

## ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES D'ENVIRONNEMENT ET BAILLEURS DU DÉVELOPPEMENT : QUELLES INTERACTIONS POUR QUELLE EFFICACITÉ ENVIRONNEMENTALE ?

[Fanny Guillet](#), [Tiphaine Leménager](#)

De Boeck Supérieur | « Mondes en développement »

2016/3 n° 175 | pages 131 à 148

ISSN 0302-3052

ISBN 9782807390300

Article disponible en ligne à l'adresse :

-----  
<https://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2016-3-page-131.htm>  
-----

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur.

© De Boeck Supérieur. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

## Organisations non gouvernementales d'environnement et bailleurs du développement : quelles interactions pour quelle efficacité environnementale ?

Fanny GUILLET<sup>1</sup> et Tiphaine LEMÉNAGER<sup>2</sup>

Acteurs d'un développement qui se veut durable, les bailleurs de fonds du développement sont invités à intégrer de nouvelles normes environnementales. L'efficacité environnementale des programmes et des projets qu'ils supportent a vocation à se renforcer. Cette évolution apparaît en partie déterminée par la teneur des relations qui se jouent entre ces institutions et les organisations non gouvernementales d'environnement. Cet article propose une typologie stratégique permettant d'analyser la pluralité de ces relations et leur impact environnemental.

**Mots-clés :** aide au développement, bailleurs de fonds, organisations non gouvernementales d'environnement, relations stratégiques

**Classification JEL :** F50, L20, L3

### *Environmental Non-Governmental Organizations and Aid Donors: Relationships and Outcomes for the Environment*

In the context of sustainable development, aid donors should integrate environmental standards. The environmental effectiveness of the supported programs and projects has to progress. This improvement seems to be influenced by their relationships with environmental NGOs. A strategic typology is proposed to analyze the multiplicity of their relationships and to consider their environmental impact.

**Keywords:** Aid Donors, Environmental Non-Governmental Organizations, Strategic Relationships

---

<sup>1</sup> Centre d'écologie et des sciences de la conservation, Muséum national d'Histoire naturelle, Paris. fguillet@mnhn.fr

<sup>2</sup> Agence Française de Développement. lemenagert@afd.fr

L'adoption du concept de développement durable lors du Sommet de la Terre à Rio de Janeiro, en 1992, a marqué une inflexion dans l'évolution de la gouvernance internationale et a offert un cadre politique commun aux acteurs œuvrant dans les secteurs du développement et de l'environnement (Selin et Björn-Ola, 2005). Acteurs clés du développement, du fait de leurs rôles financier, technique et politique, les bailleurs de l'aide publique au développement (APD) (appelés bailleurs de fonds dans la suite du texte) sont particulièrement concernés. L'intégration des enjeux environnementaux constitue pour ces institutions un changement de leur référentiel normatif appelé à se traduire en changements dans la manière de conduire leur activité. Cette situation apparaît intéressante pour étudier l'évolution fonctionnelle des institutions suite à l'émergence d'une nouvelle impulsion normative qui est ici celle du développement durable. Les théories néo-institutionnelles montrent qu'un des moteurs de l'évolution des institutions relève d'un phénomène d'homogénéisation selon lequel les forces culturelles, cognitives et sociales exercées par un contexte donné sur les organisations, conduisent à une homogénéisation des pratiques et des formes au sein des champs organisationnels (DiMaggio et Powell, 1983). D'autres facteurs influençant l'évolution des institutions découlent des relations qu'elles tissent plus ou moins directement avec des acteurs porteurs de normes organisationnelles et de politiques différentes des leurs. De par leur activité, les bailleurs de fonds interagissent sur nombre de sujets avec de multiples acteurs et à différentes échelles. Questionner la transformation environnementale attendue de l'aide au développement implique de se donner les moyens d'examiner la réalité du jeu d'acteurs que cette évolution induit.

À ce propos, les grandes organisations non gouvernementales d'environnement (ONGE) jouent un rôle prépondérant. Elles sont notamment connues pour les projets qu'elles mettent en œuvre (Le Prestre, 2005), et 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, 2002 ; Raustiala, 1997). Le paradigme du développement durable semble rapprocher les ONGE des bailleurs de fonds. Tenant jusqu'alors des discours relativement contrastés, les bailleurs peu enclins à se pencher sur les enjeux environnementaux et les ONGE absorbées par les défis environnementaux, ces acteurs ont peu à peu convergé dans leurs positionnements. Cette tendance s'est accélérée ces dernières années. Tous prônent aujourd'hui quasiment à l'unisson des discours qui soutiennent de manière officielle la nécessité de conserver la biodiversité, de réduire les impacts environnementaux du développement et de promouvoir la lutte contre la pauvreté.

Dès lors, pour comprendre l'intégration des injonctions environnementales dans l'APD, il y a un intérêt à étudier les relations entre les bailleurs de fonds et les ONGE. Les bailleurs travaillent depuis plusieurs décennies avec des organisations non gouvernementales (ONG) de développement. Leur rapprochement avec les ONGE est plus récent et encore peu documenté. On peut faire l'hypothèse que ce rapprochement contribue à la traduction pratique

des stratégies globales de développement durable adoptées par les bailleurs de fonds en 2015. Ainsi, comment les interactions entre ONGE et bailleurs favorisent-elles l'adoption de normes environnementales dans l'APD ? Comment les relations entre ces acteurs peuvent-elles être caractérisées ? Qu'attendre de leur rapprochement en termes de changement de pratiques ?

En questionnant des relations tissées entre des acteurs et les résultats environnementaux qui en résultent, cette recherche s'inscrit dans le champ académique des sciences de gestion et en particulier de la stratégie (champs à l'interface entre sciences de gestion et sociologie). Cette recherche exploratoire a été conduite en 2012 dans le Laboratoire d'écologie du Muséum national d'Histoire naturelle, en partenariat avec l'Agence Française de Développement pour faciliter l'accès au terrain. Elle ne couvre pas l'ensemble des secteurs environnementaux mais se focalise sur la conservation de la biodiversité. Elle s'appuie sur une revue critique de la littérature grise et académique qui aborde nos objets de recherche (sciences politiques, gouvernance internationale, développement, environnement et conservation de la biodiversité).

Cette revue de la littérature a été mise en dialogue tout au long de l'étude avec les résultats d'une série de cinquante entretiens qualitatifs semi-directifs réalisés principalement auprès de deux bailleurs bilatéraux d'aide au développement et de trois ONGE. Parmi les bailleurs, l'Agence Française de Développement (AFD) et le Département du développement international britannique (Department for International Development, DFID) ont été retenus pour leurs modèles très contrastées de conception de l'APD, l'AFD œuvrant essentiellement *via* des prêts, tandis que le DFID organise son action *via* l'octroi de subventions. Conservation International (CI), le Fonds mondial pour la nature (World Wide Fund for Nature - WWF) et la Société pour la conservation de la vie sauvage (Wildlife Society for Conservation - WCS) ont été choisies du fait de leur importance parmi les ONGE et de leurs liens actifs et historiques avec les deux bailleurs retenus. Ces entretiens ont été complétés par trente autres menés auprès de membres du Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM), du Global Environment Fund (GEF), de la Banque mondiale, d'autres ONG françaises et britanniques, et de plusieurs experts sur les questions d'environnement et de développement.

En premier lieu, l'article aborde de manière succincte les déterminants du rapprochement stratégique entre ONGE et bailleurs de fonds. Par la suite, une grille d'analyse est proposée, permettant de différencier leurs relations selon des critères simples. Enfin, à partir des éclairages produits par cette typologie, les facteurs limitant l'efficacité de ces dynamiques relationnelles seront discutés, tout en examinant leur potentiel pour promouvoir un développement intégrant les enjeux de biodiversité.

## 1. LES PRINCIPAUX DÉTERMINANTS DU RAPPROCHEMENT OBSERVÉ ENTRE ONGE ET BAILLEURS DE FONDS

L'analyse des discours et des stratégies des ONGE et des bailleurs de fonds montre une convergence de leur positionnement quant au sujet de l'environnement et du développement. Le site internet de la Banque mondiale exprime, par exemple, les faits suivants : « *The World Bank Group's Environment Strategy 2012-2022 lays out an ambitious agenda to support 'green, clean, resilient' paths for developing countries, (...).The Environment Strategy (...) recognizes that while there has been notable progress in reducing global poverty, there has been significantly less progress in managing the environment sustainably. While developing countries will still need rapid growth to reduce poverty over the next decade, the global environment has reached a critical state that could undermine livelihoods, productivity, and global stability* »<sup>3</sup>. Celui de l'ONGE CI présente une réflexion concordante : « *This is an extraordinary moment for our planet. Economic development has the potential to lift so many out of poverty, but too often it also places a burden on our one shared home. Today, the world is beginning to understand that we must properly value the essential services nature provides if we are going to create a sustainable development path that will benefit all people for generations to come* »<sup>4</sup>. Quoique sous des angles différents, ces acteurs abordent aujourd'hui les relations entre environnement et développement selon deux axes principaux : d'une part, la volonté de réduire les impacts environnementaux du développement et, d'autre part, celle de promouvoir des activités de conservation et de gestion durable de la biodiversité.

En confrontant les matériaux issus des entretiens et la littérature, deux phénomènes d'intégration croisée de l'environnement (chez les bailleurs de fonds) et du développement (chez les ONGE) ont été identifiés :

- (i) la gouvernance internationale du développement et de l'environnement dont les agendas se sont hybridés au cours des quarante dernières années (Roe, 2008 ; Le Prestre, 2005 ; Selin et Björn-Ola, 2005) ;
- (ii) la réalité du terrain : la dégradation des écosystèmes, les problèmes de surexploitation et de gestion des ressources naturelles sont des phénomènes que les acteurs du développement doivent prendre en considération (Severino, 2010). De la même manière, si des questions de développement et de lutte contre la pauvreté apparaissent saillantes sur un terrain donné et influent directement l'état de la biodiversité, les ONGE cherchent à les intégrer dans leurs modalités d'action (Redford, 2011). De manière plus générale, les ONGE témoignent d'une prise de conscience de l'inefficacité de leurs approches de terrain sans adhésion et implication des populations locales.

<sup>3</sup> <http://www.worldbank.org/en/topic/environment/publication/environment-strategy-toward-clean-green-resilient-world>, consulté en juin 2016.

<sup>4</sup> Cette citation est issue de la page de présentation de la mission de Conservation International sur son site web en 2012 ([www.conservation.org](http://www.conservation.org)).

Des phénomènes plus spécifiques à l'un ou à l'autre des deux acteurs étudiés sont apparus au cours des entretiens. Trois phénomènes spécifiques d'intégration des enjeux environnementaux par les bailleurs ont ainsi été identifiés :

- (i) la pression plus ou moins directe exercée à leur encontre par les acteurs porteurs d'environnement (dont les ONGE) ;
- (ii) un facteur « rationnel » tenant au rôle de la science : les praticiens, notamment anglo-saxons, associent l'intégration des enjeux environnementaux à l'amélioration des connaissances scientifiques sur l'état de l'environnement ;
- (iii) un facteur pragmatique : il est lié à l'analyse de risque, tout type de risque étant considéré par les bailleurs, ne serait-ce que par souci de performance de l'activité bancaire.

Concernant les ONGE, un phénomène spécifique d'intégration des enjeux du développement a été rapporté en lien avec leurs besoins de financement. Selon les interlocuteurs rencontrés, les ONGE auraient, en effet, tendance à adopter le langage du secteur du développement pour obtenir l'écoute des bailleurs de fonds.

Si les phénomènes rapportés ci-dessus expliquent en partie l'origine du rapprochement constaté entre ONGE et bailleurs, ils ne permettent pas de comprendre précisément la teneur de leurs relations. C'est pourtant une étape indispensable pour comprendre le poids du jeu d'acteurs sur le niveau de prise en charge des enjeux écologiques. Pour outiller cette réflexion, l'analyse a été orientée vers l'élaboration d'une typologie à partir de quatre catégories relationnelles.

## 2. PROPOSITION D'UNE TYPOLOGIE DES RELATIONS ONGE – BAILLEURS DE FONDS

Aucun article s'intéressant spécifiquement aux relations entre ONGE et bailleurs de fonds n'a émergé de notre revue de la littérature, confirmant le caractère exploratoire de notre recherche. Certains travaux sont néanmoins venus alimenter notre réflexion tels que ceux d'Olivier (2005) proposant une classification des ONGE en fonction de leur rôle (*lobbying*, conseil, expertise, information, action en justice), ceux de Vakil (1997) et de Yaziji et Doh (2009) cherchant à différencier des ONG en fonction de leur fonctionnement, et ceux de Beigbeder (1992) et de Willets (1996) analysant le statut des relations entre ONGE et organismes onusiens.

Les expériences relatées par les différents acteurs pendant les entretiens sont riches et toutes originales. Cependant, elles présentent des caractéristiques communes. La construction d'une typologie nous a dès lors semblé nécessaire pour rendre compte : (i) des types de relations entre les ONGE et les bailleurs de fonds, (ii) des intentions stratégiques des ONGE et des formes d'actions qui sous-tendent ces relations. Quatre principales postures relationnelles des

ONGE vis-à-vis des bailleurs de fonds ont été identifiées (tableau 1) : (i) le plaidoyer externe ; (ii) la collaboration critique ; (iii) la coopération environnementale ; (iv) la prestation de service.

**Tableau 1 : Typologie des postures relationnelles des ONGE vis-à-vis des bailleurs d'aide publique au développement**

	Posture relationnelle de l'ONGE	Rôle de l'ONGE	Modalités d'action 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, ou leurs pratiques, afin qu'elles soient moins dommageables à l'environnement.	- <i>Pression indirecte</i> : campagnes médiatiques d'alerte et de dénonciation, <i>lobbying</i> politique, sensibilisation du grand public. - <i>Pression directe</i> : action de sensibilisation ou de pression ciblée, courriers institutionnels, rencontres plus ou moins formelles. - Poursuite recours judiciaire.
	Collaboration critique	L'ONGE cherche à modifier les pratiques du bailleur afin qu'elles soient moins dommageables à l'environnement.	- <i>Phase amont</i> : participation à l'élaboration de stratégies sectorielles, de principes, de référentiels d'action avec le bailleur. - <i>Mise en œuvre, conduite et contrôle du changement</i> : accompagnement de l'intégration des démarches promues. - <i>Phase aval</i> : évaluation, capitalisation, conseil.
Intégration environnement/développement	Coopération environnementale	L'ONGE cherche à gagner le soutien du bailleur quant à ses propres activités.	- <i>Phase amont</i> : sensibilisation aux thématiques environnementales, proposition de dispositifs d'action, élaboration de projets et négociation sur les approches. Ces échanges ont lieu dans le cadre de relations informelles, de réseaux formels, ou de partenariats formels (accords-cadres, dispositifs comme les fonds fiduciaires) - <i>Mise en œuvre</i> d'activités dédiées sur le terrain, rôle d'intermédiaires faisant le lien avec d'autres acteurs de terrain (projets sous contrats) - <i>Phase aval</i> : soumission à l'évaluation, communication conjointe sur le thème ou le projet
	Prestation de service	L'ONGE est prestataire et répond aux demandes du bailleur.	- <i>Phase amont</i> : réponse aux appels d'offre - <i>Mise en œuvre</i> des activités commandées par le bailleur

Source : auteurs.

Ces relations se placent sur un gradient relatif à l'appréhension de la relation entre environnement et développement. Deux groupes peuvent être distingués. 1. Les deux premières postures relationnelles s'attachent au rapport dialectique entre environnement et développement, admettant des incompatibilités irréductibles, des antagonismes réels entre les deux enjeux. Les ONGE

cherchent ici à atteindre et à changer le développement dans ses aspects destructeurs d'un point de vue environnemental.

2. Les deux dernières postures relationnelles se rattachent non plus aux antagonismes mais aux synergies pouvant exister entre préservation de l'environnement et développement. Les ONGE, avec les bailleurs, vont rechercher des domaines d'activités qui leur permettent d'atteindre conjointement des objectifs écologiques et de réduction de la pauvreté.

Présentons plus spécifiquement chacune des quatre catégories identifiées.

### **2.1 Le plaidoyer externe**

La posture de « plaidoyer externe » désigne les campagnes médiatiques de sensibilisation, de *lobbying*, parfois appelées « coup de poing », menées par les ONGE, ou les recours en justice qu'elles initient auprès d'acteurs liés aux bailleurs de fonds. Les ONGE, comme d'autres types d'ONG, visent un changement global de politiques et de pratiques concernant indirectement l'aide au développement et, par conséquent, les bailleurs. L'enjeu est de parvenir à renforcer certaines problématiques encore peu, ou pas, prises en charge par le secteur du développement (Prieur et Guignier, 2006). Il s'agit, également, d'assurer 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 des ONG apparaît primordial d'après les travaux sur l'*advocacy* (plaidoyer) représentant un champ fécond des sciences politiques et de la gouvernance internationale. Ils documentent, par exemple, la manière dont les ONG influencent les agendas politiques (Slaughter, 2000 ; Arts, 1998), les conditions de leur participation aux débats publics (Hudson, 2001), et leur manière d'agir à travers la construction de réseaux et de coalitions (Jordan et Van Tuijl, 2000). Ces travaux s'appuient néanmoins rarement sur des cas précis montrant des ONGE à l'œuvre.

La réalité des actions menées par les ONGE montre en effet que ces dernières investissent peu cette stratégie relationnelle. Le cas échéant, elles visent principalement les grandes institutions internationales (notamment les bailleurs multilatéraux). Seules les ONGE issues des mouvements écologistes et dont le mode d'action officiellement adopté est la critique externe se prêtent à des actions de dénonciation des bailleurs bilatéraux. 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 ONGE dénoncent une surestimation des résultats environnementaux de la politique d'aide française, une dégradation de la biodiversité et des bénéfices hypothétiques pour les populations locales. Ces démarches restent relativement ponctuelles et peu fréquentes.



## 2.2 *La collaboration critique*

Comme dans la catégorie précédente, les ONGE sont critiques à l'égard des politiques de développement induisant des impacts environnementaux. Mais la critique est ici construite de manière moins frontale. Il ne s'agit plus pour les ONGE de mener des actions « choc ». Le but pour elle est d'approfondir leur connaissance technique et organisationnelle des activités néfastes à la biodiversité pour soutenir des dynamiques de développement durable dans un cadre de « collaboration ».

Les ONGE y voient tout d'abord l'opportunité d'améliorer les procédures de réduction des impacts environnementaux mises en place par les bailleurs<sup>5</sup>. Il s'agit de co-construire des programmes de développement urbain, d'investissements dans le secteur privé, d'électrification rurale, etc. Les ONGE y voient également l'opportunité d'interagir avec des acteurs du développement qui ne sont pas directement impliqués sur les questions de préservation de l'environnement et qui n'ont pas reçu de formations spécifiques sur les questions de biodiversité. Selon elles, c'est aussi en sensibilisant ces acteurs qu'on pourra réellement parvenir à réduire les impacts environnementaux du développement.

Néanmoins, malgré une volonté partagée par les ONGE et les bailleurs d'aller dans ce sens qui ressort de nos entretiens, cette posture relationnelle est aujourd'hui absente de la littérature et les exemples concrets de collaboration critique restent aujourd'hui rares et diffus. La dynamique collaborative n'est pas réellement instaurée.

## 2.3 *La coopération environnementale*

Selon cette posture, il ne s'agit plus de critiquer le développement et ses impacts. À partir de relations de coopération environnementale, les ONGE encouragent les bailleurs à développer un portefeuille d'activités dédiées à l'environnement et à la protection de la biodiversité. Les bailleurs constituent des cibles pour les ONGE dans la mesure où ils interviennent dans des zones d'intérêt écologique et ont des moyens à disposition pour agir. Réciproquement, compte tenu de l'intégration de l'environnement au sein de leur agenda, les bailleurs recherchent de l'expertise pour avancer sur ces questions.

Les thématiques principales de coopération environnementale entre ONGE et bailleurs bilatéraux couvrent la gestion durable des ressources naturelles, avec les forêts et les écosystèmes littoraux ; le financement durable de la conservation de la biodiversité ; les liens entre conservation de la biodiversité et réduction de la pauvreté ; les services écosystémiques.

---

<sup>5</sup> Sauvegardes environnementales, études d'impact, plan de gestion et évaluations environnementales.

Notre recherche montre que la coopération environnementale s'appuie sur divers types d'échanges plus ou moins formalisés. Elle se construit *via* la signature de contrats associés à des transferts financiers qui donnent lieu à des actions concrètes, menées sur le terrain pendant 3 à 5 ans. Elle se traduit également par la signature de partenariats (accords-cadres) qui officialisent une réflexion commune mais qui ne s'accompagnent pas nécessairement de transferts financiers, bien qu'ils puissent les faciliter à moyen terme. Des échanges moins formels se sont révélés assez courants, que ce soit à travers le suivi conjoint d'une étude menée, par exemple, par un ministère des Affaires étrangères, jusqu'à leur participation commune à des réseaux internationaux tels que le *Business and Biodiversity Offsets Programme*, ou encore le *Conservation finance alliance*. Enfin, les membres des ONGE et des bailleurs construisent des relations personnelles qu'ils mobilisent dans leur travail quotidien. Nombre d'entre eux ont suivi un parcours professionnel mixte, qui peut les avoir déjà menés à travailler au sein des deux types de structures. Leurs réseaux personnels en sont renforcés.

Bien que peu documentées dans la littérature, ces relations de « coopération environnementale » semblent assez dynamiques et ont été le plus souvent évoquées et commentées au cours de nos entretiens.

## 2.4 La prestation de service

Comme dans le cas de la coopération environnementale, il s'agit ici de travailler les synergies existant entre environnement et développement. Mais dans la relation de « prestation de service », l'ONGE n'est plus un co-acteur du projet défini. Elle se positionne comme un prestataire de service répondant à sa demande.

Le rôle de prestataire de service ou d'opérateur du développement est relativement bien documenté dans la littérature consacrée aux ONG de développement. Ce sont les courtiers décrits par Olivier de Sardan (1995) dans son essai sur les acteurs du développement. Comme l'indiquent les praticiens exerçant au sein des agences de développement, le couple bailleur – ONG forme 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 des besoins des populations bénéficiaires (Bebbington, 2005).

La prestation de service par les ONGE est aujourd'hui assez marginale. Les bailleurs de fonds lancent peu d'appels d'offre directs sur le thème de la biodiversité. La prestation de service ne peut alors qu'être indirecte : des ONGE peuvent répondre à des appels d'offre lancés par les partenaires

emprunteurs des bailleurs. Mais les financements à vocation environnementale émanant des bailleurs de fonds bilatéraux restant assez faibles, il devient donc logique d'avoir également peu d'ONGE impliquées en fin de chaîne.

Cette typologie vient clarifier la diversité des relations pouvant exister entre ONGE et bailleurs de fonds. Il devient alors possible de discuter du potentiel environnemental du jeu d'acteurs ayant lieu entre ONGE et bailleurs de fonds.

### **3. LE POTENTIEL ENVIRONNEMENTAL DU JEU D'ACTEURS ONGE – BAILLEURS DE FONDS**

Les membres des ONGE, ceux des bailleurs et la littérature concernée (Groupe d'évaluation indépendant, 2008), s'accordent sur le fait que la prise en charge des enjeux environnementaux par les agences d'aide au développement est insuffisante. Quels sont les obstacles à l'efficacité du jeu d'acteurs ONGE-bailleurs en cours et où se situe son potentiel ?

#### ***3.1 La critique incomprise ?***

Comme souligné ci-avant, le plaidoyer externe reste peu fréquent et vise principalement les bailleurs multilatéraux. Pourquoi ? La critique externe est coûteuse : l'organisation de campagnes médiatiques demande des ressources humaines et financières importantes. Elle implique un choix quasi définitif en termes de posture politique. Impossible, en effet, pour une ONGE de mener des actions « choc » de plaidoyer contre un acteur et d'essayer de monter des projets avec celui-ci simultanément. Quelques facteurs spécifiques à chaque situation nationale doivent aussi être pris en compte pour cerner la place et le rôle de la critique. 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, le DFID présentant une orientation très forte sur la réduction de la pauvreté, qui s'apparente à un « discours sans opposants » (Juhem, 2001) ne pouvant être contesté, il est alors difficile pour les ONGE de formuler des messages critiques face à de telles causes, même si c'est pour remettre en cause davantage les moyens que les fins.

De la même manière, les relations de collaboration critique sont encore peu développées entre ONGE et bailleurs. Pour certains, les ONGE suivant la logique du développement durable, privilégieraient la recherche de synergie et laisseraient de côté les antagonismes. Par ailleurs, depuis 2008, la crise financière semble avoir réduit l'attention portée par la demande politique aux questions environnementales, diminuant par là même l'ouverture et la sensibilité des bailleurs aux regards critiques, et la légitimité des ONGE à investir dans ces démarches. Un autre frein est la difficulté des ONGE à avoir accès aux praticiens du développement concernés, que ce soit les praticiens en charge des procédures de sauvegardes environnementales ou ceux en charge d'un secteur d'activités dommageables à l'environnement. Ayant en soi un rôle

de critique interne, les premiers sont amenés à négocier diplomatiquement l'intégration de l'environnement au sein des services opérationnels. Un affichage trop officiel avec des ONGE pourrait les desservir dans cette démarche. Quant aux services opérationnels, ils n'ont ni l'habitude, ni le réflexe de s'appuyer sur des ONGE qui ont, en outre, rarement des compétences techniques approfondies dans leur domaine. Dans ce contexte, les ONGE éprouvent des difficultés à cerner précisément les tenants et les aboutissants de l'activité des bailleurs, étape incontournable pour se positionner en tant que collaborateur critique.

Le volet « critique » de la palette relationnelle des ONGE avec les bailleurs semble peu investi aujourd'hui. Est-il trop faible ? Son rôle est plébiscité tant par la littérature que par les acteurs rencontrés (y compris chez les bailleurs). Divers travaux montrent que des actions de plaidoyer ont participé dans le passé à des changements réalisés en faveur de l'environnement (Singer, 2004 ; Smouts, 2001) et ce en passant, de manière logique, par des phases d'incompréhension et de tensions fortes entre les acteurs concernés. La perspective des praticiens du développement œuvrant pour une gestion plus durable de la biodiversité est également très instructive lorsque ces derniers soulignent leur besoin d'avoir des ONGE faisant pression par divers types de démarches critiques pour légitimer et renforcer leur propre positionnement de critique constructive interne. C'est ici les conditions d'action des acteurs internes d'environnement (Leménager et *al.*, 2012) qui sont mises en avant. Soulignons, cependant, que la critique n'a pas besoin d'être effective et fréquente pour être efficace. Elle constitue une menace en soi et semble favoriser aujourd'hui un processus d'entonnoir inconscient (Laurans et Haddad, 2016) : des projets trop dommageables pour l'environnement sont spontanément écartés du portefeuille des bailleurs qui craignent notamment une réaction des ONGE. Enfin, les jeux de pression-réaction sont de longue haleine. La critique de type plaidoyer ne peut s'exercer de manière continue. Elle doit, au contraire, saisir des opportunités particulières pour maximiser son effet perturbateur.

En somme, si l'on souhaite tenir un cap environnemental, notre recherche montre qu'un équilibre subtil a tout intérêt à se construire autour de ce pôle de relations critiques. Cet équilibre nécessite d'avoir des ONGE aux missions diversifiées, sachant se compléter entre elles pour assurer la continuité et l'effectivité de ce pôle. La critique doit être argumentée et portée auprès d'acteurs stratégiquement choisis afin d'augmenter l'effet de levier. Le développement efficace de ce pôle demande une certaine ouverture des bailleurs aux critiques, y compris à celles parfois perçues comme abusives, voire injustes. C'est l'ensemble du système de pressions-réactions qui jouera en faveur d'une évolution vers des horizons plus durables.

### 3.2 *L'efficacité de la coopération environnementale : de la solution « gagnant-gagnant » aux risques du compromis*

La relation de coopération environnementale autour de programmes explicitement dédiés à la biodiversité est celle que les ONGE recherchent majoritairement. Elles ont formellement intégré cet enjeu dans leur structure avec le recrutement de personnes en charge du développement des relations avec les bailleurs. Si cet effort porte ses fruits, ce type de relation et son efficacité pour la biodiversité restent limités par des facteurs conjoncturel, organisationnel et normatif.

La conjoncture est à une baisse générale des budgets des bailleurs de fonds depuis 2008, jouant clairement en défaveur des relations formalisées de partenariat avec les ONGE.

Sur le plan organisationnel, la création de réseaux formels et informels est freinée par le *turn-over* au sein des deux types de structures. Ce phénomène entrave le fonctionnement des réseaux d'échanges informels qui sont pourtant déterminants. En effet, les ONGE et les bailleurs se rencontrent, échangent, apprennent et s'influencent réciproquement, ce qui constitue une étape préalable et indispensable à la formalisation de projets « biodiversité » sur le terrain.

Un second frein organisationnel tient à la modalité des activités en projet. La littérature (Guillet, 2011 ; Billé, 2010 ; Olivier de Sardan, 1995 ; Bierschenk, 1991 ; Lecomte, 1986), comme les praticiens, soulèvent l'incapacité du fonctionnement par projet à s'ancrer dans le système réel et, par conséquent, à favoriser des résultats et leur pérennité. Les contraintes empêchant la sortie du « tout projet » tiennent surtout au modèle organisationnel des bailleurs (cycle programmatique court) et à leur crainte de favoriser l'« abonnement », c'est-à-dire le financement prolongé d'un même bénéficiaire devenant source d'inefficacité si celui-ci tient pour acquis ce financement. Des auteurs étudient depuis longtemps des voies d'amélioration possibles (Van Der Heijden, 1987), comme l'adaptation des modalités de l'action au pays et au site d'intervention, 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 acquis (Nelson, 2009).

L'efficacité pour la biodiversité de la coopération environnementale connaît enfin un frein de nature normative. S'ils s'accordent sur le concept de développement durable en général, comment ONGE et bailleurs de fonds discutent-ils au moment de le mettre en œuvre ? Ils s'accordent à dire qu'il existe des solutions « *win-win* » pour le développement et l'environnement. Favoriser et optimiser ces schémas d'action apparaît clairement comme un chantier à approfondir. Cependant, des critiques portent sur le fait que les bailleurs soutiennent les programmes de conservation seulement s'ils constituent un levier de développement direct pour les populations. Or, conserver la biodiversité implique parfois des choix clairement orientés vers des objectifs de protection impliquant par essence même la restriction de certains

usages. Cet état de fait alimente les critiques jugeant les actions de conservation trop peu « sociales » (Redford, 2011). Ces critiques sont pourtant rarement émises vis-à-vis de grands projets d'infrastructures qui peuvent engendrer des impacts très négatifs sur les populations locales. Dans un cas comme dans l'autre, tout impact social potentiellement négatif doit être géré sérieusement. Redford et *al.* (2008) ont montré que la majeure partie des populations pauvres vit 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. Comme ils le soulignent, ce constat ne doit pas empêcher d'exploiter au mieux les synergies potentielles entre conservation et 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 cette cause.

La rencontre entre les ONGE et les bailleurs est également sous-tendue par des négociations implicites et ambivalentes. Les travaux sur les ONG de développement montrent qu'elles ont tendance à camoufler leurs compétences pour adapter leurs positions aux attentes procédurales des bailleurs, ce qui compromet l'efficacité des projets définis au final (Elbers et Arts, 2011 ; Rosner, 2009 ; Leroy, 2008). Les ONG auraient en effet tendance à se plier aux exigences des bailleurs (Michael, 2004 ; Lister, 2000) et à utiliser les doctrines que ces derniers soutiennent plutôt que de se baser sur leurs connaissances empiriques (Hanafi, 2005 ; Edwards et Hulme, 1998). Certains experts pensent cependant que cette influence des bailleurs n'est pas aussi unilatérale. Il y aurait plutôt un ajustement mutuel des acteurs vis-à-vis des approches promues au niveau international. En termes de conséquences pour l'action, nombre de praticiens sont préoccupés par le risque de glissement d'une mission à but écologique à une mission diluée. Renoncer à une mission centrée sur des objectifs écologiques et adopter des objectifs « intégrés » de protection de l'environnement pour le développement conduit les ONGE à abandonner leur mission fondatrice. Une intégration forte, voire une reformulation de la mission des ONGE, implique alors des changements organisationnels et le besoin de nouvelles ressources (Guillet, 2011). En tendant à devenir des ONG de développement, les ONGE ont pourtant peu de chances de trouver leur place dans un secteur déjà extrêmement organisé. Le risque pour les ONGE de perdre leur légitimité et leurs compétences semble donc réel.

## CONCLUSION

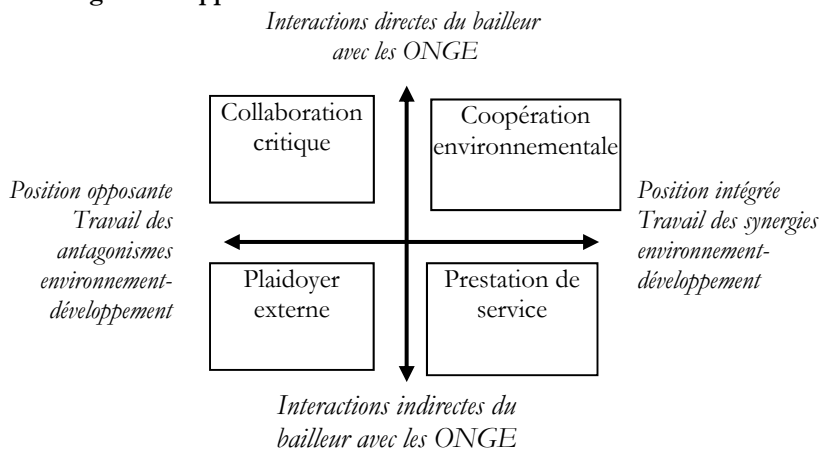
Cette étude vient alimenter les travaux portant sur l'adoption du développement durable par les institutions d'aide au développement et sur l'évolution de la gouvernance environnementale. Elle s'est plus spécifiquement intéressée au jeu d'acteurs caractérisant les relations entre deux de ses entités : les grandes ONGE et les bailleurs de fonds. Ces relations ont augmenté au cours de la dernière décennie, bien qu'elles restent marginales au regard de leurs partenariats respectifs. Notre recherche montre qu'elles sont subtiles et

contrastées comparées à l'adoption relativement homogénéisée d'objectifs de développement durable.

Pour clarifier la pluralité de ces relations, une typologie stratégique a été proposée, établie le long d'un gradient d'opposition – intégration des enjeux d'environnement et de développement. Quatre postures relationnelles des ONGE ont ainsi été identifiées : le « plaidoyer externe », la « collaboration critique », la « coopération environnementale » et la « prestation de services ». Les rôles de « plaidoyer externe » et de « prestation de service » sont largement décrits dans la littérature sur le développement, pourtant ces relations se sont révélées assez rares dans nos cas d'étude. En revanche, la collaboration critique et la coopération environnementale, moins présentes dans la littérature, sont des relations que les ONGE, et dans une moindre mesure les bailleurs de fonds, s'efforcent de développer.

Cette typologie peut constituer un outil de réflexion stratégique pour les bailleurs, en particulier s'ils le croisent avec d'autres axes de types organisationnels. Associés par exemple au caractère plus ou moins direct de leurs interactions, la typologie ouvre une réflexion pragmatique permettant d'orienter un bilan et une projection quant au monde des possibles (figure 1).

**Figure 1 : Opportunités relationnelles entre bailleurs et ONGE**



Source : auteurs.

Quelles sont nos relations actuelles ? Comment les situons-nous ? L'ensemble des interactions étant nécessaires, comment pouvons-nous faciliter un jeu d'acteurs équilibré ? Quels sont alors les acteurs à soutenir ? Telles sont, par exemple, les questions qu'un bailleur pourrait utilement se poser en amont des décisions partenariales qu'il prend à l'encontre des ONGE, tout en visant une amélioration environnementale assumée.

Cette recherche exploratoire laisse entrevoir la richesse des enseignements pouvant découler d'une analyse systématique et approfondie des jeux d'acteurs construits autour de l'aide au développement. Mieux les comprendre pour

mieux les gérer nous semble constituer un objectif de recherche prometteur tant les travaux rencontrés au cours de notre recherche se sont révélés rares et isolés. Investir notamment sur une meilleure connaissance de la collaboration critique et de la coopération environnementale pourrait utilement accompagner la réflexion opérationnelle des bailleurs comme celle des ONGE.

## BIBLIOGRAPHIE

- AMIS DE LA TERRE (2011) *Déforestation durable : l'Agence française de développement et l'exploitation des forêts africaines*, dépliant de sensibilisation, Paris.
- ARTS B. (1998) *The political Influence of Global NGOs: Case Studies on the climate and biodiversity conventions*, Utrecht, International Books.
- BEBBINGTON A. (2005) Donor-NGO relations and representations of livelihood in nongovernmental aid ahains, *World Development*, 33(6), 937-950.
- BEIGBEDER Y. (1992) *Le rôle international des organisations non gouvernementales*, Bruxelles, Bruylant, Paris, LGDJ.
- BIERSCHENK T. (1991) Les projets et les politiques de développement sont-ils des préoccupations légitimes de l'anthropologie ?, *Bulletin de l'APAD*, 1.
- BILLÉ R. (2010) Action without change? On the use and usefulness of pilot experiments in environmental experiments, *Surveys and Perspectives Integrating Environment and Society (Sapiens)*, 3, 1. <https://sapiens.revues.org/979>
- CHARNOVITZ S. (2002) Les ONG : deux siècles et demi de mobilisation, *L'Économie Politique*, 1(13), 6-21.
- CROZIER M., FRIEDBERG E. (1977) *L'acteur et le système*, Paris, Seuil.
- DIMAGGIO P. J., POWELL W. W. (1983) The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields, *American Sociological Review*, 48, 147-160.
- EDWARDS M., HULME D. (1998) Too close for comfort? The impact of official aid on nongovernmental organizations, *World Development*, 24(6), 961-973.
- ELBERS W., ARTS B. (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), 713-732.
- GROUPE D'ÉVALUATION INDÉPENDANT (BANQUE MONDIALE, IFC, MIGA) (2008) *Viabilité de l'environnement- Une évaluation de l'aide du groupe de la Banque mondiale*, résumé de l'évaluation, Banque mondiale, Washington.
- GUILLET F. (2011) *Analyse stratégique pour les organisations à finalité environnementale. Le cas d'une ONGE, la Tour du Valat*, Thèse de doctorat en sciences de gestion, Université de Cergy-Pontoise, AgroParisTech.
- HANAFI S. (2005) Les ONG palestiniennes et les bailleurs de fonds. Quelques éléments sur la formation d'un agenda, in S. Ben Néfissa, N. Abdelfattah, S. Hanafi, C. Milani (eds) *NGOs and governance in the Arab world*, Le Caire, American University in Cairo Press, 337-360.
- HUDSON A. (2001) NGO's transnational advocacy networks: from 'legitimacy' to 'political responsibility', *Global Networks*, 1(4), 331-352.



- JORDAN L., VAN TUIJL P. (2000) Political responsibility in transnational NGO advocacy, *World Development*, 28(12), 2051-2065.
- JUHEM P. (2001) La légitimation de la cause humanitaire : un discours sans adversaires, *Mots*, 65, 9-27. [http://www.persee.fr/doc/mots\\_0243-6450\\_2001\\_num\\_65\\_1\\_2484](http://www.persee.fr/doc/mots_0243-6450_2001_num_65_1_2484)
- LAURANS Y., HADDAD A. (2016) L'utilisation de l'évaluation économique des services écosystémiques pour la décision : le cas des banques publiques de développement, *Working Papers* N°04/16, IDDRI, Paris, France, 16 p. [http://www.iddri.org/Publications/Collections/Idees-pour-le-debat/WP0416\\_YL\\_UEEV%20BPD.pdf](http://www.iddri.org/Publications/Collections/Idees-pour-le-debat/WP0416_YL_UEEV%20BPD.pdf)
- LECOMTE B. J. (1986) *L'aide par projet : limites et alternatives*, Paris, Centre de développement de l'OCDE.
- LEMÉNAGER T., AHMIN-RICHARD A., MERMET L. (2012) Les organisations publiques d'aide au développement et la dialectique environnement-développement, *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*, 12, 1, [En ligne] URL : <http://vertigo.revues.org/12145LE>
- PRESTRE P. (2005 [1999]) *Protection de l'environnement et relations internationales. Les défis de l'écopolitique mondiale*, Paris, 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), 227-239.
- MALTAIS A. (2008) Environmental Policy Integration in International Governance - A Literature Review, *EPIGOV*, Berlin, 28.
- MICHAEL S. (2004) *Undermining Development: The Absence of Power among Local NGOs in Africa*, Oxford, James Currey.
- NELSON F. (2009) Conservation and Aid: Designing More Effective Investments in Natural Resource Governance Reform, *Conservation Biology*, 23(5), 1102-1108.
- 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.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P. (1995) *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris, APAD-Karthala.
- PRIEUR M., GUIGNIER A. (dir.) (2006) *État 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'Écologie et du Développement Durable.
- RAUSTIALA K. (1997) States, NGOs, and International Environmental Institutions, *International Studies Quarterly*, 41, 719-740.
- REDFORD K. H. (2011) Misreading the conservation landscape, *Oryx*, 45(3), 324-330.
- REDFORD K. H., LEVY M. A., SANDERSON E. W., DE SHERBININ A. (2008) What is the role for conservation organizations in poverty alleviation in the world's wild places?, *Oryx*, 42(4), 516-528.
- ROE D. (2008) The origins and evolution of the conservation poverty debate: a review of key literature, events and policy processes, *Oryx*, 42(4), 491-503.

- 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 Évaluation et capitalisation*, n° 22, janvier, AFD.
- SELIN H., BJÖRN-OLA L. (2005) The Quest for Global Sustainability: International Efforts on Linking Environment and Development, *CID Graduate Student and Postdoctoral Fellow Working Paper n° 5*, Cambridge, MA, Science, Environment and Development Group, Center for International Development, Harvard University.
- SEVERINO J.-M. (2010) *Comment associer tous les acteurs volontaires ? Quels partenariats dans un monde global ?* 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)
- 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), 45-60.
- SLAUGHTER A. M. (2000) *International law an international relations*, Recueil des cours de l'Académie de droit international, The Hague/Boston/London, Martinus Nijhoff Publishers.
- SMOUTS M.-C. (2001) *Forêts tropicales, jungles internationales. Les revers d'une écopolitique mondiale*, Paris, Presses de Sciences Po.
- VAKIL A. C. (1997) Confronting the Classification Problem: Toward a Taxonomy of NGOs, *World Development*, 25 (12), 2057-2070.
- VAN DER HEIJDEN H. (1987) The reconciliation of NGO autonomy, program integrity and operational effectiveness with accountability to donors, *World Development*, 15(1), 103-112.
- WILLETS P. (1996) *Consultative Status for NGOs at the United Nations*, 31-62, in P. Willetts (eds) *The conscience of the world: the influence of non-governmental organisation in the UN system*, Washington, the Brookings institution, 31-62.
- YAZIJI M., DOH J. (2009) *Classifying NGOs: definitions, typologies and networks*, in M. Yaziji & J. Doh (Eds) *NGOs and Corporations: Conflict and Collaboration*, Cambridge, Cambridge University Press, 3-14.

\*\*\*

