés de

choisir entre la réduction immédiate de la pauvreté et les changements environnementaux à long terme, c'est-à-dire, souvent entre la génération actuelle et les générations futures. Des considérations épidémiologiques, aussi bien que l'accès à de nouvelles terres, justifient l'assèchement des marais. Le programme de colonisation indonésien avait notamment pour objectif de soulager les problèmes écologiques (surcultivation), économiques et sociaux causés par une forte pression démographique, de réduire le taux de chômage à Java, et d'améliorer le mode de vie des plus pauvres. Les analyses coûts-bénéfices ont privilégié la valeur sociale attachée à l'accès à la terre, à l'amélioration de la sécurité alimentaire et au développement régional, tout en minimisant les coûts environnementaux et économiques d'un déboisement massif. La politique de la Banque étant définie en termes économiques et sociaux, les projets alliant croissance et réduction de la pauvreté sont irrésistibles, surtout si on peut y attacher un discours environnemental. Ces objectifs peuvent pourtant entrer en conflit avec des considérations écologiques, comme la protection de la biodiversité dont le rendement économique et social peut être nul ou impossible à calculer.

La Banque mondiale a replacé son discours environnemental dans le cadre de la notion de développement durable. Mais la définition de ce concept reflète aussi ces contradictions. Les PED y voient un moyen de maintenir une dynamique de croissance ; les donateurs un moyen de s'assurer que les investissements ne seront pas gaspillés et auront un effet multiplicateur ; les environnementalistes un moyen de conserver les ressources naturelles qui permettraient leur exploitation infinie ; et les économistes soit un mode d'exploitation optimale de certaines ressources, soit un mode de développement qui maximise les bénéfices nets à long terme pour l'humanité (W. Ascher et R. Healy, 1990 p. 5).

En revanche, l'environnement peut également servir des objectifs organisationnels plus traditionnels. La Banque mondiale utilise la promotion de l'environnement pour légitimer des conditions politiques et économiques orthodoxes auxquelles s'opposent les emprunteurs, telles que la réduction des subventions gouvernementales, la suppression du contrôle des prix agricoles, et la réforme des politiques fiscales (World Bank, op. cité, p. 16) (4). Le rôle des femmes dans le développement, et le contrôle des naissances pourraient bénéficier d'une nouvelle impulsion. L'acquisition de données sur les ressources nationales se justifie de la même façon. Enfin, l'environnement sert à accroître l'accès de la Banque à des ressources financières et à des projets. Ces liens entre différents objectifs peuvent faire avancer sa politique, mais aussi catalyser des oppositions si celle-ci n'est perçue que comme un instrument d'autres intérêts.

Contraintes externes

Peu de pays en développement sont prêts à adopter des mesures de protection draconiennes, à moins que les conséquences de la dégradation de l'environnement ne

4. En revanche, les subventions à l'élevage extensif au Brésil furent suspendues quand la Banque pu démontrer qu'elles étaient économiquement néfastes.

compromettent leurs perspectives de développement immédiates. Peu d'entre eux possèdent les ressources nécessaires. Des contraintes nationales et internationales, auxquelles ils ne peuvent échapper sans aide extérieure, encouragent l'exploitation inconsidérée des ressources naturelles.

Beaucoup aussi remettent en cause la concentration nouvelle sur les ressources naturelles. Selon eux, l'ordre du jour environnemental reste trop souvent défini par les pays du Nord, et ne répond pas aux préoccupations des emprunteurs avant tout soucieux de leurs populations. Le Nord s'intéresserait beaucoup trop aux campagnes et à la conservation, alors que beaucoup de pays africains désiraient plus de projets urbains (tels que l'adduction d'eau et l'assainissement) dont les retombées politiques et humaines sont plus immédiates et plus visibles.

Un consensus croissant parmi les donateurs et les ONG sur certains fondements nationaux de la destruction des biomes avive ces craintes. Ce consensus attribue à la distribution de la propriété et des revenus, et à la pression démographique, un rôle crucial dans le déboisement et la dégradation des sols, en particulier en Amérique latine et dans les Caraïbes (J. Spears, 1988). Ces facteurs sont souvent plus importants qu'une mauvaise affectation des dépenses gouvernementales, mais bien moins susceptibles d'être appréhendées par la Banque qui préfère s'en tenir aux questions budgétaires, politiquement moins épineuses, qui correspondent à l'expertise de ses économistes. Alors que ces recommandations peuvent tout au plus avoir des effets marginaux, (Foy et Daly, opus cité, p. 22) les réformes qui touchent au régime foncier, à l'inégalité de l'impôt, et aux avantages fiscaux liés à l'exploitation de la forêt ou au défrichage, conditionneront souvent le succès des tentatives de sauvegarde des forêts tropicales, comme le suggèrent certains succès limités en Inde et aux Philippines (J. Spears, op. cité, pp. 2-55). Des réformes similaires ont été proposées afin de réduire les pressions sur la forêt amazonienne (D. Mihar, 1988). Dans d'autres cas en revanche, la surexploitation immédiate de ces ressources, ou leur vente spéculative, devient irrésistible. Des études qui identifieraient soigneusement les conditions du succès de telles réformes sont donc indispensables.

La Banque mondiale dépend des pays en développement pour l'identification des projets et un soutien politique, des pays industrialisés pour les reconstitutions de l'Association Internationale de Développement, et de la communauté financière internationale pour l'achat de ses obligations et le cofinancement d'un nombre croissant de projets. Tous ne possèdent pas une définition identique du problème et des solutions appropriées. De nombreux PED estiment illégitimes les tentatives de la Banque d'imposer des critères environnementaux, a fortiori toute remise en cause des arrangements politiques, sociaux et nationaux concernant le régime foncier, la distribution des revenus, ou la décentralisation des pouvoirs. Puisque les unités opérationnelles sont proches des emprunteurs, la

problématique environnementale tend à être définie différemment par diverses unités de l'organisation, certaines insistant plus sur l'environnement urbain, d'autres sur le bien-être des populations, d'autres encore sur la protection des ressources naturelles. En l'absence d'une opposition soutenue des principaux donateurs, il sera toujours difficile pour la Banque de ne pas financer des projets que les emprunteurs estiment prioritaires.

Des capacités administratives nationales souvent limitées, et une distribution du pouvoir politique défavorable entre les organismes chargés du développement et de l'environnement (souvent les mêmes) présentent des obstacles difficiles à surmonter. La rapidité avec laquelle les différentes composantes d'un projet sont mises en œuvre correspond à la distribution du pouvoir politique entre différentes unités administratives. La complexité administrative de la gestion des questions environnementales, à la fois vagues et complexes, et qui exigent une plus grande coordination parmi les administrations locales et nationales, accentue ce phénomène.

Par ailleurs, les critiques de nombreuses organisations environnementales reviennent à imposer des critères et valeurs occidentaux, ou reflètent des objectifs politiques inacceptables pour les gouvernements en place. Plutôt que de se retirer de projets dont l'État avait ignoré les aspects environnementaux, la Banque préféra maintenir son engagement. Sa présence, pensait-elle, pourrait contribuer à limiter les dégâts futurs, alors que son départ laisserait la voie libre à ceux pour qui de telles considérations ne sont ni nécessaires ni légitimes. Dans d'autres cas, elle décida de mettre à l'étude et de financer des mesures réparatrices supplémentaires.

Enfin, la turbulence du système international présente des contraintes de plus en plus redoutables. La protection de l'environnement est souvent tributaire de la situation économique mondiale. Alors que, dans les années quatre-vingts, certains pays en développement demandaient une aide accrue pour la protection des ressources forestières, les pays riches cherchaient à limiter les activités de la Banque en faveur de l'environnement jusqu'au retour de la croissance. La crise de l'énergie poussa à augmenter les engagements dans ce secteur et encouragea l'exploitation des sources d'énergie hydro-électrique, animale et forestière. La cherté du pétrole aggrava la dette du Tiers monde et amena certains pays à exploiter leurs ressources plus intensément.

LES CONDITIONS DE PROGRÈS

La Banque a adopté une politique ambitieuse difficile à mettre en œuvre et à superviser, dont l'impact ne sera pas visible avant plusieurs années. La coopération des pays en développement, souvent, ne pourra qu'être « achetée ». Certains pays, comme Madagascar, auront conclu que l'environnement peut constituer un moyen efficace de canaliser des fonds de développement supplémentaires, d'autres n'hésiteront pas à exercer un virtuel chantage, encouragés en ce sens par certains activistes, surtout des biologistes (A. Jolly, 1989, p. 213).

Le développement des capacités administratives nationales s'avérera crucial pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques. Madagascar et le Cameroun, par exemple, ont des capacités administratives et techniques limitées pour appliquer une législation sur les ressources naturelles peu prisée par les communautés rurales. Il reste donc à voir si les PAE auront des effets durables, au-delà de la production de nouvelles données et de la mobilisation des ressources existantes.

La Banque mondiale insiste sur l'importance d'établir des PAE sur des racines nationales, de partir des besoins locaux, et de tenir compte du bien-être des populations locales. La protection des ressources naturelles ne pourra être effective que si les populations locales en tirent bénéfice et si les projets tiennent compte des contraintes sociales existantes. Cette approche garantira le soutien des ONG, mais sous-tend une définition homocentrique de l'environnement qui peut s'opposer à des impératifs écologiques. De plus, si l'environnement devient un moyen pour les PED de pallier la stabilité ou la réduction de l'aide au développement, la concentration locale peut être également perçue comme un facteur de déstabilisation nationale dans un Tiers monde où l'État est souvent trop faible, tandis que la protection des ressources naturelles peu servir à justifier l'accroissement de ses pouvoirs.

L'existence d'une communauté transnationale d'experts en faveur de ces objectifs pouvant relayer les préoccupations de la Banque, et une modification des techniques d'évaluation économique, conditionneront tout progrès. L'organisation doit développer les programmes d'assistance technique et démontrer une volonté appuyée de financer non des projets expérimentaux isolés, mais des séries de projets capables de modifier les pratiques traditionnelles (5).

Le divorce est possible entre un discours modèle et le comportement des unités opérationnelles. Plus que par le passé, la direction doit activement soutenir cette politique. Le soutien actif de son président est indispensable pour surmonter les résistances internes, améliorer la cohérence des priorités opérationnelles (l'importance de son rôle de transfert de capitaux l'a emporté sur la prévention de l'exploitation inconsidérée des ressources naturelles), et inciter les pays membres à accorder plus d'attention à l'environnement.

La Banque a eu tendance à se concentrer sur les problèmes environnementaux tant qu'un lien économique,

social ou politique était établi entre la dégradation de l'environnement et le bien-être des populations. Le succès des pressions environnementalistes a reposé sur une alliance avec les anthropologues. La Banque a abandonné les grands barrages contre lequel une forte opposition locale avait pu être mobilisée généralement contre le déplacement involontaire des populations (Narmada en Inde, Nam Choan en Thaïlande). En l'absence de tels liens, la protection des ressources naturelles devient politiquement moins pressante, comme en Afrique.

CONCLUSION

Les pays industrialisés ont confié à la Banque mondiale la gestion de la Facilité mondiale pour l'environnement et du Fonds de protection de la couche d'ozone. Elle joue également un rôle catalytique plus important, illustré par le financement de composantes environnementales dans le cadre du programme d'assistance technique, en impliquant les ONG et d'autres donateurs dans cet effort (au Sahel, en Haïti, à Madagascar).

L'intérêt croissant porté aux problèmes mondiaux, et la distribution afférente des ressources vers les pays qui contribuent le plus aux changements mondiaux pourraient nuire aux intérêts des pays les plus démunis, incapables d'exercer le même chantage (à moins qu'ils ne jouissent de ressources uniques, comme Madagascar). Les États qui possèdent des forêts tropicales étendues et une diversité biologique exceptionnelle profiteront le plus de l'attention portée à cette question. Or, les fonds acheminés ne seront pas nécessairement des fonds de développement supplémentaires. Les pays qui ne sont pas considérés comme centraux pour les problèmes à l'échelle mondiale -la plupart des pays africains par exemple-, pourraient donc devenir les nouveaux laissés-pour-compte de l'environnement (Roy Culpeper et David Runnalls, communication personnelle, mars 1991).

Les organisations non gouvernementales s'opposent à un rôle accru de la Banque mondiale car elles doutent de son engagement dans ce domaine. Mais celle-ci peut synthétiser et centraliser l'information, développer les capacités administratives locales et nationales, et réformer les techniques économiques. Elle peut contribuer à intégrer l'environnement au développement, et définir les objectifs environnementaux et les intérêts communs de sa clientèle. Sa contribution au développement d'une coopération environnementale Nord-Sud sera cruciale, car elle se trouve au centre des forces qui gouvernent la résolution de ces problèmes.

5. Par exemple, une série de dix-huit projets indonésiens a amené la modification des pratiques d'opération et de maintenance des systèmes d'irrigation (Yudelman, Montague 1985).

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ASCHER W. et R. HEALY (1990). - **Natural Resource Policymaking in Developing Countries**. Durham, NC : Duke University Press.

BANQUE MONDIALE (1990). - Rapport annuel 1990.

CONABLE, BARBER B. (1989). - Address to the Board of Governors. Washington DC, **The World Bank**, n° 26, septembre 1989.

FALLOUX F. (1989). - Land Information and Remote Sensing for Renewable Resource Management in Sub-Saharan Africa. **World Bank Technical Paper**, n° 108.

FOY G. et H. DALY (1989). - Allocation, Distribution and Scale as Determinants of Environmental Degradation : Case Studies of Haiti, El Salvador and Costa Rica. Washington, **The World Bank**, Environment Department Technical, paper, n° 19.

GORIS H. (1990). - Kenya's Wildlife and Tourism. In **Infrastructure and the Environment, Summary of Proceedings of the Second Africa Infrastructure Symposium**. Washington, The World Bank.

JOLLY A. (1989). - The Madagascar Challenge : Human Needs and Fragile Ecosystems. In Leonard (1989).

LEONARD, JEFFREY H. (Ed.) (1989). - **Environment and the Poor : Development Strategies for a Common Agenda**. New Brunswick, USA, and Oxford, UK, Transaction Books.

LE PRESTRE Ph. (1989). - **The World Bank and the Environmental Challenge**. Selinsgrove, PA, Susquehanna University Press.

MAGRATH W.B. and DOOLETTE J.B. (1990). - Strategic Issues for Watershed Development in Asia. **The World Bank**, Environment Department, Environment Working, paper n° 30.

MIHAR D. (1988). - Government Policies in Deforestation in Brazil's Amazon Region. Washington DC, **The World Bank**, Environment Department Working, paper n° 7.

SEVE J.E. et al. (1990). - World Bank Drylands Management Study : Lessons of Experience. **The World Bank**, Environment Department, Division Working, paper n° 1990-9.

SPEARS J. (1988). - Containing Tropical Deforestation. A Review of Priority Areas for Technological and Policy Research. **The World Bank**, Environment Department, Division Working, paper n° 10.

WINTERBOTTOM R. (1990). - **Taking Stock : the Tropical Forestry Action Plan after Five Years**. Washington DC, World Resources Institute.

World Bank, Environment Department (1990). - **The World Bank and the Environment. First Annual Report, Fiscal 1990**. Washington DC, 1990. Ci-après EDAR.

World Bank, Environment Department (1990). - **People and Parks : an Analysis of projects Linking Protected Area Management with Local Communities**. Washington DC, 1990.

World Bank, AFTEN (1990). - Environmental Status Report Sub-Saharan Africa. Washington DC, **The World Bank**, (after 90).

YUDELMAN, MONTAGUE (1985). - **The World Bank and Agricultural Development : an Insider's View**. Washington DC, World Resources Institute.