



# **ONG D'ENVIRONNEMENT ET BAILLEURS DE L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT : UN PARTENARIAT ENVIRONNEMENTAL EN DEBAT**

Mai 2013

Fanny Guillet (MNHN)  
Tiphaine Leménager (AFD)

**ONG D'ENVIRONNEMENT ET BAILLEURS DE L'AIDE PUBLIQUE AU  
DEVELOPPEMENT : UN PARTENARIAT ENVIRONNEMENTAL EN DEBAT**

## Table des matières

<b>Contexte et Objectif.....</b>	<b>4</b>
<b>1. ONG d'environnement et bailleur de fonds : une convergence apparente des mandats .....</b>	<b>5</b>
1.1 Une prise en charge croissante des enjeux environnementaux chez les bailleurs de fonds ....	5
1.1.1 L'environnement considéré dans une acception large .....	5
1.1.2 Deux modalités principales de prises en charge de l'environnement .....	6
1.2 Des ONGE positionnées sur les enjeux de développement.....	11
1.2.1 Une évolution des discours pro « bien-être humain » .....	11
1.2.2 Deux angles du développement visé par les actions des ONGE .....	12
1.3 Un panorama des facteurs de convergence .....	14
1.3.1 Quelques facteurs communs .....	14
1.3.2 Des facteurs plus spécifiques .....	22
<b>Conclusion du chapitre 1.....</b>	<b>23</b>
<b>2. Des relations diverses pour un partenariat complexe : proposition d'une typologie éclairante .....</b>	<b>24</b>
2.1 Historique des relations ONG – bailleurs de fonds.....	24
2.1.1 Historique des relations ONG – bailleurs de développement.....	24
2.1.2 Historique des relations ONGE – bailleurs de développement .....	25
2.2 Des intérêts réciproques .....	25
2.3 De la dénonciation à la coopération : une typologie pour un foisonnement d'interactions.....	27
2.3.1 Plusieurs typologies possibles.....	27
2.3.2 Proposition d'une typologie des relations ONGE – bailleur de développement centrée sur les voies d'action.....	32
2.3.3 Le plaidoyer externe .....	34
2.3.4 La collaboration critique.....	36
2.3.5 La coopération environnementale .....	37
2.3.6 La prestation de service.....	42
<b>Conclusion du chapitre 2.....</b>	<b>44</b>
<b>3. Retour sur l'efficacité environnementale des interactions ONGE – bailleurs de développement.....</b>	<b>45</b>
3.1 La limite de l'intégration environnementale des bailleurs .....	45
3.1.1 Les limites d'application des procédures environnementales .....	45
3.1.2 Les limites du développement d'une activité dédiée à l'environnement.....	46
3.1.3 La perception des praticiens du développement vis-à-vis de l'intégration de l'environnement.....	47
3.1.4 La perception des ONGE sur l'intégration de l'environnement dans la pratique de l'aide au développement .....	47
3.1.5 Mise en perspective des positions à partir d'une typologie des conceptions de la dialectique environnement – développement .....	48
3.2 La conservation malmenée ? Une revue des idées reçues.....	50
3.3 L'ascendance du développement sur l'environnement.....	52
3.4 Les effets et non effets du rôle critique des ONGE.....	53
3.4.1 Les déterminants d'une critique ciblée et peu fréquente .....	53
3.4.2 La perception de la posture critique par les bailleurs et les ONGE .....	55
3.4.3 La critique externe ou collaborative, des voies d'action à ne pas négliger .....	57

3.5	Coopération environnementale et prestation de service : de la solution win- win aux ... risques du compromis.....	59
3.5.1	Des relations partenariales encore timides, dépendantes de facteurs géo-politico-économiques.....	60
3.5.2	Le rôle puissant des réseaux formels, informels et des acteurs d'environnement internes (AEI).....	61
3.5.3	La nécessité d'optimiser les solutions gagnant-gagnant.....	62
3.5.4	Pauvreté et biodiversité : deux enjeux à différencier.....	63
3.5.5	Quand le compromis peut devenir source d'inefficacité.....	64
3.5.6	Les conséquences de du fonctionnement par « projet » sur l'efficacité environnementale.....	69
	<b>Conclusion du chapitre 3.....</b>	<b>72</b>
	<b>Conclusion .....</b>	<b>73</b>
	<b>Abréviations et sigles principaux .....</b>	<b>75</b>
	<b>Bibliographie.....</b>	<b>76</b>
	<b>Annexe 1 - Liste des entretiens.....</b>	<b>85</b>

# Introduction

## Contexte et Objectif

Depuis le sommet de la Terre tenu à Rio de Janeiro en 1992, le paradigme du développement durable s'est imposé comme la solution permettant de réconcilier le développement économique et la protection de l'environnement. Depuis cette date, divers acteurs tenant des positions contrastées voire même opposées jusqu'alors semblent peu à peu avoir effectué des glissements stratégiques, les menant même à tenir des discours parfois convergents. C'est le cas des bailleurs de fonds de l'aide publique au développement (APD) et des grandes Organisations non gouvernementales d'environnement (ONGE), deux des acteurs incontournables du développement durable.

Les bailleurs de développement dont la mission centrale est de participer à l'amélioration des conditions de vie des pays dits du Sud se targuent à présent de participer à la préservation de la planète, de la biodiversité et à la lutte contre le réchauffement climatique. Les ONGE constituent pour leur part des acteurs importants du secteur environnemental, notamment dans les pays en développement. Elles sont reconnues pour leurs projets mis en œuvre depuis l'échelle globale jusqu'aux échelles locales (Leroy, 2008) mais également pour leur participation à la formulation de politiques publiques et à la structuration d'une gouvernance internationale de l'environnement depuis plus d'un demi-siècle (Charnovitz, 1997 ; Raustiala, 1997). Elles revendiquent également à présent des objectifs de développement pour parvenir à leur fin.

Il semble donc que ces deux types d'acteurs ne font plus partie de sphères de pensée, de décision et d'action disjointes. Ils sont au contraire amenés à tisser des relations au sein de la communauté du développement durable. Les bailleurs cherchant notamment à respecter les volets environnementaux des accords internationaux, les ONGE intégrant les termes du développement dans leur propre stratégie, il apparaît ainsi s'opérer un décloisonnement des secteurs du développement et de l'environnement laissant penser à une évolution des modes d'intervention et par conséquent une évolution potentielle des résultats obtenus tant sur l'environnement que sur le développement.

Qu'en est-il ? Telle est la question structurante du travail mené au cours de l'étude ici présentée.

Si le développement durable a su s'imposer comme objectif normatif auprès d'un large nombre d'acteurs, l'heure est néanmoins toujours à la recherche de solutions efficaces et efficaces permettant de décliner en pratique la théorie partagée. Force est de constater que le rapport dialectique qui caractérise l'articulation des problématiques de développement et de préservation de l'environnement n'a pas disparu sous l'intention intégratrice du développement durable. Aussi, nous pouvons nous attendre à ce que des acteurs ayant pour mission principale respectivement le développement ou la protection de l'environnement présentent des positions plus ou moins convergentes dans le diagnostic qu'ils font de la problématique du développement durable, et par conséquent dans les approches qu'ils vont soutenir et mettre en œuvre pour promouvoir un changement.

Afin d'apporter des éléments de réponse à la question posée ci-dessus, cet ouvrage se propose d'étudier les relations entre bailleurs de fonds et ONGE. Il s'agit d'interroger leur nature, de décrypter les déterminants qui les sous-tendent, d'analyser leurs caractéristiques et leurs apports environnementaux. Précisons que cette étude ne couvre pas l'ensemble des secteurs environnementaux mais se focalise principalement sur la problématique de la conservation de la biodiversité.

# 1. ONG d'environnement et bailleur de fonds : une convergence apparente des mandats

Cette première partie revient sur la convergence apparente des mandats des ONGE et des bailleurs de fonds de l'aide publique au développement. Nous nous intéressons en premier lieu sur la place de l'environnement chez les bailleurs puis au positionnement des ONGE vis-à-vis des enjeux de développement. A l'aune du constat de convergence ainsi détaillé, nous en analysons les principaux moteurs.

## 1.1 Une prise en charge croissante des enjeux environnementaux chez les bailleurs de fonds

### 1.1.1 L'environnement considéré dans une acception large

Divers cadres internationaux auxquels se rattache l'aide au développement visent des objectifs de préservation et de gestion durable de l'environnement comme la déclaration du Millénaire<sup>1</sup> ou encore les nombreuses références faites aux Biens publics mondiaux. En ce sens, l'environnement fait donc officiellement partie de l'agenda des bailleurs.

Si l'on considère les documents institutionnels et les sites internet des bailleurs de développement, l'environnement y est généralement présenté comme un secteur d'intervention intitulé « environnement et changement climatique ».

Les termes de changement climatique renvoient aux activités visant : la réduction des émissions de gaz à effet de serre (transversal à toutes les activités sectorielles), l'adaptation des populations vulnérables aux changements climatiques, et le développement d'énergie renouvelables. Le terme d'environnement comprend pour sa part le plus souvent les activités de protection de la biodiversité, de gestion des ressources naturelles, de gouvernance environnementale et de production de connaissances dans ces domaines.

Ce domaine reste cependant relativement flou. Il n'est jamais caractérisé par un périmètre strict comme l'indique C. Corbier-Barthaux *et al.* (2010). Dans leur étude sur le portefeuille de projets « biodiversité » de l'AFD, les auteurs (2010 : 16) ayant constaté le flou du secteur abordé ont donc été amenés à décider de leur propre définition des types de projets dits « projets biodiversité »<sup>2</sup>.

Cette étude s'intéresse à l'influence des relations entre ONGE et bailleurs de développement sur la préservation de la nature. Elle reste donc ouverte aux diverses thématiques environnementales partagées par les deux types d'acteurs, ainsi qu'aux termes utilisés qu'ils soient communs ou non, sans se restreindre à la protection de la biodiversité *a priori*. Notons néanmoins que le changement climatique ne fait pas partie du champ de cette étude. Il y est cependant évoqué dans la mesure où d'une part, il n'est pas toujours dissociable des enjeux de biodiversité (notamment dans le cas des forêts), et d'autre part, car certaines informations recueillies ont montré un intérêt pour notre sujet comme nous le verrons par la suite.

---

<sup>1</sup> Le Sommet du Millénaire, qui s'est tenu du 6 au 8 septembre 2000 s'est conclu avec l'adoption par 191 pays de la Déclaration du Millénaire, dans laquelle ont été énoncés les huit objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) à atteindre d'ici 2015. Le septième est consacré à l'environnement.

<sup>2</sup> Plusieurs secteurs d'activités ont été retenus, directement dédiés à la biodiversité ou très liés à la gestion des ressources naturelles : les projets « aires protégées », « forêts », « pêche et aquaculture », les projets de protection des bassins versants, les projets d'environnement urbain, et la gestion des connaissances (ayant attiré à la biodiversité).

### 1.1.2 Deux modalités principales de prises en charge de l'environnement

De manière générale, la protection de l'environnement n'est également pas un but en soi pour les bailleurs de développement. Pour eux, il s'agit davantage d'une contrainte à intégrer dans la pratique de l'aide au développement, selon les cadres du développement durable. La formulation de l'objet social de l'AFD illustre cette position commune à plusieurs bailleurs bilatéraux :

« Conformément aux dispositions de l'article R 516-3 du CMF, la mission de l'AFD est de réaliser des opérations financières de toutes natures, en vue de contribuer à la mise en œuvre de la politique d'aide au développement de l'Etat à l'étranger, au développement des départements et des collectivités d'outre-mer ainsi que de la Nouvelle Calédonie. A cette fin, l'AFD finance des opérations de développement économiques dans le respect de l'environnement et peut conduire d'autres activités et prestations de service se rattachant à sa mission. L'AFD est en particulier chargée d'assurer, directement ou indirectement, des prestations d'expertise technique destinées aux bénéficiaires de ses concours » (AFD, document de référence, 2010 : 6).

L'intégration des enjeux environnementaux dans les politiques d'aide des bailleurs de développement s'opère principalement de deux façons :

- (i) la première vise une prise en compte transversale de l'environnement au sein des projets sectoriels. C'est la logique de prise en charge des externalités négatives sur l'environnement des activités financées ;
- (ii) la seconde voie de prise en compte des enjeux écologiques est d'y dédier une part de leur activité de financement ou/et de production de connaissances.

#### *La réduction des impacts environnementaux*

Au cours des dix dernières années, de nombreux bailleurs de l'aide publique au développement se sont dotés d'une politique environnementale et sociale. Toutes présentent de nombreux points communs. Selon les interlocuteurs rencontrés, il existerait à ce propos un réel phénomène de mimétisme dans le secteur de l'aide publique au développement, renforcé par la participation des bailleurs au Comité d'aide au développement de l'OCDE qui a pour rôle de pousser à l'amélioration et l'harmonisation des pratiques liées à l'aide.

Dans le cadre de leur politique environnementale et sociale, la plupart des agences et banques de développement ont ainsi adopté des politiques de sauvegardes : « *Les politiques de sauvegarde de la Banque mondiale visent à aider son personnel à promouvoir des approches de développement socialement et écologiquement viables, et à veiller à ce que les opérations ne portent pas préjudice aux populations ni à l'environnement* » (worldbank.org<sup>3</sup>, consultation : août 2012). Ces dernières visant l'objectif suivant : « *avoid, mitigate, or minimize adverse environmental and social impacts of projects supported by the Bank* » (WB-OP, 2005<sup>4</sup>), tout en encourageant les pays à adopter des systèmes de contrôle au moins aussi exigeants que ceux prônés par la Banque. Pour cela, ces organisations ont développé des procédures intégrées aux cycles de projet. L'ensemble des projets doit être passé en revue selon une grille de sauvegarde environnementale et sociale. Selon le résultat obtenu (généralement caractérisé par une note ou une classification), le projet est censé être éliminé ou soumis à des conditions plus ou moins exigeantes (mise en œuvre d'étude d'impacts, de plans de gestion environnemental et social, etc.).

Notons que Le DFID a récemment développé un nouveau système d' « évaluation environnementale stratégique » (Entretiens bailleur, 2012) et présente ses procédures comme étant plus avancées que celles du modèle de sauvegardes proposé par la Banque mondiale, dans la mesure où, en plus de chercher la réduction des impacts écologiques, ces procédures devraient favoriser des opportunités d'amélioration positive sur l'environnement. « *What we decide is that we were looking too much at just risks and not enough at opportunity. In other words, how could we be positive about environment and*

<sup>3</sup> <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/EXTTOPICSFRENCH/EXTCSOFRENCH/0,,contentMDK:20631129~pagePK:220503~piPK:264336~theSitePK:1153825,00.html>

<sup>4</sup> WB-BP, 2005.

*not just negative for the environment [...] It is a strategic assessment of every single intervention to understand both what the risks are but also what the Climate and environment opportunities are » (Entretiens bailleur, 2012).*

En parallèle de ces évaluations environnementales prévues par les sauvegardes, la plupart des bailleurs ont également mis en place des procédures visant la réduction d'émission de gaz à effet de serre des projets sectoriels et la prise en compte des voies d'adaptation des populations au changement climatique.

D'un point de vue organisationnel, ces procédures sont prises en charge par des équipes plus ou moins dédiées à cette fonction. Haddad (2011) énumère à ce propos les noms des services internes dédiés à l'application de cette politique de sauvegarde chez plusieurs bailleurs :

*« La BEI possède son Bureau des questions environnementales et sociales [...] et un groupe d'Évaluation des questions d'environnement (ENVAG) qui en dépend. A la BIAD, il s'agit du groupe des Sauvegardes environnementales et sociales [...]. Les environmentalistes n'apparaissent explicitement que dans les organigrammes de la KfW et de l'AFD. A la KfW, les environmentalistes sont regroupés dans un Centre de compétence environnement et climat qui s'occupe comme son nom l'indique aussi du changement climatique. A l'AFD enfin, on parle de Cellule d'appui environnemental et social (CAES) » (Haddad, 2011: 32), aujourd'hui devenue une Division d'appui environnemental et social (DAES).*

Le développement de ces procédures environnementales et sociales semble donc s'être accompagné du développement de fonctions officielles « environnement » au sein des organismes d'aide publique au développement, avec des équipes qui se sont étoffées notamment depuis les années 1990, comme en témoignent les interlocuteurs rencontrés au sein des agences de développement.

Des actions dédiées à l'environnement

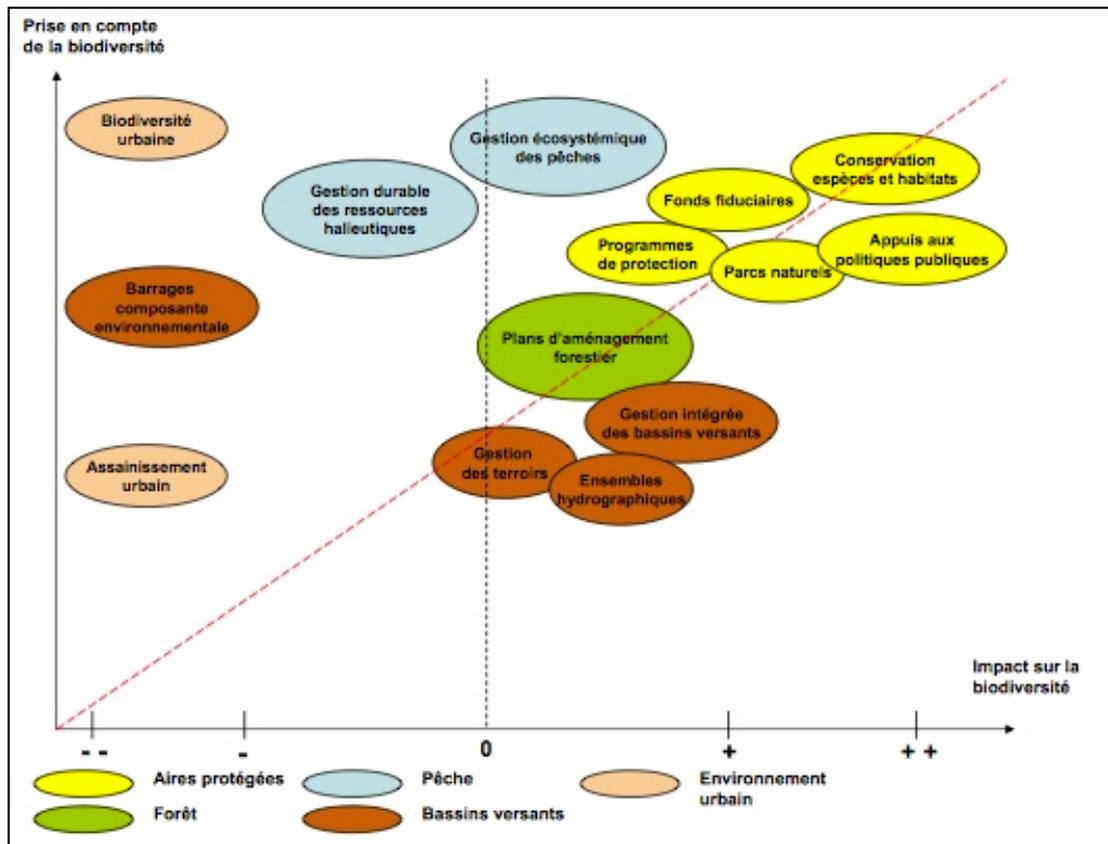
En complément de cette logique de réduction des impacts, les bailleurs ont peu à peu structuré une activité de financement dite dédiée à la préservation de la biodiversité, et ce depuis une période plus ou moins récente selon les bailleurs. Ce secteur est généralement rapporté et donc visible sur les organigrammes des bailleurs de développement. Là aussi, son émergence s'est accompagnée d'une augmentation du personnel spécialisé. Aussi bien à l'AFD qu'au DFID, il existe ainsi une équipe spécifique chargée du traitement de ces activités (identification, instruction de projets, etc.). A l'AFD, les activités liées à la biodiversité ont été adjointes en 2012 à la division en charge de l'agriculture et du développement rural (division Agriculture, Développement rural et Biodiversité). Au DFID, ces questions sont traitées par l'équipe « *Forest and Environment* », hébergée au sein du département « *Climate and Environment group* »<sup>5</sup>.

Avant d'aborder les thèmes de ces activités dédiées, rappelons qu'il n'est pas toujours aisé de classer un programme ou projet sous une catégorie dichotomique « dédié » ou « non dédié ». Les auteurs d'une étude cartographique du portefeuille des projets biodiversité de l'AFD ont montré que les projets en lien avec la biodiversité se situaient en réalité le long d'un référentiel : faible ou forte prise en compte de la biodiversité et impact négatif ou positif sur la biodiversité (schéma 1 : Corbier-Barthaux *et al.*, 2010, schéma 4 : 47).

---

<sup>5</sup> Ce département comprend quatre équipes : *Climate Adaptation, Low Carbon Development, Forest and Environment, Green Development*.

Schéma 1. Les projets dédiés à la biodiversité selon un gradient de prise en compte et d'impact



Source : Corbier-Barthaux *et al.*, 2010 : 47.

Les thématiques des projets considérées comme « dédiés » apparaissent plus larges que la stricte « protection des écosystèmes et de la biodiversité ».

Selon l'exemple de l'AFD, le spectre intègre ainsi des projets « d'assainissement urbain » jusqu'aux projets de « conservation » et « d'aires protégées ».

L'exemple du portefeuille actuel de projets dédiés à l'environnement, énumérés par les interviewés du DFID illustre également cette diversification (cf. tableau 1).

**Tableau 1. Programmes environnementaux dédiés du DFID**

Titre du projet	Objectifs	Montant total ou contribution
<b>International Climate Fund (ICF)</b>	« <i>Le but du programme ICF est de lutter contre la pauvreté à l'international en aidant les pays en développement à s'adapter au changement climatique, notamment en développant des énergies propres et en réduisant la déforestation</i> » (ICF Implementation Plan, 2011, traduction). (suivante Le budget est réparti de la manière suivante : 50 % adaptation au changement climatique, 30 % énergie à faible émission de carbone, 20 % forêt et mécanisme REDD. Toutes les activités du DFID portant sur la forêt se dérouleront dans le cadre de ce programme (DFID com. pers., 2012).	DFID (£1,8bn), DECC (£1bn) and Defra (£100m)
<b>Ecosystem Services and Poverty Reduction (ESPA)</b>	« <i>The ESPA programme aims to deliver cutting-edge research that will improve our understanding of how to manage ecosystems and their services so that they deliver more for poverty reduction and inclusive growth processes. ESPA will bring together researchers from the physical, natural and social sciences in interdisciplinary teams across the world to provide evidence and tools to enable decision makers and end users to manage ecosystems sustainably and in ways that contribute to poverty reduction</i> ». ( <a href="http://www.dfid.gov.uk/r4d/Project/60643/Default.aspx">http://www.dfid.gov.uk/r4d/Project/60643/Default.aspx</a> , consultation : août 2012).	23 millions £ (2010-2018)
<b>Darwin Initiative</b>	« <i>The Darwin Initiative assists countries that are rich in biodiversity but poor in financial resources to meet their objectives by funding collaborative projects which draw on UK biodiversity expertise</i> ». Pour des raisons de restriction du budget du ministère de l'Ecologie, le programme est cofinancé par le DFID qui a dû retravailler les objectifs de manière à ce qu'il rentre dans son agenda de réduction de la pauvreté (Entretiens bailleur, 2012).	5 millions £ par an
<b>Wealth Accounting and Valuation of Ecosystem Services (WAVES)</b>	Programme coordonné par la Banque mondiale. (WAVES est financé par le DFID, le Japon et la Norvège, et est supervisé par un comité de pilotage. Son travail consistant à développer une méthode pour la comptabilité des services écosystémiques est guidé par un comité politique et technique comprenant des experts en économie, sciences naturelles et comptabilité nationale). ( <a href="http://www.wavespartnership.org/waves/about-us">http://www.wavespartnership.org/waves/about-us</a> , consultation : août 2012).	Contribution : 9 millions \$
<b>Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES)</b>		Contribution : 1 million £

Source : liste quasi exhaustive dressée par un informateur, 2012.

Tels que définis dans le tableau 1, les investissements dédiés à l'environnement du DFID ont lieu dans le cadre de programmes conséquents de plusieurs millions de pounds. Ces derniers peuvent être :

- propres au DFID (par exemple ESPA),
- interministériels (comme le programme ICF) impliquant des négociations sur les objectifs,
- internationaux (comme le programme WAVES piloté par la Banque mondiale) poursuivant des objectifs définis dans des arènes plus larges.

Leur mise en œuvre passe par le développement de sous-programmes et de projets, dans un contexte de réduction des coûts de gestion (ce qui implique une réduction du nombre de petits projets au profit de grosses opérations faisant des économies d'échelle). On ne retrouve pas systématiquement cette configuration chez d'autres bailleurs bilatéraux qui peuvent être plus flexibles par rapport aux opportunités pour développer des projets dédiés, en dehors de grands programmes établis. Cependant, l'absence de programme préétablis semble rendre plus aléatoire l'investissement régulier dans des projets environnementaux dédiés.

D'autres formes d'investissement dédiés mais plus indirects existent tels que les contributions financières à des fonds pour l'environnement, le plus important étant le Fonds pour l'environnement mondial (FEM ou Global Environmental Facility, GEF). La contribution britannique au FEM est comprise dans le budget du DFID (qui n'a pas d'agence opératrice de l'APD). Pour les autres pays, la contribution ne passe pas nécessairement par l'agence de d'aide publique au développement, mais est assurée directement par les ministères compétents (cf. tableau 2).

**Tableau 2. Contributions des cinq pays premiers contributeurs au *Global Environmental Facility 5* 2011-2014)<sup>6</sup>**

Pays	Contribution en M USD
Etats-Unis	375,2
Japon	329,6
Allemagne	312,6
Royaume-Uni	214,4
France	194,2
Total GEF 5	4,34

Source : GEF Council Meeting Trustee Report, 2011.

D'autres types de fonds sont alimentés par les bailleurs de développement comme les fonds fiduciaires pour la gestion d'aires protégées (notamment les agences de développement française et allemande), le *Critical Ecosystem Partnership Fund*, etc. (Entretiens ONGE, 2012).

Voyons à présent les thématiques couvertes par ces programmes dédiés. Sur les cinq programmes environnementaux du portefeuille du DFID, trois s'intéressent au rôle des « services écosystémiques » vis-à-vis du développement et de la réduction de la pauvreté. L'*International Climate Fund* est fondé sur la même logique : la réduction de la pauvreté à travers un soutien des populations à l'adaptation au changement climatique et au développement d'énergies peu émettrices de GES. Le DFID s'appuie sur

<sup>6</sup> « Les contributions au « FEM 5 » pour la période 2011-2014 s'élèvent à 4,25 milliards d'USD, soit une augmentation de 35 % par rapport à l'exercice précédent. La France, cinquième bailleur du FEM, a contribué à hauteur de 215,5 M€ (5,1 %) à cette reconstitution ».

(<http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/enjeux-internationaux/environnement-et-developpement/institutions/article/fonds-pour-l-environnement-mondial>, consultation : mai 2012).

« The UK has pledged a contribution of £210 m to a total target of USD4.3 billion (approximately £3 billion) for the fifth replenishment of the GEF's resources » (<http://www.dfid.gov.uk/News/Latest-news/2010/UK-contributes-to-more-effective-Global-Environment-Facility>/consultation : mai 2012).

des concepts, devenus champs d'intervention, considérant la préservation de l'environnement comme levier de lutte contre la pauvreté.

Seul le programme « *Darwin Initiative* » présente des objectifs directement dédiés à la protection de la biodiversité. Il n'est cependant pas représentatif, ayant été conçu dans un autre cadre qui était celui du Ministère de l'écologie britannique, avant que son pilotage ne soit transféré au DFID en raison de ses restrictions budgétaires (Entretiens bailleur, 2012).

Le portefeuille de programme environnement du DFID est en ce sens relativement représentatif des thématiques dédiées développées par les bailleurs : elles sont liées à des problématiques de développement et de pauvreté et font très souvent référence au concept de services écosystémiques, qui est par ailleurs actuellement l'approche dominante des doctrines de gestion de l'environnement.

A présent, intéressons-nous au positionnement des ONGE vis-à-vis des enjeux de développement.

## **1.2. Des ONGE positionnées sur les enjeux de développement**

### **1.2.1 Une évolution des discours pro « bien-être humain »**

Le célèbre philosophe de la protection de la nature, J.B. Callicott, distingue deux grandes catégories de justification sous-tendant la conservation : la valeur intrinsèque de la nature et les valeurs d'utilité de la nature pour le bien-être humain (Callicott, 1997). La plupart des ONGE formule aujourd'hui leur mission en s'appuyant sur la seconde de ces catégories: celle qui a pour raison fondamentale l'augmentation du bien-être humain. La relation au développement est donc désormais récurrente dans le vocabulaire et les programmes des ONGE.

Malgré la montée en puissance de la préoccupation environnementale, l'action environnementale, et en particulier de protection de la nature, ne semble en cela plus pouvoir être défendue sans d'abord justifier de son apport pour l'humain. Le discours des trois grandes ONGE étudiées, Conservation International, le *World Wildlife Fund* et le *Wildlife Society for Conservation* illustrent ce positionnement de manière plus ou moins nuancée (cf. encadré 1).

## Encadré 1. Trois exemples de formulation de mission d'ONGE

**Conservation International** « *Building upon a strong foundation of science, partnership and field demonstration, CI empowers societies to responsibly and sustainably care for nature, our global biodiversity, for the well-being of humanity* » (conservation.org)<sup>7</sup>.

**World Wildlife Fund** « *To stop the degradation of the planet's natural environment and to build a future in which humans live in harmony with nature, by: conserving the world's biological diversity  
ensuring that the use of renewable natural resources is sustainable  
promoting the reduction of pollution and wasteful consumption* » (wwf.panda.org)<sup>8</sup>.

**Wildlife Conservation Society** « *The Wildlife Conservation Society saves wildlife and wild places worldwide. We do so through science, global conservation, education and the management of the world's largest system of urban wildlife parks, led by the flagship Bronx Zoo. Together these activities change attitudes towards nature and help people imagine wildlife and humans living in harmony. WCS is committed to this mission because it is essential to the integrity of life on Earth* ». (wcs.org)<sup>9</sup>.

Notons néanmoins que si le lien entre protection de l'environnement est établi avec la durabilité (*sustainability*) et le bien-être humain, il n'est pas directement question de « développement ». Le développement n'est pas formulé comme un but en soi dans les missions des ONGE qui ne présentent pas que l'atteinte du bien-être humain passe nécessairement par ce qui aujourd'hui est entendu par « développement ». C'est un point de réciprocité avec les formulations des missions des bailleurs de développement pour qui la protection de l'environnement n'est également pas un but en soi.

### 1.2.2. Deux angles du développement visé par les actions des ONGE

La façon dont les ONGE appréhendent les liens entre protection de l'environnement et développement se précise dans la présentation de leurs domaines d'intervention. Elle se décline principalement en deux grandes problématiques :

- La protection d'un environnement sain face aux modes de développement non durables actuellement mis en œuvre.
- La conservation de la nature dans les zones de fort intérêt écologique et le développement des populations pauvres alentours.

Les membres des ONGE expliquent en général leur mode d'intervention comme sous-tendu par deux axes correspondant à ces deux problématiques (Entretiens ONGE, 2012) (cf. encadré 2) :

- Des interventions visant à faire changer les comportements et les activités dommageables à l'environnement et à favoriser l'émergence de modes de développement compatibles avec un environnement sain (« *mainstreaming the environment* »).
- Des interventions visant la conservation de la biodiversité.

<sup>7</sup> [http://www.conservation.org/about/mission\\_strategy/pages/mission.aspx](http://www.conservation.org/about/mission_strategy/pages/mission.aspx) (consultation : août 2012).

<sup>8</sup> [http://wwf.panda.org/who\\_we\\_are/](http://wwf.panda.org/who_we_are/) (consultation : août 2012).

<sup>9</sup> <http://www.wcs.org/about-us.aspx> (consultation : août 2012).

## Encadré 2. Domaine d'intervention du WWF

« In order to achieve this mission, WWF focuses its efforts on two broad areas:

- Biodiversity
- Footprint

The first, is to ensure that the earth's web of life - biodiversity - stays healthy and vibrant for generations to come. We are strategically focusing on conserving critical places and critical species that are particularly important for the conservation of our earth's rich biodiversity.

The second, is to reduce the negative impacts of human activity - our ecological footprint. We are working to ensure that the natural resources required for life -land, water, air - are managed sustainably and equitably » (wwf.panda.org)<sup>10</sup>.

Source : wwf.panda.org.

Les problématiques écologiques sous-jacentes à ces deux grands axes d'intervention sont expliquées, justifiées et argumentées de manière propre à chaque ONGE. Cependant, cette façon de diviser et d'articuler les problématiques se retrouve chez la plupart d'entre elles, certaines s'engageant plus fortement sur l'un ou sur l'autre. A l'une des extrémités, on retrouverait ainsi les grandes ONG de conservation de la nature qui allouent la plupart de leurs moyens à des actions pour la conservation (*Birdlife*, *RSPB*, *African Wildlife Society*, *Noé Conservation*) et à l'autre extrémité, les organisations issues du mouvement de l'écologie politique (Mahrane *et al.*, 2012) travaillent davantage sur l'axe du développement à dénoncer également appelé le « *mainstreaming* » (Greenpeace, Amis de la Terre, Fondation pour la Nature et l'Homme). Les grandes ONGE américaines – dont nos trois cas d'étude – développent des activités correspondant aux deux axes.

### Le développement à dénoncer

Selon l'axe du « *mainstreaming* », le développement est une cause de dégradation de l'environnement dans la mesure où notre mode développement est basé sur la destruction d'écosystèmes, une utilisation non durable des ressources naturelles, une production non maîtrisée de déchets et de pollution, etc. Dans cette perspective, les bailleurs d'aide publique au développement sont appréhendés comme des promoteurs du développement critiqué et constituent alors des cibles pour les ONGE qui cherchent à engager les acteurs vers un développement réellement durable.

### Le développement à promouvoir

En ce qui concerne l'axe de la conservation de la biodiversité, le terme de « développement » y est moins entendu comme le phénomène regroupant tous les facteurs de dégradation<sup>11</sup> que comme un enjeu en soi permettant la conservation notamment dans les régions sous-développées. Cet axe vient en cela à la rencontre des objectifs portés par les bailleurs d'aide au développement.

Cet axe d'intervention constitue le domaine d'activité principal des ONG de conservation de la nature. Lorsqu'elles s'investissent sur une zone, les actions menées sont variées. Il s'agit d'études scientifiques sur les milieux et sur le contexte socioéconomique, d'actions de négociation politique à diverses échelles, d'actions de gestion ou d'accompagnement de la gestion et d'activités menées conjointement avec les populations locales.

Les approches de terrain développées par les ONGE sont influencées par les grandes doctrines de gestion diffusées au niveau international. La gestion communautaire des ressources naturelles et de la biodiversité est à ce propos probablement l'exemple le plus marquant tant il s'est généralisé dans les années 1980. A l'heure actuelle, la référence aux services écosystémiques est sans aucun doute

<sup>10</sup> [http://wwf.panda.org/what\\_we\\_do/](http://wwf.panda.org/what_we_do/) (consultation : août 2012).

<sup>11</sup> Destruction d'espaces et d'écosystèmes au profit de l'urbanisation, de l'exploitation des ressources ou de l'agriculture.

l'approche dominante. Utiliser cette référence comme critères d'orientation des interventions constitue un changement important dans la façon de faire des ONGE. Ainsi, l'ONG CI est connue pour avoir initialement appuyé sa stratégie d'intervention sur le concept de *Hotspot*. Ce dernier identifie des zones à fort intérêt biologique couplé à des niveaux importants de menace sur la biodiversité (Gaudefroy de Mombynes et Mermet, 2003). Elle a effectué un virage déterminant en 2008, ses zones d'action prioritaires devant à présent être choisies selon des critères liés aux services rendus par les écosystèmes à l'homme et leur capacité à constituer des leviers de développement (Entretiens ONGE, 2012).

Selon cet axe d'intervention des ONGE, les bailleurs de développement sont perçus comme des partenaires qu'il faut accompagner. Les ONGE cherchent alors à convaincre les bailleurs que la conservation de la biodiversité et la gestion des ressources naturelles sont d'importants leviers de développement (Entretiens ONGE, 2012), qui justifient d'une part que les bailleurs prennent cet axe de travail en compte, et d'autre part qu'ils tissent des partenariats avec les ONGE détenant cette expertise.

Il est intéressant de noter que les ONGE cherchent donc ici à s'approprier les enjeux de développement dans leurs propres approches. En revanche, il semble qu'elles travaillent peu en collaboration avec les ONG de développement (la thématique du changement climatique a néanmoins un effet de mise en réseau de ces deux types d'ONG). Il s'agit donc davantage pour les ONGE d'un phénomène d'internalisation du secteur du développement (avec des recrutements de profils issus de ce domaine) que d'intégration du secteur du développement.

Ces éléments permettent donc de constater une réelle convergence des positionnements des bailleurs de fonds et des ONGE sur les questions de développement et d'environnement. Réduire les impacts du développement et promouvoir des activités de conservation / de gestion durable de la biodiversité constituent les deux pôles principaux de convergence auxquels il faut ajouter l'usage récurrent chez les uns comme chez les autres du concept de services écosystémiques. Quels sont les moteurs de cette convergence apparente ?

### **1.3. Un panorama des facteurs de convergence**

Comme nous le détaillons ci-après, certains des facteurs d'intégration réciproque du développement et de l'environnement sont communs aux ONGE et aux bailleurs tandis que d'autres sont spécifiques à l'un ou à l'autre.

#### **1.3.1 Quelques facteurs communs**

*L'Influence des débats internationaux et la constitution d'une communauté du développement durable*

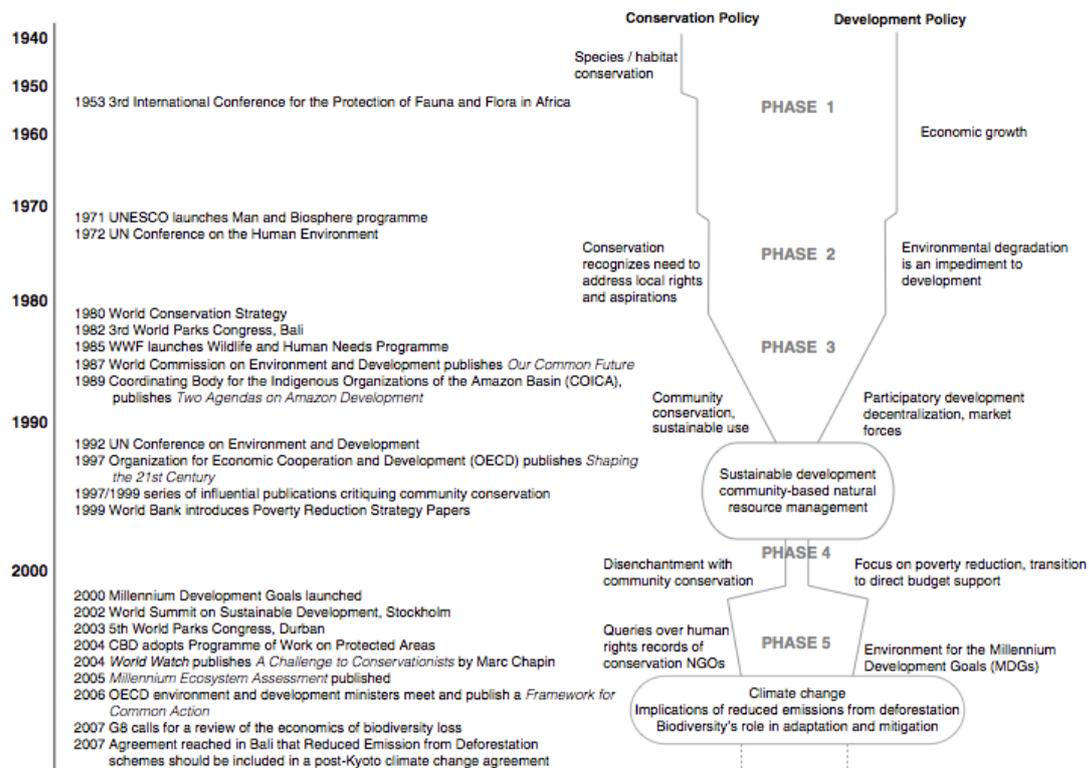
Le premier des facteurs d'intégration de l'environnement chez les bailleurs de fonds et du développement chez les ONGE tient à la gouvernance internationale du développement et de l'environnement dont les agendas se sont hybridés au cours des quarante dernières années.

La construction et l'évolution de la gouvernance internationale du développement durable a été largement traitée par la littérature issue des sciences politiques et de la géopolitique internationale (e.g. Le Prestre, 2005 ; Selin et Björn-Ola, 2005 ; Roe, 2008). Cette littérature s'attache en particulier à suivre la trajectoire des débats, à décrire comment évoluent les doctrines de l'environnement et du développement, souvent rythmées par l'émergence de grands objectifs ou de concepts, dominants pendant une période avant d'être substitués par d'autres.

Pour suivre le phénomène d'intégration des problématiques d'environnement et de développement chez les bailleurs de fonds et chez les ONGE respectivement, il est intéressant de retracer de manière concise cette trajectoire historique de la gouvernance de l'environnement et du développement depuis les années 1970.

L'histoire de la gouvernance internationale de l'environnement et du développement est largement marquée par les Conférences successives des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (CNUED). La première conférence tenue à Stockholm en 1972 a sonné l'avènement de l'environnement comme question publique globale (Le Prestre, 2005 ; Bettati, 2012) et son accès à la catégorie « d'action politique internationale » (Mahrane *et al.*, 2012 : 127). Cependant, l'histoire de la conservation internationale de la nature commence avant le milieu du XX<sup>e</sup> siècle, dans un contexte colonial (Roe, 2008 ; Mahrane *et al.*, 2012). D. Roe (2008) identifie à ce propos une succession de phases sur lesquelles il est pertinent de s'arrêter (schéma 2).

**Schéma 2. « Chronologie des événements politiques clés ayant influencé le débat pauvreté et conservation. La chronologie indique cinq phases marquant des changements significatifs dans ce débat » (titre traduit)**



Source : Roe, 2008.

- **Avant Stockholm : de la préservation à la conservation**

La période précédant la conférence de Stockholm caractérise l'ère coloniale durant laquelle les politiques de développement des pays colonisateurs étaient tournées vers leur propre économie : « *During the colonial era several European countries imposed conservation and development policies on their colonies. At that time both sets of policies had the common objective of ensuring the primacy of European colonial interests* » (Roe, 2008 : 493). C'est dans ce contexte que sont nées les toutes premières politiques internationales de conservation, surtout développées pour répondre à une demande de loisir de l'élite occidentale, que ce soit pour la pratique cynégétique ou les promenades de nature (Adams, 2004).

Après les divers mouvements de décolonisation, des politiques de développement se sont poursuivies afin de favoriser la croissance économique des pays du sud. Basées sur l'exploitation des ressources naturelles, la croissance des rendements agricoles et la construction d'infrastructures lourdes. Ces politiques ont été mises en œuvre sans débat sur leur impact pourtant considérable sur l'environnement

et la biodiversité (Sanderson, 2005). C'est au cours de cette période qu'a réellement émergé le mouvement international pour la conservation porté par des organisations spécialisées, avec par exemple la naissance du World Wildlife Fund (WWF) (Holgate, 1999 cité par Roe, 2008). Ces ONGE sont parfois associées aux politiques coloniales de la conservation par certains auteurs (e.g. West, 2006 ; Rodary *et al.*, 2003). Leur mode d'intervention ont été et sont toujours souvent présentés comme voués à la préservation d'espaces et d'espèces sauvages à travers la mise en place d'aires protégées, impliquant parfois l'exclusion (très critiquée) des populations locales (Adams, 2004). Dans leur analyse historique de l'environnement comme objet politique global, Mahrane *et al.* montrent pourtant que le modèle de l'occident colonisateur a rapidement été remis en question par les organisations de protection de la nature elles-mêmes. Les auteurs donnent l'exemple d'un rapport mené par des spécialistes en 1960, « inaugur[ant] une nouvelle posture d'expertise associant protection, conservation et développement dans un nouveau langage écologique et post-colonial » (Mahrane *et al.*, 2012 : 135). En s'appuyant sur des documents d'archive, les auteurs montrent que la prise de conscience des impacts des politiques de développement a été très rapide chez les organisations environnementales, et c'est à la même période que celles-ci ont commencé à adopter des postures davantage tournées vers la mise en valeur des bénéfices de la protection de la nature pour l'homme, notamment afin d'être moins critiquées par les organismes du développement mais surtout pour être plus convaincantes aux yeux des pays visés. Suivant ce mouvement, le terme de conservation vient peu à peu supplanter celui de préservation trop critiqué. C'est déjà en 1956 que l'Union internationale de préservation de la nature devient l'Union internationale de conservation<sup>12</sup> de la nature.

- **Stockholm : formalisation du lien mais tension entre environnement et développement**

C'est au moment de la conférence de Stockholm que les liens entre environnement et développement se sont organisés à l'échelle internationale, donnant un cadre politique aux acteurs émanant des deux secteurs (Selin et Björn-Ola, 2005). C'est aussi une étape qui marque les débuts de leur dialogue (Roe, 2008). Les liens établis restent cependant non stabilisés. Il s'agit plutôt de l'apparition de deux lignes de tensions fortes : celle de l'environnement et du développement, à laquelle s'ajoute celle des rapports Nord / Sud à redéfinir dans ce nouveau contexte. Dans son ouvrage sur l'action publique à l'international (prenant le cas du Sénégal), Leroy (2006 : 12) énumère les questions qui se sont alors posées : « *Le Sud se verra-t-il contraint d'adopter des mesures qui limiteraient son développement ? Le Nord cherchera-t-il à imposer par des conditionnalités environnementales un nouvel ordre mondial ? Le Sud riche en ressources naturelles pourra-t-il faire valoir ses priorités et influencer sur les termes des échanges commerciaux et l'ordre économique international ?* ».

Les objectifs de développement des pays du Nord comme des pays du Sud se sont peu à peu réajustés : les pays du Nord ont la volonté de poursuivre leur développement économique, mais prennent conscience qu'il ne leur sera plus possible de le faire sans négocier avec les pays du sud détenteurs des ressources qu'ils mobilisent et en continuant d'ignorer les impacts environnementaux des différents secteurs d'activités. Pour les pays du Sud, l'enjeu est de s'imposer dans la négociation sur l'utilisation de leurs ressources naturelles avec les pays du Nord, et ce alors qu'ils prennent eux même conscience de leurs propres problèmes de gestion de ces ressources (problématiques d'utilisation de l'eau, de désertification, de déforestation, d'appauvrissement des sols, etc.).

Ces négociations se passent dans un contexte de « poussée d'un mouvement environnementaliste politisant des questions jusqu'ici largement restées affaire d'experts » (Mahrane *et al.*, 2012 :138). Ce mouvement partage et porte notamment le message du célèbre rapport Meadows « *the Limit to growth* » (connu en français sous le titre *Halte à la croissance*) publié en 1972.

Mahrane *et al.* (2012 : 138) expliquent que « *ce mouvement écologiste se distingue des préservationnistes et conservationnistes de la période 1945-1960 : bien que des scientifiques y jouent un rôle, une importante base sociale et militante s'est constituée, articulant les questions*

---

<sup>12</sup> Par opposition aux mouvements préservationnistes qui défendaient un idéal de nature sauvage avec une présence minimale de l'homme (Larrère, 1997). Il ne s'agit donc pas d'une conservation « muséographique », qui relèverait d'une « mise sous cloche », mais d'une sauvegarde des fonctions et enjeux écologiques de l'espace considéré, avec une intention de bonne gestion des ressources au profit de l'homme (Blandin, 2007).

*environnementales aux critiques de la guerre du Vietnam, de la technique, du consumérisme, de l'économie du développement, au féminisme ou au mouvement des droits civiques* ». Ce mouvement agit dans un registre plus politique que les ONG de conservation et verra naître ses acteurs spécialisés, ses réseaux et ses organisations (telle que l'ONGE Greenpeace).

Le mouvement international de conservation de la nature né au cours de la période précédente poursuit en parallèle sa dynamique d'intégration des enjeux de développement. La stratégie mondiale pour la conservation publiée en 1980 et coécrite par l'UICN, le Programme des Nations unies pour l'Environnement (PNUE) et le WWF (UICN *et al.*, 1980) (Roe, 2008) en est une illustration. Cette stratégie pointe les synergies et les compromis irréductibles entre la conservation et le développement. Elle souhaite parvenir à reconnecter les deux ambitions présentées comme non exclusive (*ibid.*). Notons que c'est dans ce texte que figure pour la première fois l'idée du développement durable qui s'imposera lors du Sommet de la Terre de Rio en 1992 (Caldwell, 1990 ; Le Prestre, 2005).

Il apparaît ainsi que, dès les années 1970, les ONG de conservation de la nature se sont positionnées comme porteuses de la protection de la nature en faveur du développement. Les deux décennies suivantes ont vu la multiplication de textes et de programmes centrés sur les besoins et les bénéfices pour les populations locales et défendus par les ONGE. Roe (2008) cite à ce propos plusieurs exemples comme le Plan d'action de Bali issu du troisième Congrès mondial des parcs en 1982, décrit comme une avancée révolutionnaire dans l'établissement des liens entre la conservation dans les aires protégées et le développement socioéconomique ; ou encore le « *Wildlife and Human needs program* » mis en œuvre par le WWF en 1985. La littérature fait également état du développement des approches communautaires dans les projets de conservation, largement évoquées par les praticiens comme représentant le moment où l'intégration des enjeux de développement est véritablement devenue systématique dans la pratique. Selon certains auteurs (Ellis et Biggs, 2001 ; Adams, 2004 ; Leroy, 2008) les principes de la gestion communautaire des ressources et des espaces viennent des théories du développement à travers l'encouragement à la participation et de la responsabilisation des acteurs locaux (*local empowerment*), lié aux doctrines de la décentralisation (Chambers, 1987 cité par Roe, 2008) et soutenu par une puissante communauté scientifique (Aubert, 2010).

Il apparaît donc que les ONGE ont intégré les enjeux du développement autant dans leur vocabulaire que dans leurs approches de terrain au cours des décennies 1970-1980.

- **Rio : l'avènement du développement durable**

La conférence de Rio de Janeiro de 1992 est le deuxième temps fort dans la formalisation des liens entre environnement et développement présentés désormais à la fois comme souhaitable et synergique à travers le concept de Développement Durable qui s'est imposé à cette période. Le développement durable vise à réconcilier l'environnement et le développement. Il est défini en 1987 au sein du rapport Brundtland '*our common futur*' publié par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (créée par l'ONU en 1982) comme étant un « *développement répondant aux besoins d'aujourd'hui sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire leurs propres besoins* » (WCED, 1987). Cette conférence a engendré divers initiatives dont la Convention sur la diversité biologique<sup>13</sup> : « *Article 1. Objectifs : Les objectifs de la présente Convention, dont la réalisation sera conforme à ses dispositions pertinentes, sont la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses éléments et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques, notamment grâce à un accès satisfaisant aux ressources génétiques et à un transfert approprié des techniques pertinentes, compte tenu de tous les droits sur ces ressources et aux techniques, et grâce à un financement adéquate* ».

La Déclaration de Rio reste très proche de celle de Stockholm sur bon nombre de ses principes, mais elle s'en différencie fondamentalement par le rejet de l'idée d'une « croissance zéro » (Corson, 2010) et par les outils qu'elle propose ou incite à mettre en œuvre (Leroy, 2010). « Plutôt que de craindre que le développement rencontre une limite absolue dans la disponibilité des ressources – ce qui serait démobilisateur et renverrait aux thèses malthusiennes – et plutôt que de rechercher un état stationnaire

---

<sup>13</sup> <http://www.cbd.int/convention/articles/?a=cbd-01>, (consultation : août 2012).

(Daly, 1991) impliquant un interventionnisme important au niveau mondial ; l'idée, qui sera fortement soutenue par les tenants de la théorie néoclassique, est d'envisager les ressources naturelles comme « *un stock qu'il convient de gérer en tenant compte, soit de ses rythmes naturels de reproduction (ressources renouvelables), soit de ses perspectives d'épuisement et des délais nécessaires aux prises de relais par de nouvelles ressources (ressources non renouvelables)* » (Faucheux et Noël, 1995) » (ibid. : 284).

Avec le développement durable, l'ambition de Rio était de faire du lien entre environnement et développement un double enjeu définitivement pris en compte par les différentes sphères politiques et socioéconomiques. Les résultats se font cependant cruellement attendre. Lors d'une assemblée générale tenue en 1997, les chefs d'états et de gouvernement reconnaissent eux-mêmes « le fait que les tendances générales en matière de développement durable se sont dégradées par rapport à 1992 » (Bettati, 2012 : 18).

Le mouvement international de la conservation de la nature, qui avait proposé en premier le concept de développement durable, a alors publié un second rapport en 1991, *Caring for the Earth* (IUCN et al., 1991). Selon Robinson et Redford (2004, cité par Roe, 2008), certains ont perçu le positionnement de ce second rapport comme une régression pour la conservation, en reprenant les principes du développement à travers ce focus. Surtout, il en résulte un document hybride où la conservation est englobée dans l'agenda du développement et où leurs buts distincts sont confondus.

Du côté de l'aide publique au développement, les années 1990 correspondent à une période de mutation importante liée au changement de contexte géopolitique (fin de la guerre froide) et la nécessité pour elle de retrouver une légitimité face à l'accumulation des critiques. « *Cet affaiblissement politique et cette marginalisation financière ont rendu plus audibles les critiques de toutes sortes : critique de droite, qui accuse l'aide de distordre les marchés et de déresponsabiliser gouvernements et sociétés civiles, voire d'emprisonner les États bénéficiaires dans la dépendance à l'égard des subsides internationaux ; critique de gauche, pour laquelle l'aide s'est faite le vecteur de la globalisation et de la libéralisation des économies en développement, à leur détriment ; critique managériale, qui relève son inefficacité en comparant les volumes engloutis au cours des premières décennies d'indépendance avec les résultats obtenus, spécialement en Afrique noire ; critique de la société civile enfin qui, puisant dans les précédentes, accuse les appareils publics d'être coupés des bénéficiaires ultimes, de nuire à l'environnement, d'agresser les sociétés locales, de renforcer les inégalités et de conforter les régimes autoritaires en place...* » (Severino, 2001 : 76). J-M. Severino (2001 : 76) explique que c'est « le thème de la lutte contre la pauvreté [qui] est apparu, aux yeux des institutions publiques d'aide au développement, comme le seul qui pût les réconcilier avec des opinions publiques sensibles aux chocs médiatiques, acceptant des interventions à l'étranger sur des bases fortement émotionnelles, et exigeant des « retours sur investissement » concrets et rapides, qu'ils soient politiques, moraux ou financiers ». A la suite de la Banque mondiale, de nombreuses institutions internationales et bailleurs de fonds bilatéraux ont en effet adopté la lutte contre la pauvreté comme leur mission centrale. Les enjeux environnementaux, portés par des institutions internationales<sup>14</sup> et par une préoccupation croissante au sein de l'opinion publique, viennent alors rencontrer l'agenda du développement, notamment sous l'angle des liens entre réduction de la pauvreté et conservation de la biodiversité et de la gestion des ressources naturelles.

Suivant la logique du développement durable, il est également question d'améliorer les pratiques dans tous les secteurs du développement. L'OCDE, et notamment son Comité d'aide au développement (CAD)<sup>15</sup> créé dans les années 1960 (diplomatie.gouv.fr)<sup>16</sup> joue un rôle de coordination et de mise en

---

<sup>14</sup> Notamment les NU avec les CNUED et l'UICN avec sa stratégie pour la conservation mondiale portant en germe le développement durable

<sup>15</sup> « L'objectif général du CAD est de promouvoir des politiques, de coopération pour le développement et autres, qui contribuent à l'instauration d'un développement durable, y compris à une croissance économique pro-pauvres, à la lutte contre la pauvreté et à l'amélioration du niveau de vie dans les pays en développement, ainsi qu'à un avenir où plus aucun pays ne sera tributaire de l'aide ». (<http://www.oecd.org/fr/cad/lemandatducomitedaideaudeveloppementcad.htm>). Les pays rejoignent le CAD sur une base volontaire.

conformité des acteurs de l'aide publique au développement aux normes adoptées au niveau politique. Ce comité participe à la formulation de bonnes pratiques que doivent alors respecter ses bailleurs membres. Les normes en matière environnementales ont à ce propos émergé dès le milieu des années 1980 (Entretiens bailleur, 2012).

- **Johannesburg : réduire la pauvreté et arrêter la perte de la biodiversité**

La réduction de la pauvreté comme objectif central de l'aide publique au développement (Severino, 2005 ; Froger, 2006) a été consacrée par les objectifs du Millénaire adoptés en 2000 par 191 pays à New York lors de l'ouverture de la 55<sup>ème</sup> session de l'Assemblée générale des Nations unies. Ce nouvel agenda a fortement influencé celui de la Conférence pour le développement durable qui s'est tenue à Johannesburg en 2002. Autant la déclaration de la Conférence que le plan d'actions ont présenté la réduction de la pauvreté comme la priorité du développement durable (Roe, 2008). L'intégration des enjeux environnementaux s'est désormais vue rattachée à l'idée de dépendance des populations vulnérables aux ressources naturelles : « *The Plan of Implementation states that reversing the trend in biodiversity loss will only be achieved if local people benefit from the conservation and sustainable use of biological diversity* » (UN, 2002).

Les biens publics mondiaux constituent, par ailleurs, un autre cadre de référence fréquemment cité par les interlocuteurs comme ayant conduit à l'intégration des enjeux environnementaux dans l'agenda du développement. Issus des théories économiques néo-classiques, cette notion a fait l'objet d'un regain d'intérêt dans les années 1990 et 2000 « *comme mode d'analyse et cadre théorique possible pour répondre aux grands enjeux mondiaux (changements climatiques, maladies transmissibles, etc.)* » (diplomatie.gouv.fr<sup>17</sup>, consultation : août 2012). Un environnement sain et un climat aux changements limités sont considérés comme des biens publics mondiaux. La Banque mondiale a, la première, publié un rapport dans lequel elle mesure sa contribution à la préservation des biens publics mondiaux. Divers bailleurs de développement bilatéraux se sont également saisis de ce concept pour reconsidérer et compléter leur politique d'aide (Severino, 2001).

---

<sup>16</sup><http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/enjeux-internationaux/aide-au-developpement-et/dispositifs-et-enjeux-de-l-aide-au-l-aide-publique-au-developpement/aides-multilaterales/article/comite-d-aide-au-developpement-cad> (consultation : août 2012).

<sup>17</sup><http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/enjeux-internationaux/affaires-economiques/biens-publics-mondiaux/> (consultation : août 2012).

- **Les tendances actuelles**

Pour certains auteurs, les années 2000 ont été celles d'un rééquilibrage entre les enjeux de développement, de réduction de la pauvreté et de protection de la biodiversité. Des textes et des programmes ont remis la biodiversité en haut de l'agenda. Les objectifs 2010 pour l'arrêt de la perte de biodiversité portés par la CDB (Conférence des Parties CBD, 2002) ont ainsi donné une feuille de route aux pays signataires. Le *Millenium Ecosystem Assessment* (2005) a plus ou moins tranché le débat sur le rôle de la biodiversité quant à la fourniture de services écosystémiques dont le bien-être humain et le développement dépendent à moyen et long termes. Il a mis en avant le rôle des outils – pour partie économiques – basés sur les services écosystémiques qui sont présentés comme des leviers à la fois de développement et de protection des écosystèmes. Les ONG participent pleinement au développement de ces approches. La Conférence des Parties de la CBD qui s'est tenue en 2010 à Nagoya au Japon s'est ainsi conclue par une nouvelle stratégie pour stopper l'érosion de la biodiversité à l'horizon 2020 et notamment par « une stratégie de mobilisation des ressources visant notamment à augmenter les niveaux actuels d'aide publique au développement en soutien à la biodiversité » (Billé et al., 2010). Enfin l'agenda du changement climatique s'impose autant au secteur du développement qu'à celui de la protection de la nature et tend à reformuler le débat autour des questions d'adaptation des populations locales et de résilience des écosystèmes (Roe, 2008).

Cependant, les enjeux environnementaux sont soumis à un contexte extrêmement difficile depuis la crise financière qui a débuté en 2008. La conférence de Rio+20, qui devait donner un souffle nouveau aux objectifs du développement durable, n'a parlé d'environnement qu'à travers le concept d'économie verte où l'environnement est considéré avant tout comme un moteur de la croissance économique. Par ailleurs, malgré la réduction déjà forte de ses ambitions environnementales, la conférence n'a pas pu aboutir à un quelconque accord. « *Les pays du Sud, et notamment le Brésil, y décelaient un frein à leur développement et soupçonnaient une manœuvre des pays riches afin d'imposer leur savoir-faire et leurs technologies, sous couvert de considérations environnementales* » (Bettati, 2012).

Le débat perdure donc, l'un des secteurs dominant l'autre et ce de manière plus ou moins successive (Sanderson et Redford, 2004 ; Roe et Elliott, 2004). Il apparaît cependant qu'au cours des différentes périodes passées en revue, le mouvement international de la conservation de la nature a toujours cherché à adopter des doctrines issues prioritairement du monde du développement. Les ONG tentent de se les approprier et les développent (comme les approches de gestion communautaire ou plus récemment celles s'appuyant sur le concept de services écosystémiques).

La réalité du terrain

La réalité du terrain et les problématiques écologiques qui s'y posent constituent un second facteur d'intégration pour les bailleurs de développement. « *La problématique de la durabilité, de l'environnement et du développement, nous l'avons progressivement apprise à la dure, dans la peine, dans la souffrance et dans les contradictions* » (Severino, 2010). La dégradation des écosystèmes, les problèmes de surexploitation et de gestion des ressources naturelles ne sont pas des problèmes imaginés par des écologistes alarmistes. Ce sont des phénomènes que les acteurs de terrain vivent en première ligne, qu'ils utilisent le lexique environnemental ou non.

La prise de conscience des problématiques environnementales a ainsi progressivement eu lieu par les expériences de terrain des praticiens du développement. Cependant, cela ne signifie pas qu'il y a une appropriation spontanée et rapide des enjeux tels que construits par les acteurs du secteur environnemental. L'exemple du développement de l'agriculture développée par Cruse illustre bien cette différence entre la prise de conscience et les progrès qui restent à faire pour parvenir à des approches effectives de développement durable :

« *Face aux échecs répétés de certaines politiques de développement, une prise de conscience s'est opérée et a obligé à revoir plusieurs « crédos ». Dans le domaine agricole notamment, de nouvelles tentatives ont fini par considérer le monde rural comme un ensemble : les paysans d'abord, les populations ensuite, étaient enfin situés au cœur des projets, la démarche de « gestion du terroir » était désormais structurée. Ces programmes cherchent à fonder une*

*fonction productive en s'appuyant sur les équilibres locaux et sur les dynamiques paysannes. Faut-il parler de démarche « environnementaliste » parce qu'un bon sens élémentaire imposait une approche plus globale, évitait d'implanter des techniques coûteuses totalement exogènes, estimait que les autochtones avaient des compétences propres efficaces ? Aujourd'hui, ces programmes, encore que très différemment reconnus et implantés, servent de justificatifs aux « développeurs » pour affirmer leur compétence marquée en matière d'environnement. Or, ils ne sont qu'un élément positif d'un ensemble où l'essentiel reste à faire » (Cruse, 1994: 153).*

Du côté des ONGE, la réalité du terrain constitue un facteur essentiel d'intégration des questions de développement. Redford (2011) aborde ce phénomène à travers son texte sur les relations entre la conservation et les sciences sociales où il explique que les premiers conversationnistes professionnels étaient généralement des biologistes et des écologues. C'est au contact du terrain que ces derniers ont saisi et intégré les questions plus sociales qui s'y posent relevant par exemple des jeux de pouvoir, des partenariats multi-échelles, des structures institutionnelles et de la gouvernance environnementale. Lorsqu'ils interviennent dans une zone, les membres des ONGE se retrouvent dans un système d'acteurs spécifique, lié à un contexte sociopolitique particulier. Ils ont à charge de dresser un diagnostic des facteurs de dégradation ou de menace de la biodiversité et de situer ce diagnostic dans le contexte qui se présente à eux pour mener à bien une action en faveur de la protection de la nature. Pour ces praticiens, la réalité du terrain a toujours été à la base de l'intervention. Si les questions de développement sont saillantes et influent directement l'état de la biodiversité et des écosystèmes dans une zone d'intervention, elles feront partie des enjeux à traiter lors de l'intervention.

De manière plus générale, cette prise de conscience de l'inefficacité des approches de terrain menées par les ONGE est également évoquée par des membres des ONGE occupant des fonctions politiques ou administratives plus éloignées du terrain, par des chefs de projet des bailleurs d'aide au développement, voire par des experts travaillant sur les questions de relation entre environnement et développement. Dans la plupart des cas, cette vision est fondée sur au moins deux présupposés souvent exprimés ensemble comme dans cette remarque d'un agent du bailleur bilatéral français : « *[La position des ONGE] était peu audible dans un certain nombre de pays. La cause de l'environnement doit être poussée auprès des populations, mais elle ne peut avancer que si les besoins des populations sont assurés* » (Entretiens bailleur, 2012). Le premier présupposé est de concevoir le développement comme solution unique permettant d'atteindre des objectifs environnementaux : « *But still, you see that species are still endangered, that biodiversity is going on decreasing. Things are going bad, looking back 20 years. So, we need to more strongly engage to development* » (Entretiens ONGE, 2012). Le second réside dans l'idée que les ONGE ont jusqu'ici mené leurs interventions en occultant les problématiques sociales et politiques de ces zones d'intervention : « *Les ONGE ont constaté les échecs des autres approches (changes practically necessary)* » (Entretiens expert, 2012).

### **1.3.2 Des facteurs plus spécifiques**

D'autres facteurs d'intégration de l'environnement et du développement respectivement chez les bailleurs de fonds et les ONGE paraissent plus spécifiques à chaque type d'organisation compte tenu de leur statut et de leur mode de fonctionnement. Trois facteurs spécifiques d'intégration sont abordés ci-après pour les bailleurs (la pression des acteurs d'environnement, le rôle de la science et l'analyse du risque), un pour les ONGE (le financement).

Trois facteurs plus spécifiques aux bailleurs

- **La pression des acteurs d'environnement**

La pression plus ou moins directe exercée par les acteurs porteurs d'environnement est reconnue pour être un facteur d'intégration des enjeux environnementaux chez les bailleurs de développement. Les ONGE faisant partie de ces acteurs dits d'environnement, ceci sera développé au cours des chapitres suivants.

- **Le rôle de la science**

Un autre facteur d'intégration considéré comme un facteur « rationnel » tient au rôle de la science. Les praticiens anglo-saxons associent l'intégration des enjeux environnementaux à la prise en compte des connaissances scientifiques sur l'état de l'environnement (Entretiens bailleur, 2012). C'est bien le constat scientifique d'une dégradation de la biodiversité ou encore de la hausse des températures qui leur sert d'argument pour asseoir leurs activités environnementales. Notons cependant que si ce lien est fait de manière plus explicite dans les contextes anglo-saxons. C'est un argument que l'on retrouve moins souvent dans le cas français où les praticiens de l'aide au développement semblent faire moins référence aux enseignements scientifiques.

- **L'analyse du risque**

Une des conséquences de la montée en puissance de la préoccupation environnementale et de sa prise en charge dans le régime de gouvernance actuel nous conduit à un troisième facteur d'intégration spécifique aux bailleurs : celui qui associe les problèmes environnementaux à un facteur de risque et qui donc devient l'objet d'une analyse de risque. Il s'agit notamment du risque de catastrophe écologique. Pour les bailleurs de fonds bilatéraux pratiquant des activités bancaires, la prise en compte de l'environnement est, selon les praticiens, tout simplement d'ordre pragmatique. Tout type de risque est considéré ne serait-ce que par souci de performance de l'activité bancaire (Entretiens bailleur, 2012). Il ne s'agit donc pas d'une appropriation forte et engagée des problématiques environnementales, mais des conséquences que ces dernières peuvent engendrer plus globalement sur leur survie « bancaire ».

Un facteur plus spécifique aux ONGE : le besoin de financements

Le phénomène d'intégration des problématiques de développement chez les ONGE se renforce et se formalise par leur appartenance à la communauté du développement durable et par leur nécessité de trouver des ressources pour agir. Ceci est exprimé sous deux angles par les interlocuteurs. En observant le comportement des ONGE, certains concluent qu'elles ont tendance à adopter le langage du secteur du développement et donc des bailleurs pour obtenir des financements. Divers interlocuteurs, bailleurs ou ONGE, sont à ce propos très clairs sur le fait que les bailleurs d'aide publique au développement ne prêtent l'oreille aux ONGE qu'à partir du moment où elles ont en effet adopté un discours intégré sur l'environnement et le développement.

## Conclusion du chapitre 1

Les deux types d'acteurs ici étudiés, ONGE et bailleurs de fonds de l'aide au développement, sont chacun incontournable dans leur secteur d'activité respectif : la protection de l'environnement et l'appui au développement. Cette première partie a permis de constater et de détailler la convergence progressive de leur discours et de leur positionnement stratégique. Quoique sous des angles quelque peu différents, ces deux acteurs abordent aujourd'hui les relations entre environnement et développement selon deux principaux axes : la volonté d'une part de réduire les impacts environnementaux du développement et celle d'autre part, de promouvoir des activités de conservation et de gestion durable de la biodiversité. Nous avons pu différencier plusieurs facteurs sous-tendant cette convergence. Certains facteurs d'intégration apparaissent communs aux deux types d'acteurs : il s'agit principalement de la montée en puissance de la gouvernance du développement durable qui constitue aujourd'hui le cadre d'action de référence tant pour les ONGE que pour les bailleurs. D'autres facteurs d'intégration des enjeux environnement – développement apparaissent en revanche plus spécifiques et liés au statut de chacun des acteurs tels que la pression de la société civile, les enseignements scientifiques et l'analyse du risque pour les bailleurs, le besoin de financements pour les ONGE.

Quelques nuances pourraient être apportées en effectuant une comparaison plus fine des différentes trajectoires nationales auxquelles se rattachent les bailleurs bilatéraux. Des spécificités nationales peuvent en effet expliquer un engagement plus ou moins fort au cours du temps sur ces thématiques. Par exemple, les lois environnementales adoptées aux Etats-Unis dans les années 1970 auraient influencé l'adoption des mêmes contraintes et procédures dans les politiques d'aide au développement, selon la logique du « pourquoi chez nous et pas chez les autres ». Autre exemple, la tradition britannique de protection de la nature peut expliquer une prise en charge ancienne de cette problématique dans les politiques de coopération (Roe, 2013). Le focus anglais sur les questions de lutte contre la pauvreté adopté dans les années 1990 peut ensuite expliquer le recul de la thématique environnementale au sein du DFID. Par ailleurs, le contexte français marqué par un lobbying agricole intense peut être mis en relation avec un engagement de l'Etat français plus mesuré sur ces questions et par conséquent un positionnement environnemental plus nuancé du bailleurs français. L'étude des trajectoires d'intégration des différents bailleurs aurait donc tout intérêt à être menée de manière plus approfondie mais ce n'est pas l'objet de l'étude présenté ici.

Le phénomène d'intégration réciproque des enjeux environnement – développement ainsi exposé et documenté, nous pouvons à présent nous concentrer plus spécifiquement sur les interactions concrètes existant entre les ONGE et les bailleurs de développement. Ces interactions semblent avoir tendance à augmenter, mais en quels termes ? C'est l'objet d'analyse du chapitre suivant qui s'attache à décrypter et expliciter en détail les relations qui peuvent s'établir entre les ONGE et les bailleurs de développement.

## 2. Des relations diverses pour un partenariat complexe : proposition d'une typologie éclairante

Afin de cerner la teneur des relations existant entre ONGE et bailleurs de fonds, il est tout d'abord pertinent de revenir sur leur historique et les divers intérêts de ces acteurs à interagir. Nous proposons et détaillons par la suite une typologie de ces interactions afin d'enrichir la littérature aujourd'hui très peu fournie à ce sujet tout en proposant une base de discussion stabilisée permettant de clarifier les débats sur l'efficacité environnementale des interactions entre ces deux acteurs.

### 2.1 Historique des relations ONG – bailleurs de fonds

Une description des relations historiques entre les ONG (principalement de développement) et les bailleurs d'aide publique au développement paraît un préambule utile, posant des éléments de contexte généraux, avant d'aborder le cas plus spécifique des ONG d'environnement.

#### 2.1.1 Historique des relations ONG – bailleurs de développement

L'émergence des ONG date de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle (Charnovitz, 2002). L'émergence des grandes ONG de développement date plus précisément de la période suivant la seconde guerre mondiale (e.g. Oxfam en 1942, Care en 1945, World Vision en 1950).

Il faut néanmoins attendre les années 1970 pour que leur rapprochement avec les bailleurs d'aide public au développement s'effectue de façon moins marginale jusqu'à devenir substantiel au cours des années 1990. Cette augmentation des échanges avec les ONG correspond à la période de mutation connue par le secteur de l'aide publique au développement dans les années 1990 analysée par Severino (2005). *“The prominence awarded to NGOs (...) has led official agencies to channel increasing amounts of money to and through them. Although the data vary considerably from country to country, two trends are visible. First, the proportion of total bilateral aid channelled through NGOs is increasing. The proportion of total aid from member countries of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) channelled through NGOs rose from 0.7 percent in 1975 to 3.6 percent in 1985, and at least 5% in 1993- 94 [3], some USD2.3 billion in absolute terms (OECD, 1988; 1994; 1995). For some bilateral donors the figure is much higher; for example, 30% of total Swedish aid was channelled through NGOs in 1994 (OECD, 1995)”* (Edwards et Hulme, 1998).

Il est à noter que le Royaume-Uni s'est depuis longtemps montré très ouvert à ces collaborations. En 1990 déjà, « de l'ensemble des pays membres du CAD, c'est le Royaume-Uni qui achemine la plus grande part d'engagements au titre des programmes dans le domaine de la population par le canal des ONG » (Dupuis, 1993 : 108). Cependant, les relations avec les ONG seraient actuellement moins encouragées au profit des partenariats avec le secteur privé (Entretiens bailleur, 2012). La tendance serait inverse dans certains pays comme la France où l'on fait appel à une meilleure exploitation des collaborations avec les ONG pour augmenter l'efficacité de l'aide (e.g. Naguib et Menet, 2005 ; Martinez, 2009 ; Rosner, 2009 ; Entretiens bailleur, 2012), même si certains praticiens rappellent que l'augmentation actuellement constatées des collaborations du bailleur français avec les ONG ne relèvent pas véritablement d'un choix stratégique, mais d'une délégation de mission provenant du ministère des affaires étrangères.

### 2.1.2 Historique des relations ONGE – bailleurs de développement

Les relations entre les bailleurs d'aide publique au développement et les ONGE sont pour leur part très peu documentées. Selon l'enquête qualitative menée ici, ces relations seraient beaucoup plus récentes que celles développées dès les années 1970 et surtout au cours des années 1990 avec les ONG de développement.

Même pour les organismes d'aide publique au développement spécialistes de l'environnement (comme le GEF et le FFEM), des liens formalisés avec les ONGE n'ont été établis que dans les années 2000 (Entretiens bailleur, 2012), tout comme pour la plupart des bailleurs bilatéraux européens (Entretiens bailleur, ONGE, 2012).

La situation semble cependant avoir été différente au sein du monde anglo-saxon où le mouvement de la conservation a été traditionnellement plus important, notamment en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis. Dans ces pays, la conservation faisait ainsi partie intégrante des politiques étrangères. Les ONGE issues du mouvement international de protection de la nature et qui cherchaient à l'époque à élargir leur champ géographique d'intervention, étaient perçues comme des partenaires intéressants pour ces bailleurs qui souhaitaient mener des projets plus ciblés (Roe, 2013). Elles sont ainsi devenues des partenaires des organismes bilatéraux dès les années 1960 en Grande-Bretagne (Roe, 2013) et dès les années 1980 aux Etats-Unis (Corson, 2010). A l'heure où la problématique du maintien des écosystèmes et de la biodiversité a tendance à être intégrée à l'agenda des bailleurs bilatéraux d'aide publique au développement, dans le cadre du développement durable, les relations entre les ONGE et le DFID précurseur dans le domaine semblent néanmoins se distendre suite à l'adoption d'une feuille de route centrée sur la réduction de la pauvreté dans les années 1990 (Entretiens bailleur, 2012).

## 2.2 Des intérêts réciproques

La littérature propose plusieurs éléments d'analyse concernant l'intérêt des bailleurs d'aide publique au développement vis-à-vis d'un rapprochement avec les ONG quelque soit la finalité de ces dernières. Partons des critiques émises sur l'efficacité de l'aide au développement en nous appuyant sur la synthèse de Gabas (2000, cité par Andriamahefazafy et Meral). Cette dernière met en avant :

- *« les limites de l'approche projet par rapport à l'approche programme ;*
- *le manque de coordination des actions entre les bailleurs, menant notamment au soutien de politiques antinomiques ;*
- *la faible participation des populations bénéficiaires à la conception des projets ;*
- *l'absence d'appropriation des projets de développement par les populations ou les gouvernements ;*
- *et enfin, la faiblesse des évaluations et leur non-intégration dans le processus de décision des États, comme dans celui des bailleurs de fonds ».*

En réponse à ces critiques, les ONG sont apparues comme des partenaires de choix pour pallier certaines de ces faiblesses. Les ONG sont reconnues dans la littérature pour leur apport d'expertises complémentaires à celle des praticiens exerçant au sein des agences d'aide au développement (Rosner, 2009). Elles sont notamment plébiscitées pour leur capacité à travailler sur le terrain, favoriser la participation des populations et l'appropriation des projets (Farrington et Bebbington, 1993). Elles porteraient en ce sens un développement jugé plus démocratique (Clark, 1991), bien que cet apport ait été nuancé par le risque qu'elles deviennent des acteurs opportunistes (Hellinger, 1987 ; Bebbington, 2005 ; Froger, 2006). La légitimité des ONG à exercer un rôle de médiateur entre les doctrines et les financements des institutions internationales du développement et les populations locales dans les pays du Sud est largement discuté dans la littérature (Hours, 2003 ; Dorier-Apprill et Meynet, 2005). Elles joueraient le rôle de courtier au sens d'Olivier de Sardan<sup>18</sup> « *par 'courtiers locaux du développement'*,

---

<sup>18</sup> Cf. Olivier de Sardan et Bierschenk, 1993, 1995.

*nous entendons les acteurs sociaux implantés dans une arène locale qui servent d'intermédiaires pour drainer (vers l'espace social correspondant à cette arène) des ressources extérieures relevant de ce que l'on appelle communément « l'aide au développement ». Si l'on prend le « projet de développement » comme la forme quasi idéale-typique de l'opération de développement aujourd'hui, quel qu'en soit l'opérateur, les courtiers représentent les porteurs sociaux locaux d'un projet, ceux qui constituent l'interface entre les destinataires du projet et les institutions de développement, ceux qui sont censés représenter la population locale (ou en exprimer les « besoins ») vis à vis des structures d'appui et de financement extérieure ».*

Les critiques établies à des politiques « imposées par le haut », devenues particulièrement prégnantes dans les années 1990 (Severino, 2005) ont encouragé les bailleurs en quête d'une nouvelle légitimité à s'ouvrir aux ONG. Ces dernières sont en outre considérées comme un soutien indirect pour les bailleurs de développement. En communiquant sur les problématiques du développement, les ONG favoriseraient en effet un climat favorable aux bailleurs qui ont besoin de reconnaissance de la part de l'opinion publique pour conforter leur place (Entretiens bailleur, 2012).

Interrogés plus spécifiquement sur l'intérêt de collaborer avec les ONGE, les praticiens de l'aide publique au développement leur attribuent quant à eux des avantages stratégiques qui confirment et complètent les éléments cités ci-dessus (Entretiens bailleur, 2012) :

- **La maîtrise de compétences complémentaires** : proche du terrain, ces organisations possèdent une connaissance des mécanismes locaux et peuvent jouer le rôle d'intermédiaire entre les agents appartenant aux organismes de développement et les populations bénéficiaires. « *Nous bailleurs, on ne vit pas sur le terrain. On a besoin d'observateurs* » (Entretiens bailleur, 2012). Elles sont également sollicitées pour leur **expertise** dans un souci de performance de l'activité du bailleur : « *c'est pragmatique, les ONGE sont compétentes sur les enjeux de biodiversité et de gestion des écosystèmes, alors nous faisons appel à elles* » (Entretiens bailleur, 2012).
- **Des organisations innovantes** : les ONGE<sup>19</sup> sont perçues comme étant des laboratoires testant différents outils pour aborder des problématiques diverses sur le terrain. Elles sont généralement organisées selon un réseau de bureaux installés dans différents pays et sont attendues pour leur capacité à capitaliser, adapter et répliquer quand cela est possible des approches ayant montré des résultats positifs. « *Elles peuvent avoir des approches, des idées, qui ne sont pas les nôtres et qui nous nourrissent* » (Entretiens bailleur, 2012).
- **L'apport de fonds** : les ONGE, lorsqu'elles ont une certaine capacité organisationnelle, sont également en mesure de mobiliser des fonds complémentaires aux fonds obtenus auprès du bailleur *via* divers réseaux de financement. Pour ces derniers, c'est un avantage de travailler avec des organisations capables d'effectuer un travail de levée de fonds. Elles participent en ce sens au renforcement du portefeuille de projet du bailleur et ce d'autant plus lorsque ces derniers connaissent des restrictions budgétaires comme c'est le cas actuellement.
- **Le renforcement de la légitimité sociale du bailleur** : « *Le bailleur est un opérateur de politique publique. Si cette politique n'est pas soutenue par l'opinion, un jour, il n'y aura plus de politique publique en la matière. Donc il faut convaincre que notre action est nécessaire auprès des élus et des acteurs de la société civile. Si on avait les ONG contre nous, ce serait un problème* ». L'intérêt de développer des relations collaboratives avec les ONGE se situe pour les bailleurs également dans le travail de leur image auprès de l'opinion publique. « *Les ONGE pour nous, c'est un formidable tremplin pour améliorer notre communication auprès du grand public* ». L'environnement fait désormais partie des préoccupations, la communication conjointe avec les ONGE permet donc au bailleur de prouver son engagement en la matière.

Ces intérêts à travailler avec les ONGE se retrouvent de manière relativement consensuelle au sein des bailleurs. Cependant, la position inverse n'est pas rare. Certains membres appartenant à un organisme de développement indiquent ainsi que les activités développées avec les ONGE ne relèvent pas de leur priorité et que leur rôle n'est pas de financer des projets de conservation de la biodiversité et des

---

<sup>19</sup> Cet argument est plus généralement exprimé pour l'ensemble des ONG.

écosystèmes. « *We put a huge amount of money in the GEF, we have been for a long time the donor number one or two. So it is our contribution in the public goods. But for biodiversity, we don't have to fund this directly. We should work on the drivers that may have more positive impacts than working directly on managing a protected area.* » (Entretiens bailleur, 2012).

De leur côté, les ONGE affirment avoir intérêt à développer des relations avec les bailleurs d'aide publique au développement pour deux raisons principales :

- Les bailleurs représentent une source de financements pour des zones correspondant souvent à leurs propres zones d'intervention.
- Les bailleurs sont des acteurs importants du secteur du développement – qui est responsable d'un certain nombre de facteurs de dégradation de la biodiversité et des écosystèmes. Ils représentent en cela des cibles tant pour leurs actions de sensibilisation que pour les négociations menées par les ONGE afin de réduire la pression sur les écosystèmes.

De ce point de vue, les ONGE tiennent un discours inverse à celui émanant parfois des bailleurs qui voient les collaborations avec les ONGE comme en dehors de leur mission. Pour ces ONGE, plus l'activité du bailleur est importante, plus il constitue une cible prioritaire en termes de sensibilisation et de négociation d'un travail en commun. *“DFID is an important actor for the money they put into development cooperation. So for us, as an organisation that really would like to change the development paradigm, valuing ES more into the centre of the development debate, the UK government is a very important actor to engage with. Because if we could impact UK aid on how they spent their ODA, be more socially and environmentally conscious, that would have a big impact on the way the development look like, in the places it is implemented”* (Entretiens ONGE, 2012).

Ces raisons ont été exprimées par tous les membres des ONGE rencontrées. De manière plus indirecte, leur intérêt à travailler avec des bailleurs de développement peut également être d'obtenir un accès à certaines arènes publiques leur permettant plus ou moins directement de faire avancer l'agenda de l'environnement ou bien d'avoir accès à certaines zones d'intervention. A noter néanmoins que les grandes ONGE, ayant des bureaux nationaux ou régionaux n'ont généralement pas besoin des bailleurs de développement bilatéraux pour obtenir des accès au système sociopolitique local. En revanche, les liens peuvent être utiles pour accéder à des dossiers ou des projets de développement dont le bailleur est partie prenante (Entretiens ONGE, 2012).

Venons-en à présent à la diversité et à la teneur des interactions en jeu.

### **2.3 De la dénonciation à la coopération : une typologie pour un foisonnement d'interactions**

Avant de décrire la typologie proposée, nous revenons en premier lieu sur la méthodologie retenue.

#### **2.3.1 Plusieurs typologies possibles**

Il y a plusieurs manières possibles d'élaborer une typologie des relations existant entre les ONGE et les bailleurs de fonds. Les praticiens interrogés sur ces relations présentent leur réponse sous forme de catégories diverses qu'il est intéressant de rapporter ici.

Certains abordent la question en fonction du rôle des ONG :

- « - *Il y a des ONG qui existent pour faire pression sur les institutions, pour que celles-ci fassent les choses différemment.*
- *Il y a celles qui mènent des activités elles-mêmes, des projets et des programmes ;*
- *Celles qui cherchent à représenter les bénéficiaires ;*

- *Celles qui font du plaidoyer auprès du gouvernement pour pousser à d'autres politiques* » (Entretiens bailleur, 2012).

Cette catégorisation par rôle spontanément donnée par les praticiens fait par ailleurs l'objet de travaux académiques. Il existe ainsi plusieurs classifications du rôle des ONG en général et d'ONGE en particulier (Olivier, 2005). Elles ne sont cependant pas centrées sur les relations avec les bailleurs de développement qui nous intéressent ici.

D'autres abordent les relations ONGE – bailleurs de développement par rapport aux statuts des ONGE :

« *Il y a trois cas de figures :*

- *Les ONGE sont les porteurs de projets. Là, l'ONG est maîtresse, c'est elle qui vient proposer son projet clé en main.*
- *L'ONGE est prestataire de service, ce qui s'apparente à du bureau d'étude. On a dans ce cas une influence mutuelle sur la définition du projet. On définit notre projet avec la maîtrise d'ouvrage et les ONGE ont en particulier un rôle de soutien technique.*
- *Quand l'ONGE est cofinanceur du projet. Là, elle se place aussi en tant que bailleurs* » (Entretiens bailleur, 2012).

Des classifications organisées par rapport au statut des relations existent également dans la littérature, mais elles traitent principalement des rapports entre les ONGE et les organismes onusiens (Beigbeder, 1992 ; Willets, 1996).

Une autre manière d'aborder les relations entre les ONGE et les bailleurs est de s'intéresser à leur type, selon qu'elles sont informelles ou au contraire formalisées par des accords et des contrats. Le tableau 3 illustre les catégories possibles à ce propos entre l'AFD et les ONGE.

**Tableau 3. Principales collaborations entre l'AFD et les ONGE en 2012**

<b>ONGE</b>	<b>Type de relation</b>	<b>Titre</b>	<b>Période et Montant (€)</b>	<b>Montage financier</b>
<b>WWF</b>	Projet	Restauration des biens et des services forestiers dans le paysage forestier de Fandriana-Marolambo, à l'est de Madagascar	756 000	3,5 ans (WWF, Fond. Ensemble, MAEE/AFD) dont MAEE/AFD : 280 000 €
<b>WWF</b>	Projet	Conservation et développement du plateau Mahafaly	2002-2007 2,5 M	Projet FFEM <i>via</i> l'AFD. Cofinancé
<b>WWF</b>	Projet	Programme de développement du parc de Quirimbas - Mozambique	2003-2009 5,2 M	Cofinancé. ONG avec accord cadre
<b>WWF</b>	Accord cadre		Annuel	Pas de financement associé
<b>WWF</b>	Fonds	REDD (préparation FCPF)	3,5 M pour le FCPF	
<b>CI</b>	Fonds	Contribution au Critical Ecosystem Partnership Fund 2: traitement hotspot Biodiversité (CEPF)	2005-2011 environ 19,5 M (25 pour AFD sur un total de 150 M)	Cofinancé par l'ONG Contribution de l'AFD directement au CEPF
<b>CI</b>	Prêt	Verde Venture		
<b>CI</b>	Fonds	REDD (préparation FCPF)	3,5 M pour le FCPF	
<b>CI</b>	Accord cadre			Pas de financement associé
<b>WCS</b>	Fonds	REDD (préparation FCPF)	3,5 M pour le FCPF	
<b>WCS</b>	Projet et discussions informelles			
<b>BBOP</b>	Contrat d'étude et discussions informelles			
<b>UICN</b>	Accord cadre		2009-2011 (1 <sup>er</sup> cycle)	Cofinancement
<b>Comité français UICN</b>	Discussions informelles		Depuis 2011	
<b>FNE</b>	Discussions informelles		Depuis 2012	

Source : auteurs.

Le tableau 3 fait apparaître un caractère important de la relation entre une ONGE et un bailleur : ce sont des relations multiples en termes de degré de formalisation et de contenu d'activité. Une ONGE peut monter un projet sous contrat avec le bailleur, en parallèle d'une coparticipation à un fonds international et d'un partenariat plus général (accord cadre). Par ailleurs, ce tableau n'est pas exhaustif et les relations informelles n'ont pas toutes été présentées ici. Or, celles-ci précèdent et persistent toujours à un projet sous contrat. Aussi, les termes des débats qui peuvent avoir lieu entre les ONGE et le bailleur ne dépendent pas forcément d'un statut de relation et sont difficilement lisibles à travers une telle typologie.

L'encadré 3 présente, à titre illustratif, trois des travaux de classification des ONG rencontrés dans la littérature, abordant ces organisations selon différents critères allant des leurs rôles à leur fonctionnement interne (Vakil, 1997 ; Olivier, 2005 ; Yaziji et Doh, 2009).

**Encadré 3. Quelques exemples de typologies centrées sur les ONG**

**Selon les modes d'action des ONGE (d'après Olivier, 2005) :**



Pour étudier le rôle de l'UICN dans le développement du droit de l'environnement, et de manière à dresser le contexte pour son objet, Olivier (2005) a réalisé un travail de classification des ONG d'environnement selon leurs modes d'action. Notons que ces catégories considèrent surtout la place des ONG dans l'arène internationale et laisse de côté leur rôle sur le terrain.

**Selon les bénéficiaires et les types d'activité (e.g. Yaziji et Doh, 2009) :**

<b>Beneficiary</b>	Self	Alcoholics Anonymous Chess clubs	Labor unions Trade associations
	Others	Salvation Army CARE	WWF Amnesty International
		Service	Advocacy

**Type of activity**

Yaziji et Doh (2009) ont réalisé un travail de définition et de catégorisation des ONG en fonction de deux critères croisés : les bénéficiaires et le type d'activité, permettant de décrire quatre types d'organisation. Les auteurs indiquent cependant qu'une même organisation peut passer d'un type à un autre, et peut assumer plusieurs postures à travers des activités menées simultanément.

**Une classification selon le domaine d'activités et le fonctionnement interne des ONG (d'après Vakil, 1997) :**

Descripteurs primaires		Descripteurs secondaires	
Orientation (objet social)	Niveau d'opération	Orientation sectorielle	Critères d'évaluation
Bien-être Développement Plaidoyer Education Travail de réseau Recherche	International National Community-based organizations	Type de structure Procédures Besoins et utilisation de ressources	Accountability Efficacité Valeurs Parité (gender), Niveau et type de participation

Vakil (1997) s'est saisi du problème de classification des ONG, afin notamment de clarifier le fonctionnement de ce secteur. L'auteur propose un cadre de classification des ONG suivant deux niveaux : des critères de descriptions primaires (l'objet social et l'échelle d'intervention de l'ONG) et des critères secondaires qui concernent plus spécifiquement le fonctionnement des organisations.

Source : auteurs.

Ces différentes classifications se chevauchent et recourent en partie notre préoccupation. Cependant elles ne permettent pas d'établir clairement et de manière stratégique le type de relations qui peuvent s'établir entre des ONGE et des bailleurs de fonds. Questionner l'efficacité de ces interactions demande pourtant d'avoir au préalable une vision fine de ces dernières. Nourrie par ces divers apports théoriques et factuels, notre étude des relations entre les ONGE et les bailleurs de développement nous a donc conduit à l'élaboration d'une typologie mixte présentée ci-après.

### **2.3.2 Proposition d'une typologie des relations ONGE – bailleur de développement centrée sur les voies d'action**

Les bailleurs de fonds faisant indéniablement partie des cibles des ONGE, nous avons construit la typologie en déclinant quatre postures possibles d'une ONGE vis-à-vis d'un bailleur de développement (cf. tableau 4) :

1. le plaidoyer externe,
2. la collaboration critique,
3. la coopération environnementale,
4. la prestation de service,

Tableau 4. Typologie des relations entre ONGE et bailleurs d'aide publique au développement

	Posture relationnelle de l'ONGE	Rôle de l'ONGE	Mode d'actions de l'ONGE
Critique. Opposition environnement / développement	Plaidoyer externe	L'ONGE cherche à modifier les cadres d'actions et de décision qui régissent indirectement l'activité des bailleurs de fonds	Pression indirecte : campagnes médiatiques d'alerte et de dénonciation, lobbying politique, sensibilisation grand public
		L'ONGE cherche à modifier les pratiques du bailleur afin qu'elles soient moins dommageables à l'environnement	Pression directe : action de sensibilisation ou de pression ciblée, courriers institutionnels, rencontres plus ou moins formelles avec le bailleur
		L'ONGE cherche à modifier les pratiques du bailleur afin qu'elles soient moins dommageables à l'environnement	Poursuite <i>via</i> un mécanisme de recours judiciaire
	Collaboration critique	L'ONGE cherche à modifier les pratiques du bailleur afin qu'elles soient moins dommageables à l'environnement	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Phase amont</i> : participation à l'élaboration de stratégies sectorielles, de principes, de référentiels d'action avec le bailleur</li> <li>- <i>Mise en œuvre, conduite et contrôle du changement</i> : accompagnement de l'intégration des démarches promues</li> <li>- <i>Phase aval</i> : évaluation, capitalisation, conseil</li> </ul>
Intégration environnement / développement	Coopération environnementale	L'ONGE cherche à inciter le bailleur à développer des activités dédiées à la biodiversité et à la soutenir dans ses propres activités	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Phase amont</i> : sensibilisation aux thématiques environnementales / proposition de dispositifs d'action / élaboration de projet et négociation sur les approches (<i>via</i> des accords cadre, dispositifs d'action (fonds fiduciaires, etc.), des réseaux formels et relations informelles)</li> <li>- <i>Mise en œuvre</i> des activités dédiées sur le terrain / rôle d'intermédiaires faisant le lien avec d'autres acteurs de terrain (<i>via</i> des projets sous contrats)</li> <li>- <i>Phase aval</i> : soumission à l'évaluation / communication conjointe sur le thème ou le projet</li> </ul>
	Prestation de service	L'ONGE est prestataire et répond aux demandes du bailleur dès que celles-ci correspondent à son domaine d'activités	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Phase amont</i> : réponse aux appels d'offre</li> <li>- <i>Mise en œuvre</i> des activités commandées par le bailleur</li> </ul>

Source : auteurs.

Ces relations se placent sur un gradient relatif à l'appréhension de la relation entre environnement et développement. Ce gradient peut être regroupé en deux principaux blocs :

1. La première moitié du tableau présente, les relations de « plaidoyer externe » et de « collaboration critique » qui sont sous-tendues par l'hypothèse du rapport dialectique entre environnement et développement, admettant des incompatibilités irréductibles entre les deux enjeux. La priorité des ONGE est donnée à la protection de l'environnement. Elles cherchent ici à atteindre et changer le développement dans ses aspects destructeurs d'un point de vue environnemental.
2. La seconde moitié du tableau présente, les relations de « coopération environnementale » et « prestation de service » qui sont organisées davantage selon l'hypothèse de l'intégration entre environnement et développement. Les ONGE, avec les bailleurs, vont rechercher les domaines d'activités qui permettent à ces deux acteurs de travailler ensemble et atteindre conjointement des objectifs écologiques et de réduction de la pauvreté.

Ce gradient est explicité ci-dessous *via* la description des quatre catégories relationnelles proposées.

### 2.3.3 Le plaidoyer externe

Le rôle de plaidoyer et de critique externe désigne les activités de campagne parfois « choc » ou encore appelées « coup de poing » menées par les ONGE à l'égard du secteur de l'aide publique au développement en général et ce bien qu'elles puissent parfois se focaliser sur des acteurs spécifiques du monde du développement tels que les bailleurs. Les ONG visent avant tout un changement global de politiques et de pratiques ; l'intégration de certaines problématiques encore peu ou pas prises en charge par le secteur du développement (Prieur et Guignier, 2006) ou/et assurent un rôle de surveillance des activités dont sont responsables les institutions internationales au regard de leurs engagements politiques (Maltais, 2008).

Ce rôle de critique externe et de plaidoyer est relativement bien documenté dans la littérature, notamment en sciences politiques et en sciences des relations internationales. Le terme anglo-saxon d'*advocacy* (plaidoyer) est un mot clé de ce champ d'étude qui se concentre sur la manière donc les ONG vont agir pour influencer les agendas politiques (e.g. Slaughter, 2000). Les principales questions abordées par ce champ académique traitent ainsi de la légitimité des ONG à prendre position et à participer au débat public (e.g. Hudson, 2001). Elles abordent les phénomènes de coalitions d'ONG et d'organisation de ces réseaux (e.g. Jordan et van Tuijl, 2000) dans un contexte d'augmentation des échanges au niveau international et de renforcement des capacités de communication (Charnovitz, 2002 ; Spiro, 2002). Elles s'intéressent également à leur influence politique en termes de mise à l'agenda de problématiques nouvelles ou de régulation et des pratiques dénoncées (e.g. Arts, 1998).

Cette posture des ONG à l'égard des bailleurs de développement s'apparenterait à celles visant plus globalement les grandes institutions internationales. Cependant, il faut noter que les travaux portant spécifiquement sur l'activité « d'*advocacy* » des ONG vis-à-vis des bailleurs de développement sont relativement rares et sont le plus souvent caractérisés par des études de cas (Gan, 1997 ; Fujikura *et al.*, 2003).

Néanmoins, il semble que l'environnement ne soit pas un motif prioritaire de surveillance des bailleurs de développement, contrairement aux aspects qui touchent à la gouvernance des états et aux questions d'allocation des fonds au regard des annonces en termes de réduction de la pauvreté. Par ailleurs il semble que cela soit principalement les institutions multilatérales d'aide publique au développement qui soient la cible de critiques des ONGE. Tandis que les bailleurs bilatéraux d'aide au développement sont peu sujets à cette critique, en dehors de campagnes ponctuelles traitant de thématiques ciblées. Cette posture s'adresse principalement aux plus grandes institutions multilatérales

Les travaux portant sur les plus grandes institutions comme la Banque mondiale mentionnent ainsi souvent le rôle critique des ONG que l'institution doit prendre en compte. La Banque mondiale apparaît en effet nettement plus exposée à la critique des ONG :

*« Pour une intervention réalisée en partenariat entre plusieurs bailleurs, la BM va être visée par les ONG mais pas les bailleurs bilatéraux »* (Entretiens BM, 2012).

*« Lorsqu'elles ont été invitées à faire une évaluation du Value for Money des bailleurs financés par le DFID, les ONG ont focalisé leur critique sur la BM et peu sur le reste des partenaires »* (Entretiens DFID, 2012).

La critique des ONG fait à ce propos désormais partie du « système Banque mondiale ». Les praticiens de la BM parlent ainsi de la critique des ONG comme d'un phénomène courant, normalisé datant de la politique des ajustements structurels qui a beaucoup entravé la notoriété de l'institution. Son institutionnalisation dans le « système Banque mondiale » est d'ailleurs marquée par la création de procédures spécifiques visant à répondre aux plaintes des ONG. Cette institutionnalisation est indirectement exprimée par les praticiens de la BM qui soulignent les faits suivants : *« On est la banque de développement qui a les meilleures relations avec les ONG : c'est tout le temps, à tous les niveaux »* ou bien encore *« On passe beaucoup de temps en négociation avec les ONG »* (Entretiens BM, 2012). Ainsi, la critique des ONG semble être monnaie courante pour la BM sans être stigmatisée en soi comme étant problématique.

Le *Global Environmental Facility* (GEF), bailleur multilatéral d'aide publique au développement spécialisé sur les questions de protection de l'environnement, est également sujet à la critique externe des ONG. Cette dernière diffère néanmoins de celle élaborée à l'encontre de la BM. Ici, ce sont davantage les procédures que les investissements et les pratiques de terrain qui sont visées. Les ONG dénoncent en effet un manque de consultation des ONG et de la société civile dans la construction de l'agenda du GEF et l'allocation de leurs fonds. Elles militent pour y être davantage associées, à la fois au niveau de la planification des programmes et en tant qu'opérateurs de ces programmes (Entretiens GEF, 2012).

Les bailleurs de développement bilatéraux sont peu sujets à la critique externe des ONG

Les bailleurs bilatéraux de l'aide publique au développement semblent en revanche, beaucoup moins exposés à des campagnes effectives, à des pressions émanant des ONG. Les praticiens des organismes de développement et les membres des ONG s'accordent sur le constat suivant : il n'y aurait pas ou très peu de surveillance ni de critique construite sur les politiques bilatérales d'aide au développement. En ce qui concerne l'exemple français, un des interlocuteurs rencontrés indique ainsi qu'*« il y a 2-3 trucs d'aménagement particulièrement impactant qui sont sortis dans la presse ces 10 dernières années, mais globalement pas grand-chose. En tout cas, en ce qui concerne la capacité structurelle de la coopération française à produire une aide au développement un peu plus écologique, on peut dire qu'il n'y a pas d'ONG qui se positionnent et qui se donnent les moyens de faire pression »* (Entretiens bailleur, 2012).

Au final, seules les ONG issues des mouvements écologistes (*Greenpeace, Friends of the earth*) et dont le mode d'action revendiqué est la critique externe (*advocacy*) se prêtent effectivement à des actions de dénonciation des bailleurs bilatéraux, quand elles estiment que l'investissement est valable. On peut citer en exemple les campagnes réalisées par Greenpeace et les Amis de la Terre sur la politique de « gestion durable des forêts du Bassin du Congo » soutenue par la coopération française (Amis de la Terre, 2011). Portant des messages similaires, ces deux ONG dénoncent une surestimation des résultats de la politique d'aide française, une dégradation de la biodiversité qui se poursuit et des bénéfices pour les populations locales qui restent hypothétiques.

### 2.3.4 La collaboration critique

Tout comme pour la catégorie précédente, à travers des relations de collaboration critique les ONGE visent une réduction des impacts environnementaux des politiques de développement. Cependant la critique est ici construite de manière moins frontale. Il ne s'agit pas de provoquer un choc. L'objectif visé est recherché *via* un approfondissement de la connaissance des activités concernées, des contraintes des acteurs ciblés, etc. d'où le terme retenu de « collaboration ». Il est particulièrement intéressant de se pencher sur cet enjeu du fait qu'il est affiché comme un objectif fort des ONGE et qu'il est également, quoique plus marginalement, attendu par les bailleurs alors qu'il semble en revanche très peu traité dans la littérature.

Un double enjeu pour les ONGE

Deux enjeux sont à ce propos plus spécifiquement rapportés par les ONGE :

Le premier tient aux procédures de réduction des impacts environnementaux définies et mises en place par les bailleurs (sauvegardes environnementales, études d'impact, plan de gestion environnemental et évaluations environnementales) qui sont jugées insuffisantes et souvent inefficaces.

Le second a trait aux profils des personnes employées au sein des bailleurs de fonds. Pour les ONGE, il est fondamental de parvenir à les sensibiliser et à en convaincre une majorité de l'importance de prendre en compte les problématiques de l'environnement et de la biodiversité. « *C'est certes très important d'avoir les dix personnes qui travaillent sur les questions de biodiversité et de ressources naturelles. Mais ce qui est encore plus important, c'est de parvenir à influencer les 1000 personnes qui ne s'y intéressent pas* » (Entretiens ONGE, 2012). L'idée est que la sensibilisation de l'ensemble des opérateurs est un passage obligé pour parvenir à une réelle attention portée aux questions d'environnement dans l'aide au développement.

Les voies d'action des ONGE

La question posée est alors de savoir comment agir pour répondre à ces enjeux ? En théorie, les idées des ONGE sont les suivantes :

- *en phase amont*, il s'agirait de soutenir les bailleurs dans l'élaboration de leurs stratégies sectorielles, de leurs principes d'action, de leurs référentiels, permettant la prise en charge des impacts environnementaux des projets sectoriels,
- *dans la mise en œuvre, la conduite et le contrôle du changement*, il s'agit d'un travail d'accompagnement de l'intégration des démarches ci-dessus définies,
- *en phase aval*, les ONGE se voient comme les acteurs *ad hoc* pour mener un travail d'évaluation, de capitalisation et de conseil sur les activités des bailleurs dans un esprit de critique constructive.

Les interventions des ONGE allant dans ce sens sont aujourd'hui peu nombreuses et diffuses. Une des voies suivie passe par les plateformes d'ONG qui existent dans plusieurs pays : en France, Coordination Sud est la plateforme des ONG agissant dans les pays en développement, en Angleterre il s'agit de BOND (*UK membership body for non-governmental organisations working in international development*). Des séances régulières de rencontres et d'échanges ont lieu entre des représentants de ces réseaux d'ONG et des membres des bailleurs. Pour les praticiens travaillant dans les grandes institutions, le lien avec ces plateformes d'ONG est important car il permet de faire remonter une information de terrain synthétisée sans avoir besoin de multiplier les consultations auprès des ONG (Entretiens bailleur, 2012). En France, les ONGE ne font pas partie de Coordination Sud et les sujets abordés traitent par conséquent rarement d'environnement. Le bailleur français est d'ailleurs le premier à le déplorer. La faiblesse du tissu français d'ONGE est très certainement en cause. En revanche, en Grande-Bretagne, BOND comprend un groupe spécifique *Development and environment group* qui assure un dialogue minimum avec l'institution d'aide au développement sur les aspects environnementaux (Entretiens ONGE, 2012).

Au-delà de ces échanges, les ONGE tentent, lorsqu'elles en ont l'opportunité, d'influencer les contenus des stratégies ou de certains programmes des bailleurs. L'exemple de la conversion de dette a ainsi été cité. Lorsqu'un bailleur bilatéral de l'aide au développement passe un contrat d'annulation et de reconversion de dette avec un pays, les pays négocient conjointement un programme de politiques publiques et d'actions à mettre en œuvre dans le pays concerné. C'est un des mécanismes au sein desquels les ONGE tentent de s'immiscer afin d'y intégrer des politiques et objectifs environnementaux. Pour qu'elles aient cette opportunité, elles ont besoin d'informations de la part des organismes d'aide au développement et d'un réseau de relations important pour faire entendre leurs propositions.

### 2.3.5 La coopération environnementale

Selon cette posture, il ne s'agit plus de critiquer le développement et ses impacts. Les interactions de coopération environnementale cherchent à élaborer et soutenir des activités dédiées à la biodiversité.

Il est à noter que ces relations de coopération dans le domaine dédié sont celles qui ont été les plus évoquées et commentées au cours de l'enquête. C'est clairement dans ce domaine que les bailleurs de l'aide au développement interagissent de manière effective le plus fréquemment avec les ONGE. Elles restent cependant là encore peu documentées dans la littérature.

L'enjeu principalement évoqué par les ONGE est de pousser les bailleurs à développer un portefeuille d'activité dédié à l'environnement et à la protection de la biodiversité. Les bailleurs constituent en effet des cibles pour les ONGE dans la mesure où ils ont des moyens et interviennent dans des zones d'intérêt écologique.

Réciproquement, l'intérêt des bailleurs à travailler de manière coopérative avec les ONGE vient de l'intégration de l'environnement au sein de leur agenda. Le bailleur bilatéral français, comme d'autres banques de développement<sup>20</sup> ayant explicitement intégré des objectifs environnementaux à sa feuille de route, cherche par conséquent à s'appuyer sur les ONGE compte tenu de leurs compétences et de leurs connaissances des problématiques dans le domaine de la biodiversité, des écosystèmes et des ressources naturelles. C'est l'approche « pragmatique » qui répond à un souci de performance des activités financées (Entretiens bailleur, 2012). Ces connaissances peuvent également être mobilisées par les praticiens de l'aide au développement lorsqu'ils sont amenés à se positionner sur des questions environnementales (à travers des délégations envoyées en support des politiques lors de conférences environnementales par exemple).

La coopération environnementale se passe théoriquement de la manière suivante :

- *en phase amont*, elles ONGE cherchent à sensibiliser les bailleurs aux thématiques environnementales. Elles proposent des dispositifs d'action, élaborent des projets et les approches à mettre en œuvre. Elle propose leur vision sur un thème donné ;
- *lors de la mise en œuvre* des activités dédiées sur le terrain, les ONGE s'affichent comme les acteurs compétents pour développer les projets. Elles peuvent en outre jouer le rôle d'intermédiaires faisant le lien avec d'autres acteurs de terrain. Là encore l'idée est que l'ONGE soit soutenue dans sa vision et sa manière de faire par le bailleur et ce plus ou moins directement selon les modalités de projets mises en œuvre (subvention, prêt, etc.) ;
- *en phase aval*, les projets conjoints sont soumis à l'évaluation. Les deux parties essaient alors d'en tirer les conséquences. La fin d'un projet donne souvent lieu à des opérations de communication conjointe sur le thème ou le projet.

Ces relations peuvent être décrites selon deux aspects : (i) les thématiques couvertes, (ii) le degré de formalisation de ces relations.

---

<sup>20</sup> Le cas de la KfW en Allemagne, du NEDA aux Pays-Bas, de JICA au Japon et de USAID aux Etats-Unis ont souvent été cités (Entretiens bailleur et ONGE, 2012).

Les thématiques couvertes par la coopération entre ONGE et bailleurs de développement

Dresser une liste exhaustive des thématiques couvertes par les collaborations entre les ONGE et les bailleurs bilatéraux de développement n'a pas pu être réalisée ici. Cependant, des lignes relativement claires se dessinent à l'issue de l'enquête et de l'étude de documents.

### **La gestion durable des ressources naturelles**

C'est autour de cette thématique que la plupart des projets communs sont construits. Le terme de ressources naturelles renvoie à une diversité d'écosystèmes et de ressources qui sont plus ou moins traités dans le cadre de collaborations entre ONGE et bailleurs de développement.

- **La forêt** est clairement une thématique commune. Les deux exemples français et britannique le montrent : la plupart des projets financés par les bailleurs bilatéraux et bénéficiant à des ONGE s'inscrivent dans ce domaine, avec des approches variées (le climat avec des projets REDD ; des projets axés sur les services écosystémiques ; des projets d'aménagement et de gestion d'aires protégées, etc.).

- **Les écosystèmes littoraux et la gestion des ressources halieutiques** constituent également une thématique partagée par les deux acteurs, étant souvent le lieu de problématiques mêlant dépendance des populations au milieu et enjeux de biodiversité. Cette problématique est également souvent traitée à l'aide d'outils tels que les aires protégées et des méthodes de gestion ayant recouru au concept de services écosystémiques.

- **L'agriculture durable** est enfin un domaine mis en avant par les bailleurs de développement. Les ONGE cherchent à investir ce champ d'intervention, y voyant des enjeux par rapport à la conservation de la biodiversité. Jusqu'ici, elles restent néanmoins peu sollicitées par les bailleurs. Le secteur du développement agricole est en effet bien institué avec ses spécialistes et ses propres ONG de développement agricole. L'adjonction du terme « durable » ne semble pas avoir suffi à faire de la place aux ONGE.

### **Le financement durable de la conservation de la biodiversité**

Le financement durable de la biodiversité constitue une thématique de réflexion commune aux ONGE et aux bailleurs de développement. Le manque de ressources financières affectées à la protection de l'environnement constitue pour les deux types d'acteurs l'un des principaux freins à la conservation de la biodiversité. Ces acteurs, et plus encore les ONGE, soulignent le fait que les financements sont le plus souvent affectés sur des cycles de projet courts (3 à 5 ans) alors que les problématiques en jeu requièrent des investissements de long terme. Ceci concerne les bailleurs bilatéraux dont l'activité est basée sur un fonctionnement par projet et qui visent une certaine autonomisation des projets financés, voyant par conséquent d'un mauvais œil lorsqu'ils ne la refusent pas la succession de projets identiques. Mais cela concerne également les ONGE amenées elles aussi à travailler sous forme de projet. Les relations relèvent alors du partage de réflexion, voire de la conduite d'études communes». Il s'agit également d'exploiter, par des documentations et des journées de restitution, les expériences menées dans le cadre de projets appliqués.

## **Le changement climatique**

La thématique du changement climatique est abordée à la fois par les bailleurs bilatéraux et par les ONGE. Cependant, elle ne constitue pas aujourd'hui une thématique commune de travail majeure. La majeure partie des activités développées à ce sujet par les bailleurs concerne en effet des questions d'énergie et d'infrastructure, questions sur lesquelles n'interviennent pas les ONGE. Les ONG de développement interviennent en revanche sur les questions d'adaptation des populations vulnérables au changement climatique et les ONGE sont quant à elles associées à des projets « climat » dans le cadre d'activités menées essentiellement sur les forêts (à travers le mécanisme REDD par exemple).

### **« Conservation de la biodiversité et réduction de la pauvreté »**

La thématique « conservation de la biodiversité et réduction de la pauvreté » renvoie à un champ académique et pratique bien institué à la fois en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis, où l'agenda de la réduction de la pauvreté a été érigé comme feuille de route des bailleurs bilatéraux. Un débat a alors émergé et s'est progressivement renforcé autour de la question des rapports de dépendance des populations pauvres aux ressources naturelles, des synergies et antagonismes entre la conservation de la biodiversité et la réduction de la pauvreté (Roe, 2008). Dans ce contexte, les ONGE cherchent à démontrer que la conservation de la biodiversité contribue à la réduction de la pauvreté, à travers des groupes de travail (comme le *Poverty and Conservation Learning Group* en Grande-Bretagne, coordonné par l'IIED) et des projets dont *Poverty and Conservation* sont alors les mots clé.

### **Les thématiques « actuelles »**

Au-delà de ces quelques champs d'intervention communs, les ONGE et les bailleurs peuvent être amenés à se rencontrer sur toute la gamme des thématiques ayant une place dans le champ du développement durable : les services écosystémiques et les instruments de marché, la compensation, les nouveaux indicateurs de richesse, etc.

### **Un gradient de formalisation des relations entre ONGE et bailleurs de développement**

Cette posture des ONG se caractérise par un certain équilibre global dans le rapport de force entre les bailleurs bilatéraux et les grandes ONGE. Ce rapport de force ne peut être compris qu'en tenant compte de la diversité des relations et des types d'échange qui sont mis en œuvre. La coopération environnementale entre ONGE et bailleurs est à ce propos plus ou moins formalisée, impliquant ou non des engagements financiers. Elle peut ainsi être différenciée selon les dénominations suivantes :

- le contrat avec transfert financier ;
- le partenariat sans transfert financier direct obligatoire ;
- les réseaux formels ;
- les réseaux informels.

### **Le contrat avec transfert financier**

Les projets montés en coopération entre les ONGE et les bailleurs bilatéraux sont les formats les plus aboutis des interactions ici rapportées dans le sens où ils donnent lieu à des actions concrètes, menées sur le terrain pendant 3 à 5 ans. Ils ne représentent cependant qu'une part marginale du portefeuille de projets des bailleurs. Les projets construits avec des ONGE ont pour la plupart été le fruit d'une opportunité à un moment propice, couplé au portage par un ou des acteurs internes à l'organisme de développement (Entretiens bailleur, 2012). L'absence d'une procédure formelle de sélection des projets environnementaux indique que l'investissement des bailleurs dans le domaine est encore faible. Cependant, cela a l'avantage pour les ONGE de laisser place à un dialogue et à des propositions ouvertes sur les approches de terrain à développer. D'ailleurs, les ONGE sont attendues pour leur capacité à proposer des approches différentes pour traiter les problématiques d'environnement et de développement. Une fois la phase d'approche et de discussion dépassée, le montage du projet en tant que tel se passe dans le cadre des cycles de projet pratiqués par les bailleurs institutionnels. Il fait l'objet

d'un contrat. Il ressort nettement de cette étude qu'une certaine taille et capacité gestionnaire des ONGE sont requises pour monter des projets avec les bailleurs bilatéraux. La capacité des grandes ONGE à lever des fonds complémentaires est également un facteur important.

### **Le partenariat sans transfert financier direct obligatoire**

Divers dispositifs à visée environnementale peuvent également être créés sans pour autant qu'un transfert financier direct soit engagé et sans que l'action à mener soit clairement définie. Il en est ainsi par exemple des accords ou partenariats du type « accord cadre » mis en œuvre par l'AFD ou bien encore des fonds fiduciaires et du CEPF initié par l'ONGE Conservation International (CI).

#### *Les accords/partenariats de type « accord cadre »*

Certains bailleurs de développement bilatéraux signent des accords assez généraux avec des ONGE. L'AFD a ainsi développé ce type de relation avec plusieurs organisations environnementales ou ONGE : l'UICN, le WWF, CI en signant des accords-cadres.

Les premiers accords-cadres ont été signés aux débuts des années 2000, suite au constat d'un dialogue sous-exploité : « *C'était une volonté des directeurs généraux de l'AFD et du WWF de formaliser une relation, au-delà des rencontres informelles sur le terrain* » (Entretiens bailleur, 2012).

Ces accords cadre n'ont pas d'implication financière systématique. Ils courent généralement sur plusieurs années et viennent officialiser un partenariat qui implique au minimum des rencontres et des échanges réguliers. Cette dynamique peut parfois déboucher sur des opportunités de financements à vocation relativement large alloués aux ONGE en soutien de leurs activités dans leur ensemble. Cependant, ces opportunités financières ne semblent pas si fréquentes. La conjoncture est en effet assez défavorable compte tenu des réductions de subventions disponibles en France et du fait que les questions environnementales semblent ne pas faire partie des priorités stables dans l'agenda des bailleurs. L'UICN est le seul organisme à avoir bénéficié de subventions liées à l'accord cadre signé avec l'AFD. La présence de partenaires multiples (Ministère des Affaires étrangères et Ministère de l'environnement) a sans aucun doute facilité la durabilité de cet accord. Ce dernier est néanmoins l'objet de divergences : pour le bailleur, ce financement jusqu'à présent transmis au « pot commun » du budget de l'UICN apparaît en effet insuffisamment visible, et ne peut alors constituer une ressource réputationnelle. Pour cela, le format du projet est privilégié car son investissement est mieux mis en valeur et par ailleurs plus contrôlé. Pour l'UICN, cette participation au pot commun reste très importante permettant à l'organisation de se renforcer et d'allouer les fonds, là où ils se révèlent pertinents, en fonction de paramètres divers et variés.

#### *Les fonds fiduciaires (Trust Funds)*

« *Les FFC sont des institutions privées d'octroi de subventions, juridiquement indépendantes, qui vise à fournir un financement durable en faveur de la conservation de la biodiversité. Elles financent par exemple souvent une partie des coûts de gestion à long terme d'un réseau national d'aires protégées.* » (Conservation Finance Alliance, 2008 : 1). Divers fonctionnements financiers existent depuis les fonds qui placent un capital et n'utilisent que les bénéfices obtenus du placement jusqu'à ceux qui utilisent peu à peu le capital constitué sans politique de placement à rendement soutenu. En 2008, le nombre de fonds fiduciaires était estimé à une cinquantaine pour un montant de 800 M USD.

Les fonds fiduciaires peuvent être impulsés par des gouvernements, par des ONGE ou par des organismes internationaux. Les ONGE et les bailleurs de développement peuvent alors se retrouver cofinanceurs du capital initial d'un fonds fiduciaire, ou/et s'asseoir à la même table des comités de pilotage ou des conseils d'administration (CA) des fondations en charge de la gestion de ce fonds.

« Dans le cas de la Tri National Sangha, les bailleurs contributeurs sont membres du CA, comme les ONGE et les administrations des pays concernés, bien que d'habitude, les bailleurs sont rarement au CA des fonds fiduciaires pour des problèmes de conflits d'intérêts. Là, on a une plate-forme d'échanges très intéressante. Les discussions et les décisions prises portent sur divers aspects : les aspects administratifs et la politique de placement des fonds, les lignes directrices pour la fondation, mais aussi sur le choix d'actions à mener. Et puis il y a toutes les discussions en « off », qui permettent d'apprendre aux acteurs à mieux se connaître ; soit pour nourrir le projet, soit pour des échanges plus larges sur nos domaines de compétences et sur nos expériences » (Entretiens bailleur, 2012).

Bien que largement plébiscitée, il semble cependant encore trop tôt pour analyser si la participation de ces deux types d'acteurs joue en faveur de la pertinence et l'efficacité du fonds fiduciaire sur le plan des objectifs de conservation (Conservation Finance Alliance, 2008).

#### *Le Critical Ecosystem Partnership Fund (CEPF)*

Le CEPF est un dispositif imaginé et initié par l'ONGE CI. C'est un fonds dont les ressources profitent aux ONG et aux acteurs privés, pour soutenir des actions visant la protection des *hotspots* de biodiversité. Le dispositif cherche « avant tout à permettre aux sociétés civiles de faire entendre leurs voix, d'acquiescer plus d'influence et d'agir plus efficacement (...). Notre appui offre aux groupes de la société civile les outils nécessaires à la protection de leur environnement afin de peser sur les décisions qui affectent les vies, les modes de vie et en fin de compte, l'avenir de l'environnement mondial au bénéfice de tous. Nos subventions reviennent à des partenaires très divers : des petites coopératives agricoles et associations communautaires aux organisations internationales et autres partenaires du secteur privé » (cepf.net)<sup>21</sup>.

Le fonds est alimenté aujourd'hui par six organismes<sup>22</sup> dont deux bailleurs de développement multilatéraux, deux bailleurs de développement bilatéraux, une fondation de mécénat environnemental et une ONGE. Les bailleurs sont intéressés par ce programme pour deux principales raisons : (1) il vise la biodiversité au niveau global, ce qui correspond à la façon dont les bailleurs appréhendent cette problématique : comme un bien public mondial. (2) Il vise en particulier les pays bénéficiaires de l'aide publique au développement et a vocation à passer par la participation de la société civile et des populations locales, ce qui s'inscrit également dans les approches défendues par les bailleurs de développement. « C'est quasiment le seul programme mondial de conservation de la biodiversité sur le terrain, finançant de la conservation de manière systématique. Il n'y a rien d'autre. Contrairement au secteur climat ou forêt où on a plusieurs mécanismes globaux de financement, là il n'y a pas d'autres outils globaux existant, et il n'y a pas d'autres programmes qui soient capable d'accéder au terrain à travers les ONG. Donc notre ambition, c'est de participer au seul, ou en tout cas, à un des projets majeurs de la conservation mondiale de la biodiversité » (Entretiens bailleur, 2012).

Plusieurs aspects de cet exemple du CEPF méritent d'être soulevés. En premier lieu, il est à noter que le dispositif a été initié par une ONGE. Dans le cas du CEPF, les membres des bailleurs viennent donc financer un programme élaboré par une ONGE sans négociation sur le fonctionnement et le contenu (Entretiens bailleur, 2012). Cette situation reste rare. Par ailleurs, une fois le fonds mis en place, l'ONGE siège au conseil d'administration du CEPF au même titre que les autres partenaires financiers. Il ne s'agit donc pas d'une relation simple de mandant - mandaté / financeur - financé. Cet exemple illustre une relation « équilibrée » entre bailleur bilatéral et ONGE laissant présager un certain rapprochement des membres des ONGE et ceux des bailleurs qui favorise la construction d'une culture commune.

#### **Les réseaux formels**

Il n'est pas rare que les ONGE et les bailleurs bilatéraux d'aide au développement aient par ailleurs chacun leur place dans les nombreuses arènes existant à la croisée des questions de développement et d'environnement qui ont émergées ces 20 dernières années. Certaines de ces arènes se sont

<sup>21</sup> [http://www.cepf.net/fr/A\\_propos\\_du\\_CEPF/Pages/default.aspx](http://www.cepf.net/fr/A_propos_du_CEPF/Pages/default.aspx)

<sup>22</sup> L'Agence Française de Développement (AFD), Conservation International (CI), Le Fonds pour l'environnement mondial (GEF), le gouvernement japonais, la Fondation de mécénat MacArthur, la Banque mondiale.

formalisées en réseaux auxquels les différents organismes peuvent adhérer via une participation financière relativement faible. Dans ce cadre, les membres des ONGE comme les membres des bailleurs se perçoivent réciproquement comme des acteurs ayant une place importante pour les connaissances et compétences spécifiques que chacun apporte au système.

L'un des plus récents peut être cité à titre d'illustration : le *Business and Biodiversity Offsets Programme* :

« *The Business and Biodiversity Offsets Programme (BBOP) is a collaboration of some 50 companies, financial institutions, governments, and civil society organisations, who are members of its Advisory Group. Together, the members aim to test and develop best practice on biodiversity offsets and conservation banking worldwide. BBOP was established by Forest Trends which currently serves on its Secretariat with the Wildlife Conservation Society. BBOP's work is based on real experiences of biodiversity offset design in pilot projects. Through these experiences we have developed principles and methodologies required to support best practice in voluntary biodiversity offsets. The partners test these in a series of pilot projects, while opening broader consultation with policy makers and other stakeholder groups. BBOP concluded its first four years of work in July 2009, has embarked on an ambitious second phase (July 2009 – June 2012), and is also looking ahead to a possible third phase (2012 – 2015)* » (BBOP, Document de présentation, 2007).

Ce dispositif est guidé par un comité consultatif (*advisory group*), composé des différents types d'acteurs : secteurs privés, société civile, ONG, bailleurs et institutions publiques.

### **Les réseaux informels**

Enfin, les membres des ONGE et des bailleurs de développement construisent des relations personnelles qui sont plus ou moins mobilisées dans leur travail quotidien. Par ailleurs, ces praticiens de l'environnement en contexte sud, membres d'ONGE ou d'organismes de développement, ont pour la plupart suivi un parcours professionnel mixte, qui peut les avoir menés à travailler au sein d'une ONG, d'un organisme de développement, d'une administration voire même au sein du secteur privé. Ces mouvements inter-structures constituent les fondements des réseaux informels.

### **2.3.6 La prestation de service**

Dans la relation « prestation de service », l'ONGE n'est plus un co-acteur du projet défini mais il se positionne comme un prestataire de service répondant à une demande construite par le bailleur. L'ONGE fait ici, en quelque sorte, l'hypothèse que le bailleur a intégré les enjeux environnementaux.

Lorsque l'on s'intéresse à la littérature sur les ONG et le secteur du développement, deux types de relations entre les ONG et les bailleurs sont principalement documentées : le rôle de plaidoyer des ONG à l'encontre des bailleurs de développement décrit *supra* et leur rôle de prestataire de service ou d'opérateur du développement, à savoir leur implication de type « réponse à une commande » sur divers volets des financements émanant des bailleurs. Les ONG ont en effet développé à ce propos des compétences dans la rédaction de dossiers et de réponses aux appels d'offre proposés via la chaîne de financement provenant des bailleurs de développement. Comme indiqué en partie 1, ce sont les courtiers décrits par J.-P. Olivier de Sardan dans son essai sur les acteurs du développement (Olivier de Sardan, 1995). Ceci est en outre confirmé par les praticiens exerçant au sein des agences de développement : « *Les ONG locales ont une bonne connaissance des sites et une capacité à dialoguer avec le local. Donc elles sont indispensables pour la mise en œuvre des projets. En fait il y a presque des ONG dans tous les projets, mais on ne travaille pas forcément en direct avec elle.* » (Entretiens bailleur, 2012).

Le couple bailleur - ONG forme alors le bras opérationnel des politiques de coopération des pays. Il est encouragé dans le sens où il permet une distribution de l'aide publique au développement aux bénéficiaires, grâce aux capacités de travail de terrain des ONG. Il est néanmoins critiqué pour ses

effets de système (au sens de Crozier et Friedberg, 1977), c'est-à-dire l'ensemble des effets pervers que peut engendrer cette organisation de l'action, avec par exemple une mise en conformité des ONG aux demandes des bailleurs du fait de besoins de financements au détriment du portage des attentes et besoins des populations bénéficiaires (Bebbington, 2005).

Cette littérature porte néanmoins principalement sur les ONG de développement, du nord et du sud. Il n'y a apparemment pas d'équivalent sur les ONGE, en dehors des travaux qui traitent des ONG en général.

La prestation de service des ONGE semble d'ailleurs relativement rare. Cette rareté s'explique notamment par le fait que les bailleurs de fonds font peu d'appel d'offre direct. Certains exemples ont néanmoins été cités tel que la Facilité innovation pour les ONG (FISONG) mise en œuvre par l'AFD. Consacré aux ONG, cet appel d'offre récurrent a été consacré au thème de la biodiversité en 2011. Au-delà de ces appels d'offre directs, sans apporter d'exemples précis, les praticiens indiquent qu'il est possible que des ONGE jouent le rôle de maître d'ouvrage dans certaines zones et pour certaines thématiques en lien avec leurs financements. Dans ce cas, le maître d'œuvre, partenaire de l'AFD, devient le correspondant direct de ces ONGE qui n'ont donc pas de relations directes avec les chefs de projet responsables de l'opération au sein du bailleur. Mais compte tenu du fait que les financements à vocation environnementale émanant des bailleurs de fonds restent faibles, il devient logique d'avoir également peu d'ONGE impliquées en fin de chaîne.

## Conclusion du chapitre 2

Cette deuxième partie nous a permis de clarifier le type et la diversité des relations existant entre les ONGE et les bailleurs de développement, relations qui peuvent être présentées à la fois comme une cause et une conséquence du rapprochement entre les problématiques environnementales et celles de développement abordé en première partie.

Il apparaît que ces relations sont relativement subtiles et contrastées comparées à l'adoption relativement homogénéisée d'objectifs de développement durable.

En nous appuyant sur divers travaux de classification déjà existants et afin de pouvoir mener une analyse approfondie de leur efficacité environnementale, nous avons alors proposé une typologie stratégique de ces relations qui peuvent être positionnées le long d'un gradient d'opposition - intégration des enjeux d'environnement et de développement. Quatre postures relationnelles des ONGE ont ainsi été proposées, regroupées sous deux blocs :

1. D'un côté, la relation entre ONGE et bailleur de développement apparaît sous-tendue par une hypothèse d'incompatibilité entre le développement tel qu'il est actuellement mené et les enjeux environnementaux. Il s'agit ici d'aborder les antagonismes entre environnement et développement. L'enjeu est alors de modifier le développement afin de réduire ses impacts négatifs sur l'environnement. Deux catégories ont été proposées ce propos :
  - *le plaidoyer externe* : largement documentées pour les ONG en général, ces relations, principalement fondées sur des campagnes de dénonciation et d'alerte médiatique, restent néanmoins relativement rares au sein de la sphère des ONGE, les ONGE se focalisant plus spécifiquement sur les bailleurs multilatéraux ;
  - *la collaboration critique* : ce type de relations a été largement mentionné par les membres des ONGE. Il semble par ailleurs attendu de manière plus affirmée chez certains bailleurs. Les ONGE comme les bailleurs estiment en effet qu'il est nécessaire de dépasser la seule campagne médiatique pour parvenir à impulser une critique constructive auprès des bailleurs. Malgré ce relatif consensus, la collaboration critique reste néanmoins peu développée en pratique hormis quelques évolutions actuelles qui peinent à se mettre en place.
2. De l'autre côté, la relation entre ONGE et bailleur de développement peut être régie par l'idée d'une convergence possible, une certaine synergie entre les enjeux d'environnement et de développement. Les deux catégories suivantes peuvent alors être proposées :
  - *la coopération environnementale* : il existe des relations de coopération entre ONGE et bailleurs de fonds dans le domaine environnemental. Ces relations concernent principalement des grandes ONGE internationales et sont relativement récentes. Elles prennent diverses formes plus ou moins contractualisées et sont caractérisées par la volonté d'une co-construction des réflexions et des actions qui peuvent s'en suivre ;
  - *la prestation de services* : en bout de chaîne, les ONGE peuvent également jouer le rôle de prestataire de service pour le compte du bailleur de fonds. Les relations avec le bailleur peuvent alors d'établir soit de manière directe : les ONGE répondent à un appel d'offre construit et défini par le bailleur. Il peut s'agir d'appel à projet ou d'appel à étude. Mais le plus souvent, ces relations s'établissent plus indirectement *via* un maître d'œuvre qui centralise alors les échanges avec le bailleur et fait, lui, appel aux ONGE pour l'exécution de projets ou d'études ponctuelles. L'environnement ne fait néanmoins pas partie des secteurs d'envergure des bailleurs. Les ONGE apparaissent donc relativement peu sollicités à ce propos que cela soit de manière directe ou indirecte.

Ayant ainsi acquis une vision claire et structurée des relations pouvant exister entre les ONGE et les bailleurs bilatéraux, il est à présent intéressant de discuter de leur efficacité environnementale.

### 3. Retour sur l'efficacité environnementale des interactions ONGE – bailleurs de développement

Avant d'appréhender les quatre catégories de relations explicitées *supra* au regard des résultats environnementaux qu'elles peuvent contribuer à promouvoir, nous revenons tout d'abord sur la convergence apparente des mandats des bailleurs et des ONGE.

#### 3.1 La limite de l'intégration environnementale des bailleurs

Comme indiqué dans le premier chapitre, les bailleurs de développement ont intégré les enjeux environnementaux principalement de deux manières : en développant des « procédures environnementales » visant à limiter les impacts des activités traditionnelles du secteur du développement et en développant un portefeuille d'activité dédiées aux sujets environnementaux. Des progrès indéniables ont été faits quant à l'intégration de l'environnement dans les politiques du développement telles que pratiquées par les bailleurs bilatéraux. Cependant, des limites apparaissent tant dans les démarches visant une réduction des impacts que dans le domaine des activités dédiées.

##### 3.1.1 Les limites d'application des procédures environnementales

L'efficacité des mesures de gestion des impacts environnementaux représente aujourd'hui une question centrale : les bailleurs d'aide publique au développement peuvent-ils affirmer que leurs investissements sont sans impacts sur l'environnement et favorisent au contraire des solutions favorables aux écosystèmes et à la biodiversité ?

Haddad (2011) s'y est intéressé et appuie son analyse sur la littérature scientifique produite à ce propos : « *Dreher et al. confrontent ainsi de nombreuses données quantitatives pour estimer les impacts environnementaux de l'action de chacune de huit organisations internationales ou banques de développement (Dreher et Ramada-Sarasola, 2006). [...] Par tests statistiques interposés, différentes hypothèses sont éprouvées. Powers et al. testent l'accusation de « greenwashing » en quantifiant l'écart entre la rhétorique et les résultats de la BM (Powers et al., 2009). Nielson et al. mesurent de façon similaire l'évolution de l'intégration de l'environnement dans le portefeuille de projets de la BM (Nielson et Tierney, 2005) »*. Toutes ces études présentent des résultats en demi-teinte<sup>23</sup>. C'est également l'avis de la plupart des interlocuteurs interrogés sur ce point (Entretiens bailleur et ONGE, 2012). Les progrès réalisés au cours de ces vingt dernières années ne peuvent être ignorés : « *les exigences environnementales minimales sont internalisées très en amont dans l'analyse du projet. Le chef de projet, dans un mouvement stratégique opportuniste, préfère ainsi se désintéresser des projets potentiellement destructeurs de l'environnement, anticipant les complications et retards dans l'instruction que génèreraient des objections formulées par les spécialistes environnementaux* » (Haddad, 2011: 116). Le « pire » est donc désormais éliminé d'emblée. Cependant, les marges de progrès restent importantes : « *Il y a des procédures environnementales bien formalisées, relativement correctes. Donc là-dessus on est bon. Mais in fine, le gros des impacts, il est lié à une proportion non négligeable de projets qu'on finance malgré tout et qui sont assez dommageables sur le plan environnemental. Malgré les diligences.* » (Entretiens bailleur, 2012).

Ainsi, bien que les projets les plus destructeurs de l'environnement ne soient aujourd'hui plus envisageables, les procédures environnementales actuellement mises en place ne permettent pas de garantir une réduction effective des impacts environnementaux des projets de développement.

---

<sup>23</sup> L'auteur note et questionne le fait qu'une grande partie des documents disponibles sur le sujet émane des départements de la recherche et de l'évaluation interne à ces institutions, chargés de mener des études réflexives sur l'activité des bailleurs auxquels ils appartiennent.

Les limites évoquées sont d'ordres divers. La première limite évoquée est celle de la capacité à les appliquer. L'objectif de révision et de suivi de l'ensemble du portefeuille de projets demande en effet des moyens importants. L'insuffisance de ces moyens peut participer à limiter l'efficacité de ces procédures au regard des impacts des projets menés en définitive sur le terrain. De manière sous-jacente à cet enjeu de contrôle de l'application des procédures environnementales des bailleurs se pose également la question des capacités des pays bénéficiaires de l'aide à prendre en charge les impacts des projets qu'ils financent *via* l'aide et donc par conséquent, leur volonté, leur expertise, les moyens affectés à ces démarches, etc.

### **3.1.2 Les limites du développement d'une activité dédiée à l'environnement**

Il apparaît par ailleurs que les activités dédiées à l'environnement ont tendance à augmenter notamment depuis le milieu des années 2000 chez un certain nombre de bailleurs. Le cas du DFID fait cependant exception comme déjà mentionné.

De manière générale, les thématiques environnementales se sont constituées en secteur d'activité et également en thématique transversale s'ajoutant aux activités sectorielles traditionnelles du développement. Cependant, il y aurait une tendance à la « sur-déclaration » des investissements dans ce domaine (Corbier-Barthaux *et al.*, 2010)<sup>24</sup>, les activités dédiées demeurant quoiqu'il en soit une part marginale et inconstante du portefeuille des bailleurs de développement.

Divers facteurs sont ici évoqués tels que le fait de ne pas avoir les instruments adéquats ou bien encore de faire face à des pays qui ne souhaitent pas s'engager dans ce type de secteur. Les compétences et la sensibilité des praticiens du développement sont également mentionnées par les interlocuteurs rencontrés.

Il semble donc qu'au-delà d'une intégration théorique des enjeux d'environnement au sein de leur politique générale et de leurs programmes d'activité, les bailleurs gardent encore des marges d'amélioration importante. Il n'y a d'ailleurs généralement pas de mandat précis attendu, pas d'objectifs de résultats établis par leurs organismes de tutelle. Ils auraient par ailleurs une certaine liberté quant au degré d'investissements à mener sur les procédures environnementales. Peu d'évaluations externes semblent enfin commanditées afin de cerner précisément l'efficacité environnementale de leurs activités.

---

<sup>24</sup> Cela est révélé par « l'écart du montant des engagements cumulés, selon la contribution « déclarée » ou « réelle », avec un biais plus fort lorsqu'il s'agit de prêts » (Corbier-Barthaux *et al.*, 2010 : 6).

### 3.1.3 La perception des praticiens du développement vis-à-vis de l'intégration de l'environnement

Si l'on s'intéresse plus spécifiquement à la perception des praticiens du développement, on note quelques très rares positions critiques relativement extrêmes allant dans un sens : « les bailleurs de développement ne prennent pas en charge la question environnementale de façon satisfaisante » ou bien « les bailleurs de développement n'ont pas à financer des activités dédiées à l'environnement ».

Hormis ces témoignages, on peut noter plus précisément, trois types de postures quant à la prise en charge des enjeux environnementaux :

1. L'intégration réussie : la posture dominante est l'expression de progrès importants et suffisants sur le plan environnement, avec peu de volonté d'ajouter des contraintes supplémentaires dans ce sens.
2. L'intégration nécessaire mais difficile : une part plus faible des praticiens du développement soutiennent une intégration plus importante mais n'acceptent pour autant que très peu la pression pouvant venir de l'externe. Des arguments comme celui du refus des pays à s'endetter pour des politiques environnementales sont évoqués pour justifier le fait que les bailleurs veulent faire plus d'efforts, mais qu'ils sont contraints par les situations réelles rencontrées.
3. L'intégration comme véritable enjeu : une minorité de praticiens du développement soutiennent une intégration plus importante et attendent une pression externe plus forte, perçue comme une ressource pour leurs propres négociations internes.

Bien que les éléments factuels et scientifiques montrent que les marges de progrès environnemental sont encore très importantes, il se dégage un certain consensus de la part des praticiens du développement autour d'une idée de progrès – voir de satisfaction – en termes d'intégration de l'enjeu environnementale dans les politiques et les pratiques du développement. Ces praticiens font par ailleurs souvent référence aux principes du développement durable. Les solutions qui satisfont des objectifs d'environnement et de développement seraient selon eux nombreuses et loin d'être épuisées. D'autres praticiens vivent néanmoins l'intégration de l'environnement comme une contrainte nouvelle remettant en cause leur savoir-faire en matière de développement. Pour eux, les efforts déjà consentis paraissent par conséquent très importants.

### 3.1.4 La perception des ONGE sur l'intégration de l'environnement dans la pratique de l'aide au développement

Du côté des ONGE, la perception de l'intégration des enjeux d'environnement dans la pratique du développement ressort globalement comme étant négative. Les arguments visant à démontrer la faiblesse des progrès sont nombreux. Ainsi, pour les ONGE :

- les bailleurs affichent des projets dédiés, mais le contenu est très en deçà des enjeux réels de protection de l'environnement. « *Un exemple : l'AFD devait travailler sur les BPM, donc ils voulaient trouver des projets biodiversité et ont travaillé sur la biodiversité urbaine au Brésil. Aucune ONG ne peut être d'accord avec de tels objectifs affichés. Je comprends leurs contraintes institutionnelles, dans un pays émergent, sur un mandat compliqué. Mais un prêt de 30 M€ ! Ce n'est pas là où sont les enjeux de biodiversité ! C'est une question de contrainte mais aussi de rendez-vous manqué car il est possible de faire un travail bien plus pertinent* » (Entretiens ONGE, 2012).
- Les bailleurs allouent désormais une part de leur budget à des activités dédiées, mais ils continuent à soutenir l'économie et les entreprises nationales qui sont à l'origine de destructions importantes en termes de biodiversité et des ressources naturelles.
- Les bailleurs se réclament comme les porteurs du développement durable, mais en vingt ans, les progrès apparus sont d'ordre économique et non environnemental. « *Par exemple, sur le cas de la forêt : l'AFD s'est beaucoup investi pour participer à la mise en place d'une filière durable d'exploitation forestière dans le Bassin du Congo. Si elle souhaite faire du*

- développement durable, pourquoi ne révisé-t-elle pas ses investissements pour que soit mis en place un meilleur équilibre entre exploitation et aires protégées dans les forêts du Bassin du Congo ? » (Entretiens ONGE, 2012).*
- Les bailleurs ne répondent pas suffisamment aux engagements de leur gouvernement sur les questions d'environnement « *Les bailleurs bilatéraux devraient répondre aux engagements de leur gouvernement et de leurs tutelles. Les pays sont signataires de conventions et de textes. Certains de ces engagements environnementaux concernent l'aide publique au développement, mais la mise en œuvre se fait toujours attendre » (Entretiens ONGE, 2012).*

Cette différence de perception nous ramène au positionnement différencié de ces acteurs vis-à-vis de la dialectique environnement - développement.

### **3.1.5 Mise en perspective des positions à partir d'une typologie des conceptions de la dialectique environnement – développement**

Pour discuter de la position des bailleurs de développement vis-à-vis de cette dialectique, Leménager *et al.* (2012) ont élaboré une grille d'analyse qui repose sur une cartographie des discours-type émanant de la littérature ou de praticiens autour de la tension environnement – développement (cf. tableau 5).

**Tableau 5. Typologie des conceptions de la dialectique environnement - développement**

Positions	L'environnement surévalué	L'environnement intégré	L'environnement une priorité	L'environnement fondateur
Priorité	Exigence d'une priorité forte au développement	Affirmation d'une priorité au développement tout en essayant d'intégrer l'environnement	Demande d'une priorité plus forte à l'environnement sans s'opposer au développement	Exigence d'une priorité forte à l'environnement
<b>Discours / Ecoles de pensées</b>				
Langage économique	Approche néo-classique	Economie de l'environnement	Economie écologique	Décroissance
Autres langages	Les « environnementalistes sceptiques »	Approche institutionnelle consensuelle	Approche de plaidoyers pour l'environnement	« <i>Deep Ecology</i> »

Source : Leménager *et al.*, 2012 : 5.

Concernant le positionnement institutionnel des bailleurs bilatéraux, les auteurs montrent qu'il s'est opéré un passage depuis un positionnement du type « *l'environnement surévalué* » à « *l'environnement intégré* ». « *Dans son discours institutionnel, dans ses orientations stratégiques, l'AFD se présente aujourd'hui clairement comme un acteur qui affirme une priorité au développement tout en s'engageant à intégrer l'environnement. En l'espace d'une dizaine d'années, l'agence a donc glissé d'un positionnement de type « L'environnement surévalué » à une posture « L'environnement intégré »* (Leménager *et al.*, 2012 : 10). Les informations recueillies au cours de cette présente étude basée avant tout sur le cas de l'AFD encouragent néanmoins à généraliser le phénomène à l'ensemble des bailleurs présentant aujourd'hui les enjeux environnementaux comme partie intégrante de leur agenda.

Dépassant la posture institutionnelle actuelle de l'AFD (l'environnement intégré), les auteurs montrent néanmoins que l'ensemble des positions se retrouve en interne selon les praticiens interrogés. Ces différences internes de posture sont très importantes pour le développement de relations avec des acteurs porteurs d'enjeux environnementaux comme les ONGE. Nous approfondirons ce point dans la suite du texte. Cependant, malgré cette diversité interne, la position dominante reste fidèle à la position institutionnelle. Cette posture diffère de la position dominante observée au sein des ONGE qui se retrouvent davantage dans la position « *l'environnement une priorité* ». Pour ces ONGE « *il ne s'agit pas de s'opposer au développement, mais de lui assigner des limites qui permettraient de ne pas outrepasser les capacités de la biosphère ce qui exige des révisions majeures dans les modes de développement* » (Leménager *et al.*, 2012). D'autres organisations, moins fréquentes, se rattachent à la position « *l'environnement fondateur* ». Ces ONGE ne cherchent alors plus « *à limiter ou encadrer le développement, mais en condamnent le principe même, c'est-à-dire le principe d'une action guidée par le souhait de produire, de fournir et d'échanger toujours plus* » (Leménager *et al.*, 2012).

Ce décalage de positionnement et de conceptions quant à la teneur même de la dialectique environnement - développement vient éclairer la différence importante de perception observée vis-à-vis des progrès environnementaux des bailleurs de développement. Les attentes n'étant pas les mêmes, l'évaluation des résultats en sera tout autant différente selon l'acteur « *évaluateur* ».

De la même manière, cette différence d'exigence explique le fait que ces acteurs sont amenés à discuter des concepts sous-jacents à certains projets. Par exemple, pour les environnementalistes, le cœur du concept de service écosystémique est de rappeler l'importance fondamentale du maintien des écosystèmes. Les praticiens du développement vont de leur côté davantage se focaliser sur les services que peuvent rendre les écosystèmes aux populations vulnérables sans toujours s'intéresser au maintien des écosystèmes, ou du moins de manière moins directe.

Qu'en est-il de l'intégration du développement chez les ONGE ?

### 3.2 La conservation malmenée ? Une revue des idées reçues

De façon réciproque à l'expression de limites sur l'intégration des enjeux environnementaux chez les bailleurs de développement, l'intégration du développement par les ONGE est perpétuellement sujette à débat.

Il existe à ce propos une littérature critique des mouvements de la conservation et de la protection de l'environnement dans les sciences sociales s'intéressant au développement des pays du sud (Redford, 2011). Cette littérature se positionne au sein du courant populiste (Olivier de Sardan, 1995) et porte comme préoccupation principale la nécessité de faire participer les populations locales, perçues comme le moteur principal du changement. Elle dénonce le fait que les objectifs de conservation de la nature et de gestion des ressources naturelles sont définis par des organisations internationales porteuses d'une approche occidentale de la protection de l'environnement (West *et al.*, 2006 ; Rodriguez *et al.*, 2007) qui freine les initiatives locales. Selon ces auteurs cette approche serait par conséquent inefficace, car non adaptée aux systèmes abordés (Hutton *et al.*, 2005 ; Adams et Hutton, 2007). Elle est parfois jugée puissante pour dévoyer les bailleurs de développement de leur cœur de mission en leur faisant adopter des programmes conséquents de conservation de la biodiversité (Corson, 2010). Les ONGE, notamment internationales, qui sont les principaux acteurs de ces mouvements, sont ainsi décrits comme étant de plus en plus organisés pour capter d'importants fonds mais pour autant incapables de remettre en cause les principaux facteurs de dégradation de la biodiversité (Rodary, 2008).

Roe (2008), qui présente l'évolution du débat « conservation de la biodiversité / réduction de la pauvreté », illustre ces arguments et montre que des débats importants ont lieu à ce propos : « *Following its mainstreaming at the 2003 World Parks Congress, the conservation-poverty debate went public in 2004 with the publication of A Challenge to Conservationists (Chapin, 2004). Although not about poverty per se, this article critiqued the activities of three large international conservation NGOs, particularly for their attitudes to, and impacts on, indigenous people. Whilst widely criticized for factual inaccuracies, Chapin (2004) opened out debate and stimulated a huge volume of responses from both conservation and indigenous peoples' organizations (Worldwatch Institute, 2005 a,b)* » (Roe, 2008 : 498).

Ces idées se retrouvent en partie dans les discours des praticiens du développement qui expriment divers avis sur la façon dont les ONGE savent ou non prendre en compte les enjeux de développement et intégrer ensemble les objectifs environnementaux et de développement : « *Sur le côté conservation, on sait à peu près évaluer, il y a des bonnes choses. Mais sur le côté développement, il semble que le verre ne soit qu'à moitié plein* » (Entretiens bailleur, 2012).

L'article de Redford (2011), un biologiste de la conservation ayant mené une partie de sa carrière au sein de l'ONGE WCS, nous permet de mettre ces débats en perspective. L'expérience de terrain de cet auteur lui a permis de développer une expertise sur la question des relations entre protection de la biodiversité et réduction de la pauvreté (Redford *et al.*, 2008). Dans son article, *Misreading the conservation landscape* (Redford, 2011), l'auteur rapporte les principales critiques et idées reçues faites à l'égard de la conservation dans la littérature en sciences sociales (cf. encadré 4). Il apporte des réponses à ces critiques et tente de mettre fin à ces idées qui semblent particulièrement ancrées dans le secteur du développement.

**Encadré 4. Critiques et idées reçues au sujet de la conservation identifiées par Redford (2011) et publiées sous le titre *Misreading the conservation landscape* (synthèse et traduction personnelle)**

**1. La conservation est une activité homogène, avec un type de pratique et un type de praticiens.**

La conservation est le plus souvent dépeinte comme une activité monolithique, portant des valeurs biocentriques et faisant fi des enjeux de bien-être des populations. Ces caricatures et généralisations ont pour effet de masquer les débats riches existant au sein de la communauté des conservationnistes et de freiner les collaborations nécessaires pour une conservation efficace.

**2. La conservation opère selon des périodes de « mode » où une approche est appliquée avant d'être remplacée et oubliée en faveur d'une nouvelle approche**

L'auteur indique que les approches de la conservation connaissent, certes, des phases où elles seront dominantes ou marginales, mais tous les portefeuilles de projets sérieux mobilisent et associent plusieurs approches (*ibid.*, 326).

**3. Tous les parcs sont les mêmes et ils ne concernent que la protection de la biodiversité**

Les parcs sont souvent décrits comme des entités stéréotypées, des espaces en zone tropicale, où les habitants ont été éjectés au moment de la création. Tout usage des ressources est ensuite interdit, et les parcs sont gérés pour conserver la grande faune pour le loisir de touristes venant de pays développés (*e.g. West et al.*, 2006).

Selon l'argument de l'auteur, ce type de parc existe mais est loin de représenter la majorité des surfaces protégées. Les aires protégées sont très diverses et les études réalisées à partir des catégories de l'UICN montrent qu'une majeure partie de ces espaces intègre des usages et des objectifs sur le plan humain.

**4. La conservation ne concerne que les parcs**

Il est souvent considéré que les conservationnistes ont pour préoccupation la création et le maintien de parcs, et qu'ils jugent la conservation en dehors comme moins importante.

La conservation n'a jamais concerné que les parcs, et il y a toujours eu plus de travail réalisé en dehors qu'à l'intérieur des parcs, à partir d'outils comme la planification de l'utilisation du sol, la gestion des ressources.

**5. La conservation est un projet pour les habitants des pays développés**

Cette idée reçue élude l'intérêt pour la conservation de nombreux groupes de personnes répandus partout dans le monde depuis longtemps. Mais réduire la conservation à la création d'aires protégées conduit à ce constat. Pour l'auteur, il est fondamental de reconnaître toutes les formes d'approches de la conservation, en dehors des approches occidentales.

**6. La conservation en général et les parcs en particulier sont néfastes pour les populations locales**

La présence d'une aire protégée peut être perçue comme un problème pour les populations locales, dans la mesure où elle s'accompagne nécessairement de restriction des usages néfastes à la biodiversité. Il existe néanmoins de plus en plus d'exemples de cas où les populations bénéficient voire sollicitent la création d'aires protégées.

**7. La conservation est identique partout dans le monde**

La littérature traite le plus souvent de cas situés en Afrique et en Asie du Sud-Est, et les conclusions tirées sur ces zones ont été généralisées et attribuées à l'ensemble du secteur de la conservation. Or, les situations européennes, nord-américaines et sud-américaines sont très différentes. Cette généralisation n'aide pas à une compréhension fine des enjeux dans les différentes situations et cache de potentiels enseignements.

Il semble donc que l'action environnementale des bailleurs soit source de plus d'attentes et de plus d'exigences tandis que la manière dont les ONGE s'approprient les questions de développement soit source à la fois de critiques mais aussi de préjugés et d'idées reçues difficiles à combattre. Ce constat révèle en un sens l'existence d'une certaine domination du développement sur l'environnement.

### 3.3 L'ascendance du développement sur l'environnement

Dans ses travaux sur le concept de discours sans opposant, Juhem (2001) indique que les discours sur le développement des pays du sud et sur la protection de l'environnement sont deux exemples de causes difficilement opposables. Un discours sans opposant est un système d'énoncés qui ne se heurtent pas à l'opposition concertée d'acteurs organisés. Cela n'implique pas qu'il n'existe pas d'attitudes anti-écologistes (ou anti-développement) ou d'individus qui si s'en réclament, mais seulement qu'au sein du débat public aucun acteur (partis, syndicats, journalistes, intellectuels, ...) n'est susceptible de défendre un système d'énoncés ouvertement anti-écologiste (ou antidéveloppement), laissant ainsi le monopole de l'apparition publique aux discours écologistes (ou prodéveloppement) (Juhem, 2001). Les causes du développement et de l'environnement sont-elles pour autant traitées de façon équitable ? La réponse est très clairement non.

Le discours, notamment porté par les ONGE visant à pointer l'insuffisance de la prise en charge réelle des problématiques environnementales par les bailleurs de développement est ainsi à ce jour peu ou pas relayé dans une arène plus large, contrairement à la critique des mouvements environnementaux trouvant un soutien fort dans la littérature et les communauté épistémiques – au sens de Haas (1992)<sup>25</sup> – du développement.

Ce champ critique des mouvements environnementaux s'est cependant développé sans pour autant chercher à mettre en perspective le secteur environnemental par rapport à celui du développement.

Les plus grandes ONGE ont ainsi des budgets incomparablement inférieurs aux flux financiers du développement. Ces budgets sont bien moins élevés que ceux émanant des bailleurs de fonds mais également beaucoup moins élevés que celui des ONG de développement qui sont en outre plus nombreuses. Pour exemple, le budget annuel du WWF s'est élevé en 2010 à 494 M€ (rapport annuel 2010), celui de CI à environ 116 M USD (rapport annuel 2010), tandis que celui de Oxfam est de 894 M€ (rapport annuel 2010-2011) et celui de CARE de 665 M€ (<http://www.carefrance.org/?page=page&id=25>, consultation : octobre 2012). Par ailleurs, les activités dédiées à l'environnement restent en effet marginales dans les portefeuilles des bailleurs de développement comme nous l'avons vu.

Ensuite, la critique du manque de compétences des ONGE pour assurer le développement des populations locales n'est jamais mise en perspective par rapport au rôle des acteurs de développement dont c'est la mission. La critique dirigée vers les bailleurs du développement a été assez forte à ce propos au début des années 1990 conduisant à une véritable crise de leur légitimité (voir le chapitre 1). Le renouveau des politiques et des pratiques de développement, centré sur la réduction de la pauvreté, avec une ouverture aux ONG de développement pour renforcer la participation des populations, les a aidés à retrouver une certaine légitimité qui a réduit la virulence de la critique. Pourtant, le mode de développement tel que soutenu par l'aide au développement n'est pas sans défauts, tant en termes environnemental qu'en termes de bénéfices apportés aux populations vulnérables. Ainsi les critiques établies à l'encontre des projets d'aires protégées ne sont étrangement jamais émises vis-à-vis des grands projets d'infrastructures (type ligne électrique, barrages, routes, etc.) qui bien souvent ne sont pas pensés de manière à procurer des bénéfices directes pour les populations locales et qui peuvent même engendrer des impacts très négatifs sur ces populations. Les exemples de communautés qui n'ont pas d'accès à l'électricité mais à proximité desquelles passent d'imposantes lignes électriques ne

---

<sup>25</sup> Systèmes d'énoncés qui ne se heurtent pas à l'opposition concertée d'acteurs organisés (Juhem, 2001 : 10).

manquent pas. Comme le rappellent certains praticiens : « *Parallèlement, les acteurs du développement doivent changer aussi. Car s'ils promeuvent un développement comme celui que nous connaissons, qui n'est absolument pas durable, ce n'est pas la bonne manière de faire* ». « *Si on regarde comment s'est passé le développement, il y a vraiment eu des erreurs. Si les bailleurs ont une chose intelligente à faire, c'est surtout de ne pas reproduire nos modèles délirants, et de tenir bien mieux compte des ressources locales* » (Entretiens bailleur).

Enfin, certains auteurs (e.g. Levine, 2002) soulignent que les ONGE n'ont pas suffisamment de pouvoir qui leur permettrait à elles seules d'impulser la dynamique attendue.

Cette différence de traitement tend à déséquilibrer le rapport entre environnement et développement au sein des arènes publiques de débat et de décision. Cela tendrait par ailleurs à conforter les acteurs du développement dans un droit à dominer, à se satisfaire des progrès obtenus et par conséquent à les laisser relativement libres de tenir compte ou non de la critique du mouvement environnemental.

Revenons à ce propos sur le rôle et l'efficacité des relations de « plaidoyer externe » et de « collaboration critique » de notre typologie.

### **3.4 Les effets et non effets du rôle critique des ONGE**

Deux modalités de production de critiques venant des ONGE à l'endroit des bailleurs bilatéraux d'aide au développement ont été identifiées : (i) le plaidoyer externe où l'ONGE passe généralement par une campagne médiatique visant plus ou moins directement l'action du bailleur et (ii) la collaboration critique où l'ONGE essaie de faire percoler sa posture critique en tissant des liens en interne de l'organisme de développement pour influencer un changement de pratique. L'une comme l'autre de ces formes de critique apparaissent comme étant relativement peu fréquentes (cf. chapitre 2). Pourquoi et quel en sont les résultats ?

#### **3.4.1 Les déterminants d'une critique ciblée et peu fréquente**

##### *Le plaidoyer externe*

Nous avons souligné dans le chapitre 2 que la critique externe d'une part était relativement peu fréquente et d'autre part qu'elle visait principalement les bailleurs multilatéraux.

Selon les ONGE, il s'agit d'une question de gestion et de distribution des ressources. La critique externe élaborée par une ONGE à l'encontre d'un bailleur est en effet coûteuse que cela soit de manière directe ou indirecte (ressources humaines, financières). Les campagnes médiatiques sont très onéreuses et faire pression sur le niveau politique pour influencer indirectement les bailleurs demandent d'investir des ressources humaines conséquentes et expertes pour faire du lobbying.

Par ailleurs elle implique un choix quasi définitif en termes de posture politique : le choix d'une posture de plaidoyer engendre le renoncement à certaines formes de collaboration avec l'organisme visé. La critique externe (sous forme de campagne de dénonciation, d'alerte) est en effet difficilement compatible avec d'autres modes d'intervention basés sur un travail d'approfondissement mutuel et de connaissance réciproque. L'ONGE va donc préférer viser directement les institutions les plus influentes par souci d'efficacité de leur action, et ce pour un coût politique le plus faible possible (afin de se garder des partenaires). Les ONGE issues du mouvement de la conservation de la nature ont en effet pour cœur de métier la mise en œuvre d'interventions dans des zones d'intérêt biologique pour améliorer leur gestion au profit de la biodiversité et des écosystèmes. Elles ont donc besoin d'un accès au terrain et de gros moyens financiers. Cet état de fait les engage plutôt vers la construction de relations coopératives avec les bailleurs de développement.

Quelques facteurs spécifiques à chaque situation nationale s'ajoutent à ces phénomènes d'ordre général. En France, le manque de structuration du réseau d'ONG et leur faible implication à l'échelle internationale sont avancés comme des éléments limitant la capacité critique des ONGE. En Grande-Bretagne, c'est le manque de prise sur le DFID qui est avancé comme facteur décourageant les ONGE à développer une critique de la politique d'APD. En effet, le DFID présentant une orientation très forte sur la réduction de la pauvreté, cause qui ne peut en aucun cas être contestée, ce que Juhem (2010) qualifie de « discours sans opposants ». Il est difficile de formuler des messages critiques et solides face à de telles causes, même si c'est pour remettre en cause davantage les moyens que les fins.

La collaboration critique

De la même manière, la collaboration critique apparaît relativement peu fréquente et ce malgré le fait que certaines ONGE se positionnent plutôt en tant que collaborateur critique et non dans une action de critique externe tel qu'illustré par le témoignage suivant : « *On essaie de les informer qu'il y a des alternatives. Donc on va proposer ou donner nos études quand on en a fait. Et on essaie d'engager la discussion là-dessus, mais on ne fait pas de lobby direct pour influencer des décisions* » (Entretiens ONGE, 2012).

Divers facteurs peuvent être avancés pour expliquer cette relative absence de collaboration critique. Cet état de fait caractérise tout d'abord un positionnement politique et stratégique des ONGE vis-à-vis des bailleurs. Pour les ONGE qui cherchent à développer des relations de coopération sur des activités dédiées, il est difficile de se mettre en parallèle en posture critique que cela soit de manière interne ou externe comme explicité précédemment. Cela est indiqué dans la littérature traitant de l'action des ONG mais aussi par les interlocuteurs que nous avons rencontrés, « *Yes, you can not bit the hand that feeds you* » (Entretiens expert, 2012). Ce postulat n'est cependant pas suffisant. D'une part, les modalités d'émission, de transfert de cette critique ne ressemblent pas à la critique externe matérialisée par des campagnes d'alerte ou de dénonciation réalisées par des ONGE spécialistes qui ont dans ce cas là tout intérêt à être très claires sur les revendications environnementales, sur les acteurs et les pratiques mis en cause. En cas de collaboration critique, les membres des ONGE doivent chercher à adapter leur discours pour reformuler leurs revendications dans un langage qui a le plus de chance d'être entendu par leurs interlocuteurs (Entretiens ONGE, 2012). Autrement dit, il ne s'agit pas d'affrontements directs qui pourraient conduire à la rupture des relations de coopération qui peuvent s'établir par ailleurs. D'autre part, les grandes ONGE avec lesquels les bailleurs de développement ont tissé des relations de collaboration depuis parfois longtemps sont généralement des organisations qui ont acquis suffisamment de légitimité et qui sont parvenus à construire des relations de confiance suffisantes pour prendre cette posture de collaboration critique. « *I think in main ENGO, they have enough history, institutional presence and credibility to do that* » (Entretiens expert, 2012).

Ce constat de faible occurrence rappelle également que nombre d'ONGE ont adopté les doctrines du développement durable actuelles et présentent donc souvent leurs actions comme un combat en commun avec les acteurs du développement, maintenant que ces derniers ont intégré les enjeux environnementaux. Là encore, une posture critique est difficile à tenir. Dans le même état d'esprit, plusieurs membres d'ONGE ajoutent que les facteurs principaux de dégradation de l'environnement ne se situent pas directement dans les interventions des bailleurs de développement, ni dans les flux d'argent public, mais dans les flux privés. L'enjeu pour les bailleurs de développement serait de ne plus soutenir, mais au contraire de réguler les flux financiers privés qui sont les moteurs de la destruction de l'environnement. Selon ces praticiens, ceci ne fait pas appel à une relation de contradiction entre ONGE et bailleur, mais au contraire à un combat commun encourageant un partenariat innovant (Entretiens ONGE, 2012).

Les ONGE soulignent enfin un manque d'accès aux praticiens du développement. Il apparaît à ce propos que la capacité des ONGE à utiliser la voie de la critique cette fois-ci « interne » sur les pratiques des bailleurs de développement relève d'un problème classique de négociation entre deux acteurs dans un système de gestion. Il est alors important de ne pas considérer le bailleur comme un acteur monolithique. Deux catégories de praticiens peuvent être ici abordées : Les praticiens des services transversaux en charge des procédures de sauvegardes environnementales et sociales d'une part et d'autre part les praticiens en charge d'un secteur d'activités dommageables à l'environnement :

considérant l'objectif des ONGE d'inciter à une amélioration des pratiques du développement, travailler avec les services en charge des politiques de sauvegarde et d'évaluation des portefeuilles de projet semble assez intuitif. Les personnes en charge des procédures de sauvegarde et d'évaluation environnementale et sociale sont pour partie issues de formation ou de parcours dans le domaine environnemental. Elles comptent souvent des membres d'ONGE dans leur réseau personnel. Cependant, au-delà de discussions informelles (pas assez poussées pour être considérées comme une voie d'action par les ONGE), les ONGE ne sont aujourd'hui pas sollicitées officiellement dans le cadre de ces procédures. L'hypothèse sous-jacente tient sans doute au positionnement déjà complexe de ces services transversaux internes: les praticiens en charge de ces procédures ont en effet déjà un rôle de critique interne, qu'ils doivent eux-mêmes parvenir à négocier auprès des services opérationnels sectoriels. Cette activité sensible demande beaucoup de diplomatie bien qu'elle soit aujourd'hui relativement normalisée. Un affichage plus officiel avec des ONGE pourrait alors constituer une perturbation que les responsables des services transversaux semblent encore peu enclins à risquer. Au-delà d'un travail à réaliser avec ces services, les destinataires les plus évidents d'une critique interne visant les pratiques du développement sont les praticiens du développement agissant dans tous les secteurs d'activité qui ont des impacts sur l'environnement. Pourtant, les ONGE ont peu ou pas de relations avec ces services. Cela peut s'expliquer à la fois par le fait que les ONGE ont rarement des compétences techniques approfondies dans leur domaine. Par ailleurs, ces praticiens n'ont ni l'habitude, ni le réflexe de s'appuyer sur des ONGE comme le souligne cet interlocuteur. *« Les ONG sont assez peu crédibles en interne. Certains chez nous n'ont pas encore intégré les ONG dans leur processus opérationnel. Ce n'est pas une priorité pour eux. Il y a donc un enjeu de communication interne important pour les revaloriser »* (Entretiens bailleur, 2012).

Le rapprochement entre ONGE et bailleurs peut à ce propos être stimulé par une demande politique globale. Jusqu'en 2008, la conjoncture internationale était ainsi favorable à la prise en charge des problématiques écologiques, ce qui n'est plus le cas depuis le début de la crise financière. *« C'est vrai qu'en 2007, l'environnement avait le vent en poupe. Il y a eu plusieurs événements internationaux. Mais c'est retombé. Et là on vit sur les acquis de cette période »* (Entretiens bailleur, 2012). Les politiques nationales ont également un rôle à ce propos. Les politiques français et anglais demandent ainsi aujourd'hui à leurs bailleurs respectifs de discuter de leurs documents stratégiques sectoriels notamment avec les ONG. Mais les ONGE semblent encore sceptiques sur l'écoute réelle que le bailleur pourra leur prêter. Elles estiment que les bailleurs (voire même les politiques) sont surtout à la recherche d'une forme de validation de l'aide publique au développement par la société civile : *« Notre objectif, c'est d'influencer l'AFD. Auparavant, nous avions été associés à des discussions en vue de la définition de la stratégie. Ce n'est plus le cas aujourd'hui et c'est une perte d'opportunité pour nous. [...] Donc dans ma lecture externe, c'est un indicateur qui signifie « ok, on veut bien discuter avec vous, mais sans implication, et ça ne va pas plus loin »* (Entretiens ONGE, 2012).

Au final, les ONGE se retrouvent à avoir du mal à bien cerner les tenants et les aboutissants de l'activité des bailleurs, étape incontournable pour se positionner en tant que collaborateur critique et d'autre part, elles ne peuvent contribuer à susciter une demande de la part des bailleurs. Or, pour avoir lieu, cette collaboration critique nécessite que le bailleur se positionne en demandeur d'avis critique et constructif et qu'il soit prêt à établir des changements effectifs sans quoi les ONGE pourraient se désengager et privilégier leur rôle de plaidoyer externe.

### **3.4.2 La perception de la posture critique par les bailleurs et les ONGE**

L'une comme l'autre des formes de critique est jugée peu influente par les praticiens du développement.

Ils décrivent de manière unanime le plaidoyer externe exercé par les ONGE comme absolument utile et sain. Il doit permettre selon eux *« de faire bouger les choses »* et d'exercer une *« surveillance directe ou diffuse »*. Ces praticiens voient en cette action une force d'opposition et de contestation qui leur apparaît pertinente. Certains (rares) regrettent même que les critiques émises se focalisent principalement sur la BM (Entretiens bailleur, 2012).

Cependant la plupart rejette en effet l'idée d'une pression directe. A ce propos et suivant un même niveau de consensus, les interlocuteurs ajoutent d'ailleurs que ces ONGE font des erreurs, que leurs critiques sont non constructives, qu'elles ne permettent pas d'améliorer les pratiques et qu'elles se focalisent sur des sujets « *un peu épidermiques et non sur des sujets où on aimerait qu'elles se mobilisent plus* » (Entretiens bailleur, 2012). L'exemple de la politique de gestion durable des forêts soutenu par la coopération française a été l'exemple le plus discuté au cours de l'étude, car c'est l'unique exemple récent de dossier ayant fait l'objet d'une campagne de critiques externes par les ONGE. Pour les praticiens du bailleur français, les discours formulés par Greenpeace et les Amis de la Terre seraient partiellement faux et ne rendraient pas compte de la réalité et de la complexité du secteur. Leurs critiques n'apporteraient en outre aucun élément utile au bailleur qui souhaite améliorer sa politique forestière depuis 20 ans (Entretiens bailleur, 2012).

En cela, les bailleurs semblent faire appel à plus de collaboration critique. Mais notre analyse montre que leur constat à ce propos est simple : pour les praticiens de l'aide publique au développement, les ONGE n'ont aucune influence ni sur leurs procédures environnementales, ni sur le contenu politiques sectorielles d'aide au développement (Entretiens bailleur, 2012). A cet égard, ils soulignent que les velléités des pays bénéficiaires de l'aide eux-mêmes ou l'influence de l'ONU directement sur les politiques environnementales de ces pays constituent un facteur d'influence bien plus importants pour parvenir à engager les bailleurs de développement à soutenir des programmes intégrant ou en faveur de l'environnement (Entretiens expert, 2012). En cela les bailleurs confirment l'intérêt de voir des ONGE assurer un rôle de plaidoyer externe mais plus directement sur les pays visés par les bailleurs et non les actions d'aide.

De leur côté, les ONGE n'ont pas de mal à partager ce constat et parlent d'une « *influence limitée* » en la matière (Entretien ONGE, 2012). Cependant elles sont nombreuses à rappeler l'intérêt de cette pratique : « *Si on doit faire une action de lobbying efficace, c'est auprès des tutelles de ces bailleurs de développement* » (Entretiens ONGE, 2012).

Bien que de faible ampleur, la critique est-elle pour autant inefficace ?

### 3.4.3 La critique externe ou collaborative, des voies d'action à ne pas négliger

Pour comprendre le rôle de la critique qu'elle soit de type plaidoyer externe (directe ou indirecte sur les bailleurs) ou bien encore collaborative, rappelons en premier lieu quelques éléments décrits notamment au sein de la littérature.

Les ONGE y sont clairement identifiées comme des acteurs déterminants de la construction de la gouvernance internationale de l'environnement, ayant permis une explication, une formulation et une mise à l'agenda des problèmes d'environnement tout au long du XX<sup>e</sup> siècle et ce à divers échelles (Raustiala, 1997 ; Charnovitz, 2002, 2007, Le Prestre, 2005).

Les bailleurs de développement étant soumis à ces agendas tant locaux, nationaux qu'internationaux, les ONGE ont donc ainsi une influence indirecte sur les agences de développement. Corson (2010) décrit à ce propos les relations des ONG de conservation avec le congrès américain et l'impact que ce lobby a eu sur le bailleur bilatéral américain, l'US Agency for International Development (USAID) : « *Capitalizing on expanding American awareness of international environmental issues, the NGOs then convinced the US Congress to enact an amendment to the Foreign Assistance Act (FAA), which authorized USAID to provide assistance for the protection and management of "environmental and natural resources...upon which depend economic growth and human well being, especially that of the poor" (US Congress 1977). Together with later amendments (US Congress 1981, 1983), these efforts launched the agency's environmental agenda with a focus on state intervention to manage natural resource supplies for the poor* » (Corson, 2012: 583).

Ces pressions peuvent aussi se faire plus directement à l'encontre des bailleurs de développement. L'intégration des causes défendues par les ONGE peut alors être relativement substantielle au niveau tant opérationnel que procédural (mise à l'agenda de problématiques environnementales, puis mise en œuvre de nouvelles politiques, mise en place de cadres et de procédures de participation des ONG). Quelques exemples célèbres d'intégration suite à des mobilisations d'ONG sont à ce propos souvent cités, comme celui de l'exploitation forestière soutenue à une époque par la Banque mondiale. B. Singer a mené un travail détaillé des politiques d'aide dans ce secteur et explique que celle de la BM a été très influencée par les plaidoyers des ONGE :

« *La politique forestière de la Banque mondiale a fait l'objet de plusieurs changements d'orientation (Banque mondiale, 2003). Accusée de « dogmatisme » et d'« arrogance » par les organisations non gouvernementales (ONG) dans les années 1980 (Smouts, 2001), elle indiqua, en 1991, qu'elle ne soutiendrait plus l'exploitation forestière, se rangeant ainsi du côté des ONG dans le débat de l'époque entre conservation et exploitation. Le rapprochement du discours conservateur des ONG et de la Banque mondiale a cependant fait l'objet de critiques croissantes au cours des années 1990, d'autant plus que le « développement durable » apparaissait à l'ordre du jour, encourageant une conciliation des différentes fonctions (écologiques, économiques et sociales) des forêts. C'est ainsi qu'en 2002, à l'issue d'un long processus de consultations et d'auto-évaluations, la Banque mondiale réintégra la question de l'exploitation dans le cadre d'une politique « holiste » à trois piliers : réduction de la pauvreté, développement économique durable et protection des biens et services environnementaux des forêts* » (Singer, 2004 : 48).

Le cas des grands barrages hydroélectriques constitue également un dossier emblématique. Les actions de plaidoyer des ONGE ont en effet été particulièrement virulentes vis-à-vis de la Banque mondiale suite à plusieurs scandales liés à la construction de barrages (désastre écologique, déplacement de populations) financée par le bailleur multilatéral. Face à ces critiques, entre la fin des années 1980 et le début des années 1990, la Banque mondiale s'était alors dotée de ses premières politiques de « politiques de sauvegardes » (*safeguards*) que nous avons présentées dans le chapitre 1. Les campagnes de mobilisation ont entraîné l'arrêt des investissements de la Banque dans le domaine pendant une période et la mise en place de procédure de recours juridique à l'usage des ONG (Fujikura *et al.*, 2003).

Enfin, quelques exemples plus locaux et moins emblématiques sont cités par les membres des bailleurs. Les ONG locales, lorsqu'elles sont présentes et suffisamment solides, peuvent exercer un plaidoyer entraînant des réajustements dans la mise en œuvre des projets de développement. Ces phénomènes sont cependant peu décrits car ils ont le plus souvent lieu au niveau local, donc moins avec les représentants des bailleurs qu'avec les maîtres d'ouvrage et les maîtres d'œuvre.

Ces résultats montrent que les ONGE par leur rôle critique peuvent participer à la modification des pratiques de développement en faveur de l'environnement. Une réaction négative des bailleurs suite à des actions de plaidoyer externe des ONGE visant directement leurs activités ne signifie donc pas forcément que les ONGE ont mené une campagne inefficace et inutile. Ces actions peuvent être incomprises par les bailleurs et notamment par les chefs de projets sectoriels très engagés sur leur secteur, et cela se comprend aisément. Mais il faut bien comprendre que dans leur rôle de critique externe, les ONGE interviennent très en amont de l'intégration espérée. Leur influence reste dépendante du consentement des gouvernements et des institutions internationales à s'en saisir. Il s'agit donc d'un jeu de pression - réaction à divers niveaux et de relativement longue haleine.

On comprend également à ce propos que la critique externe ne puisse être trop fréquente. Les pressions ne peuvent être exercées en continue. Elles doivent trouver des fenêtres d'opportunités propices pour susciter au maximum l'attention recherchée du public et des politiques. Par ailleurs, si ces campagnes de dénonciation ne sont pas fréquentes, elles constituent sans aucun doute une menace importante pour les bailleurs multilatéraux comme bilatéraux (Entretiens bailleur, 2012). Cette dynamique de « menace » aurait ainsi conduit à éliminer à la source les projets les plus destructeurs susceptibles de déclencher des scandales (Haddad, 2012). On peut parler à ce propos de phénomène d'« entonnoir inconscient ».

Le rôle stratégique de la critique doit aussi s'analyser au vu d'autres effets plus indirects qui se révèlent être d'un autre ordre. Ces campagnes peuvent ainsi permettre aux ONGE d'accroître leur visibilité et de renforcer leur légitimité, étape incontournable pour pouvoir à plus long terme continuer à récolter des fonds et donc continuer à exister.

Concernant plus spécifiquement les bailleurs, face à la critique (indirecte, directe ou de forme collaborative), les bailleurs sont encouragés à recruter plus d'experts environnementaux. Une fois ces experts recrutés, les pressions diverses de la part des ONGE viennent alors renforcer la capacité d'action de ces acteurs d'environnement internes (AEI). En référence au concept d'acteur d'environnement (Mermet, 1992) dont la mission est de porter un enjeu d'environnement, les AEI désignent plus spécifiquement les acteurs porteurs d'enjeux environnementaux au sein d'un organisme dont la mission centrale n'est pas dédiée à l'environnement (Leménager, 2012). Ces acteurs témoignent eux même d'une certaine attente à l'égard de la critique des ONGE. *« C'est vrai que dans mes tactiques de verdissement de mon institution, je mobilise beaucoup les ONG. Le dialogue entre les établissements publiques et les ONG, et la gouvernance avec la société civile sur ces questions de biodiversité ou d'environnement en général, c'est pour moi un moteur essentiel »* (Entretiens bailleur, 2012). La pression externe leur est donc nécessaire tout comme une critique qui serait plus collaborative.

Pour certains membres d'ONGE, dialoguer avec les acteurs convaincus au sein des organismes d'aide au développement ne représente leur priorité, leur but étant de convaincre avant tout ceux dont on doit changer les pratiques (Entretiens ONGE, 2012). Il apparaît pourtant que c'est une voix d'action à la fois accessible et porteuse. Grâce à leur position interne et leur légitimité, les AEI peuvent en effet transmettre et faire valoir les messages apportés par les ONGE. *« Je pense que ces relations entre ONG et bailleurs sont propices à l'amélioration des performances écologiques sur les projets sectoriels, notamment les infrastructures. Par exemple, CI et WCS nous aident à mobiliser en interne sur les questions d'impacts environnementaux (évitements – réduction – compensation) et d'application des standards (SFI<sup>26</sup>, biodiversité, etc.). Concrètement, je fais partie d'une petite équipe convaincue depuis longtemps sur ces sujets, mais notre capacité à proposer en interne une mécanique plus efficace pour*

---

<sup>26</sup> Société financière internationale.

*la prise en compte de la biodiversité dans les attributions de financement reste limitée. Donc le fait de pouvoir nous appuyer sur des ONG nous aide un peu » (Entretiens bailleur, 2012).*

Ces quelques éléments montrent que l'activité de pression des ONGE doit s'aborder comme un gradient depuis les actions de plaidoyer externe auprès des gouvernements, les campagnes médiatiques qui visent ponctuellement les bailleurs jusqu'aux critiques plus collaboratives qui permettent de définir plus concrètement des voies d'amélioration. C'est bien dans son ensemble que cette activité prend sens. L'exploitation forestière dans le Bassin du Congo est un dossier qui peut venir illustrer ce propos. Compte tenu des pressions internationales (émanant notamment des ONGE), l'AFD a pour feuille de route de développer une gestion durable dans cette région. Fort de ses acteurs d'environnement faisant tout un travail de sensibilisation interne, elle a pu s'appuyer sur des dispositifs qui se mettaient parallèlement en place, notamment celui de la certification forestière FSC auquel les ONGE ont pleinement participé. Le gradient critique est donc subtil mais son rôle environnemental (ici à aborder principalement en termes de critique du développement tel qu'il est aujourd'hui promu) n'est pas à négliger.

Pour conclure sur ce point, il est à noter qu'une ONGE donnée peut alors être amenée à développer divers types d'actions de pression mais il semble néanmoins plus aisé et plus pertinent pour une ONG de se spécialiser sur un des types de critiques à établir. Il y a de ce fait une collaboration au sein de la communauté les ONGE qui reste à définir et à développer pour optimiser cette action critique qui semble aujourd'hui trop peu valorisée.

Par ailleurs, la critique requière un niveau de fiabilité et de qualité élevé. Pour être prise au sérieux, elle doit être bien construite, argumentée et démontrée, d'autant plus que les bailleurs ont finalement, comme on l'a vu, peu de contrainte vis-à-vis de la prise en compte de cette critique dans un contexte, rappelons-le, où le paradigme du développement est dominant sur l'environnement. La construction d'une telle critique demande donc des compétences et un travail conséquent que les ONGE ne sont pas toujours à même de fournir – autant en raison des arbitrages nécessaires dans leur activité que du fait d'un manque de compétences dans les domaines d'activité du développement.

Enfin, cette activité de critique doit être pensée dans un contexte de mimétisme important entre bailleurs. Le levier de la comparaison entre pratiques des bailleurs de développement peut alors être utilement actionné par les ONGE pour alimenter leurs positions. Cependant, là encore, cela demande un travail d'analyse et de benchmark des pratiques des différents organismes du développement, travail sur lequel les ONGE semblent n'avoir pas encore beaucoup investi.

Outre ces catégories relationnelles dont l'objet est plus particulièrement de faire pression afin de voir les pratiques du développement évoluer, nous pouvons également nous interroger sur la teneur des relations plus « intégratrices » qui constituent la seconde moitié de notre typologie.

### **3.5 Coopération environnementale et prestation de service : de la solution win-win aux risques du compromis**

Les relations de coopération environnementale et de prestation de service s'avèrent sous-tendues par divers facteurs que nous abordons avant de nous intéresser plus directement à leur résultat environnemental. Nous terminons enfin par une discussion du mode d'action par projet qui constitue aujourd'hui le cœur de ces relations et qui n'est pour autant pas sans poser question.

### 3.5.1 Des relations partenariales encore timides, dépendantes de facteurs géo-politico-économiques

Lorsqu'ils s'engagent avec des ONGE, ce qui reste au final encore relativement rare, les bailleurs bilatéraux ont tendance à privilégier les ONG de leur nationalité. Cette préférence nationale a tendance à se renforcer dans un contexte de restriction générale des budgets. *« Il y a dix ans, nous obtenions quelques financements de la part du DFID. Après sa restructuration, ils se sont vraiment restreint leur partenariat aux ONGE britanniques ». « Avant, nous avions de bonnes relations avec le bailleur bilatéral suédois Sida, y compris en tant que bureau américain. Maintenant, ils préfèrent avoir un seul interlocuteur et ne traitent qu'avec le bureau suédois »* (Entretiens ONGE, 2012).

La France constitue une exception à ce propos. *« La Franc est un des seuls pays européens qui veut bien financer des ONG qui ne sont pas françaises, bien qu'elle essaie de centrer de plus en plus sur les françaises »* (Entretiens ONGE, 2012). La faiblesse du réseau d'ONGE françaises et de l'activité de ces ONGE à l'international est souvent citée (Entretiens ONGE, Bailleurs, 2012). Elles seraient en outre moins professionnelles sur le plan de la communication et répondent en ce sens faiblement à une des attentes principales des bailleurs comme nous l'avons mentionné. Les ONGE françaises répondent à ce propos en critiquant la faiblesse des investissements consentis par les bailleurs français pour renforcer et consolider ce réseau d'acteurs environnementaux : *« Quand on a fait ce constat, on l'a dit à l'AFD, il y a déjà 6-7 ans : travaillons ensemble à organiser ce renforcement des ONG française. Vous le faites sans cesse avec les ONG de solidarité. Mettez-vous à en faire avec les ONGE ! C'est une œuvre de longue haleine, on n'y arrivera pas tout de suite. C'est une des causes que je porte mais avec un insuccès total »* (Entretiens ONGE, 2012). La faiblesse de la relation entre l'AFD, bailleur bilatéral français, et les ONGE françaises est perçue comme une limite pour la prise en charge globale des problèmes environnementaux : *« Si ce qu'on fait ne sert pas à renforcer notre propre façon de renforcer la protection de la biodiversité dans notre pays, et hors des frontières, et bien ce n'est pas satisfaisant. On pourrait bien mieux faire »* (Entretiens bailleur, 2012).

Autre facteur à souligner, les bailleurs de développement ne peuvent généralement financer aucune intervention en dehors des zones et des mandats pour lesquelles ils sont mandatés. Si l'AFD dispose par exemple de subventions, elle est très fortement encouragée si ce n'est obligée par ses tutelles à les utiliser en Afrique subsaharienne.

Le contexte politique général et la place de l'environnement est également un des déterminants du développement de relations partenariales entre ONGE et bailleurs, comme nous l'avons déjà souligné, en lien avec la croissance de la communauté du développement durable notamment. *« Il y a eu le Grenelle en France, Bonn, plusieurs événements internationaux. Il y avait les objectifs pour la biodiversité 2010. Il y avait pas mal de choses qui permettaient de sortir des gros tickets avec les ONGE. Mais c'est retombé. Et là on vit sur les acquis de cette période, mais il n'y a pas d'engagements importants, et même plutôt une remise en cause des engagements pris à l'époque et qui restent à payer »* (Entretiens bailleur, 2012).

Le contexte financier est à ce propos aussi très déterminant pour ces relations partenariales qui sous entendent généralement un transfert financier du bailleur vers l'ONGE. Les organismes d'aide au développement subissent ainsi depuis 2008 notamment une baisse générale de leurs budgets et elles ont tendance à mener des politiques de réduction de leurs coûts de fonctionnement. Ils cherchent notamment à réduire le nombre de projets et à développer un portefeuille davantage composé de gros programmes, permettant ainsi une économie d'échelle sur les procédures. Ils font en outre appel à une augmentation des partenariats avec le secteur privé à même de contribuer financièrement aux activités. Cette situation est très générale et se retrouve autant en Europe qu'aux Etats-Unis. Ainsi, *« les US misent désormais sur l'OPIC (Overseas private investment corporation) : aider le développement par le biais des investissements privés. L'OPIC gère des fonds et garanti certains projets face aux risques politiques »* (Entretiens bailleur, 2012). Cette tendance joue en défaveur des relations de partenariat avec les ONGE qui ne sont pas en mesure de prendre en charge des programmes de grande ampleur. Le DFID est souvent pris en exemple par les membres des ONGE pour expliquer ce phénomène : *« Le DFID est devenu un grossiste. Mon interlocuteur m'a annoncé une somme de 1,2 Md £ sur le climat,*

*avec l'International Climate Fund. Mais je ne sais pas comment ils vont le dépenser, et je ne vois pas non plus comment on pourrait s'intégrer dans ce programme » (Entretiens ONGE, 2012).*

Lié à cette tension budgétaire, les membres des organismes d'aide témoignent également d'une « pression de « redevabilité » [qui] s'est beaucoup accrue ». Cette pression s'accompagne d'un resserrement sur les missions prioritaires, au détriment généralement des thématiques environnementales. Les ONGE peuvent certes continuer à proposer des projets, mais les arbitrages leurs sont bien moins favorables (Entretiens bailleur, 2012). A cela il faut ajouter le manque de sensibilité du personnel recruté au sein des bailleurs : « *Il faut dire que les chefs de projets sectoriels gèrent des projets de plusieurs dizaines de M€. Alors faire des petits projets à 100 000 € avec une ONG, avec en plus la même lourdeur et le même coût final d'instruction administrative... ».*

### **3.5.2 Le rôle puissant des réseaux formels, informels et des acteurs d'environnement internes (AEI)**

Comme nous l'avons montré en chapitre 2, les relations de coopération environnementale recouvrent une diversité de liens des plus informels (réseaux personnels des praticiens) aux plus formels (contrats de projet). C'est bien l'ensemble de ces sous-catégories qui sous-tend l'élaboration d'une coopération environnementale.

Les réseaux formels et informels que nous avons décrits semblent notamment jouer un rôle prépondérant et pourtant peu documenté dans la littérature.

En dehors de liens contractuels, les rapports de force entre ONGE et bailleurs se redéfinissent en fonction de la place et de l'aisance de l'un ou l'autre des acteurs au sein des différents réseaux. Les échanges ayant lieu entre les membres d'ONGE et d'organisations d'aide publique au développement contribueraient ainsi à développer une culture commune autour du développement durable et des approches intégratrices qui sont avancées pour le mettre en œuvre. Siéger au sein d'un même comité permet en effet à chaque acteur de connaître le fonctionnement de l'autre, de réduire les rapports de force et d'augmenter le niveau d'information réciproque, autant d'étapes préalables qui peuvent ensuite aboutir au développement d'activités conjointes sur le terrain. « *Les liens divers et parfois diffus que nous avons avec les ONGE alimentent notre vision et fondent notre stratégie. Je prends l'exemple du financement pour la conservation : des ONGE sont venues nous chercher pour réfléchir aux mécanismes de « trust fund ». Il y a eu une grosse réflexion menée ensemble puis la mise en œuvre de projets pilotes. Et aujourd'hui, on est convaincu que ces outils sont utiles et que nous avons un rôle à jouer dans le financement et le pilotage de ces outils.» (Entretiens bailleur, 2012).*

Les réseaux informels voire même personnels sont également décrits comme très importants tant par les membres des ONGE que ceux des bailleurs. Ils participent tout comme les réseaux formels à la construction d'une communauté inter-organisationnelle, propice au renforcement de partenariat plus formels et donc aux résultats environnementaux plus directs. Ce phénomène est d'autant plus important en situation de restriction budgétaire. Les réseaux formels et informels vont participer à encourager le bailleur à continuer à s'investir sur ces sujets malgré les difficultés politico-économiques rencontrées.

Ces réseaux concernent plus directement le personnel œuvrant au sein des sièges des organisations. Mais la logique est identique dans les pays d'intervention. Elle semble en revanche moins approfondie. Les bailleurs cherchent avant tout à se construire un réseau d'échanges avec les acteurs administratifs, politiques, etc. Ils s'intéressent aux ONGE en second lieu. De la même manière les ONGE sont happés par diverses contraintes. Le personnel sur place est généralement réduit et ils ne cherchent par conséquent pas systématiquement à développer des relations plus ou moins formelles et ce d'autant plus que le personnel est relativement mobile notamment au sein des bailleurs.

En lien avec le rôle de ces réseaux, cette analyse a clairement mis en avant le rôle des AEI décrits ci-avant. Ce n'est que lorsque les membres des ONGE peuvent trouver un interlocuteur ouvert aux problématiques environnementales – ou responsable de la thématique au sein de l'organisme de

développement – que des relations peuvent se développer jusqu'à conduire la construction d'activités communes et ce en fonction du pouvoir interne de négociation de ces AEI. L'appui des hiérarchies a été cité à ce propos en complément de ces dynamiques relationnelles directes. « *Si les grands patrons sont d'accord, il se passe des choses au niveau opérationnel. J'ai vu ça dans différents contextes* » (Entretiens bailleur, 2012).

Si ces réseaux d'échanges et de discussion plus ou moins formels sont importants, il semble néanmoins qu'ils ne soient pas toujours simples à faire émerger en dehors de réseaux personnels. L'identification des AEI se révèle être assez compliquée pour les ONGE. D'un côté, les équipes dédiées aux relations avec les ONG telle que celle de l'AFD par exemple ne comptent généralement pas de membres spécialistes des questions environnementales. D'un autre côté, les experts des questions environnementales sont souvent dispersés au sein de divisions sectorielles, ou d'appui aux opérations. Pour les acteurs des ONGE voulant initier des relations avec les bailleurs, autant pour la recherche de ressources financières que pour l'action politique auprès du bailleur, il est donc difficile d'identifier et d'accéder aux interlocuteurs pertinents et ce d'autant plus que les turn-overs internes aux bailleurs sont assez rapides, un expert pouvant changer de poste environ tous les 3-4 ans.

De la même manière du côté des ONGE, il existe un certain turn-over des professionnels qui peuvent être amenés à changer régulièrement d'ONGE, à évoluer en interne de leur structure ou bien à rejoindre d'autres types d'acteurs. Les fonctions de type « relation avec les bailleurs » peuvent exister de manière plus ou moins formalisée. Elle est généralement assurée par le directeur général dans les petites structures, ou peut faire l'objet d'un travail d'équipe dans les grandes ONGE, avec une personne en charge d'un petit nombre de – ou d'un unique – bailleurs / pays. « *L'idée de CI, c'est d'avoir un chargé de mission « national » qui s'occupe d'un pays. Et je pense que c'est une bonne idée. Par exemple, dans le fonctionnement du FFEM, il n'y a pas d'appel d'offre, donc il faut connaître les gens pour discuter et construire des projets avec eux* » (Entretiens ONGE, 2012). Pour l'ONGE, le développement de cette fonction est le fruit d'un arbitrage en termes de répartition de ses ressources humaines et financières. L'enquête menée auprès de plusieurs ONGE permet de dire que cette fonction existe surtout au sein d'ONGE qui présente une relative aisance financière. Leur investissement auprès de bailleurs bilatéraux est certes très important mais selon les praticiens il ne serait pas forcément prioritaire par rapport à d'autres investissements, compte tenu du faible retour à anticiper que cela soit d'un point de vue financier ou bien plus généralement en termes environnemental. C'est la raison pour laquelle les ONGE investissent souvent plus d'efforts vers des fondations de mécénat environnemental ou vers des institutions en charge de questions écologiques : leurs marges de proposition et de manœuvre y sont plus importantes qu'auprès des bailleurs de développement. Les fondations de mécénat environnemental sont en outre souvent les sources de financement les plus effectives. Au regard des éléments discutés ci-avant les ONGE pourraient donc avoir besoin de reconsidérer leur rôle et l'enjeu de leurs relations avec les bailleurs au regard des enjeux environnementaux concernés qui sont loin d'être négligeables compte tenu des impacts du développement sur l'environnement.

Ces quelques facteurs ainsi décrits, intéressons-nous plus particulièrement à leur résultat. Les relations de coopération environnementale développées semblent ainsi pouvoir permettre de favoriser le déploiement de solutions « win-win » mais l'analyse de leur contenu et des dynamiques aujourd'hui sous-jacentes à leur mise en œuvre pose également question lorsqu'elles deviennent source de compromis discutables sur le plan environnemental.

### **3.5.3 La nécessité d'optimiser les solutions gagnant-gagnant**

L'ensemble des acteurs s'accorde à dire qu'il existe des solutions « win-win », répondant simultanément à des objectifs de développement et d'environnement. Favoriser et optimiser ces schémas d'action apparaît clairement comme un chantier à approfondir. Il peut ainsi s'agir d'activités à mener en milieu fortement anthropisés où la réduction des pollutions profite en premier lieu aux habitants locaux en réduisant leur exposition à des substances souvent dangereuses pour la santé. Il peut également s'agir d'activités menées en zones plus rurales où un retour à une biodiversité « commune » peut avoir une forte contribution au bien-être des populations plus ou moins dépendantes des ressources naturelles :

« on peut faire plein de choses pour limiter les impacts et retrouver un environnement où l'homme vit mieux, avec une petite biodiversité. Par exemple, au Mali où tout la grande faune a été décimée, beaucoup de choses sont à faire sur le pâturage, pour replanter quelques bois, ce qui améliore considérablement le niveau de vie des paysans locaux » (Entretiens expert, 2012). D'autres exemples dans le domaine de la gestion des ressources naturelles sont évoqués tel que la restauration des mangroves et la régulation des pêches côtières qui ont tout intérêt à être menés de front, apportant des résultats autant pour les écosystèmes côtiers que pour les habitants locaux.

Cependant, l'intégration des enjeux de développement et l'évolution des approches de la conservation font débat au sein de la communauté de la conservation. Pour certains, les luttes contre la pauvreté et préservation de la biodiversité ne devrait pas être appréhendées comme des enjeux conjoints.

#### **3.5.4 Pauvreté et biodiversité : deux enjeux à différencier**

Certaines critiques des praticiens des ONGE visent en effet la volonté des bailleurs de soutenir des programmes de conservation seulement s'ils constituent un levier de développement direct pour les populations. Nous avons vu à ce propos, en chapitre 2, que c'était l'une des thématiques qui donnait lieu à des relations de coopération environnementale entre ONGE et bailleurs de fonds. Redford *et al.* (2008) ont mené une étude comparant les zones de plus forte pauvreté et les zones les plus intéressantes en matière de biodiversité. Ils montrent que la majeure partie des populations pauvres vit (et vivra de plus en plus compte tenu des études démographiques disponibles) aux abords des zones urbaines, tandis que celles vivant dans les zones de forte biodiversité ne représentent pas plus de 0,5 % des populations les plus pauvres (et 0,25 % de la population mondiale). Quel intérêt alors de chercher à coupler systématiquement conservation de la biodiversité et réduction de la pauvreté ? : « *Substantially retooling conservation organizations to deliver poverty alleviation goals would produce only marginal gains at the global scale and would severely compromise conservation missions* » (Redford *et al.*, 2008). Comme ils le soulignent, ce constat ne doit pas empêcher d'exploiter au mieux les potentielles synergies entre la conservation et les objectifs de réduction de la pauvreté mais il remet en question le fait de conditionner les programmes de conservation seulement à leur potentiel de contribution à la cause de la réduction de la pauvreté.

D'autres critiques soulignent enfin les effets pervers potentiels d'une recherche constante d'un compromis impossible.

### 3.5.5 Quand le compromis peut devenir source d'inefficacité

#### *La logique contractuelle du développement durable en discussion*

En adoptant une posture unanime de collaboration et d'adhésion au concept de développement durable, les ONGE se doivent d'adopter également les doctrines et les approches aujourd'hui soutenues par la communauté dite du développement durable. Or, comme divers auteurs ont pu l'expliquer, ces doctrines tendent notamment à limiter la prise de responsabilité directe sur les questions d'environnement. Elles impulseraient en réalité un double mouvement qui tend à gouverner d'abord par les instruments et à suivre une logique d'implémentation qui relèverait d'un libre jeu du marché ou des acteurs appuyé par une démarche contractuelle (Rodhain, 2007, Palpacuer *et al.*, 2010, Leroy et Lauriol, 2011) (cités par Leroy *et al.*, 2012). « *NGOs must now direct their programs in ways that correspond with the neoliberal development goals of government retrenchment and a focus on market mechanisms* » (Levine, 2002: 1052).

Corson retrace à ce propos la trajectoire de l'intégration de l'environnement dans la politique de développement américaine et la position des ONGE vis-à-vis de cette politique. « *Under concurrent administration reforms and congressional biodiversity mandates, USAID's environmental program was protected through three avenues: its contribution to economic growth, private sector partnerships through mechanisms like the GDA, and congressionally mandated biodiversity funds* » (Corson, 2010 : 591). « *These transformations have entailed intertwined responses to and the embracing of neoliberal ideology and reforms. [...] Similarly, while the environmental advocacy organizations' protest against the World Bank and Reagan administration policies reflected a movement against neoliberal expansion, the more recent conservation NGO-driven endeavor to protect biodiversity funding has invoked neoliberal rhetoric to attract bipartisan and corporate support. In contrast to their 1970s predecessors, NGOs today have built their arguments and legitimacy upon a neoliberal conception of governance.* » (Corson, 2010 : 595).

Face à ce constat, deux questions peuvent être posées :

*Ces approches sont-elles efficaces au regard des enjeux environnementaux ?*

Les membres des ONGE n'apportent pas de réponse sur ce point mais s'expriment souvent avec fatalisme ou avec résignation. Pour eux, puisqu'il ne semble pas possible de réorienter en profondeur la teneur du développement, de stopper les secteurs d'activité destructeurs des écosystèmes et de la biodiversité, alors autant tenter de monter dans le train et d'essayer d'améliorer son tracé.

*Ces approches sont-elles dominantes au point d'étouffer le reste des outils environnementaux ?*

Si l'efficacité de ces approches du développement durable n'a pas encore montré de résultats probants, il est important de s'interroger sur leur place : sont-elles dominantes ou agissent-elles en complémentarité d'autres leviers d'action ?

L'augmentation des relations entre ONGE et bailleurs de développement encourage en effet ces approches contractuelles qui se situent à la croisée des enjeux environnementaux et de développement. Cependant, les ONGE avec lesquels travaillent les bailleurs de développement sont des organisations dotées de moyens importants. Plusieurs interlocuteurs rencontrés nous ont rappelé qu'elles ont les capacités de poursuivre d'autres types d'activités soutenues par d'autres sources financières. Il apparaît relativement difficile de faire un bilan des activités effectivement mises en œuvre par les ONGE. Les praticiens ont toujours une vision partielle du système d'actions mis en œuvre et ne s'avancent donc pas sur des conclusions générales. Ceci reste en outre très peu documenté dans la littérature. De l'avis de membres d'ONGE et d'analystes, les ONGE ne délaissent pas leurs programmes « cœur de métier ». Ils soulignent l'existence de programmes de conservation bien construits et centrés sur des objectifs écologiques. D'autres praticiens estiment néanmoins que certaines ONGE (notamment américaines), très influencées par les « modes » et les doctrines dominantes prendraient des virages assez drastiques en se dédiant aux approches dites économiques de la biodiversité (capital naturel,

PSE, quotas, etc.). Face à ces transformations, des ONGE de taille plus modeste pourraient alors se renforcer et sembleraient venir occuper les niches « conservationnistes » délaissées par les grandes ONGE (Entretiens ONGE, bailleur, 2012). C'est donc le réseau d'ONGE dans son ensemble et sa diversité qu'il faudrait considérer pour approfondir cette analyse stratégique, dépasser certains préjugés et au final pouvoir déterminer les risques effectifs pour l'environnement.

Au-delà du paradigme du développement durable, l'influence réciproque de ces acteurs peut être appréhendée *via* une analyse des opportunités de négociation lors de la définition de projets mis en œuvre dans le cadre de la coopération environnementale.

Négociation et camouflage : un jeu ambivalent

Quelques études (Rosner, 2009) et analyses (Leroy, 2008 ; Elbers et Arts, 2009) se sont intéressées à ce propos aux relations de coopération entre ONG de développement et bailleurs de développement. Ils montrent que les ONG ont souvent tendance à camoufler leurs compétences pour adapter leurs positions aux attentes notamment procédurales des bailleurs, ce qui selon eux compromet l'efficacité des projets au final définis. Dans le montage des projets, les opérateurs (souvent ONG) font un arbitrage entre « *la bonne connaissance des méthodes et des savoir-faire dans la formulation des projets ; et la bonne connaissance du contexte du pays et des populations concernées. C'est souvent, encore, en faveur du premier critère que la balance penche, tant les agences de développement veulent être sûres d'avoir sur la table un document de projet correctement formulé répondant à leurs normes et procédures, et donc facilement finançable* » (Leroy, 2008 : 107). Les ONG auraient donc tendance à se plier aux exigences des bailleurs (Lister, 2000 ; Michael, 2004) et utiliser les doctrines que ces derniers soutiennent plutôt que de se baser sur la connaissance empiriques qu'elles sont capables de développer grâce à leur pratique du terrain (Edwards et Hulme, 1998 ; Hanafi, 2005).

Concernant plus spécifiquement les ONGE, de la même manière que décrit ci-dessus, il semblerait que les ONGE se plient avant tout aux attentes des bailleurs. Elles se prêtent ainsi au « jeu des mots clé » et rédigent le contenu de leurs activités en faisant référence aux approches défendues par le bailleur. Ces critères peuvent être d'ordre procédural. « L'innovation » et la « répliquabilité » sont à ce propos des maîtres mots dans le secteur du développement durable, et encore davantage dans l'organisation du monde par projet (Boltanski et Chiapello, 1999) tout comme dans le secteur de la gestion de l'environnement (Garnaud et Rochette, 2012). Ce sont des critères explicites de sélection des projets notamment chez les bailleurs bilatéraux français, le FFEM et l'AFD. Les mots clés peuvent également concerner les thématiques de fonds abordées dans les projets (e.g. « conservation et lutte contre la pauvreté » ; « gestion communautaire des ressources naturelles », etc.). « *On s'arrange pour rédiger les projets de manière à ce qu'ils correspondent aux champs d'intervention du bailleur, mais il n'y a pas de discussion avec eux sur le fond* » (Entretiens ONGE, 2012). « *On cherche à faire en sorte que nos stratégies tiennent compte des priorités de nos bailleurs principaux* » (Entretiens ONGE, 2012). En ce sens, les ONGE deviennent en quelque sorte des promoteurs et des diffuseurs, les bailleurs de développement participent quant à eux à un phénomène d'homogénéisation des discours, et à plus long terme des approches en les sélectionnant par le truchement des financements de projets ou d'études. « *Il faut bien comprendre que les bailleurs sont enfermés dans leur propre jargon : ils écrivent les termes de référence de ce qu'ils veulent financer et ensuite veulent retrouver ce qu'ils ont dit dans ce qu'ils financent...* » (Entretiens ONGE, 2012). Ceci est également implicite dans le témoignage suivant : « *Aujourd'hui, les projets sont fait de manière opportunistes. Un ONGE arrive avec un projet super ficelé, et cela tombe au moment où le bailleur programmait quelque chose dans le domaine.* » (Entretiens bailleur, 2012).

Ce constat laisse penser qu'il n'y aurait pas de négociation explicite de la dialectique environnement – développement. Il s'agirait plutôt d'une épreuve de force ou d'une « sélection naturelle » des propositions présentant un potentiel à satisfaire autant les deux problématiques que les procédures revendiquées par les bailleurs. La suite des procédures de montage de projet ne présenterait pas davantage de moment de discussion autour du rapport dialectique environnement – développement et ce même si dans certains cas, le contenu semble un peu plus négocié entre les deux parties : « *Notre approche traditionnelle, c'est beaucoup de terrain. C'était un peu difficile de nous mettre d'accord avec le bailleur sur nos interventions. Car eux voulaient un programme d'appui politique et pas d'actions de*

terrain. A la fin, on a trouvé un équilibre, pour faire quelques actions de terrains, mais l'accent était surtout à l'appui au gouvernement » (Entretiens ONGE, 2012). « Après, il peut y avoir des réflexions plus abouties autour du projet avec les ONGE ». La balance semble pencher relativement systématiquement vers le bailleur.

Ce constat appelle plusieurs réflexions quant à l'efficacité environnementale potentielle de ces relations de coopération.

Pour certaines ONGE, il n'y aurait rien d'exceptionnel à orienter et à formuler son programme d'actions en fonction des préférences de leurs financeurs. Elles soulignent alors que d'autres projets plus axés sur la conservation sont soutenus par d'autres sources financières.

D'autres déplorent la lourdeur des procédures de montage et de gestion de projet. Les bailleurs de développement ne contredisent pas le ressenti des ONGE à ce propos. Pour eux, le financement de projet, que ce soit au bénéfice d'un prêt ou d'une subvention, donne lieu à des procédures qui fondent la qualité du service du bailleur. Les bailleurs mettent également en avant le renforcement de capacité des ONG recherché à travers ces partenariats : « Nos comptables ont investi beaucoup dans le renforcement de capacité des comptables des ONG. Je pense qu'une équipe qui a travaillé sur un projet avec nous a ensuite les capacités pour travailler avec la BM. Je dirais que ceux qui ont travaillé avec nous acquièrent « un diplôme de bonne gestion de projet » (Entretiens bailleur, 2012). Mais les capacités et les coûts élevés de gestion de projet apparaissent comme un frein aux coopérations avec les ONGE. La capacité gestionnaire des ONGE et leur capacité à lever de fonds complémentaires sont donc des facteurs non négligeables à prendre en compte pour comprendre la mise en œuvre de projets avec les bailleurs bilatéraux. Seules les grandes ONGE sont de fait contractées par les bailleurs.

Par ailleurs, on peut penser que cette dynamique conduit à la promotion active de solutions « win-win », dynamique que nous avons soulignée devoir être optimisée. Mais nous avons vu que le spectre d'actions était alors réduit et que nombre d'enjeux environnementaux risquaient de ne pas être pris en compte. Sans compter que cette dynamique peut au final conduire à des projets n'ayant aucun impact positif sur l'environnement voir même des impacts négatifs. Il ne s'agirait alors plus de projets « win-win » mais de projets « win-loose » voire même « loose-loose » quand même les objectifs de développement ne peuvent être tenus.

Autre point abordé, pour certains, l'influence décrite ci-dessus ne serait pas aussi unilatérale que ne le laisse présager les témoignages rapportés. Par la coopération, les bailleurs se retrouveraient également pris dans le jeu et eux même seraient amenés à modifier leurs pratiques et leur vision : « I see the relationship between ENGO and donors as a dance. But not a formal dance. Each part is responding to the other but also do what they want to do. I think donors changed as much than NGOs. So you have the NGO trying to follow the donors, but then you find out the donors trying to follow the NGOs. And they are both following political and social trends. So there is no single cause. Everybody change the same way » (Entretiens expert, 2012). Ou bien encore : « Les bailleurs changent autant que les ONG. Les ONG essaient de suivre les donneurs, et les donneurs essaient de suivre les ONG. Les deux tentent de suivre les tendances politiques et sociales » (Entretiens expert, 2012). Il y aurait donc en quelque sorte un ajustement mutuel des acteurs et des approches promues par ces acteurs et ce, en relation avec les doctrines dominantes impulsées au niveau international. Si cet ajustement semble louable et potentiellement pertinent pour traiter la dialectique environnement - développement, elle pose néanmoins question. On se retrouve en effet assez loin du cycle de progrès pourtant souvent évoqué en théorie où tout l'enjeu consisterait à mettre en œuvre des projets puis à les évaluer, et en fonction des résultats effectivement analysés, de définir de nouveaux projets. Les praticiens concèdent à ce propos que mener des évaluations de projets de qualité et intégrer leurs analyses aux projets et programmes futurs reste un enjeu rarement accompli. Bien que dans la réalité, les deux logiques co-existent, il semble donc que l'ajustement des acteurs conduise plus spontanément à l'adoption de nouvelles doctrines certes porteuses d'espoirs mais pour autant aux impacts environnementaux peu renseignés. L'exemple de l'adoption des approches de conservation communautaire par les ONGE illustre cette idée exprimée de façon récurrente au cours de l'enquête : « You can sale the community conservation to an aid donor in a way you cannot sale strict protection. And so, the idea of Community-based conservation

*is not only seen in to be merely right, the issue is seen to be practically necessary, also economically effective in terms of finding funds for conservation.*” (Entretiens expert, 2012).

Dans le même esprit, l'intérêt de « l'innovation » et de la « répliquabilité » est rarement argumenté par les praticiens du développement. L'hypothèse sous-jacente serait le constat d'un échec des approches mises en œuvre jusqu'à présent et le soutien à la recherche de solutions nouvelles et efficaces. L'innovation, ou le projet pilote, a en outre un pouvoir attractif sur les différentes parties prenantes (Billé, 2010), avec un engagement plus consensuel des acteurs concernés, que des actions de grande ampleur prenant en charge les mêmes problèmes (Saunders, 2003 cité par Billé, 2010). En effet, des acteurs rétifs au changement acceptent plus facilement un projet innovant ou une expérience pilote dans la mesure où cela ne remet pas en cause leur contrôle du processus à l'échelle plus large (Saunders, 2003). Le critère d'innovation est cependant jugé contre-productif par de nombreux membres d'ONGE. « *Tous les bailleurs se trouvent innovants de faire de l'innovation ! Personnellement, si je dispose d'une somme d'argent, je mets tout dans les solutions connues et qui marchent !* » (Entretiens ONGE, 2012). « *Maintenant, je milite pour la non-innovation. C'est une erreur. Cela pousse les gens à faire du mauvais travail. Il y a quand même quelques récurrences dans les problématiques, alors autant s'appuyer sur ce qu'on connaît bien. Ça vaudrait le coup de faire comprendre aux bailleurs que c'est une notion perverse* » (Entretiens ONGE, 2012).

Finalement, si une innovation n'est jamais soutenue sur le long terme et jamais reproduite, ce n'est plus une innovation. Elle comporte les mêmes défauts que les expériences pilotes analysées par R. Billé (2010) et les mêmes conclusions peuvent en être tirées : « dans le cas général, une expérience pilote ne débouchera pas « naturellement » sur sa généralisation. L'effet « tache d'huile », s'il est vraiment désiré, doit se construire précisément, stratégiquement, au moins autant – mais sans doute beaucoup plus – que l'expérience « source » du changement » (Billé, 2010).

Aussi, le critère d'innovation apparaît comme arbitraire par rapport à des situations d'action dont rien ne permet de dire que des solutions nouvelles sont à rechercher, au contraire d'une pérennisation des actions précédemment développées.

Le jeu ambivalent de négociation qui caractérise nécessairement toute coopération environnementale est déterminant. Il est important de souligner qu'il semble pouvoir donner lieu à des jeux de camouflage qui ne seraient pas nécessairement pertinents ni d'un point de vue environnemental ni même du point de vue du développement. A ce propos, certains bailleurs expriment la nécessité de laisser plus de marges de manœuvre aux ONGE : « *On ne peut pas être prescripteur. Il faut laisser les organisations faire. D'ailleurs, ça ne marcherait pas. Ce que je raconte là, c'est qu'il y a eu des projets, où on a tout dicté et cela plante complètement. Mais on est là pour partager nos évaluations et tirer les leçons de ce qui s'est passé* » (Entretiens bailleur, 2012). S'il apparaît évident de continuer à développer des relations de coopération entre ONGE et bailleurs, il semble en parallèle important de chercher également à développer des analyses plus approfondies à ce sujet afin de caractériser plus finement les influences réciproques et leurs résultats environnementaux sur le terrain.

Cette discussion nous amène à nous intéresser au centrage utile voire même nécessaire des objectifs de coopération sur l'environnement.

De l'utilité d'avoir des objectifs centrés sur l'environnement

Face au constat de la dégradation préoccupante de la biodiversité, de nombreux praticiens de la conservation ne se contentent en effet pas des approches sous-jacentes au développement durable, des doctrines dominantes et de l'hypothèse « win-win » qui peut leur être associée. Ces praticiens appellent à un certain principe de réalisme. « *Le postulat développement + conservation = gagnant-gagnant est aussi stupide que commission électorale + urnes = démocratie* » (Entretiens ONGE, 2012).

Ils regrettent le fait que dans un contexte d'intégration des objectifs et des doctrines du développement, les objectifs programmatiques se retrouvent souvent formulés prioritairement au regard d'enjeux de développement et de participation des populations locales (Leroy, 2008). Pour eux, le maintien de la biodiversité ne doit pas consister à restaurer des zones fortement dégradées. Il doit avant tout passer

par le maintien d'espaces et d'écosystèmes fonctionnels. « *On se bat pour garder 20 % des forêts tropicales, et c'est un combat de tous les jours, qui ne peut s'autoriser aucun relâchement* » (Entretiens ONGE, 2012). Ces praticiens soulignent que le maintien des écosystèmes ne peut se faire qu'au prix de choix clairement orientés vers des objectifs de protection qui impliquent par essence même la restriction de certains usages. Il est en ce sens nécessaire pour eux d'assumer les contradictions intrinsèques entre développement et environnement et de négocier des solutions : « *Pour que ça marche, il faut des gens qui ont des vrais objectifs, qui visent une zone avec de vraies exigences en termes de biodiversité, la restriction des activités humaines autorisées, et une prise en compte des besoins de développement des populations. Tout cela doit être négocié en permanence. Ce n'est pas du tout romantique, c'est un bras de fer permanent avec les communautés, les conversationnistes et les développeurs. Mais c'est un jeu qu'il faut jouer, et en connaissance de cause* » (Entretiens ONGE, 2012). Cette posture serait selon eux plus prometteuse que la discrimination immédiate et spontanée des actions affichant des objectifs de conservation forts.

Les programmes des ONGE risquent sinon de perdre tout centrage écologique. Il s'opère un glissement: « *Il y a 2-3 ans, on a commencé à voir les ONGE dire « ce qui est vraiment important, c'est le changement climatique, l'eau, les services écosystémiques, l'économie verte et le capital naturel. Moi je n'étais pas opposé à cela. Au contraire, j'étais favorable à cela dans la mesure où on gardait notre ancrage sur la biodiversité c'est-à-dire si on garde les approches espèces, aires protégées et gestion des écosystèmes. Mais au lieu de ça, il y a eu un glissement. On part des services écosystémiques, mais on ne s'occupe plus des écosystèmes en eux-mêmes* » (Entretiens ONGE, 2012). Nombre de praticiens sont préoccupés par ce risque de glissement d'une mission à but écologique à une mission floue qui n'engendrerait par conséquent aucun résultat environnemental probant. Pour eux cela pourrait notamment conduire les ONGE à se désengager des zones à fort intérêt de biodiversité. L'exemple de CI a été à ce propos souvent cité. A sa création à la fin des années 1980, CI déterminait en effet ses zones prioritaires d'intervention, connues sous le nom de hotspots, sur la base d'indicateurs écologiques (le taux d'endémisme notamment) puis elle a repensé sa mission en fonction des services que les écosystèmes fournissent à l'homme ce qui modifie potentiellement ses géographies d'intervention : « *Par exemple, au Rwanda, il y a 2 aires protégées et pas la place d'en créer plus. Le gouvernement les gère assez bien. Donc quel va être l'apport de CI avec la fondation Gates dans ce pays ? Je ne vois pas. On ne va pas accroître les aires protégées, et le reste, c'est agricole. Au mieux, on va apporter une compétence pour mesurer et voir le maintien d'espèces sur les zones agricoles. Le Mali, pareil, il ne reste plus rien à protéger. Donc CI va se mettre à intervenir en Afrique sur des zones marginales pour la biodiversité et à se désengager de zones importantes pour la biodiversité. Ils vont devenir des suiveurs et plus des initiateurs* » (Entretiens ONGE, 2012).

Enfin, si les projets développés par les ONGE peuvent contribuer au bien-être des populations et au développement de certains territoires, ils devront néanmoins répondre sur le plan écologique, les ONGE étant légitimes et attendues pour leur mission de protection de la nature et de l'environnement. La dilution des objectifs de différente nature est, selon les praticiens, néfaste à la bonne construction et conduite des projets. La biodiversité pourrait rapidement devenir un objectif de type « passager clandestin ». Ce dernier certes parvient à monter dans le bateau mais il ne sait jamais à quel quai il accostera (Laurans *et al.*, 2012). La clarté des objectifs écologiques a d'ailleurs été analysée comme un des facteurs déterminants de l'efficacité des stratégies des ONGE (Guillet, 2011).

Le risque d'une perte de niche et de compétences

Renoncer à une mission centrée sur des objectifs écologiques et adopter des objectifs « intégrés » de protection de l'environnement pour le développement, tend par ailleurs à conduire les ONGE à abandonner leur mission fondatrice et par là même risque de leur faire perdre leur légitimité. Les ONGE s'engageant activement dans l'intégration des objectifs et des doctrines du développement (champ de la réduction de la pauvreté, mais aussi les approches économiques) se retrouvent alors scrutées notamment par d'autres conservationnistes convaincus de l'importance de garder un axe sectoriel environnemental très lisible. « *Certaines gardent leur point d'ancrage où elles sont légitimes, d'autres ont déjà fait preuve d'une certaine dérive* » (Entretiens ONGE, 2012). Or les ONG de développement, qui sont en outre très puissantes, se sont déjà positionnées sur les thématiques de l'environnement dans les problématiques de développement, d'adaptation au changement climatique et d'accès à la

ressource en eau. « Des ONG comme CARE, World Vision, Oxfam avec 6000 employés à travers le monde sont plus à même d'intégrer la compétence de l'environnement pour les besoins du développement que le contraire. C'est 135 M USD par an. Je pense que Oxfam France c'est déjà 0,5 milliards, avec des gens bien établis sur le secteur » (Entretiens ONGE, 2012).

Selon ces praticiens, les ONGE ne pourraient pas résister à une concurrence puissante et établie dans ce domaine. Une intégration forte, voire une reformulation de la mission des ONGE implique en effet des changements organisationnels et le besoin de nouvelles ressources (Guillet, 2011) qui pourraient se substituer à l'expertise environnemental dans un contexte de financement restreint.

Les praticiens témoignent à ce propos du flux de personnel au sein des ONGE, où des profils spécialisés dans les questions de développement, de gestion des ressources agricoles, d'économie du capital naturel, etc. viennent remplacer des biologistes de la conservation (Entretiens ONGE, 2012). Certains départs sont d'ailleurs volontaires, quand les « conservationnistes » ne se reconnaissent plus dans les missions de leur organisation (Entretiens ONGE, 2012).

Pour terminer cette discussion sur l'efficacité environnementale des relations de coopération et de prestation de service, il apparaît nécessaire de s'intéresser plus spécifiquement au fonctionnement dit par projet relativement central quant à ces catégories relationnelles.

### **3.5.6 Les conséquences de du fonctionnement par « projet » sur l'efficacité environnementale**

Garnaud et Rochette (2012) ont réalisé à ce propos une étude sur la configuration développementiste (Olivier de Sardan, 1995) qui est depuis longtemps organisée via la modalité du « projet ».

*« Au sein des pays industrialisés, il est [...] estimé que le projet a émergé dans les pratiques publiques à partir de la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Cette émergence est assimilée à une modification progressive de la gestion publique traditionnelle, sous l'influence de la « nouvelle gestion publique » et de l'adoption par le secteur public de méthodes de management inspirées du secteur privé (Sjöblom, Godenhjelm, 2009). [...] « Idéaltype » et « forme paradigmatique » de l'opération de développement (Bako-Arifari, Le Meur, 2001), le projet apparaît comme le mode d'intervention principal de la configuration développementiste depuis ses débuts » (Garnaud et Rochette, 2012 : 171).*

Comme l'expliquent les auteurs, les limites de cette approche ont été soulevées, autant dans la littérature (e.g. Lecomte, 1986 ; Bierschenk, 1991 ; Olivier de Sardan, 1995 ; Billé, 2010 ; Guillet, 2011) que par les praticiens eux-mêmes qui vivent en première ligne ces limites. Les limites des projets identifiées sont leur incapacité à s'ancrer dans le système réel, la fragmentation de l'action publique, l'épuisement de la participation des acteurs sectoriels malgré un affichage fort sur des objectifs de participation et d'intégration. La pérennité est également un problème majeur inhérent à la modalité du projet.

Dans le domaine du développement, Van der Heijden (1987) proposait déjà une analyse au cours de laquelle il montrait que le rétablissement de conditions de stabilité et de prévisibilité des financements des bailleurs sur le long terme, et de flexibilité sur le court terme permettrait de favoriser l'efficacité des ONG (qui devraient néanmoins rendre des comptes). Des recherches sont actuellement développées pour comprendre comment les ONG de développement essaient de se défaire de cet étau, et plus largement pour décrypter les phénomènes stratégiques et organisationnels croisés de ces deux types d'acteurs du développement (Elbers et Arts, 2011). Elbers et Arts montrent que ces ONG recourent à toute une série de stratégies pour faire face aux conditions défavorables des bailleurs de fonds et qu'elles ne sont pas impuissantes dans leurs rapports avec ceux-ci. Ces stratégies visant à augmenter les marges de manœuvres vis-à-vis des bailleurs peuvent cependant parfois venir concurrencer l'énergie dépensée à une mise en œuvre efficace des actions financées.

Des efforts ont été fournis pour sortir de la modalité du projet, *via* par exemple une promotion forte de l'approche programme, mais aucune alternative ne parvient à se défaire de cette échelle d'action, et toutes s'appuient en réalité sur le concept de « projet ». En étudiant une zone d'intervention située dans le nord du Maroc (la lagune de Nador où se développait un complexe touristique), Garnaud et Rochette (2012) démontrent que la mutation de la configuration développementiste et le dépassement de la modalité du projet reste des enjeux à relever.

Ces problèmes se posent de manière particulièrement saillante dans le domaine de l'environnement où aucune action n'a de sens en dehors d'une visée de long terme. C'est sur cet enjeu que les acteurs interviewés dans le cadre de cette étude se focalisent dès lors que l'on aborde la question de l'efficacité des activités menées dans le cadre d'un partenariat ONGE – bailleurs de développement. Les problèmes posés par l'absence de pérennité sont à ce propos bien identifiés par les acteurs :

Les cycles de projet (3-4 ans) sont décrits comme trop courts pour espérer produire des résultats. « *On sait financer 4 ans un projet, et pas plus. On trouve de grosses sommes, 4 millions, mais pour un temps court* » (Entretiens bailleur, 2012). Les organisations qui agissent sur le terrain auraient au contraire besoin de l'inverse : de petites sommes distillées sur du long terme (Guillet, 2011).

L'absence de diagnostic préalable et la succession des bailleurs et des opérateurs de terrain sans capitalisation sur les acquis précédents. « *Je pense que la quasi-totalité de nos projets sont fait sans diagnostic approfondi préalable. On essaie de structurer le mieux possible les choses en amont, mais on n'y est pas encore et c'est un travail qui va prendre du temps* ».

La fragmentation de l'action publique et son détachement des institutions de référence. « *Les ministères profitent du fait que les ONG sont là et qu'elles assurent l'apport de financements, d'un projet à l'autre* ». L'impossibilité de travailler sur des aspects de gouvernance et de prise en charge des problématiques environnementales au niveau des institutions publiques, pourtant identifiée comme un chantier à mener. « *The problem is when the funding stopped. If you are trying to get policy change, you are going to need longer funding. I am not complaining, that is just true* ».

Les contraintes empêchant la sortie de la modalité du projet sont tout aussi bien mises en avant :

Les cycles propres des bailleurs et la temporalité de leur propre dotation. « *Oui, on essaie de pallier ces problèmes. Mais on est sur des cycles de 4 ans, donc on ne peut pas s'engager plus que 4 ans* ». « *Il faut passer du projet au programme. Il faut qu'on puisse soutenir des institutions. Mais que peut-on promettre de donner sur 10 ans ? On atteint les limites du donateur extérieur* ».

La prise en compte du problème potentiel d'« abonnement » qui fait référence à l'idée que la poursuite d'un financement auprès d'un même bénéficiaire serait une cause de perte d'efficacité, celui-ci tenant pour acquis l'acquisition de fonds. « *On s'est rendu compte que le projet était encore jeune et qu'il fallait les accompagner si on ne voulait pas tout perdre. Mais chez nous, ça ne se fait pas : c'est de « l'abonnement »* ». Ce principe n'est cependant pas partagé par tous les bailleurs de développement, comme par exemple le bailleur bilatéral allemand qui peut fonctionner sur des cycles de 15 ans. Il serait intéressant d'étudier les évaluations de ces projets de long terme et le caractère objectif ou non des impacts de ce phénomène dit « d'abonnement » des ONGE.

Au-delà de ces aspects, dans le cas des ONG de développement, Barnaud et Rochette (2012) ajoutent que pour des raisons similaires ou distinctes, aucun des acteurs concerné n'a réellement intérêt à ce que le système ne change. Ce serait probablement selon eux la contrainte la plus importante : « le changement, même partiel, des règles du jeu est une tâche d'autant plus difficile que ces règles semblent aujourd'hui convenir aux acteurs qui occupent le devant de la scène du développement » (Lecomte (1986 : 63) cité par Barnaud et Rochette, 2012 : 186).

Quelques voies d'amélioration ont été abordées. Elles portent essentiellement sur les deux aspects suivants :

L'adaptation nécessaire de la modalité d'action au pays et au site d'intervention, plutôt qu'une configuration arbitraire modelée selon les procédures internes des bailleurs de développement. Mais ceci revient à refonder totalement les approches des interventions en fonction d'un diagnostic de la

situation de gestion visée). Ce qui est loin d'être aisé comme souligné par plusieurs auteurs (Easterly, 2002 ; Gibson *et al.*, 2005 ; Nelson, 2009) : « *The priorities of aid agencies are largely determined by their own systems of rewards and accountability, and changing such organizational norms and patterns is itself a governance challenge* » (Nelson, 2009 : 1107).

La réflexion sur des systèmes de financements relais ou durables. D'un côté, les bailleurs de développement s'en remettent aux ONGE qui ont plusieurs guichets de financement, et qui devraient avoir les moyens de pérenniser les actions : « *Toute la réflexion menée en ce moment, c'est comment on articule les différentes sources et mécanismes de financement pour la conservation. Et je pense que le mécanisme projet est très efficace dans les phases de construction, où il y a besoin d'investissement très lourd. Mais pour la suite c'est un défi et personne n'a trouvé la solution miracle. La question est la même pour les ONGE. Et c'est intéressant pour nous de travailler à long terme avec des ONGE dont on sait qu'elles auront la capacité à trouver la suite, et à pérenniser les actions* ». De leur côté, les ONGE cherchent à dépasser ces conditions d'action précaires, et engagent les bailleurs de développement dans leur réflexion sur les financements durables pour la conservation : « *La logique des bailleurs est : on ouvre les robinets, on referme, et tant que l'évaluation n'est pas terminée, on ne fait rien. D'où la motivation des ONGE de travailler sur des mécanismes de financement plus durables que les bailleurs. Parce que le stop and go peut être vraiment inefficace pour l'action* ». Il s'agit ici des autres types de partenariat que nous avons décrit dans notre typologie sur la coopération mais qui restent aujourd'hui encore timides. « *The challenge for conservationists is to learn from broader experiences with development financing, global philanthropy, and the politics of institutional reform and to incorporate innovative models and experiments into the pursuit of conservation goals. As a starting point, conservationists need to develop a deeper understanding of the advantages and disadvantages of different types of funding sources and the constraints of conventional aid flows* » (Nelson, 2009 : 1107). A ce propos, il faut bien souligner que toute solution trouvée pour pérenniser les interventions de conservation ne résout pour autant qu'une partie du problème si cela reste en dehors d'un ancrage plus sérieux au sein du système de gouvernance local. Or le détachement des interventions du système réel est un facteur majeur de réduction de l'efficacité des interventions (Levine, 2002 ; Barnaud et Rochette, 2012).

Le projet constitue un des supports principaux des relations de coopération environnementale et de prestation de service décrites dans notre typologie. On voit que cette modalité d'action, si elle permet d'agir, pose néanmoins question et demande à être remise en cause régulièrement au regard des résultats environnementaux effectivement obtenus tant à l'échelle du projet lui-même que plus globalement en considérant le système dans lequel il s'inscrit. C'est sans doute seulement alors qu'il sera possible de parler de développement durable.

## Conclusion du chapitre 3

L'analyse proposée dans ce chapitre montre que l'action environnementale des bailleurs reste encore trop faible au regard des enjeux environnementaux constatés et que le développement en tant que secteur d'activité prédomine sur celui de la conservation, participant ainsi notamment à la diffusion d'idées préconçues sur le rôle et les pratiques de conservation. Dans ce contexte, l'analyse des relations de coopération montre que les ONGE sont plus ou moins directement appelées à intégrer davantage le développement dans leur mission. Cette dynamique apparaît pertinente à divers égards et notamment car elle peut conduire à mieux promouvoir des solutions de type « *win-win* ». Il apparaît néanmoins que la recherche trop systématique de compromis peut également devenir contre-productive. Les ONGE ont en ce sens fortement intérêt à conserver leur rôle très spécifique d'acteur d'environnement à part entière, et donc un certain rôle critique vis-à-vis des activités mise en œuvre en défaveur de l'environnement qui s'avère aujourd'hui peut être trop négligé et ce, afin d'assurer l'obtention de résultats environnementaux mais également afin de conserver leur légitimité et leur avantages concurrentiels.

## Conclusion

Cette étude vient alimenter les travaux portant sur la gouvernance environnementale. Elle s'est plus spécifiquement intéressée à deux de ses acteurs : les grandes ONG de conservation de la biodiversité ou d'environnement (ONGE) et les bailleurs de fonds de l'aide publique au développement. Si ces acteurs avaient initialement des missions relativement indépendantes et même contrastées, ils prônent aujourd'hui des discours très convergents en soutenant tous deux de manière officielle tant la nécessité de conserver la biodiversité que de promouvoir le développement des pays pauvres.

Qu'est ce qui sous tend cette convergence apparente ? Et qu'en attendre d'un point de vue environnemental ? Ce sont les deux questions sous-jacentes à cette étude qui vient plus précisément questionner l'efficacité environnementale des relations existant entre ONGE et bailleurs de fonds dans un contexte où la dégradation de la biodiversité peine sérieusement à être prise en charge.

La première partie de cette étude nous a d'abord conduit à nous intéresser aux bailleurs puis aux ONGE afin d'explicitier de manière approfondie la convergence de leurs mandats. Selon des angles quelque peu différents, il est ainsi apparu que ces deux acteurs abordent aujourd'hui les relations entre environnement et développement suivant deux axes principaux: la volonté d'une part de réduire les impacts environnementaux du développement et celle d'autre part, de promouvoir des activités de conservation et de gestion durable de la biodiversité. Nous avons pu différencier différents facteurs sous-tendant cette convergence. Certains de ces facteurs sont communs aux deux types d'acteurs : il s'agit principalement de la montée en puissance de la gouvernance du développement durable qui constitue aujourd'hui le cadre d'action de référence tant pour les ONGE que pour les bailleurs. D'autres facteurs d'intégration des enjeux environnement – développement apparaissent en revanche plus spécifiques et liés au statut de chacun des acteurs tels que la pression de la société civile, les enseignements scientifiques et l'analyse du risque pour les bailleurs ou bien encore le besoin de financements pour les ONGE.

Ce constat de convergence des mandats bien établi, nous avons alors cherché en deuxième partie à clarifier le type et la diversité des relations existant entre les ONGE et les bailleurs de développement, relations qui peuvent être présentées à la fois comme une cause et une conséquence du rapprochement entre les problématiques environnementales et celles de développement abordés en première partie.

De manière générale, les relations entre les ONGE et les bailleurs de développement ont augmenté au cours de la dernière décennie. L'analyse menée a mis en évidence le fait que ces relations sont relativement subtiles et contrastées comparées à l'adoption relativement homogénéisée d'objectifs de développement durable. En nous appuyant sur divers travaux de classification déjà existant et afin de pouvoir mener une analyse approfondie de leur efficacité environnementale, nous avons alors proposé une typologie stratégique de ces relations qui peuvent être positionnées le long d'un gradient d'opposition - intégration des enjeux d'environnement et de développement. Quatre postures relationnelles des ONGE ont ainsi été proposées, regroupées sous deux blocs :

1. D'un côté, la relation entre ONGE et bailleur de développement apparaît sous-tendue par une hypothèse d'incompatibilité entre le développement tel qu'il est actuellement mené et les enjeux environnementaux. Il s'agit ici d'aborder les antagonismes entre environnement et développement. L'enjeu est alors de modifier le développement afin de réduire ses impacts négatifs sur l'environnement. Deux catégories ont été proposées à ce propos :
  - *le plaidoyer externe* : largement documentées pour les ONG en général, ces relations, principalement fondées sur des campagnes de dénonciation et d'alerte médiatique, restent néanmoins relativement rares au sein de la sphère des ONGE, les ONGE se focalisant plus spécifiquement sur les bailleurs multilatéraux ;

- *la collaboration critique* : ce type de relations a été largement mentionné par les membres des ONGE. Il semble par ailleurs attendu de manière plus affirmée chez certains bailleurs. Les ONGE comme les bailleurs estiment en effet qu'il est nécessaire de dépasser la seule campagne médiatique pour parvenir à impulser une critique constructive auprès des bailleurs. Malgré ce relatif consensus, la collaboration critique reste néanmoins peu développée en pratique hormis quelques évolutions actuelles qui peinent à se mettre en place.
2. De l'autre côté, la relation entre ONGE et bailleur de développement peut être régie par l'idée d'une convergence possible, une certaine synergie entre les enjeux d'environnement et de développement. Les deux catégories suivantes peuvent alors être proposées :
- *la coopération environnementale* : il existe des relations de coopération entre ONGE et bailleurs de fonds dans le domaine environnemental. Ces relations concernent principalement des grandes ONGE internationales et sont relativement récentes. Elles prennent diverses formes plus ou moins contractualisées et sont caractérisées par la volonté d'une co-construction des réflexions et des actions qui peuvent s'en suivre ;
  - *la prestation de services* : en bout de chaîne, les ONGE peuvent également jouer le rôle de prestataire de service pour le compte du bailleur de fonds. Les relations avec le bailleur peuvent alors d'établir soit de manière directe : les ONGE répondent à un appel d'offre construit et défini par le bailleur. Il peut s'agir d'appel à projet ou d'appel à étude. Mais le plus souvent, ces relations s'établissent plus indirectement par un maître d'œuvre qui centralise alors les échanges avec le bailleur et fait, lui, appel aux ONGE pour l'exécution de projets ou d'études ponctuelles. L'environnement ne fait néanmoins pas partie des secteurs d'envergure des bailleurs. Les ONGE apparaissent donc relativement peu sollicités à ce propos que cela soit de manière directe ou indirecte.

Ayant ainsi acquis une vision claire et structurée des relations pouvant exister entre les ONGE et les bailleurs bilatéraux, nous avons pu discuter en troisième partie de leur efficacité environnementale.

L'étude a alors montré que l'action environnementale des bailleurs reste encore trop faible au regard des enjeux environnementaux constatés et que le développement en tant que secteur d'activité prédomine sur celui de la conservation, participant ainsi notamment à la diffusion d'idées préconçues sur le rôle et les pratiques de conservation. Dans ce contexte, l'analyse des relations de coopération a montré que les ONGE sont plus ou moins directement appelées à intégrer plus de développement dans leur mission. Cette dynamique apparaît pertinente à divers égards et notamment car elle peut conduire à mieux promouvoir des solutions de type « win-win » qui soient à la fois favorables au développement et à l'environnement. Il apparaît néanmoins que la recherche trop systématique de compromis peut également devenir contre-productive. Il ressort que les actions de coopération développées entre les ONGE et les bailleurs de développement se placent dans une approche intégrée du développement durable, ayant tendance à minimiser le rapport dialectique entre les enjeux d'environnement et de développement. Les ONGE ont en ce sens fortement intérêt à conserver leur rôle très spécifique d'acteur d'environnement à part entière, et donc un certain rôle critique vis-à-vis des activités mise en œuvre en défaveur de l'environnement qui s'avère aujourd'hui peut être trop négligée et ce, afin d'assurer l'obtention de résultats environnementaux mais également afin de conserver leur légitimité et leur avantages concurrentiels.

Cette étude vient en cela combler un manque assez surprenant de connaissances disponibles aujourd'hui sur ces sujets. Mieux comprendre les partenariats, décortiquer les jeux d'acteurs et leur résultat environnemental nous paraît pourtant fondamental pour promouvoir des solutions durables aux enjeux tant de conservation de la biodiversité que de développement. Des travaux plus approfondies à ce sujet seraient donc plus que bienvenus afin d'élargir la réflexion ici menée et d'approfondir plusieurs des pistes ouvertes tel que le rôle des relations formelles et informelles, le rôle et les limites de l'innovation, la dynamique de camouflage des ONGE et son impact, la manière dont la collaboration critique peut se développer, etc.

## Abréviations et sigles principaux

<b>AEI</b>	Acteur d'environnement interne
<b>AFD</b>	Agence Française de Développement
<b>APD</b>	Aide publique au développement
<b>BIAD</b>	Banque inter-américaine de développement
<b>BM</b>	Banque mondiale
<b>CAES</b>	Cellule d'appui environnemental et social, AFD
<b>CI</b>	<i>Conservation International</i>
<b>DAES</b>	Division d'Appui environnemental et social, AFD
<b>DFID</b>	<i>Department for International Development</i>
<b>GEF/FEM</b>	<i>Global Environmental Facility</i> / Fonds global pour l'environnement
<b>KfW</b>	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau- Entwicklungsbank</i> , banque publique allemande de développement
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économiques
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>ONGE</b>	Organisation non gouvernementale d'environnement
<b>PNUE</b>	Programme des Nations unies pour l'Environnement
<b>UICN</b>	Union internationale pour la conservation de la nature
<b>USAID</b>	<i>United States Agency for International Development</i>
<b>WWF</b>	<i>World Wide Fund for Nature</i> - Fonds mondial pour la nature
<b>WCS</b>	<i>Wildlife conservation society</i>

## Bibliographie

Adams, W.M. (2004), "Against Extinction: The Story of Conservation", Earthscan, London, UK.

Adams, W. (Eds) (2008), *Green development. Environment and Sustainability in a Developing World*, Routledge, 3rd Edition, 480 p.

Amis de la Terre (2011), *Déforestation durable : l'Agence Française de Développement et l'exploitation des forêts africaines*, dépliant de sensibilisation.

Arts, B. (1998), *The Political Influence of Global NGOs: Case Studies on the Climate and Biodiversity Conventions*, International Books, 350 p.

AFD (Agence Française de Développement) (2012), *Projets à l'initiative des organisations non gouvernementales. Le cofinancement des projets et programmes de « TERRAIN », Interventions dans les pays*, 182 p.

AFD (Agence Française de Développement) (2010), Document de référence, 119 p.

Andriamahefazafy, F. et P. Meral (2004), « La mise en œuvre des plans nationaux d'action environnementale : un renouveau des pratiques des bailleurs de fonds ? », *Mondes en développement*, 3 (127), pp. 29-44.

BBOP (2007), Document de présentation, Forest Trends, Wildlife Society for Conservation.

Bebbington, A. (2005), "Donor-NGO Relations and Representations of Livelihood in Nongovernmental aid Ahains", *World Development*, 33 (6), pp. 937-950.

Beigbeder, Y. (1992), *Le rôle international des organisations non gouvernementales*, Bruxelles, Bruylant, Paris, LGDJ, 195 p.

Benson, C. (2012), "Conservation NGOs in Madang, Papua New Guinea: Understanding Community and Donor Expectations", *Society and Natural Resources*, 25 (1-3), pp. 71-86.

Bettati, M. (2012), *Le droit international de l'environnement*, Odile Jacob, 304 p.

Billé, R., C. Chariolla et L. Chabason (2010), « La CdP 10 de Nagoya : un succès pour la gouvernance mondiale de la biodiversité ? », *Iddri - Synthèses*, 6.

Blandin, P. (2007), *De la protection de la nature au pilotage de la biodiversité*, Sciences en questions, Editions Quae, 124 p.

Callicott, J.B. (1997), *Conservation Values and Ethics*, in Meffe, G.K., C.R. Carroll, and Contributors (eds) *Principles of Conservation Biology*, 2nd edition, Sinauer Associates, Sunderland, Massachusetts, pp. 29-55.

Caldwell, L.K. (1990), *International Environmental Policy: Emergence and Dimensions*, 2nd Edition, Duke Press Policy Studies, Durham, Duke University Press.

Chambers, R. (1987), "Sustainable Livelihoods, Environment and Development: Putting Poor Rural People First", *IDS Discussion Paper 240*, Institute of Development Studies, Brighton, UK.

Chapin, M. (2004), "A Challenge to Conservationists", *World Watch*, novembre/décembre, pp. 17-31.

Charnovitz, S. (2005), "Accountability of Nongovernmental Organizations (NGOs) in Global Governance", *GWU Law School Public Law Research Paper 145, GWU Legal Studies Research Paper 145*, Social Science Research Network. (available at <http://ssrn.com/abstract=716381>)

Charnovitz, S. (2002), « Les ONG : deux siècles et demi de mobilisation », *L'Economie Politique*, 1 (13), pp. 6-21.

CI – Conservation International – (2010), Annual Report.

Clark, J. (1991), *Democratizing Development: The Role of Voluntary Organizations*, London: Earthscan.

Corson, C. (2010), "Shifting Environmental Governance in a Neoliberal World: US AID for Conservation", *Antipode*, 42 (3), pp. 576-602.

Crozier, M. et E. Friedberg (1977), *L'acteur et le système*, Paris, Seuil.

Daly, H.E. (1991), *Steady State Economics*, Island Press, Washington, DC.

Dorier-Apprill, E. et C. Meynet (2005), « Les ONG : acteurs d'une 'gestion disputée' des services de base dans les villes africaines ? », *Autrepart*, 3 (35), pp. 19-37.

Dreher, A. et M. Ramada-Sarasola (2006), *The Impact of International Organizations on the Environment: An Empirical Analysis*, Zurich: KOF, Working Papers 131.

Dupuis, S. (1993), « L'aide publique britannique au développement, au début des années 1990 : bilan et évaluation », *Politique africaine*, 52, pp. 102-116.

Edwards, M. et D. Hulme (1998), "Too Close for Comfort? The Impact of Official Aid on Nongovernmental Organizations", *World Development*, 24 (6), pp. 961–973.

Ejaz, I., B.T. Shaikh et N. Rizvi (2011), "NGOs and Government Partnership for Health Systems Strengthening: A Qualitative Study presenting Viewpoints of Government, NGOs and Donors in Pakistan", *BMC Health Services Research*, 122.

Elbers, W. et B. Arts (2011), « Comment joindre les deux bouts : les réponses stratégiques des ONG du Sud aux conditions imposées par les bailleurs de fonds », *Revue internationale des sciences administratives*, 177 (4), pp. 713-732.

Elbers, W. et L. Schulpen (2010), Decision-Making in Partnerships for Development: Explaining the Influence of Local Partners, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Publication ahead of Print.

Ellis, F. et S. Biggs (2001), Evolving Themes in Rural Development 1950s–2000s. *Development Policy Review*, 19, pp. 437-448.

Farrington, J. et A. Bebbington (1993), *Reluctant Partners? NGOs, the State and Sustainable Agricultural Development*, London: Routledge.

Faucheux, S. et J.-F. Noël (1995), *Economie des ressources naturelles et de l'environnement*, Armand Colin, Paris.

Flint, M., P. Balogun, A. Gordon, R. Hoare, D. Smith, B. Voysey et A. Ziegler (2000), *Environment: Mainstreamed or Sidelined? Environmental Evaluation*, Synthesis Study Main Report, Volume 1, Department for International Development, London, UK.

Froger, G. (2006), « Significations et ambiguïtés de la gouvernance dans le champ du développement durable », *Monde en développement*, 4 (136), pp. 11-28.

Fujikura, R., M. Nakayama et K. Mori (2003), "Applicability of the World Commission on Dams' Recommendations for Public Financial Institutions: A Case for Japanese Yen Loan Assistance", *Hydrological Processes*, 17 (14), pp. 2737-2751.

Gabas, J.-J. (2000), « L'économie politique de la coopération pour le développement », *Economies et Sociétés*, Série Relations économiques internationales, 8 (35), pp. 65-86.

Gan, L. (1993), "The Making of the Global Environmental Facility: An Actor's Perspective", *Global Environmental Change*, 3 (3), pp. 256-275.

Haddad, (2011), *L'utilisation de l'évaluation économique pour la décision des bailleurs de fonds de l'aide publique au développement, dans le domaine de l'environnement et de la biodiversité*, mémoire du Master d'Economie du développement durable, de l'environnement et de l'énergie, AgroParisTech, Ecowhat, IDDRI, 129 p.

Hailey, J. (2000), "Indicators of Identity: NGOs and the Strategic Imperative of Assessing Core Values", *Development in Practice*, 10(3/4), pp. 402-407.

Hanafi, S. (2005), « Les ONG palestiniennes et les bailleurs de fonds ; quelques éléments sur la formation d'un agenda », in Ben Néfissa, S., N. Abdelfattah, S. Hanafi et C. Milani, (Eds) *NGOs and Governance in the Arab World*, Le Caire, American University in Cairo Press, 388 p.

Hellinger, D. (1987), "NGOs and the Large Aid Donors: Changing the Terms of Engagement", *World Development*, 15.

Holdgate, M. (1999), *The Green Web: An Union for World Conservation*, Earthscan, London, UK.

Hours, B. (2003), « Les ONG : outils et contestation de la globalisation », *Journal des anthropologues* [En ligne], (94-95), pp. 13-22.

Hudson, A. (2001), "NGO's Transnational Advocacy Networks : from 'Legitimacy' to 'Political Responsibility'", *Global Networks*, 1(4), pp. 331-352.

ICF, Implementation plan (2011), *Implementation Plan 2011/12 - 2014/15, Technical Paper*, DFID.

<http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/uk-International-Climate-Fund-technical-working-paper.pdf>, consultation : août 2012.

IUCN, UNEP et WWF (World Conservation Union, United Nations Environment Programme, World Wide Fund For Nature) (1991), *Caring the Earth. A Strategy for Sustainable Living*, IUCN Gland, Switzerland.

Jordan, L. et P. Van Tuijl (2000), Political Responsibility in Transnational NGO Advocacy, *World Development*, 28 (12), pp. 2051-2065.

Larrère, C. (1997), *Les Philosophes de l'environnement*, Puf.

Leménager, T., A. Ahmin-Richard et L. Mermet (2012), « Les organisations publiques d'aide au développement et la dialectique environnement-développement », *Vertigo*, 12 (1), <http://vertigo.revues.org/12145> ; DOI : 10.4000/vertigo.12145

Le Prestre, P. (2005 [1999]), *Protection de l'environnement et relations internationales - Les défis de l'écopolitique mondiale*, Armand Colin, Dalloz.

Leroy, M. (2008), *Les approches participatives dans les projets de développement et de coopération décentralisée*, AgroParisTech - ENGREF, Paris.

Lister, S. (2000.), "Power in Partnership? An Analysis of an NGO's Relationship with its Partners", *Journal of International Development*, 12(2), pp. 227-239.

Mahrane, Y., M. Fenzi, C. Pessis et C. Bonneuil (2012), « De la nature à la biosphère : l'invention politique de l'environnement global, 1945-1972, Vingtième siècle », *Revue d'Histoire*, 1 (113), pp. 127-141.

Maltais, A. (2008), "Environmental Policy Integration in International Governance - A Literature Review", Berlin, *EPIGOV*, 28.

Maris, V. (2011), « De la nature aux services écosystémiques : une commodification de la biodiversité », *Ecorev* 38, *Quelle(s) valeur(s) pour la biodiversité ?*, pp. 19-23.

Michael, S. (2004), *Undermining Development: The Absence of Power among Local NGOs in Africa*, Oxford: James Currey.

MEA (Millennium Ecosystem Assessment) (2005), *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*. Washington (DC): Island Press.

Naguib, N. et L. Menet (2005), *Les ONG françaises et les financements institutionnels internationaux : pratiques et besoins d'appui*, Rapport d'étude du groupe de travail sur les financements internationaux de la Commission financements et renforcement institutionnel (COFRI) de Coordination Sud.

Nielson, D.L. et M.J. Tierney (2005) "Theory, Data, and Hypothesis Testing: World Bank Environmental Reform Redux", *International Organization*, Summer, 59, pp. 785-800.

Olivier, J. (2005), « L'Union mondiale pour la nature : contributions à de nouvelles formes d'organisation internationale et au développement du droit de l'environnement », Bruxelles, Bruylant, 372 p.

Olivier de Sardan, J.-P. (1995), *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, APAD-Karthala.

Olivier de Sardan, J.-P. et T. Bierschenk (1993), « Les courtiers locaux du développement », *Bulletin de l'APAD* [en ligne], 5, mis en ligne le 04 juin 2008, consulté le 10 septembre 2012.  
URL : <http://apad.revues.org/3233>

PNUE (2007), *Global Environmental Outlook (GEO4), Environment for Development*, Programme des Nations unies pour l'Environnement, 574 p.

Powers, R.M., J.T. Roberts et M.J. Tierney (2009), *Greenwashing or Mainstreaming? New Measures of Environmental Rhetoric and Funding at the World Bank*, S.L.: S.N.

Prieur, M. (dir.) et A. Guignier (2006), *Etat de l'art des questions soulevées par la participation du public aux travaux des instances internationales*, Rapport final, Centre international de Droit comparé de l'environnement, pour le ministère de l'Ecologie et du Développement durable, 250 p.

Raustiala, K. (1997), "States, NGOs, and International Environmental Institutions", *International Studies Quarterly*, 41, pp. 719-740.

Redford, K.H. (2011), "Misreading the Conservation Landscape", *Oryx*, 45 (3), pp. 324-330.

Redford K.H., Levy M.A., Sanderson E.W. et A. de Sherbinin (2008), "What is The Role for Conservation Organizations in Poverty Alleviation in the World's Wild Places?" *Oryx*, 42 (4), pp. 516–528.

Redford, K.H., P. Coppolillo, E.W. Sanderson, G. Da Fonseca, E. Dinerstein, C. Groves, G. Mace, S. Maginis, R. Mittermeier, R. Noss, D. Olson, J.G. Robinson, A. Vedder et M. Wright (2003), "Mapping the Conservation Landscape", *Conservation Biology*, 17 (1) pp. 116-131.

Richard, Y. (2008), « L'Union européenne : un champion en trompe-l'œil de l'aide publique au développement », *Confins [Online]*, 3 (1).

Ridder, B. (2008), "Questioning the Ecosystem Services Argument for Biodiversity Conservation", *Biodiversity Conservation*, 17(4), pp. 781–790.

Robinson, J. et K. Redford (2004), *Jack of all Trades, Master of None: Inherent Contradictions among ICD Approaches*, in McShane T.O. et M. Wells (eds), *Getting Biodiversity Projects to Work: Towards More Effective Conservation and Development*, Columbia University Press, New York, USA, pp. 10-34.

Rodary, E., C. Castellanet et G. Rossi (Eds) (2003), *Conservation de la nature et développement : l'intégration impossible ?*, Paris, Karthala, Collection « Economie et développement », 308 p.

Roe, D. et J. Elliott (2004a) "Poverty Reduction and Biodiversity Conservation: Rebuilding the Bridges", *Oryx*, 38 (2), pp. 137-139.

Roe, D. et J. Elliott (2004b), *Meeting the MDGs: is Conservation Relevant? In the Millennium Development Goals and Conservation: Managing Nature's Wealth for Society's Health*, in Roe D. (Ed), International Institute for Environment and Development, London, UK, pp. 7619.

Roe, D. (2013), "Has Biodiversity Fallen off the Development Agenda? A Case Study of the UK Department for International Development", *Fauna and Flora International, Oryx*, 47(1), pp. 113-121.

Roe, D. (2008), "The Origins and Evolution of the Conservation Poverty Debate: a Review of Key Literature, Events and Policy Processes", *Oryx*, 42 (4), pp. 491-503.

Roe, D. et M. Walpole (2010), *Whose Value Counts? Disentangling Biodiversity-Poverty Relationships*. Proceedings of the ZSL Symposium on Tradeoffs in Conservation: Deciding What to Save. Blackwell Publishing, Oxford, UK.

Rosner, P.-M. (2009), « Les collaborations opérationnelles entre l'AFD et les ONG, capitalisation réalisée à partir d'un échantillon de 13 projets », *Ex Post, Série suivi et évaluation*, AFD.

Sanderson, S. (2005), "Poverty and Conservation: The New Century's Peasant Question?", *World Development*, 33 (2), pp. 323-332.

Slaughter, A.-M. (2000), *International Law an International Relations*, Recueil des cours de l'Académie de droit international, TheHague/Boston/London, Martinus Nijhoff Publishers, T.285, pp. 9-250.

Selin, H. et L. Björn-Ola (2005), *The Quest for Global Sustainability: International Efforts on Linking Environment and Development*, CID Graduate Student and Postdoctoral Fellow Working Paper No. 5, Cambridge, MA: Science, Environment and Development Group, Center for International Development, Harvard University.

Severino, J.-M., (2010) *Intervention personnelle à la Conférence du FFEM*, Paris, 6 avril.  
[http://www.ffem.fr/jahia/webdav/site/ffem/shared/ELEMENTS\\_COMMUNS/U\\_ADMIFFEM/Evenements/JM%20SEVERINO.pdf](http://www.ffem.fr/jahia/webdav/site/ffem/shared/ELEMENTS_COMMUNS/U_ADMIFFEM/Evenements/JM%20SEVERINO.pdf)

Severino, J.-M. (2001), « Refonder l'aide au développement au XXI<sup>e</sup> siècle », *Critique internationale*, 1 (10), pp. 75-99.

Singer, B. (2004), « Aide bilatérale contre aide multilatérale ? Analyse comparative des politiques de coopération de l'Allemagne et du Royaume-Uni en matière de forêts tropicales », *Mondes en développement*, 3 (127), pp. 45-60.

Spiro, P.J. (2002), "Accounting for NGOs", *Chicago Journal of International Law*, 3 (1), pp. 161-169.

TEEB (2010), *The Economics of Ecosystems and Biodiversity: Ecological and Economic Foundations*, Edited by Pushpam Kumar, London (UK) and Washington (DC): Earthscan.

Tordjman, H. et V. Boisvert (2012), « L'idéologie marchande au service de la biodiversité ? », *Mouvements*, 2 (70), pp. 31-42.

UN (United Nations) (2002), *Johannesburg Plan of Implementation*, UN Department of Economic and Social Affairs, New York, USA.

Vakil, A.C. (1997), "Confronting the Classification Problem: Toward a Taxonomy of NGOs", *World Development*, 25 (12), pp. 2057-2070.

Van der Heijden, H-A. (1997), "Political Opportunity Structure and the Institutionnalisation of the Environmental Movement", *Environmental Politics*, 6 (4), pp. 25-50.

Van Der Heijden, H. (1987), "The Reconciliation of NGO Autonomy, Program Integrity and Operational Effectiveness with Accountability to Donors", *World Development*, 15 (1), pp. 103-112.

Wallace, T., L. Bornstein, J. Chapman (2006), *The Aid Chain: Coercion and Commitment in Development NGOs*. Rugby: Intermediate Technology Development Group.

WB-BP (2005), *BP 4.00 - Piloting the Use of Borrower Systems to Address Environmental and Social Safeguard Issues in Bank-Supported Projects*, Washington D.C.: WB.

WCED – World Commission on Environment and Development – (1987), *our Common Future. Report of the World Commission on Environment and Development*, Oxford University Press, Oxford, UK.

West, P., J. Igoe et D. Brockington (2006), Parks and Peoples: The Social Impact of Protected Areas, *Annual Review of Anthropology*, 35, 251-277.

Willets, P. (1996) *Consultative Status for NGOs at the United Nations*, 31-62, in Willets P. (Ed) *The Conscience of the World: the Influence of Non-Governmental Organisation in the UN System*, Washington, the Brookings Institution.

Worldwatch Institute (2005a) Readers' Responses to "A challenge to Conservationists". *World Watch Magazine*, 18(1), pp. 5-20.

Worldwatch Institute (2005b) Readers' Responses to "A Challenge to Conservationists" Additions, *World Watch Magazine*, 18(2).  
[Http://www.worldwatch.org/node/1832](http://www.worldwatch.org/node/1832) [accessed 20 February 2007].

WWF International (World Wide Fund for Nature International) (2010), *Annual Report*.

Yaziji, M. et J. Doh (2009), *Classifying NGOs: definitions, typologies and networks*, in Yaziji M. et J. Doh (Eds), *NGOs and Corporations: Conflict and Collaboration*, Cambridge University Press, 192 p.

## Annexe 1 - Liste des entretiens

<b>Bailleurs de développement</b>	
Agence Française de Développement (AFD)	<b>22</b>
Department for the International Development (DFID)	<b>9</b>
Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM)	<b>6</b>
The Global Environmental Facility (GEF)	<b>1</b>
Banque mondiale (BM)	<b>2</b>
<b>ONGE</b>	
African Wildlife Conservation	<b>1</b>
Birdlife	<b>2</b>
Conservation International (CI)	<b>7</b>
Greenpeace France	<b>1</b>
Noé conservation	<b>1</b>
Union internationale pour la conservation de la nature (UICN)	<b>4</b>
Wildlife Society for Conservation (WCS)	<b>5</b>
World Wide Fund for Nature France (WWF France)	<b>1</b>
World Wide Fund for Nature UK (WWF UK)	<b>4</b>
World Wide Fund for Nature Carpo (WWF Carpo)	<b>2</b>
World Wide Fund for Nature US (WWF US)	<b>5</b>
<b>Experts</b>	
Ambassade de France aux Etats-Unis	<b>2</b>
Cambridge University	<b>2</b>
Forum des Nations unies sur les forêts (FNUF)	<b>1</b>
International Institute for Environment and Development (IIED)	<b>4</b>
Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI)	<b>1</b>
Oréade Brèche	<b>1</b>
Oxford University	<b>1</b>
World Conservation Monitoring Centre (WCMC – UNEP)	<b>1</b>