

Maya Leroy

Gestion stratégique des écosystèmes du fleuve Sénégal

Actions et inactions publiques internationales

L'Harmattan

5-7, rue de l'École-Polytechnique ; 75005 Paris
FRANCE

L'Harmattan Hongrie
Könyvesbolt
Kossuth L. u. 14-16
1053 Budapest HONGRIE

Espace L'Harmattan Kinshasa
Fac. des Sc. Sociales, Pol. et Adm.
BP243, KIN XI
Université de Kinshasa – RDC

L'Harmattan Italia
Via Degli Artisti, 15
10124 Torino
ITALIE

L'Harmattan Burkina Faso
1200 logements villa 96
12B2260 Ouagadougou 12
BURKINA FASO

COMPRENDRE LES PROCESSUS DYNAMIQUES AU NIVEAU DES INSTANCES INTERNATIONALES

Le discours international sur l'environnement est largement critiqué. Mots d'ordre déconnectés des réalités; notions abstraites, sujets apolitiques et édulcorés, banalités, principes inopératoires. Les acteurs de la sociologie semblent bien loin de cette sphère de l'action : de très longues listes de sigles CNUED, CITES, FEM, UICN, UNEP (non, PNUE), GATT (non, OMC), etc., quelques noms d'hommes, Maurice Strong... ou de femmes, Gro Harlem Brundtland..., quelques noms de villes, Rio, Stockholm, Ramsar... Et le citoyen s'étonne : « Mais y a-t-il un pilote dans l'avion ? ». Pourtant à y regarder de plus près, des personnes sont là, réfléchissent, se réunissent, discutent, produisent. Dans les ambiances feutrées des salons brun foncé des instances onusiennes, des hommes s'acharnent, buvant café sur café, sur le dernier article, amendé vingt

fois, pour arriver enfin à un texte consensuel. Certains s'assoupissent. Ceux qui parlaient mal anglais ont depuis longtemps abandonné.

Des travaux, aujourd'hui nombreux, cherchent à modéliser les comportements sur la scène internationale, autour des questions d'environnement. Comportements des agents pour l'économie, comportements des États pour la discipline des relations internationales, comportements des acteurs pour la sociologie politique et l'écopolitique internationale. Nous appuyant essentiellement sur leurs travaux, et sur notre propre expérience professionnelle au sein de la FAO, nous choisirons de revenir sur quelques-uns des énoncés que nous avons abordés rapidement dans notre introduction, pour clarifier les acteurs, les idées, les tendances et les instruments qui se développent dans la sphère de l'écopolitique internationale.

Avec l'avènement du développement durable, les questions d'environnement seraient enfin sorties d'une sphère d'initiés, individus prompts à rentrer dans des rapports conflictuels stériles. En permettant à l'environnement de rentrer dans les processus de développement, la rupture entre nature et culture serait enfin consommée. Ainsi le développement durable, facilitant négociations et ajustements, devrait ouvrir de nouveaux horizons. Qu'en est-il au niveau des sphères internationales ?

POLITIQUES PUBLIQUES ENVIRONNEMENTALES ET RELATIONS INTERNATIONALES

Nous avons évoqué, dans l'introduction générale de cet ouvrage, la place qu'a eu l'émergence de la prise en compte des problèmes d'environnement comme une question globale, qui semblait devoir imposer la recherche d'un règlement du problème en dehors de la seule sphère de l'État autonome. Allons maintenant un peu plus loin pour comprendre ce que cela a impliqué en terme de processus institutionnels en nous appuyant surtout sur les travaux des chercheurs en sciences des relations internationales qui se penchent depuis plusieurs décennies sur l'analyse de ces phénomènes.

Philippe Le Preste, spécialiste de l'écopolitique internationale, souligne l'importance que revêt la mise à l'ordre du jour international des problèmes d'environnement pour la construction des politiques environnementales nationales y compris dans les pays du Nord. Cette mise sur agenda qui permet de désigner un problème d'environnement comme un problème mondial, ou de désigner des écosystèmes ou des ressources (espèces protégées, forêts, zones humides,...) comme des biens publics mondiaux, doit être analysée dans sa double dynamique : si cette mise sur agenda permet potentiellement d'influer les législations nationales, on oublie trop souvent qu'elle est aussi le produit non

pas d'un décideur mais d'un système d'acteurs qui influencent, déterminent ou bloquent cette mise à l'ordre du jour politique.

Accords internationaux environnementaux : régimes et consensus

A la fin de la Seconde guerre mondiale, le courant dit « libéral néo-institutionnel » se développe, il cherche à résoudre les problèmes entre États par la coopération et voit la résolution des problèmes par la mise en place d'institutions qui produiront des accords consensuels qu'on nommera « régimes¹⁰² » (Le Prestre, 1997; Smouts, 2001). Il fonde la Société des Nations et crée la plupart des grandes organisations internationales qui vont promouvoir l'aide publique au développement en dehors des cadres préalables de l'aide bilatérale et des colonies. Ce mouvement également appelé « idéaliste-libéral » tend à se mettre en rupture avec la vision dominante, appelée « réaliste » (Morgenthau, 1945, cité dans Roche, 1994; Aron, 1962; Roche, 1994) qui avait cours jusqu'alors et qui analysait les problèmes internationaux comme étant d'abord une compétition entre États où chacun cherche à maximiser son intérêt et à augmenter sa puissance. Dans l'optique « réaliste », les relations entre États étaient donc essentiellement conflictuelles, régulées par les rapports de forces et la guerre, les puissants étant ceux qui emportaient la mise. Dans l'approche « libérale » les obstacles à la coopération sont considérés comme moins importants que les « réalistes » ne le soutiennent, il peut y avoir de l'ordre et des régularités dans les systèmes de relations internationales qui se basent sur des normes et des principes, ainsi il y aurait des moyens de réconcilier intérêt national et intérêt commun (Le Prestre, 1997 : 297).

Dans le domaine de l'environnement, les « régimes » semblent être une des formes dominantes de processus de coopération entre les nations. Ils s'expriment à travers les accords multilatéraux sur l'environnement (AME). Le Prestre (1997) précise : « En environnement on trouve des régimes dans tous les domaines : commerce des espèces menacées, protection de la couche d'ozone, larges pétroliers en haute mer, pêcheries, protection des ours blancs, pollution des mers d'origine tellurique, déversements des déchets en haute mer, mouvements de polluants dans l'atmosphère, protection des cours d'eau, exploitation de l'An-

102. « Un régime est un ensemble de normes, règles et procédures qui encadrent le comportement de l'État et réduisent l'incertitude à laquelle il fait face sur la scène internationale, de façon à faciliter la poursuite d'un intérêt commun » (Le Prestre, 1997 : 285). Les régimes ne présentent pas un cadre général, par exemple des institutions telles que l'ONU, l'OCDE ou le PNUE ne sont pas des régimes, pas plus d'ailleurs que la déclaration de Rio ou l'Agenda 21. Les régimes répondent à des problèmes spécifiques et mettent en place des protocoles à adopter et à mettre en œuvre (*Pour une analyse précise des régimes dans le cadre de l'écopolitique internationale*, Le Prestre, 1997 : chapitre 8).

tarctique, etc. Certains sont géographiques, d'autres géophysiques, d'autres encore sont fonctionnels ». Ils sont par contre tous plus ou moins contraignants. Levy *et al.* (1993)¹⁰³ distinguent trois types de régimes : (1) des régimes essentiellement réglementaires qui privilégient l'énonciation et l'application des règles d'action, (2) des régimes de gestion qui insistent sur les procédures à suivre pour aboutir à des choix collectifs, (3) des régimes programmatiques visant à encourager les projets communs.

Revenons sur un point capital de ces « régimes », qui renvoie à la discussion que nous avons dans la première partie de cet ouvrage : ce sont des accords consensuels. Comme le souligne Le Prestre (1997 : 330), les accords internationaux se négocient sur la base d'un consensus et non sur la base d'une majorité. Les États sont effectivement libres d'adhérer ou pas aux obligations internationales. Or dans le domaine de l'environnement, la valeur de l'accord va dépendre de la nature des obligations, mais aussi du nombre d'États qui y souscrivent et de la diffusion des valeurs qui les sous-tendent. Un accord, fruit d'un consensus (procédure considérée aux Nations Unies comme permettant d'obtenir un résultat de négociations plus équitable¹⁰⁴) et non pas fruit d'un vote (procédure considérée comme produisant un résultat en fonction de la distribution de la puissance dans le système) est jugé beaucoup plus susceptible de maximiser les probabilités de mise en œuvre et de respect des obligations négociées¹⁰⁵. Mais plusieurs dirigeants d'institutions internationales environnementales, en par-

103. Cité par Le Prestre (1997 : 286).

104. Nous avons déjà discuté de la question de l'équité et du consensus dans la première partie de l'ouvrage. Ajoutons que, dans le domaine de l'environnement, pour chaque régime – accord consensuel – les conclusions des auteurs qui ont travaillé sur ces questions sont les mêmes, ils ne sont, bien sûr, pas forcément équitables : « S'ils représentent des intérêts – ou aversions – communs, ils ne représentent pas nécessairement des arrangements équitables. Ils peuvent, au contraire, institutionnaliser des inégalités selon les capacités de négociation ou de révision des parties » (Le Prestre, 1997 : 287 ; voir aussi Young, 1994).

105. Certains voient même, dans l'imprécision d'un discours acceptable pour tous, un moyen de créer des coalitions qui leur paraissent nécessaires (et suffisantes) : « Le discours représente ainsi des compromis dont l'imprécision permet de créer les coalitions minimales nécessaires à tout progrès. L'ambiguïté des termes est souvent source de progrès et la précision source d'obstacles. La notion de développement durable dont le caractère vague est souvent critiqué parce qu'elle recouvre des politiques très différentes, bénéficie d'un large consensus : les PED y voient un moyen de maintenir une dynamique de croissance, les donateurs un moyen de s'assurer que les investissements ne seront pas gaspillés et auront un effet multiplicateur, les politécologues un moyen de conserver les ressources naturelles qui permettrait leur exploitation indéfinie, et les économistes soit l'exploitation optimale d'une ressource particulière, soit un mode de développement qui maximise les bénéfices nets à long terme de l'humanité, ce qui pourrait rendre acceptable une conversion du capital naturel en d'autres ressources plus productives » (Le Prestre, 1997 : 251 et Ascher et Healy, 1990).

ticulier M. Strong¹⁰⁶ et G.H. Brundtland¹⁰⁷, ont à différentes occasions dénoncé cette procédure. Ils soulignent, au contraire, le fait que l'accord consensuel dilue les obligations sur la base du plus petit dénominateur commun. Et que les décisions par consensus tendent à faire durer les négociations, avec *in fine* l'inclusion d'ambiguïtés délibérées dans les textes finaux qui ne sont pas favorables à une réelle prise en charge des problèmes à traiter.

La planification environnementale comme moyen de mise en œuvre des accords internationaux

Les accords multilatéraux dans le domaine de l'environnement (ou AME), nous l'avons souligné dans l'introduction, ont existé avant Stockholm et furent à l'époque portés par des sociétés naturalistes et des communautés scientifiques pour défendre la protection de quelques espèces, surtout ornithologiques ou des espèces utiles à l'homme. Mais c'est autour des années 70, et essentiellement après la conférence de Stockholm que le nombre d'accords multilatéraux d'environnement explose¹⁰⁸. Les organisations internationales s'y intéressent (UNESCO, Conseil de l'Europe, etc.), de nouvelles institutions sont créées (PNUE), des ONG d'environnement plus militantes se structurent et entrent dans le jeu politique, des instruments juridiques se mettent en place, bref, Stockholm est un tournant. Mais Stockholm a une ambition prioritaire, qui n'est pas essentiellement centrée sur les traités internationaux d'environnement, mais plutôt sur les moyens de mise en œuvre : il faut inciter chaque État à s'engager sur son territoire national dans la préservation de l'environnement.

Si les conventions de Stockholm et de Rio restent proches sur un bon nombre de leurs principes (la prise en compte de l'environnement, la spécificité et les besoins particuliers des pays en développement, la souveraineté des États dans l'exploitation de leurs ressources, la mise en place de mesures législatives en matière d'environnement, la diffusion de l'information vis-à-vis du public et des autres États, etc.), elles se différencient fortement dans les outils qu'elles proposent ou incitent à mettre en œuvre pour assurer les engagements internationaux : là où Rio propose « d'internaliser » l'environnement dans l'économie

106. Secrétaire général de la Conférence de Stockholm, premier directeur exécutif du PNUE (1975), membre de la Commission mondiale pour l'environnement et le développement (CMED) en 1983, puis préparera la CNUED (Rio).

107. Gro Harlem Brundtland, Ministre de l'Environnement, puis Premier Ministre de la Norvège, donna son nom au fameux rapport Brundtland de 1987 *Our common future* qui précéda la Conférence de Rio. Elle est aujourd'hui Directrice générale de L'Organisation mondiale de la santé.

108. Sur 124 accords en vigueur en 1992, 2/3 date de la période post-Stockholm (Le Prestre, 1997 : 156).

et les politiques sectorielles, Stockholm préférait la planification comme moyen d'intégrer développement et environnement :

- Principe 4 : La conservation de la nature et notamment, de la flore et de la faune sauvages doit donc tenir une place importante dans la planification pour le développement économique.
- Principe 14 : Une planification rationnelle est un instrument essentiel si l'on veut concilier les impératifs du développement et la nécessité de préserver et d'améliorer l'environnement.
- Principe 15 : En planifiant les établissements humains et l'urbanisation, il faut veiller à éviter les atteintes à l'environnement et à obtenir le maximum d'avantages sociaux, économiques et écologiques pour tous. A cet égard, les projets conçus pour maintenir la domination du colonialisme et du racisme doivent être abandonnés.
- Principe 17 : Il convient que les institutions nationales appropriées soient chargées de planifier, de gérer ou de réglementer l'utilisation des ressources de l'environnement dont disposent les États, en vue d'améliorer la qualité de l'environnement.

La Déclaration de Stockholm compte 26 principes, celle de Rio, 27, mais un seul de ces principes reste formulé de façon presque identique, c'est celui de la souveraineté des États (Principe 21 de Stockholm et Principe 2 de Rio) : « Conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, les États ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement (et de développement, ajoute Rio), et ils ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans la limite de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommages à l'environnement d'autres États ou dans des zones ne relevant d'aucune juridiction nationale ». Néanmoins si en 1972, l'État est l'acteur central et prioritaire pour la mise en œuvre des mesures de protection et d'amélioration de l'environnement, en particulier à travers ses prérogatives de planificateur, la participation des autres acteurs de la société est un axe prioritaire pour la mise en œuvre d'un développement durable dans la déclaration de Rio, en 1992 : participation dans les processus de décision de tous les citoyens, du public, des femmes, des jeunes, des populations et communautés autochtones, des collectivités locales (principes 10, 20, 21, 22).

La planification environnementale, promue donc dans les années 70, par la Conférence de Stockholm, comme mode d'action des pouvoirs publics en faveur de l'environnement, avait déjà commencé à se développer au Nord. Mais de nombreux pays occidentaux, dont la France, intègrent à cette époque encore très timidement l'environnement dans les plans nationaux de développement économique et social. Les premières tentatives françaises dataient du V^e plan en 1966, il s'agissait d'actions pour réaliser des parcs nationaux ou régionaux dans le cadre de l'aménagement rural ou encore de politique de l'eau pour lutter

contre la pollution et accroître les ressources disponibles. Il fallut attendre le VI^e plan en 1971, pour avoir une prise en compte spécifique de « l'environnement et du cadre de vie » (Prieur, 1996 : 30).

Ainsi si la Conférence de Stockholm s'adresse aux pays du Sud on oublie un peu vite qu'elle s'adresse aussi aux pays du Nord. Les pays occidentaux sont alors bien loin d'être exemplaires non seulement dans la prise en charge effective des problèmes d'environnement, mais même dans l'effort institutionnel pour la création d'instances nationales spécifiques au sein des services publics. Ainsi il est bien connu que Stockholm sera un détonateur qui favorisera la création des Ministères de l'Environnement, la France se distinguera d'ailleurs à l'époque puisqu'elle se présentera à la conférence comme l'un des rares pays au monde à avoir nouvellement créé (1971) avec le Canada un ministère spécialisé sur les problèmes d'environnement (Prieur, 1996). C'est un point pourtant qui sera jugé comme le préalable indispensable à toute politique d'environnement au Sud, et qui constituera l'axe prioritaire de l'action de la Banque mondiale lorsque seront lancés à partir de la fin des années 1980, les Plans nationaux d'action pour l'environnement (PNAE).

L'orientation planificatrice a aujourd'hui mauvaise presse. Elle renvoie immanquablement aux caricatures de la planification soviétique et à des systèmes décisionnels de type technocratique, basés sur des processus d'expertises qui fournissent des solutions élaborées à partir de calculs d'optimisation techniques ou technico-économiques. En annonçant l'internalisation des externalités, la Conférence de Rio semble largement innover face à des principes d'action poussiéreux. Or il est intéressant de noter, à la lecture du témoignage d'Ignacy Sachs (1994), que ceux qui furent les promoteurs de la Conférence de Stockholm et de la notion d'écodéveloppement avaient une définition très participative de la planification. L'idée étant de s'opposer justement aux décisions basées sur des principes d'optimisation. S'appuyant sur les tenants des analyses du sous-développement et de l'échange inégal entre Nord et Sud, le souci était de réconcilier environnement et développement en s'appuyant sur la diversité des socio-écosystèmes, diversité biologique et culturelle, « l'un des acquis du débat des années soixante sur le développement reposait sur ce fait que l'équité suppose des règles de jeux biaisées en faveur du plus faible. Appliquer aux faibles et aux forts les mêmes règles, revient à sacrifier le faible au bénéfice du plus fort » (Sachs, 1994 : 263). Il s'agissait donc de découvrir ou de légitimer des savoirs locaux, potentiellement révélateurs de techniques et savoir-faire plus proches des dynamiques écologiques et donc censés être plus capables de gérer le milieu. Le planificateur de l'écodéveloppement était donc d'abord un traducteur, un médiateur (Vivien, 2001).

Nouvelles régulations des politiques environnementales ?

La fin de la guerre froide et l'effondrement du mur de Berlin vont impliquer des changements importants dans le rapport entre nations mais aussi dans la lecture que les théoriciens vont en faire. Ce contexte nous permet de mieux comprendre les changements qui s'opèrent entre Stockholm et Rio. La fragilisation des instances internationales implique une réorientation de leurs actions dans un cadre financier lui aussi fragilisé, où le secteur privé a de plus en plus de poids. Ces instances se concentrent donc sur un nombre d'actions beaucoup plus spécifiques qui ne peuvent pas être prises en charge uniquement au niveau des États. Il s'agit de se désengager également des actions qui peuvent être directement prises en charge par la société civile et le système privé émergent, pour ne garder que les enjeux qui représentent une nécessité de centralisation ou de coordination entre les nations. Ainsi si le rôle des États n'est pas remis en question en tant que tel, par contre le rôle des agences internationales doit se concentrer sur des enjeux plus normatifs et de régulation qui ne pourraient pas être pris en dehors de telles instances ou difficilement. Coordonner, réguler, centraliser les données, voilà un des enjeux majeur des agences d'exécution des Nations Unies et en tout cas de la FAO au tournant des années 90. Ainsi les questions d'environnement global deviennent typiquement des enjeux nécessaires à traiter au niveau international. C'est cette reconstruction d'une légitimité d'institutions qui semblaient très fragilisées qui a produit des réactions inquiètes de plusieurs pays en développement, mais aussi de la part de groupes de pressions qui avaient potentiellement tout intérêt à ce que les processus de régulation inter-États soient limités vis-à-vis des problèmes d'environnement. Nous renvoyons sur cet aspect à la lecture des travaux de C. Aubertin et F.D. Vivien (1998) qui ont analysé les processus en jeu autour de la Convention sur la biodiversité.

Après la phase intense d'accords internationaux des années 70, les activités internationales en faveur de l'environnement ralentissent petit à petit durant les années 80. Il faudra attendre l'approche de la Conférence de Rio pour voir apparaître de nouveaux traités. Les spécialistes de l'écopolitique internationale analysent ce retour en force des questions environnementales par la dynamique des acteurs sur la scène internationale et les changements importants de la conjoncture économique. Pour le premier point, ils soulignent : la mobilisation des scientifiques face à l'apparition de nouvelles catastrophes (ozone, changement climatique, Tchernobyl,...), la croissance des ONG qui se multiplient, renforcent leurs positions internationales et commencent à s'interconnecter, la croissance des ONG d'environnement américaines contre la politique de l'administration Reagan, la montée des partis « verts » sur la scène européenne, et corollairement la fragilisation du poids des États. Les modifications des contraintes économiques sont au centre des débats dans les impacts qu'elles peuvent avoir sur la prise en charge des problèmes d'environnement, en particulier au niveau planétaire :

libéralisation des échanges commerciaux et du commerce international, intégrations économiques régionales (Alena, Europe...), poids de la dette des PED, etc. (Le Prestre, 1997).

Finalement différents courants s'affrontent pour expliquer les processus de coordination à l'œuvre dans les conventions internationales, renvoyant l'analyse à la façon dont plus généralement s'établissent et se règlent aujourd'hui les relations internationales (Ruano-Borbalan, 1999; Smouts, 1998a, 1998b, 2001). Marie-Claude Smouts (2001), dans son analyse de la politique de sauvegarde des forêts tropicales, force ainsi le trait des principaux courants, reconnaissant leurs apports respectifs mais regrettant qu'ils aient tendance à fournir des réponses avant même d'avoir mené l'enquête : « Les réalistes » s'appuyant sur la souveraineté des États vis-à-vis des ressources naturelles estiment que l'issue des accords dépend des ressources de puissance dont disposent les acteurs étatiques; « les néo-institutionnalistes libéraux » y voient un problème de gestion collective et proposent la mise en place d'institutions pour conduire l'accord auquel toutes les parties trouveront avantage, « les structuralistes néo-marxistes » expliquent la destruction des forêts par la structure de l'économie mondiale et la faiblesse des organisations de la société civile face aux grandes institutions multilatérales et aux institutions financières, « les post-modernes » estiment que les représentations sociales et les idéologies sont déterminantes dans la définition des politiques des États et critiquent la construction du problème environnemental, construit social instrument de domination des populations locales. Le Prestre pour sa part, s'il retient les courants « réaliste » et « libéral », définit un troisième courant « cybernetico-cognitif » basé sur la construction d'un savoir commun, qui serait fonction non seulement des connaissances scientifiques mais aussi des normes ancrées dans des références culturelles et morales. Les connaissances scientifiques, qui circulent plus aisément seraient surtout portées par des communautés épistémiques¹⁰⁹ (Haas, 1992; Risse-Kappen, 1994, et McCormick, 1989 cités par Le Prestre, 1997). Le principe de précaution refléterait ainsi l'abandon progressif de l'approche traditionnelle, à savoir conclure des accords internationaux sur la base de connaissances scientifiques, pour permettre la signature d'accords en condition d'incertitude scientifique (Le Prestre, 1997 : 310). Mais il serait naïf de penser que la diffusion de l'information scientifique comme le développement du principe de précaution sont forcément favorables au développement de régimes et d'accords internationaux environnementaux. L'information scientifique peut, précise-t-il, être favorable à un relâchement de normes défendues par un régime et donc l'affaiblir comme ce fut le cas pour la Convention baleinière internationale (*ibid.* : 311). Par ailleurs, ajou-

109. Coalitions intellectuelles transnationales qui sont reconnues pour leur expertise dans un domaine précis, qui partagent la même *intersubjective understandings* (compréhension collective du problème), et qui portent une même conviction « normative » et un même sentiment de responsabilité quant à l'action sociale et politique qui leur incombe (Haas, 1992).

tons que l'incertitude scientifique peut devenir aussi un instrument dans le jeu politique des États vis-à-vis de leurs engagements environnementaux. Ainsi si la mise en exergue de l'incertitude scientifique, à travers le principe de précaution, peut parfois faciliter la signature d'un accord, elle peut aussi *a contrario* tendre à un développement des controverses sur les données scientifiques et être utilisée non pas pour renforcer un régime mais pour l'affaiblir.

Les travaux en science politique des relations internationales éclairent donc les processus à l'œuvre dans les coalitions qui se nouent entre les États et avec l'apparition de nouveaux acteurs sur la scène internationale. Ces travaux, lorsqu'ils se concentrent sur les accords internationaux dans le domaine de l'environnement et leur mise en œuvre, s'orientent actuellement sur la façon dont ces accords s'articulent au commerce international, aux politiques commerciales et à leurs instruments économiques en particulier dans le cadre de l'OMC (Solagral, 1998b et 1999), aux modèles économiques de coopération internationale pour la prévention de l'effet de serre (Laurans, 1996), à la création de nouveaux marchés en particulier les marchés de droit d'émission (Hourcade, 2000), au commerce des biotechnologies et aux droits de propriété intellectuelle sur le vivant (Solagral, 1998a, Aubertin et Vivien, 1998), à l'éco-certification et aux labels de « bonne gestion »¹¹⁰, en particulier sur les forêts et sur le commerce du bois (Smouts, 2001 ; Karsenty, 1999) ou sur les ressources halieutiques¹¹¹ (Démé, 1999 ; Chérif, 1999).

Nous n'avons pas fait, pour notre part, le choix d'observer ces dynamiques dans leur coordination au commerce international. Nous avons préféré nous pencher sur la façon dont s'articulent ces dynamiques internationales avec les échelons plus locaux et plus territorialisés de l'aide au développement. Dans le chapitre suivant nous nous concentrerons donc sur les acteurs de la scène internationale qui interviennent sur les territoires, essentiellement à travers des actions de type « projets » ou « programmes ». Puis nous ferons le point sur les instruments d'intégration de l'environnement mobilisés pour ce type d'intervention par les agences d'aide au développement, c'est-à-dire parce que l'on nomme communément les bailleurs de fonds.

110. Telle que la norme ISO 14000 : fédération mondiale d'organismes nationaux de normalisation qui définit des normes et procédures de gestion environnementale auxquelles les entreprises peuvent souscrire pour des agréments d'exportation.

111. Dont en particulier le FSC : *Forest Stewardship Council* (1993). Conseil de surveillance des forêts, émanation du WWF qui est un système de certification privé destiné à faire pression sur les compagnies forestières et de sensibilisation des consommateurs du Nord (Smouts, 2001 : 293-309). Dans la même logique le WWF et Unilever ont mis en place un Conseil de bonne gestion des pêches (1997), le MSC : *Marine Stewardship Council*.

LES AGENCES D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT ET L'ENVIRONNEMENT

Si les États restent les acteurs pivots de la formulation et de la mise en œuvre des politiques d'environnement et de développement durable, nous avons vu que leurs actions sont de plus en plus dépendantes d'autres acteurs (organisations gouvernementales internationales, organisations non-gouvernementales, secteur privé). Nous avons choisi de traiter en priorité ici des agences de l'Aide publique au développement (APD). C'est-à-dire des agences dont les fonds viennent en grande partie des États et pour qui la priorité est la mise en œuvre de projets ou programmes de développement. En effet, il aurait pu paraître logique de s'intéresser plutôt aux agences internationales spécialisées dans l'environnement, comme le font la plupart des études qui s'intéressent à l'écopolitique internationale. Mais de même que nous pensons qu'il n'est pas possible de traiter les politiques d'environnement sans traiter la façon dont l'environnement est pris en compte dans les politiques sectorielles, il nous paraît difficile de centrer notre analyse sur les agences internationales spécialisées dans l'environnement, alors que ce sont les agences d'aide au développement qui ont financièrement, historiquement, politiquement et par leurs actions, le plus lourd impact sur les écosystèmes et la gestion effective des milieux. Ainsi nous avons choisi de nous centrer sur la façon dont ces agences prennent en compte l'environnement, afin d'éclairer l'analyse des dispositifs de gestion que nous développerons dans les chapitres suivants, et nous renvoyons le lecteur aux travaux sur l'écopolitique internationale pour avoir plus d'informations sur les agences spécialisées.

L'Aide publique au développement et les agences d'aide

L'Aide publique au développement repose sur les ressources publiques des pays développés¹¹². Elle est mise à disposition des pays bénéficiaires à travers

112. Pays membres du Comité d'aide au développement (CAD ou DAC en anglais) de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économique). Ces membres sont aujourd'hui au nombre de 23.

les agences bilatérales (AFD¹¹³, GTZ, ACDI, etc.¹¹⁴) sous forme de dons et de prêts à des conditions plus favorables que celles du marché¹¹⁵, et à travers les agences d'aide multilatérales (institutions internationales auxquelles les pays contribuent en fonction de leur PIB). Les agences multilatérales constituent des associations formelles d'États rattachées au système des Nations Unies (FAO, PNUD, UNESCO...) ou des banques internationales de développement (Banque mondiale, FMI, BAD, etc.). Les agences de développement établissent généralement une convention avec un maître d'ouvrage local (l'État ou une structure publique ou parapublique), c'est ce maître d'ouvrage qui contractualise les opérateurs, opérateurs normalement mis en concurrence sur le principe des appels d'offre. L'aide publique au développement bilatérale est généralement « liée » c'est-à-dire qu'elle est conditionnée à l'achat des fournitures et de prestations auprès du bailleur de fonds lui-même.

Historiquement les agences d'aide au développement, parfois appelées Organisations internationales gouvernementales (OIG), sont centrées sur : (1) les grands travaux, (2) la mise en œuvre de projets qui ont besoin d'importants capitaux et qui soutiennent les firmes nationales, (3) les politiques macroéconomiques (sur la base de techniques d'analyses économiques ou technico-économiques). Elles ont aussi d'importants objectifs politiques.

Elles interviennent donc massivement sur les investissements structurels (équipements lourds, constructions, achats de gros matériel, etc.). Elles ont également une influence directe sur la formulation des politiques nationales, par les critères qui régissent la préparation, l'évaluation et le décaissement des prêts de développement qu'elles financent. Les normes et méthodes qu'elles diffusent pour la mise en œuvre de ces critères, rationalisent de façon systématique l'aide à la décision qu'elles fournissent. Notons, enfin, que les agences multilatérales jouent un rôle spécifique auprès des pays en développement par rapport aux

113. L'aide publique bilatérale française au développement est assez complexe car elle mobilise plusieurs ministères. Elle est essentiellement assurée par l'Agence française de développement (AFD, ancienne Caisse française de développement), établissement financier dépendant du Trésor et qui intervient surtout sur des projets dits « d'investissement productif », et par le FAC (Fonds d'aide et de coopération) dépendant, lui, du Ministère délégué à la Coopération et des Affaires étrangères qui intervient plutôt dans le domaine de la coopération scientifique et technique, institutionnelle, éducative, culturelle, et militaire. Le Ministère de l'Éducation nationale et de la recherche intervient aussi à travers les budgets de l'IRD et du CIRAD.

114. Nous ne citons ici que quelques opérateurs bilatéraux qui sont ou furent particulièrement présents sur la vallée du fleuve Sénégal : L'Agence de coopération bilatérale allemande (GTZ), américaine (USAID), canadienne (ACDI).

115. Au moins 25 % de dons ou subventions. Cette aide se fait à travers : (1) la coopération technique par la mise à disposition d'assistance technique et la prise en charge des bourses de formation, (2) l'aide « projet » c'est-à-dire les investissements pour des projets de développement, et (3) l'aide « hors projet », ou aide « programme », pour tout ce qui concerne l'ajustement structurel, l'annulation de la dette, l'aide alimentaire, etc. Il est important de noter que la France inclut également les dépenses de coopération militaire dans l'aide au développement.

Encadré 11 L'Agenda 21

Sur la base de la Déclaration de Rio, un plan d'action, appelé Agenda 21, a été élaboré pour la période 1993-2000. Il a l'objectif très ambitieux de rendre opérationnelle la Déclaration de Rio afin de « *satisfaire les besoins fondamentaux, améliorer le niveau de vie pour tous, mieux protéger et gérer les écosystèmes et assurer un avenir plus sûr et plus prospère* ». Il comporte au total 38 chapitres divisés en quatre grandes sections : les dimensions sociales et économiques, la conservation et la gestion des ressources pour le développement, le renforcement du rôle des principaux groupes sociaux, et les moyens de mise en œuvre.

Concrètement ce sont 115 domaines d'activité qui sont décrits, allant de « la promotion d'un développement durable par le commerce » à « l'amélioration de l'accès à l'information ».

Pour chaque domaine d'activité sont précisés :

- les principes d'action,
- les objectifs,
- les activités à mettre en œuvre,
- les moyens d'exécution, qui sont budgétisés.

L'Agenda 21 ne constitue pas, en tant que tel, un engagement juridiquement contraignant, mais il est censé politiquement faire autorité pour un partenariat et un consensus mondial sur l'environnement et le développement.

(Pour une présentation détaillée de l'Agenda 21 : *United Nations Division for Sustainable Development*, 2000 en six langues (<http://www.un.org/esa/sustdev/agenda21.htm>), voir également Antoine *et al.*, 1994)

agences bilatérales. L'information internationale qu'elles fournissent est souvent considérée comme présentant moins de risque de partialité que celle produite par une grande puissance intervenant dans un cadre bilatéral (Le Prestre, 1997 : 85).

Ces agences se sont toutes engagées, il y a dix ans maintenant, lors de la Conférence de Rio, sur l'Agenda 21 (voir encadré 11), réclamant un changement décisif de comportement politique des pouvoirs en place au nom d'un développement durable. Le programme proposé dans l'Agenda 21, qui « reflète un consensus mondial et un engagement politique au niveau le plus élevé sur la coopération en matière d'environnement et de développement », était très ambitieux. Les pays développés et les bailleurs de fonds admettaient de plus « la responsabilité qui leur incombe dans l'effort international en faveur du développement durable, compte tenu des pressions que leurs sociétés exercent sur l'environnement mondial et des techniques et des ressources financières dont ils disposent » (Principe 7).

Le coût annuel moyen de mise en œuvre de l'Agenda 21, dans les pays en développement, avait été estimé à 625 milliards de dollars EU, dont environ 125 milliards de dollars seraient financés par la communauté internationale sous forme de dons ou à des conditions concessionnelles. Il ne s'agissait que d'estimations données à titre indicatif, qui n'avaient pas été examinées par les gouvernements. Les dépenses effectives et les conditions financières, y compris les conditions non concessionnelles, dépendant notamment des stratégies et programmes spécifiques que les gouvernements devaient décider de mettre en œuvre. L'Agenda 21 recommandait également (chapitre 31) d'alléger la dette des pays les plus pauvres, de renforcer les financements ou de les réaffecter (par exemple en réaffectant les ressources consacrées à des fins militaires), de trouver des ressources financières nouvelles, de mobiliser le secteur privé, de développer des modes de financements nouveaux tels que les éco-taxes ou de nouveaux fonds, tels que le Fonds pour l'environnement mondial (FEM ou GEF en anglais *Global Environment Facility*), principale source de financement née du Sommet de la terre de Rio, officiellement créé en 1994 après une phase pilote de trois ans.

Finalement les bailleurs de fonds sont très loin d'avoir rempli leurs engagements, puisque, non seulement l'ensemble de l'aide publique (tous types d'actions confondus) n'atteint pas la moitié de ce qu'envisageait l'Agenda 21, mais en plus, pendant la même période, l'aide publique au développement n'a pas cessé de baisser. Le montant total des versements de l'APD en l'an 2000 était de 53,7 milliards de dollars EU contre 59 milliards en 1995, trois ans après Rio, on s'alarmait déjà du fait qu'elle avait atteint son plus bas niveau depuis vingt ans. L'objectif, réaffirmé à Rio, d'une aide qui devrait atteindre 0,7 % du PNB des pays industrialisés n'a jamais été atteint, bien que plusieurs pays aient annoncé leur intention d'apporter des contributions complémentaires. La moyenne des contributions des pays membres de l'OCDE aujourd'hui est de 0,39 % du PNB (données pour l'année 2000, OCDE, 2001). Une légère amélioration est néanmoins notée en 2001 et lors de la Conférence de Monterrey en mars 2002, l'Union européenne et les États-Unis se sont engagés à augmenter leurs contributions à l'horizon 2006-2007. Le tableau 3 fait le bilan de quelques données chiffrées.

Les organisations internationales gouvernementales d'environnement

Les agences multilatérales spécialisées dans l'environnement, aussi appelées Organisations internationales gouvernementales d'environnement (OIGE) sont, elles, beaucoup plus récentes puisqu'elles ont toutes été créées après les Conférences de Stockholm et de Rio, et elles sont beaucoup moins nombreuses. Elles ont eu des difficultés à s'imposer en tant qu'institutions dans le système

Tableau 3 L'Aide publique au développement, bilan de quelques données chiffrées

Aides au développement	milliards de \$	références
Agenda 21 : Besoins chiffrés par an dont Aide publique au développement par an	625 125	FAO, 1995
Aide publique au développement (1995) dont bilatérale (1995)	59 15	FAO, 1995
Aide publique au développement (2000)	53,7	OCDE, 2001
Aide publique au développement (2001)	57,3	OCDE, 2002
Aide publique au développement France (1994) dont Afrique (1994)	5,78 3,13	CCD, 1996
Aide publique au développement France (2001)	4,3	OCDE, 2002
Engagement annuel de la Banque mondiale (1996)	21	BM, 1996
Investissements privés (1995) ¹	170	FAO, 1995
Investissements privés (2000)	139	U.N, 2002
Remboursement annuel de la dette Dette du Tiers-monde (hors pays de l'Est) (1997) ² Dette du Tiers-monde (hors pays de l'Est) (2000)	200 1950 2367	Levy, 2000 OCDE, 2001

1. Il s'agit des investissements bilatéraux et multilatéraux d'origine privée (firmes multinationales, banques, assurances, etc.). Leur croissance a été spectaculaire durant la décennie 90, après avoir été très ralentie dans la décennie 1980. Ils ont été multipliés par quatre entre 1990 et 1995 (FAO, 1995). L'investissement étranger direct privé des pays de l'OCDE a, lui, triplé entre 1993 et 2000.

2. La dette a culminé à 2 500 milliards de \$ en 1998-99 et se stabilise depuis. Mais il faut rappeler que les pays en développement ne sont pas les seuls à être endettés. La dette publique des États européens est supérieure à 5500 milliards de \$, la dette publique des USA est également supérieure à 5500 milliards de \$, et l'endettement des ménages aux USA est d'environ 5 500 milliards de \$ (Levy, 2000). La dette a culminé à 2 500 milliards de \$ en 1998-99 et se stabilise depuis. Mais il faut rappeler que les pays en développement ne sont pas les seuls à être endettés. La dette publique des États européens est supérieure à 5500 milliards de \$, la dette publique des USA est également supérieure à 5500 milliards de \$, et l'endettement des ménages aux USA est d'environ 5 500 milliards de \$ (Levy, 2000).

même de l'aide internationale, étant souvent considérées comme en concurrence avec les organisations internationales déjà existantes.

Le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), créé après Stockholm, dont le siège est à Nairobi, n'est pas une institution financière. Il n'a que des petits budgets incitatifs pour lancer des projets et inciter les bailleurs à financer certaines actions¹¹⁶. Il participe donc à des projets et pro-

116. Cette fonction d'agence d'exécution avec des faibles capacités d'auto-financement de projets n'est pas spécifique au PNUE, d'autres agences d'exécution des NU, telle que la FAO, par exemple, sont dans le même cas.

grammes avec d'autres agences, il doit stimuler et coordonner d'autres organisations internationales, mais n'a pas vocation à assumer de mandat opérationnel. En fait plusieurs OIG ont résisté à la coordination par le PNUE, et il n'a pas été renforcé après Rio, contrairement à ce que ses responsables espéraient (Le Prestre, 1997 : 101).

La Commission du développement durable de l'ONU (CDD), a été créée par le sommet de Rio (chapitre 38 de l'Agenda 21) en tant qu'instance unique chargée d'examiner, de superviser et de coordonner l'avancement de la mise en œuvre de l'Agenda 21 et des autres accords de la CNUED, en particulier les deux conventions issues de Rio. Elle doit notamment jouer ce rôle au Comité du commerce et de l'environnement de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), mais aussi à la CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement), à l'OCDE, au PNUD, au PNUE, et bien sûr à la CNUED. L'objectif était d'éviter la multiplication des instances internationales chargées de traiter les problèmes d'environnement et la fragmentation des tâches et des responsabilités, même si logiquement ce mandat aurait pu être donné au PNUE. Mais son pouvoir est très faible par rapport à un Agenda 21 très ambitieux. Elle est en grande partie composée des ministères de l'environnement des États-membres et a peu de financements.

Le Fonds pour l'environnement mondial, a été créé sous forme pilote en 1991 et a été entériné après Rio. Il a pour mission de financer le surcoût de mesures visant à avoir des effets positifs sur l'environnement global de la planète, c'est-à-dire dans quatre domaines d'intervention :

1. Le changement climatique, en particulier dû à l'émission de gaz à effets de serre.
2. La dégradation et la pollution des eaux internationales qu'il s'agisse des eaux marines ou des grands fleuves internationaux.
3. L'amenuisement de la biodiversité par la dégradation des habitats naturels ou l'exploitation des ressources naturelles.
4. L'appauvrissement de la couche d'ozone stratosphérique.

Il est administré par la Banque mondiale (administrateur de la Caisse du FEM via la BIRD, Banque internationale pour la reconstruction et le développement) et ses agences d'exécution sont la Banque mondiale, le PNUD et le PNUE¹¹⁷).

D'un point de vue des moyens financiers, ces structures sont bien en deçà des fonds accordés aux autres instances internationales. Le PNUE par exemple a un budget de 30 à 50 millions de dollars EU par an. Alors que le PNUD, pour

117. Depuis 1999 sept autres institutions peuvent être agences d'exécution du FEM : la FAO, l'ONUDI (organisation des NU pour le développement industriel), le FIDA (Fonds international de développement agricole), la BERD (Banque européenne pour la reconstruction et le développement), la BAfD (Banque africaine de développement), la BASD (Banque asiatique de développement), la BID (Banque interaméricaine de développement).

ses seuls projets d'environnement (en tout cas ceux affichés comme tels) a une enveloppe de 500 millions de dollars par an. En terme de personnel, on observe les mêmes asymétries. Le PNUE a cinq fois moins d'agents que le PNUD et pratiquement dix fois moins que la FAO ou la Banque mondiale : En 1993 le PNUE comptait 404 cadres dont 303 au siège à Nairobi et 101 à l'extérieur, contre 2161 cadres au PNUD, 3710 à la FAO, et 4188 à la Banque mondiale.

Pour ce qui est de l'institution spécifiquement financière, à savoir le FEM (GEF), mécanisme financier prioritaire des conventions pour l'environnement global issues de Rio (essentiellement la Convention sur la diversité biologique et la Convention sur le changement climatique, ainsi que l'appui aux accords sur la lutte contre la désertification et la protection des eaux internationales), elle a engagé 4,3 milliards de dollars en dix ans¹¹⁸. Elle a également permis de mobiliser 11 milliards de dollars de cofinancements pour environ mille projets dans plus de 160 pays en développement ou en transition. Ces sommes, en moyenne 400 millions de dollars par an, restent très faibles au regard des engagements de l'Agenda 21 (d'autant qu'elles concernent également les pays en transition)¹¹⁹. Une institution comme la Banque mondiale affiche d'ailleurs des dépenses bien supérieures, par exemple 1,1 milliard de dépense en 1995 pour des projets d'environnement, sans compter les composantes environnementales de ses autres projets.

Ces nouvelles structures internationales d'environnement sont souvent perçues par les autres organisations internationales, et en particulier celles du système onusien, comme rentrant en concurrence avec elles. Ces dernières veulent garder leurs prérogatives, leur domaine d'action, leurs liens privilégiés avec différents secteurs d'activité, secteurs de gouvernement, secteurs de la société. Elles n'ont donc souvent pas « vu l'utilité » de nouvelles institutions internationales. Il leur semblait préférable soit de mobiliser l'environnement à leur compte comme une occasion d'expansion de leur activité, soit de s'en protéger dans la mesure où les questions d'environnement remettraient en cause certaines de leurs activités. La FAO par exemple s'arrangea pour que le PNUE soit exclu du plan d'action sur les forêts tropicales (Le Prestre, 1997 : 94). Ce sont ces problèmes de concurrence qui ont amené également au renforcement et à la création d'institutions de coordination en matière d'environnement au sein des Nations Unies : Le CIDD, Comité inter-institutions du développement durable (ou IACSD : *Inter-Agency Committee on Sustainable Development*), créé après Rio, est rattaché au Comité administratif de coordination des Nations Unies

118. 1,06 milliard de dollars durant la première phase pilote (1990-94), 2 milliards pendant la deuxième phase (1994-97), et 1,24 milliard durant la troisième phase pour 2 milliards annoncés (1998-2002).

119. Il est néanmoins parfois difficile de savoir si certaines de ces dépenses ne se recoupent pas, par exemple entre le FEM et la Banque mondiale. Il faut en fait s'attacher à chaque projet pour avoir une idée précise des co-financements.

(Agenda 21, chapitre 38). Il a pour rôle de répartir les tâches dans le domaine de l'environnement entre les organisations de l'ONU et de minimiser les chevauchements et rivalités. Il a entre autre réparti la responsabilité du suivi des chapitres de l'Agenda 21 selon les spécificités des agences. La FAO est par exemple chargée du secteur terrestre de l'Agenda 21 (ressources en eau, forêts, écosystèmes de montagne, agriculture, développement rural durable). Le Comité des institutions internationales de développement sur l'environnement (CIIDE, CIDIE en anglais), créé, lui, en 1980 et dont le siège est au PNUE, doit, pour sa part, encourager les banques internationales de développement à adopter des critères de prêts écologiquement rationnels. Mais de la même façon il semble que par la faiblesse de son secrétariat, sa situation géographique (à Nairobi au sein du PNUE), et sa difficile légitimité face à des structures financières puissantes, les résultats de cette institution soient encore assez limités (Le Prestre, 1997 : 96).

Les agences spécialisées en environnement ont par contre un rôle moteur pour :

- Pousser à la mise à l'ordre du jour international des questions d'environnement.
- Mobiliser des forums de négociations sur les questions d'environnement.
- Mettre en place des groupes ad hoc de travail.
- Œuvrer au développement de consensus scientifiques.
- Surveiller et évaluer l'environnement, en développant les relations avec les instituts scientifiques privés et les organismes de recherche non gouvernementaux en développant leur fonction d'alerte et en les rendant opérationnelles.
- Fournir aux gouvernements des avis d'ordre technique, juridique et institutionnel.
- Proposer et aider à élaborer des instruments juridiques sur ces aspects et préparer les conventions, textes et directives.
- Aider les États à conclure des accords sur différents plans d'action environnementaux.

C'est donc essentiellement en investissant et en agissant dans les domaines de diffusion de l'information, dans la production de directives ou de conventions, en fournissant des normes et méthodes et en tentant d'établir un consensus sur les connaissances scientifiques et leur interprétation, tout en mobilisant les acteurs dans ce domaine, que ces institutions agissent préférentiellement et qu'elles acquièrent une spécificité et un savoir-faire par rapport aux autres organisations internationales.

Les agences internationales spécialisées en environnement, nous l'avons vu, ont des moyens limités et interviennent peu sur la gestion directe malgré des objectifs environnementaux ambitieux. Elles ont d'abord un rôle incitatif et normatif vis-à-vis des autres agences et des États pour les amener à changer

leurs comportements en faveur d'une plus grande prise en compte de l'environnement. Elles interviennent donc essentiellement de façon indirecte, leur stratégie d'action est une « stratégie de mission » (Mermet, 1992). En terme d'objectif, il s'agit bien d'inciter à modifier les actions en faveur des critères environnementaux. « Cela signifie que si le processus de fixation des objectifs est d'ordre social, leur contenu reste en tout état de cause d'ordre écologique pour ne pas dire bio-physico-chimique. Inversement, si ces objectifs de gestion sont situés dans la sphère de la nature, il n'en reste pas moins que les moyens de les atteindre se situent dans celle de la société : ils reviennent toujours à modifier les choix des autres dans un sens favorable à l'environnement » (*ibid.* : 148-149).

Se situant dans un cadre institutionnel consensuel, issu des grandes conférences sur l'environnement, elles adoptent cependant un rôle plus incitatif que militant, contrairement à certaines grandes ONG spécialisées dans l'environnement. Si ces organisations internationales gouvernementales d'environnement peuvent parfois s'imposer sur un plan scientifique, conceptuel, argumentaire ou même éthique, elles ont des difficultés à constituer un véritable contre-poids par rapport aux agences de développement. Elles sont en fait souvent trop faibles sur les aspects plus politiques et économiques et n'arrivent donc pas à s'imposer en tant que référence pragmatique pour les projets de développement (Reed, 1999 : 30).

Si cette faiblesse est clairement liée à leur difficulté à s'imposer dans le système même de l'aide internationale, c'est aussi, comme nous le montrerons dans le chapitre suivant, parce qu'elles sont – en tant qu'organisations internationales gouvernementales – régies par des principes majeurs, que nous qualifierons de « pragmatiques économico-institutionnels », qui structurent fortement leur stratégie d'intervention.

Mais avant d'aborder ce point, il nous faut maintenant, après avoir présenté les Organisations internationales gouvernementales (OIG), s'attarder un peu plus sur les Organisations non-gouvernementales (ONG). Ces organisations, dont on parle beaucoup et qui sont de plus en plus présentes sur la scène internationale, ne sont pas toujours clairement définies. Ce groupe d'institutions, d'acteurs, est très hétérogène, nous nous efforcerons donc, dans la section qui suit, de donner au lecteur quelques points de repères et de lever quelques ambiguïtés.

Les ONG de développement et d'environnement

Les Organisations non-gouvernementales se définissent par « ce qu'elles ne sont pas ». Ce ne sont pas des institutions étatiques, et leurs membres ne sont pas des États. Le terme ONG est donc très générique et recouvre des organisations très différentes aussi bien par leur origine et les pays dont elles émanent,

que par leurs objectifs d'intervention. Ces structures affichent généralement, comme objectif prioritaire, la promotion de l'intérêt public ou de la société civile, citoyen ou mouvement citoyen. Elles sont le plus généralement des structures à but non lucratif, sans objectif de profit financier.

Il nous est apparu nécessaire d'établir une grille de classification très simple qui favorise la compréhension de l'utilisation du terme ONG lorsqu'on s'intéresse à l'écopolitique internationale. Il s'agit de distinguer d'abord les ONG « d'environnement » des ONG « de développement ». Puis de différencier, au sein de ces groupes, les ONG (ou *grassroots organizations* ou « associations », *Third World NGOs*, etc.) qui ont une activité essentiellement locale ou nationale mais qui n'apparaissent pas (ou peu) sur la scène internationale, des ONG internationales, au sens où elles interviennent au-delà de leurs frontières. Nous choisirons de distinguer parmi ces dernières, les structures multilatérales (qui ont des sièges, bureaux, et financements émanant de plusieurs pays; pouvant avoir développé des branches régionales et locales au Nord comme au Sud) des structures bilatérales (qui elles, émanent d'un pays en particulier, le plus souvent un pays du Nord). Si ces différences – entre les ONG d'environnement et les ONG de développement ou entre ONG internationale et ONG locale – sont assez claires pour le monde anglo-saxon, elles sont par contre plus floues dans le système français.

Les *NGO's*, dans le système anglo-saxon, désignent généralement des organisations d'ampleur internationale ayant des branches dans plusieurs pays ou ayant créé des coalitions internationales (ou trans-nationales). Elles ont des structures de management bien développées. Elles sont distinctes des *grassroots organizations* (parfois appelées *local NGOs*) qui sont clairement des organisations locales, de terrain, issues de la société civile¹²⁰.

Les Français, pour leur part, associent les ONG avant tout à des organismes de développement à but humanitaire, parfois dénommées « Organisations de solidarités internationales » (OSI)¹²¹. Elles se définissent donc en priorité comme des structures qui sont dans des logiques d'utilité sociale.

120. Le terme anglais *grassroots organizations* englobe des organisations variées : « from populism in the United States to Christian-based communities in Latin America and alternative development organisations in India » (Wapner, 1995 : 314).

121. Les OSI se différencient des prestataires de service privés, par le fait qu'elles ont des statuts d'associations de loi de 1901 dont l'activité principale est le développement. En fait, depuis 1999, le régime fiscal français des associations, prévoit qu'un organisme dont l'activité principale est non lucrative peut réaliser des opérations de nature lucrative. Dans cette hypothèse, le caractère non lucratif d'ensemble de l'association n'est pas contesté si les opérations lucratives sont dissociables de l'activité principale non lucrative. La partie lucrative ne doit pas orienter l'ensemble de l'activité de l'organisme. L'imposition est limitée aux seules opérations du secteur lucratif. A ce titre, chaque association peut scinder ses activités entre un secteur non lucratif et un secteur lucratif ou bien filialiser son activité lucrative dans une structure commerciale (Coordination Sud, 2001).

En fait, les critères d'intervention de ces ONG dans le cadre de l'aide aux pays en développement, sont souvent dans leurs objectifs de plus en plus proches des critères d'intervention des organisations internationales gouvernementales elles-mêmes. Elles doivent :

- favoriser l'amélioration des conditions de vie des populations locales ou en situation d'exclusion,
- développer des démarches participatives et favoriser l'appropriation par les populations des actions menées,
- participer à l'animation locale et à la formation des populations pour appuyer les structures locales de gestion,
- développer des actions qui s'inscrivent dans la durée.

Les ONG ont donc tendance à être mobilisées par les bailleurs de fonds pour agir pratiquement en sous-traitants, pour des actions plus locales ou pour des projets nécessitant des travaux aux investissements matériels moins lourds que ceux habituellement pris en charge par les grandes agences d'aide au développement. Les ONG canalisent 0,7 % de l'aide publique au développement des bailleurs de fonds en 1975 (100 millions de dollars), et 5 % en 1990 (2,2 milliards de dollars), sans qu'on connaisse la part en faveur des ONG d'environnement. La prise en charge de cette interface par les ONG permet souvent aux organisations internationales gouvernementales un accès au terrain et aux sociétés locales, dans le cadre des projets de développement, de façon plus directe que lorsqu'elles passent par les structures étatiques (Le Prestre, 1997 : 90). Par ailleurs, il arrive fréquemment que, de façon indifférenciée dans le système francophone, le terme d'ONG soit aussi bien utilisé pour des organisations locales des pays en développement (PED) que pour des organisations originaires des pays du Nord. Il est évident que dans ce cas, le terme prête à confusion. D'autant qu'il est aujourd'hui fréquent qu'un projet, financé dans le cadre de l'aide internationale, soit un projet de longue durée pour la mise en place ou l'appui à une structure permanente locale de prestation de services (par exemple, une institution de micro-finance, une organisation de producteurs, une association d'irrigants, etc.). Dans ce type de situation une ONG internationale, le plus souvent originaire du pays d'où provient l'aide, est généralement présente pour appuyer la structure locale, s'inscrivant dans un partenariat comportant souvent un engagement financier¹²². Ainsi il peut être excessivement difficile, sans une étude de terrain poussée, de faire la part des choses entre une situation où l'ONG est effectivement issue d'une organisation locale, dont les activités peuvent être favorisées par l'action d'une ONG de pays industrialisé et de la politique d'un

122. L'OSI est alors considérée par le bailleur de fonds (l'AFD généralement dans le cas français) comme « maître d'ouvrage délégué » ; à ce titre, le concours accordé par le bailleur de fonds à l'État pourra être rétrocédé directement par celui-ci à l'OSI. Celle-ci devant s'engager à rétrocéder les actifs et investissements ainsi que l'usage des fonds à la structure locale une fois celle-ci créée (Coordination Sud, 2002).

organisme d'aide (cherchant à renforcer les capacités locales ou trouvant simplement un relais à son action), et une situation où l'ONG est en fait une structure étrangère ou bien une structure créée *ex nihilo* et qui a toutes les chances de disparaître avec la disparition du projet.

Dans le système français, ce sont les ONG de développement qui sont, à travers le concept de développement durable, censées porter ou intégrer les questions d'environnement dans le cadre de l'aide internationale. Les ONG environnementales (ONGE) est un terme qui désigne en France essentiellement les grandes ONG internationales environnementales qui ont eu un développement important à partir des années 80. Leur nombre d'adhérents, leurs budgets et le nombre de leurs antennes dans le monde, au Nord comme au Sud, ont effectivement fortement augmenté ces dernières années et plusieurs d'entre elles ont d'ailleurs développé des branches françaises. Elles ont ainsi depuis deux décennies acquis d'importantes capacités d'intervention et un pouvoir renforcé dans les processus de décision internationaux. Les ONG comme Greenpeace et le WWF (Fonds mondial pour la nature), qui ont d'ailleurs des bases financières et organisationnelles importantes en France, rassemblent par exemple un nombre d'adhérents qui dépasse largement le million¹²³, et leurs budgets (souvent bien supérieurs à ceux dépensés par de nombreux pays pour leurs problèmes d'environnement) étaient estimés en 1992 respectivement, à 100 millions et 200 millions de dollars EU (Wapner, 1995). Chiffres à comparer aux 50 millions de dollars du budget annuel du PNUE (75 millions en 1992). Ces ONGE interviennent selon deux objectifs principaux : des activités de conservation (sauvegarde d'espèces, d'espaces, d'écosystèmes...), et des activités de lobbying pour changer les politiques environnementales. Les autres organisations, regroupées le plus souvent sous le vocable « d'associations de protection de la nature » sont, elles, des structures de petite taille, intervenant essentiellement au niveau local ou national français et ayant des moyens très limités¹²⁴. En fait très peu d'associations françaises de ce type ont un rayonnement international qui leur donne un statut d'ONG internationale d'environnement. Une étude sur les transformations du rôle et du fonctionnement des ONG internationales et le positionnement des associations françaises (Dziedzicki *et al.*, 1995) montre que les ONG françaises dans le domaine de l'environnement sont peu présentes sur la scène européenne ou internationale et apparaissent faibles et coupées des autres ONG. La Ligue pour la protection des oiseaux (LPO), créée en 1912, constitue une exception par sa taille, et par sa présence au niveau européen sur plusieurs dos-

123. Le WWF possède plus de trois millions de membres dans 23 sections nationales. Greenpeace, quatre millions dans une vingtaine d'organisations nationales (Spiro, 1995, cité par Le Prestre, 1997).

124. Leur identité « associative » semble être un handicap car pour le public français une association, « parce qu'elle ne doit pas faire de bénéfices, semble ne pas devoir non plus faire de démarche pour se financer » (Dziedzicki *et al.*, 1995 : 60).

Encadré 12 L'Union mondiale pour la nature (UICN)

Fondée en 1948, elle est aujourd'hui la plus importante organisation de conservation de la nature et de la biodiversité. Son rôle premier est de sensibiliser les pays à la conservation de la nature, de susciter et d'accompagner des actions de recherche, de protection et de gestion durable de la biodiversité et des ressources naturelles.

Cette organisation regroupe près de mille membres, des organisations de droit public, des centres de recherche, des gouvernements (une centaine d'États), des agences de conservation, des ONG (environ 700). Elle fonctionne sur un réseau de plusieurs centaines de scientifiques et d'experts. C'est une structure décentralisée, elle a plusieurs bureaux régionaux, le bureau régional Afrique de l'Ouest est au Burkina Faso, et des délégations nationales, son siège est à Gland en Suisse.

Si sa mission au départ était la conservation de la nature (sauvegarde des espèces, parcs nationaux et aires protégées, conservation des biotopes et habitats,...) un changement s'est opéré à partir des années 80, au moment de la rédaction de la « Stratégie mondiale pour la conservation » : la conservation des ressources doit être au service du développement (*Conservation and wise use of biodiversity*). Il est alors question d'optimiser les fonctions et services rendus par les écosystèmes.

L'UICN est structurée en neuf programmes géographiques régionaux (dont quatre pour l'Afrique : Afrique de l'Ouest, de l'Est, Centrale, et du Sud), en 6 commissions, et en 17 programmes thématiques.

Les six commissions (Gestion des écosystèmes, Survie des espèces, Politiques environnementales, économiques et sociales, Lois environnementales, Education et communication, et Commission mondiale des aires protégées) sont des réseaux d'experts techniques, scientifiques et politiques bénévoles. Ces six commissions regroupent actuellement plus de 10 000 spécialistes dans 181 pays.

Les 17 programmes thématiques sont : Coordination de la politique sur la Biodiversité, Changement climatique, Gestion des écosystèmes, Ecosystèmes marins, Zones humides et eau, Conservation des forêts, Aires protégées, Espèces, Commerce des espèces protégées, Commerce et biodiversité, Economie, Education et communication, Lois environnementales, Politiques sociales, Genre, Usages durables, Suivi et évaluation.

siers (bien que son travail soit d'abord centré sur les oiseaux et leurs habitats, elle s'intéresse de plus en plus à la gestion globale des espaces). Néanmoins si les 33 000 adhérents et les 16 délégations de la LPO lui confèrent une taille d'importance dans le paysage français, elle est sur l'échiquier international (même si l'on exclut les grandes ONG internationales telles que le WWF, Greenpeace, Friends of Earth, etc.) d'un poids bien léger par rapport à d'autres ONG d'environnement principalement orientées nationalement mais qui ont des activités internationales ponctuelles, comme c'est le cas des ONG américaines (National Wildlife Federation, Audubon Society, Natural Resources Defense Council, etc.)

qui peuvent par exemple s'allier pour dénoncer les politiques de la Banque mondiale. Enfin, la LPO intervient très peu dans les pays en développement, excepté en Afrique du Nord et au Sénégal.

Dans ce paysage des organisations environnementales, où les ONG ont un caractère généralement plus militant, l'UICN constitue un cas à part. C'est une institution qui a des caractéristiques particulières qui méritent que l'on s'y attarde, étant donné, par ailleurs, le rôle qu'elle joue dans la vallée du fleuve Sénégal. Si elle est souvent considérée comme une ONG d'environnement, elle est en fait très proche des Organisations internationales gouvernementales d'environnement (OIGE). Elle l'est par la composition de ses membres : y adhèrent non pas des membres individuels mais essentiellement des États, des agences gouvernementales, des organisations internationales et des ONG. Elle l'est aussi par son mode d'intervention : le plus souvent incitatif et avec une forte influence normative. Son budget en 2001 était de 55 millions de dollars EU. Elle est essentiellement financée par les États, dont le plus gros bailleur est la Hollande (22 % de son budget). Elle a joué à plusieurs reprises un rôle crucial dans la formulation des conventions environnementales et a été à la base des travaux de plusieurs conférences internationales sur l'environnement. Dès les années 1960 par son investissement en Afrique, elle a en particulier rédigé la Convention africaine pour la conservation de la nature et des ressources naturelles, à la demande de l'OUA. Puis de façon marquante dans les années 1980 avec la rédaction de la Stratégie mondiale pour la conservation, qui sera à la base des travaux de Rio. Elle a joué un rôle actif dans la négociation et la promotion de la Convention sur la biodiversité. L'UICN est donc très présente dans l'écopolitique internationale et est également reconnue pour ses capacités d'expertise, expertise qu'elle fournit aux gouvernements en développant depuis les années 80 de nombreuses antennes dans le monde. Comme nous le verrons, elle prend aussi une part de plus en plus active dans les actions orientées vers les grands décideurs, comme la Banque mondiale.

Les agences spécialisées dans l'environnement, des acteurs qui ne sont pas centraux dans l'aide publique au développement

Dans le cadre de l'aide internationale, ce sont les agences de développement – qu'elles soient multilatérales, bilatérales, gouvernementales ou non-gouvernementales – qui constituent les poids lourds des organismes d'intervention. Cette capacité d'action leur confère un poids non négligeable dans les politiques publiques des pays en développement, y compris vis-à-vis des politiques d'environnement. Néanmoins, les bailleurs de fonds restent très en deçà, en terme de moyens, des engagements qu'ils ont pris lors de l'Agenda 21.

Avec les conférences internationales de Stockholm, puis de Rio, des organisations gouvernementales multilatérales spécialisées dans les problèmes d'environnement et un fonds spécial, le GEF, ont été créés. Ces structures restent minoritaires dans le paysage international. Elles ont peu de moyens humains et financiers et elles ont une faible capacité d'intervention directe sur le terrain, contrairement à la plupart des agences de développement multilatérales et bilatérales. Il n'existe pas, à proprement parler, d'agences bilatérales d'environnement.

Les grandes organisations non-gouvernementales d'environnement qui interviennent sur la scène internationale existaient pour la plupart avant Rio et avant Stockholm¹²⁵. Elles ont vu leurs actions, leurs membres et leurs antennes se développer dans les années 80 puis les années 90. Dans cette deuxième décennie, elles ont opéré un mouvement de décentralisation, développant des bureaux régionaux ou des antennes nationales dans les PED (ainsi d'ailleurs que des bureaux à Bruxelles pour pouvoir exercer leur lobbying sur les instances européennes). On observe relativement peu d'ONG d'environnement de petite taille et menant des actions bilatérales dans le domaine de l'environnement, contrairement aux ONG de développement. Les ONG environnementales à caractère d'abord national (c'est-à-dire agissant en priorité dans leur propre pays) et qui interviennent dans le cadre de l'aide internationale sont surtout des ONG américaines. Elles ont généralement leur siège ou une antenne, à proximité des centres de décision nationaux et internationaux, à Washington, auprès du Congrès américain, car leur mode d'action est essentiellement une politique de pression sur leur État à travers le lobbying, la diffusion d'informations, l'attaque en justice pour s'opposer aux projets de leur gouvernement, des industriels, et des grandes agences multilatérales, comme la Banque mondiale, le Fonds monétaire international ou les Nations Unies.

En France, il existe très peu d'organismes gouvernementaux (mis à part le Ministère de l'environnement lui-même avec des capacités très limitées) ou non-gouvernementaux qui interviennent spécifiquement sur une mission d'environnement sur la scène internationale, mis à part le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM). Avec l'avènement du développement durable, là encore, les structures de développement sont celles qui sont censées intégrer les enjeux environnementaux, au même titre que les enjeux économiques et sociaux, à leur mission. Ce sont les mêmes processus qui sont en jeu pour les ONG de développement. Ce sont les ONG de développement qui, en France, constituent les structures ou en tout cas les interfaces privilégiées et considérées comme légitimes de l'action des organismes d'aide, en particulier pour des actions locales. Ces ONG étant considérées comme « naturellement » capables

125. Dates de création de quelques grandes ONG d'environnement : UICN (1948), WWF (1961), *Friends of the Earth* (1969), Greenpeace (1971), *Birdlife International ex International Council for Bird Preservation* (ICBP) (1922).

d'intégrer les enjeux locaux d'environnement, sans que leur savoir-faire ou leurs investissements dans ce domaine soient pourtant réellement interrogés.

Dans le discours et la pensée « développementistes », une ONG est d'abord une structure d'utilité sociale et humanitaire. Une orientation environnementale dans un contexte de développement est alors présentée comme un risque de faire passer la nature avant les hommes. Comme le souligne E. Féron dans son article « Du lobbying international à l'intérêt local : variations à partir d'un congrès ordinaire » (1994), le dilemme du conservatisme moderne se résume dans ces deux propositions « C'est la nature qui m'intéresse, tant pis pour l'homme » et « L'homme est l'entité prioritaire, le reste doit suivre tant bien que mal » (1994 : 98). Les grandes ONG d'environnement internationales sont souvent très critiquées à cause du peu de considération qu'elles ont eu des populations locales des pays en développement où elles sont intervenues pour préserver en priorité les habitats remarquables et les espèces menacées (Rossi, 2000). Elles sont, de plus, considérées, par leur taille, leur réseau international, leur professionnalisme, comme de véritables entreprises et à ce titre ne correspondent pas à l'idée que le public se fait de l'ONG (bien que pourtant dans le domaine de la santé, une ONG comme « Médecins sans frontière » a une taille et un mode d'action comparables à certaines ONG internationales d'environnement). Les grandes ONG d'environnement sont souvent accusées de jouer leurs propres intérêts, considérés comme des intérêts du Nord. Cette vision ne donne aucun crédit à la tendance, marquée depuis le début des années 80, des ONG d'environnement à mobiliser les populations locales dans leurs actions, reprenant à leur compte les principes de protection de la personne et des groupes autochtones ou mettant en avant la gestion locale des ressources naturelles.

Si ces arguments étonnent par leur simplicité et leur côté caricatural, c'est qu'ils ont, à notre avis, pour ceux qui les brandissent, une fonction importante de structuration des positionnements des institutions les unes par rapport aux autres dans l'arène internationale. Dans un contexte qui tend à rapprocher les objectifs d'intervention – un développement durable à la fois économique, social et environnemental, un renforcement de la société civile et la participation des populations locales, une inscription générale des actions dans le long terme – chaque groupe potentiellement mis en concurrence tend à défendre son territoire d'intervention, à souligner sa spécificité, en se référant à son savoir-faire mais aussi à des symboles, à sa vision du monde, à sa philosophie politique. Car à cette échelle d'observation mondiale, les organisations s'affrontent d'abord à des rivales, dans des relations complexes de dépendance mutuelle qui oscillent entre concurrence et coopération. Comme le souligne Bourdieu (2000 : 276), la structure du champ économique mondial est presque toujours oligopolistique. Cette structure correspond donc, non pas à un ensemble de forces impersonnelles qui se manifesteraient par les prix, mais à la distribution du capital (économique, social, symbolique...) entre différentes firmes capables de conser-

Tableau 4 Principaux groupes d'acteurs de l'écopolitique internationale agissant sur la scène internationale

	OIG-Devlpt (1)	OIG-Envnt (2)	ONG-Envnt (3)	ONG-Devlpt (4)
Multilatérale	Nombreuses, anciennes et fortes capacités financières Agences des N. U. (PNUD, FAO,...) Banques internationales (BM, BAfD, BAD,)	Peu nombreuses, récentes et capacités financières limitées Agences des N. U. (PNUE, CDD), GEF	Peu nombreuses, parfois anciennes et bonnes capacités financières WWF, Greenpeace UICN	Peu nombreuses, parfois anciennes et capacités financières limitées OXFAM, ENDA-TM, etc.
Bilatérale	Nombreuses, anciennes et fortes capacités financières Agences d'aide bilatérales : AFD, GTZ, USAID, etc.	Pratiquement inexistantes FFEM	Peu nombreuses et bonnes capacités financières essentiellement basées aux USA	Très nombreuses, récentes et faibles capacités financières

1. OIG-Devlpt : Agences gouvernementales d'aide au développement (auxquelles les accords juridiques internationaux ont assigné une mission de développement durable)
2. OIG-Envnt : Agences gouvernementales œuvrant principalement dans le domaine de l'environnement
3. ONG-Envnt : Organisations non-gouvernementales œuvrant principalement dans le domaine de l'environnement
4. ONG-Devlpt : Organisations non-gouvernementales œuvrant dans le domaine du développement (intégrant l'environnement par leur affichage dans des actions de « développement durable »).

ver ou d'acquérir un statut de concurrent au niveau mondial, la position d'une firme dans un pays dépendant de sa position dans un autre pays, et inversement. Cette échelle est donc pertinente pour donner un état du rapport de puissance entre des groupes d'acteurs qui se positionnent ou cherchent à se positionner sur l'échiquier international (cf. tableau 4). Elle est en revanche bien peu satisfaisante pour saisir ou savoir ce qui se joue réellement lors de l'intervention effective de ces organisations sur les territoires, les ressources naturelles et avec les hommes qui en vivent. A l'échelle mondiale, ce qui est retenu c'est la capacité qu'ont ces structures à exister sur la scène internationale et en particulier à influencer les États. Ainsi les *grassroots organizations* (qu'elles soient à caractère de développement, sociales ou environnementales) qui n'auraient qu'une action locale ou nationale ne sont pas présentes sur la scène internationale. C'est donc bien parce qu'un seul niveau d'observation donne un champ de vision limité, que nous avons choisi d'explorer dans notre travail plusieurs échelles, plusieurs arènes, pour tenter de comprendre quels dispositifs se construisent dans la prise

en charge des questions d'environnement, comment ces dispositifs s'agencent, s'entrecroisent ou sont mutuellement dépendants.

Maintenant que nous avons décrit à grands traits les acteurs de l'aide internationale qui affichent le développement durable et l'environnement dans leurs actions, nous voudrions revenir sur les principes, souvent implicites, qui cadrent l'intervention des agences internationales gouvernementales (OIG) dans le cadre de l'aide publique au développement, que l'on nomme plus communément les bailleurs de fonds.

LES PRINCIPES ET LES INSTRUMENTS QUI CADRENT LES INTERVENTIONS DES AGENCES D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

Les agences d'aide au développement sont nombreuses, diversifiées, représentent des pays aux politiques très différentes, et portent en leur sein des personnels pouvant avoir des points de vue sur le développement et l'environnement excessivement divers. Il n'en est pas moins vrai que les grandes institutions internationales, et tout particulièrement les institutions de Brettons Wood, l'Organisation de la coopération et de développement économique (OCDE), et l'Organisation mondiale du commerce (OMC, ex GATT) ont largement influencé l'harmonisation de l'économie et infléchissent régulièrement les principes de l'aide publique au développement. Ainsi un certain nombre de principes plus ou moins explicites cadrent les modes d'interventions des organisations de l'aide au développement. Ils structurent également les pratiques et les routines du travail des fonctionnaires de ces institutions, à travers l'application et la vérification des principes de cohérence de la formulation des projets et programmes, l'adéquation des budgets et des lignes budgétaires, les processus standardisés d'écriture des termes de références, les modes de sélection des consultants, la vérification des rapports d'experts, et globalement le respect des procédures. Par les documents qu'ils produisent et les discours qu'ils développent se constitue un véritable « sens commun » partagé par ces organisations. Nous soulignerons ici quatre des grands principes qui fondent ce sens commun, et qui ont une implication directe dans la façon dont ces institutions abordent les questions d'environnement. Il s'agit de la souveraineté des États, le soutien de la croissance, l'innovation technologique, le libre-échange.

Les principes qui cadrent les interventions

La souveraineté des États

Nous l'avons déjà souligné, que ce soit dans le domaine du développement ou de l'environnement, les principes du droit international sont des principes qui reposent sur la souveraineté des États. « Seul sujet du droit international et seul acteur des relations internationales à détenir la qualité de souverain, l'État détient sur certains espaces une totale emprise, en vertu d'un titre juridique qui naît de la possession de son espace terrestre. [...] Aussi, la première démarche pacifiante que s'est donnée le droit international public, [...] a-t-elle été d'organiser, de garantir et de protéger la souveraineté des États sur leur domaine terrestre » (Pancraccio, 1997 : 5). Ce principe est donc fondamentalement ancré dans les conventions internationales et dans le cadre d'intervention des Organisations internationales gouvernementales (OIG) et donc des bailleurs de fonds. Il n'échappe pas aux ONG de développement qui fonctionnent dans « les interstices du système international étatique : ce sont les États qui définissent leur capacité d'agir en protégeant le droit d'association, en leur donnant accès à leur territoire et à la société civile ou en appuyant leurs actions » (Le Prestre, 1997 : 130).

Les États sont donc les arbitres et le cadre principal de l'intervention de l'aide publique : ils reçoivent les prêts et c'est à eux qu'on propose les instruments d'intervention et d'action. Les institutions internationales doivent éviter toute ingérence et ne peuvent s'immiscer dans des questions qui sont considérées comme de la compétence des États. Les agences multilatérales dépendent, elles-mêmes, légitimement des États : ce sont les États qui assurent leur soutien financier et politique. Les fonctionnaires y font rarement carrière, ils sont souvent en poste via leur État ou en détachement. Elles ne sont pas financièrement indépendantes (à quelques rares exceptions près¹²⁶). Il peut arriver qu'elles soient marginalisées quand elles prennent trop de poids dans la gestion des processus de sélection des experts, de diffusion de l'information, etc. C'est donc essentiellement par des coalitions transnationales avec des ONG que les OIG tentent parfois de s'affranchir de ces contraintes et de développer des liens directs avec les sociétés nationales (Le Prestre, 1997 : 98). Les ressources naturelles sont sous la juridiction et le contrôle des États. Ce sont les États en adhérant volontairement à des conventions internationales, qui acceptent et s'engagent à respecter un certain nombre de critères de protection et de règles « de bonne conduite » vis-à-vis de leurs ressources. Avec toute la difficulté que pose la mise en œuvre

126. C'est le cas au sein de la Banque mondiale de la BIRD (Banque internationale pour la reconstruction et le développement) mais pas de l'Agence internationale pour le développement (AID), et de l'Union européenne (Le Prestre, 1997 : 98).

puisque'elle peut rarement être assumée exclusivement par l'intervention publique nationale.

Le soutien de la croissance

Le soutien de la croissance est un thème majeur de l'action des agences d'aide publique au développement. Ce principe d'intervention est accompagné de présupposés qui reviennent de façon récurrente dans les projets et programmes qu'elles mettent en œuvre et a une implication très forte dans la façon dont ces agences envisagent le traitement des problèmes d'environnement.

Pour les institutions de Brettons Wood, c'est la pauvreté plus que l'industrialisation qui est responsable de la destruction de l'environnement. La reprise de la croissance globale dans les pays en voie d'ajustement est une condition *sine qua non* de la résolution des problèmes sociaux, politiques, environnementaux. La logique argumentaire est la suivante : la pauvreté est défavorable à l'environnement parce qu'elle implique une surexploitation des ressources naturelles. La richesse (le revenu), au contraire est favorable car elle augmente les moyens que l'État, les personnes et les entreprises vont pouvoir investir dans l'environnement : ayant plus de « bien-être » (entendu comme « revenu »), les personnes seront plus soucieuses de leur qualité de vie et donc chercheront à protéger l'environnement (Reilly, 1990). Ainsi dans une vision linéaire du développement, les pays les plus pauvres doivent forcément passer par les différentes étapes de la croissance pour pouvoir finalement prendre en charge les problèmes d'environnement.

L'innovation technologique

Le développement et le transfert dans les PED de nouvelles technologies moins polluantes et de biotechnologie (chap. 16 de l'Agenda 21) font partie des principes de la coopération. Il a même été envisagé dans le cadre de Kyoto un mécanisme dit de « développement propre », où les États pourraient augmenter leur capital de droits à polluer en contrepartie d'investissements dans les technologies non polluantes dans les PED qui n'ont pas les moyens de les acquérir. Cette logique s'appuie sur au moins deux présupposés : les problèmes d'environnement seront largement réglés grâce au progrès technique (procédés de dépollution, efficience dans l'utilisation, énergies renouvelables, etc.). Les services de la nature et la perte des ressources peuvent être en partie compensés par le progrès technique : le capital naturel est substituable, et c'est d'abord un facteur de production (par exemple : le développement de la pisciculture permet le prélèvement des stocks de poissons, on utilise les CFC mais on investit dans la recherche pour trouver des boucliers contre les UV, si un site est détruit, on le reconstruit artificiellement, etc.).

Le libre-échange

Le libre-échange est une notion profondément ancrée dans la pensée des organismes d'aide au développement. Il est considéré comme favorable à la croissance et donc au développement. Les actions environnementales en conséquence ne doivent pas entraver le commerce international. Il faut minimiser les actions qui passeraient par des systèmes d'encadrement public trop lourds (réglementation, planification, subvention,...) et favoriser les initiatives privées.

Le paradigme libéral, souvent implicite, est ainsi très présent dans le discours des agences de développement. Michel Petit soulignait¹²⁷, en référence à la politique des bailleurs de fonds dans le domaine des politiques de l'eau, une devise largement partagée par ces institutions « Il n'y a pas de solution sans faire payer les gens. Ce qui est rare est cher : il faut faire payer les ressources rares ». La tendance est donc d'entériner le fait que l'environnement a un coût qui n'avait pas été pris en compte jusqu'ici, et qu'il est nécessaire d'aider les différents secteurs d'activités mais aussi les États à « internaliser ces externalités »¹²⁸. Le principe de substituabilité du capital naturel, utilisé par exemple dans les mesures de compensation des études d'impacts des projets d'aménagement, est lui aussi fortement ancré dans une pensée d'économistes qui défendent une « soutenabilité faible » (Faucheux et Noël, 1995).

L'avènement du développement durable ne modifie pas ce paradigme :

- Il ne remet pas en question le modèle utilitariste : on peut concilier croissance et protection des milieux.
- Il ne remet pas en question le modèle de la croissance, contrairement aux premières analyses qui posaient le problème des limites de nos modèles de développement et de croissance (*Rapport du club de Rome* : Meadows *et al.*, 1972).
- Il n'envisage pas un changement dans la répartition des richesses, contrairement aux premières analyses de l'écodéveloppement (Sachs, 1994).
- Il insiste peu sur l'irréversibilité de problèmes d'environnement. L'incertitude introduit deux modes de résolution du problème. Un premier mode de résolution qui passe par l'investissement dans l'information : en commandant des études d'impacts, en lançant des projets pilotes où l'on peut tester en situation contrôlée les effets sur l'environnement, ou encore en finançant des programmes de recherche scientifique (OCDE, 1995). Un deuxième mode de résolution qui passe par l'application du

127. Cours donné au CNEARC en 2000. Michel Petit est professeur d'économie à l'INA-PG et est l'ancien Directeur du département agriculture et développement rural de la Banque mondiale.

128. L'économie engendre des externalités négatives (pollutions, dégradation, raréfaction des ressources...) et parfois positives (dépollution, bien-être, paysage...) il suffit d'internaliser ces externalités (leur donner un prix) et les agents économiques ayant un comportement rationnel géreront l'environnement.

« principe de précaution », en vertu duquel une activité économique pourrait (ou devrait) être stoppée en cas d'incertitude sur l'impact environnemental. Ce principe n'est, en fait, pas vraiment instrumenté par les OIG, il est considéré comme relevant d'une décision d'abord politique (OCDE, 1995). Ainsi la pensée dominante au niveau des organisations internationales gouvernementales, est plutôt de chercher, autant que faire se peut, à transformer un « problème d'incertitude » en « problème de gestion du risque » (*ibid.* : 169)¹²⁹. Le rapport à l'avenir est donc ramené à une logique spéculative d'un calcul de risque, à chaque projet (car le rapport à l'avenir est celui du projet) sera attribuée une valeur. On est alors, en partie, ramené au premier mode de résolution du problème : Le principe de précaution devient un principe de prudence quand « les parties ont une forte aversion pour le risque » et il s'agit alors, par l'investissement dans l'information et la recherche, d'estimer ce risque¹³⁰. Il n'est pas rare non plus que l'incertitude soit grossièrement prise en compte en exigeant un taux de rentabilité plus élevé sur les projets les plus risqués¹³¹, on est globalement ici dans une logique qui considère les bénéfices comme la récompense de la prise de risque (OCDE, 1995 : 32). On comprend que dans de telles situations, la participation des personnes potentiellement concernées par le projet soit d'autant plus cruciale.

Ces positions continuent à soulever la critique, en particulier de la part des ONG.¹³² Néanmoins depuis Rio, on semble s'orienter vers une position qui ne remet plus fondamentalement en cause l'ouverture des économies, mais qui

129. Le risque est donc considéré comme une incertitude mesurable. Cette lecture élimine l'idée d'une incertitude « radicale » (des dégâts irréparables, réellement irréversibles) en faveur d'un risque « calculable ».

130. C'est sur la base de risques probabilisés que pourront être « examinés en détail les points de vue des différentes parties dont les intérêts peuvent être affectés, ce qui aidera à déterminer l'aversion au risque des parties concernées » (OCDE, 1995, : 169). Il est également prévu pour certains capitaux naturels « critiques » des normes minimales de sécurité. La lecture est celle du système « d'assurance » : il s'agit alors de fixer des normes de qualité de l'air, de l'eau, etc. Néanmoins, beaucoup de capital naturel n'est pas estimé comme « critique », et par ailleurs il peut être difficile de fixer des normes et des seuils L'OCDE précise : « Il ne faut cependant pas oublier le coût lié à la collecte des informations, laquelle ne doit pas devenir une fin en soi et doit être proportionnée aux profits escomptés » (*ibid.* : 175).

131. Par exemple en appliquant un taux d'actualisation plus élevé.

132. La croissance n'a pas d'effet mécanique positif sur l'environnement, bien au contraire. Les seuils d'irréversibilité sont mal connus et certains dommages écologiques sont de fait irréversibles. Les critères de la croissance s'appuient sur la mesure du PIB qui ne tient pas compte de l'état de l'environnement (un pays pollueur est un pays qui s'est appauvri). Les effets du libre-échange peuvent pour les pays les plus pauvres qui vivent des exportations des ressources primaires avoir des effets désastreux sur l'environnement et sur les populations (ils intensifient leur agriculture pour des produits d'exportation au détriment des ressources naturelles et des cultures vivrières).

mettrait d'avantage l'accent sur le souci d'introduire de l'équité dans le système commercial multilatéral et qui accepterait la nécessité de politiques de l'environnement pour accompagner la libéralisation des échanges. « Puisque libre-échange il y a, il doit être accompagné de *politiques d'environnement efficaces* » (Solagral, 1998). Ainsi le débat se déplacerait aujourd'hui sur le niveau d'efficacité des politiques d'environnement.

Un passage insensible des responsabilités aux instruments

Nous avons vu que la planification environnementale est beaucoup moins préconisée comme mode d'intervention des États depuis la Conférence de Rio. C'est en fait, comme nous allons le montrer maintenant, tous les champs d'intervention directe des États qui diminuent. Ainsi la responsabilité des États est, elle aussi, de moins en moins directement engagée. Il est maintenant question de co-responsabilité et de mise en place d'instruments et de procédures pour assurer la protection de l'environnement et pour remplir les engagements.

La déclaration de Rio, comme la déclaration de Stockholm, insiste sur la responsabilité environnementale qui incombe aux États, et donc d'abord à l'action publique. Néanmoins à partir de Rio, un certain nombre de principes de co-responsabilité sont mis en exergue :

- Si la responsabilité de tous les États est en cause, la Conférence de Rio reconnaît une dissymétrie de responsabilité des pays développés « dans l'effort international en faveur du développement durable compte tenu des pressions que leurs sociétés exercent sur l'environnement mondial et des techniques et des ressources financières dont ils disposent » (Principe 7).
- La responsabilité environnementale implique également l'indemnisation des États en cas d'effets néfastes de dommages causés à l'environnement dans les zones situées au-delà des limites de leur juridiction par des activités menées sous leur contrôle (Principe 13).
- La responsabilité des États implique la mise en œuvre d'une politique nationale environnementale explicite (une responsabilité de mission) mais aussi une responsabilité de prise en compte de l'environnement dans l'ensemble des politiques publiques : « Veiller à ce que les incidences écologiques des politiques économiques et sectorielles et les responsabilités en la matière soient bien claires » (Chapitre 8, Agenda 21).
- Il y a enfin un devoir des États à mettre en place une législation nationale concernant la responsabilité de la pollution et d'autres dommages à l'environnement qui permette l'indemnisation des victimes (Principe 13).

L'exercice de ces co-responsabilités est forcément peu précis en termes d'objectifs environnementaux spécifiques, laissant aux États le soin d'établir les principes opérationnels de mise en œuvre. Néanmoins il est important de sou-

ligner que là où la Déclaration de Stockholm tentait de fixer certains objectifs généraux en terme de résultats – « des échantillons représentatifs des écosystèmes naturels doivent être préservés » (Principe 2), « les rejets de matières toxiques ou d'autres matières et les dégagements de chaleur en quantités ou sous des concentrations telles que l'environnement ne puisse plus en neutraliser les effets doivent être interrompus de façon à éviter que les écosystèmes ne subissent des dommages graves ou irréversibles » (Principe 6), etc. – et était peu explicite en terme de moyens (prônant essentiellement la mise en œuvre de planification environnementale). La Déclaration de Rio au contraire est beaucoup plus précise sur un cadrage des objectifs en terme de moyens et d'instruments d'application qui devraient permettre l'intégration de l'environnement dans l'économie et les politiques sectorielles, et reste excessivement générale sur des objectifs en termes de résultats : « conserver, protéger et rétablir l'intégrité de l'écosystème terrestre » (Principe 7).

Les principaux instruments cités dans la Déclaration de Rio, repris dans plusieurs chapitres de l'Agenda 21¹³³, sont :

- le principe du pollueur-payeur : « Principe 16 : les autorités nationales devraient s'efforcer de promouvoir l'internalisation des coûts de protection de l'environnement et l'utilisation d'instruments économiques, en vertu du principe selon lequel c'est le pollueur qui doit, en principe, assumer le coût de la pollution, dans le souci de l'intérêt public et sans fausser le jeu du commerce international et de l'investissement ».
- Ce principe étant renforcé par une législation : « Principe 13 : les États doivent élaborer une législation nationale concernant la responsabilité de la pollution et d'autres dommages à l'environnement et l'indemnisation de leurs victimes [...] ».
- Les études d'impact : « Principe 17 : une étude d'impact sur l'environnement, en tant qu'instrument national, doit être entreprise dans les activités envisagées qui risquent d'avoir des effets nocifs importants sur l'environnement et dépendent de la décision d'une autorité nationale compétente »

A partir de la Conférence de Rio les stratégies de protection de l'environnement associent donc aux mesures réglementaires des instruments économiques et d'incitation, entre autres d'incitation de marché (Agenda 21, chapitre 8). Les instruments de plans, politiques et programmes qui se développent passent par les processus suivants :

1. Donner un prix aux ressources qui étaient gratuites et aux « biens environnementaux » et évaluer les dommages en termes économiques. Ainsi

133. L'étude d'impact est mentionnée par exemple dans vingt des quarante chapitres de l'Agenda 21.

- les études d'impacts sont accompagnées de directives pour développer les évaluations environnementales et la mise en œuvre d'analyse coûts-avantages (évaluation économique).
2. Faire payer les externalités à l'émetteur (taxe pigouvienne) : le principe du pollueur/payeur par la mise en place de taxes décourage les mauvaises pratiques et augmente potentiellement les recettes fiscales : taxes sur les pollutions (sur les effluents, les pesticides, les substances dangereuses, etc.) mais aussi permis de pêche, de chasse, droit d'entrée dans les réserves naturelles, etc. Les subventions qui ne favorisent pas le développement durable devant être supprimées ou réduites.
 3. Donner un droit de propriété pour permettre la négociation et le paiement entre émetteur et victime (travaux de R.H. Coase) : il faut définir des droits de propriété pour que les acteurs prennent soin de leurs biens : il y aura alors gestion et échange. L'environnement (la biodiversité, etc.) a alors les caractéristiques d'un bien économique.
 4. Échanger les droits de propriété : par la création d'un marché de droits à polluer, permis négociables (travaux de J. Dales).
 5. Mettre en place des systèmes de comptabilité écologique et économique intégrée (à travers la mise au point d'indicateurs de développement durable qui pourront être utilisés dans la comptabilité nationale pour ajuster les comptes des nations de telle sorte qu'ils intègrent des facteurs également sociaux et économiques).

Nous avons choisi dans ce chapitre de nous intéresser en priorité aux agences d'aide au développement, bailleurs de fonds qui ont un impact important dans la gestion effective des milieux par les activités de développement qu'ils financent dans le cadre de l'aide internationale. Nous nous concentrerons donc sur les principaux instruments que ces organisations mobilisent pour la prise en compte de l'environnement dans leurs actions de type « projets », axe prédominant de leurs interventions (généralement sur des secteurs d'activités qui les intéressent préférentiellement), et nous ne traiterons pas ici des autres instruments d'intégration environnementale dans les politiques publiques, tels que les subventions, les taxes, les marchés de droits à polluer, la comptabilité nationale, que nous n'avons pas directement étudiés, même si les agences d'aide au développement peuvent également y participer à travers des interventions d'appui institutionnel.

LES INSTRUMENTS D'INTERNALISATION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LES INTERVENTIONS DE TYPE « PROJET »

L'Etude d'impact environnementale

Pour les organismes nationaux et internationaux de développement l'étude d'impact environnementale (EIE) constitue, actuellement, la base fondamentale de leur action environnementale. Elle a une double nature à la fois scientifique et juridique.

En tant que document scientifique, l'étude d'impact a pour objet d'évaluer et d'apprécier les effets d'une activité sur l'environnement et les ressources naturelles au moment de la conception d'un projet pour tenir compte des conséquences prévisibles et prévoir des remèdes ou des compensations. [...] En tant que document juridique, il s'agit d'une procédure préalable à la décision administrative, qui est donc insérée dans le processus de décision avant l'autorisation donnée pour un ouvrage ou des travaux affectant l'environnement. Cette procédure implique une publicité de l'étude d'impact afin que le public en général puisse donner son avis sur le projet (FAO, 1994).

Conditionnalité de financement à produire par le promoteur du projet ou programme, l'étude d'impact s'est petit à petit imposée à tous les bailleurs de fonds. Les États-Unis¹³⁴, le Canada, les pays scandinaves ont encouragé cette évolution. La Banque mondiale, après quelques réticences, l'impose maintenant pour tous les projets financés par le Fonds pour l'environnement mondial (GEF), et pour tous ses projets et programmes sectoriels, sauf les plans d'ajustement structurels (Banque mondiale, 1991)¹³⁵. Dans le cadre des « orientations générales pratiques pour les projets de coopération pour le développement », l'OCDE (1996) a mis sur pied un Groupe d'étude sur la cohérence de l'évaluation environnementale dans l'aide bilatérale internationale¹³⁶. Par ses lignes directrices,

134. L'étude d'impact acquiert un caractère contraignant pour la première fois aux États-Unis lorsqu'elle entre dans la législation américaine avec le *National Environmental Policy Act* (NEPA), en 1970.

135. La Banque mondiale précise que pour les projets qui peuvent avoir de gros impacts sur l'environnement, comme les barrages ou bien pour des projets qui impliquent le déplacement de populations, l'emprunteur doit par ailleurs faire appel à une expertise environnementale indépendante du projet (« For projects with potentially major adverse environmental impacts, such as large dams or projects involving large-scale resettlement, the borrower should retain independent EA experts not affiliated with the project. » (O. D 4.01 – 16, Banque mondiale, 1991)

136. « Le terme *évaluation environnementale*, utilisé dans ce rapport, désigne un processus permettant à la fois de planifier et d'appuyer les prises de décision. Il s'agit de déterminer, de prévoir et d'évaluer les effets prévisibles, aussi bien bénéfiques que nuisibles, que les activités de développement publiques et privées risquent d'avoir sur l'environnement, et de présenter ces informations de manière systématique aux décideurs. Dans ce contexte, le terme a le même

Encadré 13 **Le contenu de l'étude d'impact**

Bien que les recherches d'harmonisation des études d'impact soient en cours, il n'y a pas aujourd'hui de cadre strict, mais des directives et des orientations¹. Les grandes lignes du contenu des études d'impact sont les suivantes :

Contexte du projet : promoteur du projet et justification du projet et du site, mais aussi cadre institutionnel (législatif, politique, capacités institutionnelles du pays d'accueil).

Description du site : état initial, description de l'environnement, données écologiques de base.

Identification et évaluation des impacts du projet retenu : c'est la partie principale de l'étude qui demande une compréhension fine du milieu et du projet. Elle doit fournir une revue des impacts négatifs prévisibles, qu'ils soient directs (effet sur la qualité de l'eau, le milieu aquatique; les zones humides, etc.) ou indirects (conséquences sur les activités de pêche, sur l'occupation des sols, etc.) et la mise en valeur des impacts positifs. Il s'agit en priorité d'impacts physiques sur le milieu, les ressources naturelles, mais aussi sur les populations (enjeux d'expropriation, risques sanitaires...). Les impacts cumulatifs sur le moyen ou long terme doivent être mentionnés, ainsi que les impacts transfrontaliers quand ils sont en jeu. L'étude doit mettre en évidence les effets irréversibles.

Description des solutions alternatives, en intervenant au niveau des politiques, en faisant d'autres types d'investissements, en mettant en œuvre d'autres projets ou des solutions de rechange des éléments clefs du projet (site, technologie, conception, calendrier, construction, procédures d'exploitation et de gestion, etc.). Ce chapitre est parfois appelé analyse des variantes (analyse des solutions de remplacement, des scénarios de développement alternatifs, ou bien en introduisant des variantes de réalisation, la possibilité de ne pas entreprendre le projet étant également analysée). Il est alors précisé que les variantes doivent être autant que possible quantifiées (Banque mondiale, 1991) ou qu'elles doivent aboutir à une analyse coûts-avantages (ACA) permettant de mesurer sur le plan économique, social et écologique les inconvénients respectifs des solutions envisagées (OCDE, 1996).

Mesures d'atténuation des impacts négatifs et de suivi : avec une évaluation du coût. Cette partie de l'étude doit servir à l'administration pour imposer à l'exploitant ou au constructeur un cahier des charges à respecter lors de la réalisation (c'est généralement la partie « atténuation ») et du fonctionnement de l'ouvrage (c'est généralement la partie « suivi et contrôle »).

Participation des institutions et du public : en montrant comment ces acteurs ont participé au processus d'évaluation. Ce point implique la mise à disposition du public de l'étude approfondie mais aussi d'un résumé en langage accessible aux non spécialistes.

1. Nous nous appuyons ici sur les documents suivants : *World Bank Operational Manual, Operational Policy 4.01 : Environmental Assessment* (1991), *Etude juridique de la FAO n° 53* (1994), *OCDE, guide pratique* (1995), *OCDE, cohérence de l'évaluation environnementale* (1996), *l'Agence béninoise pour l'environnement* (1998), *Banque africaine de développement* (2001).

elle contribue à la coordination des activités menées par les organismes d'aide dans ce domaine.

De façon assez systématique aujourd'hui, lorsque le promoteur est étranger il applique donc l'EIE, ne serait-ce qu'au nom de la réglementation de son propre pays, et même s'il n'y a pas de réglementation dans le pays où le projet aura lieu (en France ce processus s'est mis en place sous l'impulsion de l'AFD en 1991).

Néanmoins l'emprunteur reste responsable d'intégrer l'évaluation environnementale dans les projets, de préparer les termes de références des études d'évaluation environnementale (sauf si le promoteur propose de le faire), ne serait-ce que pour se conformer aux exigences du bailleur. Le bailleur, lui, vérifie que les procédures et les opérations sont conformes à ses exigences (Banque africaine de développement, 2001).

L'étude d'impact est donc un document qui doit fournir un nombre important de données techniques sur les impacts spécifiques à un projet, un lieu, un type d'intervention. Elle mobilise donc essentiellement des informations et des données de recherches sur les sciences du milieu de type bio-physico-chimique et éventuellement des données technico-économiques (en particulier pour les effets indirects). Elle peut aussi inclure des aspects de responsabilité juridique qui peuvent peser sur le promoteur du projet. L'étude d'impact répond à une procédure technico-administrative, instrument de conditionnalité, de plus en plus systématique à la mise en place de projets et programmes de développement par les bailleurs de fonds. Elle est également un instrument qui commence, de façon timide, à apparaître dans les traités internationaux sur l'environnement comme contrôle de la mise en œuvre des obligations du traité (Convention sur le droit de la mer, Convention sur la diversité biologique, article 14, Convention de Lomé IV).

Cette conditionnalité a néanmoins de nombreuses limites à sa mise en application. L'étude d'impact doit opérer dans un champ d'application limité, elle ne peut pas avoir une implication sur la politique générale du pays bénéficiaire, ce qui serait jugé comme une intrusion dans les affaires intérieures des États (par exemple en touchant à la juridiction des ressources naturelles ou à des mesures politiquement sensibles...). L'étude d'impact peut devenir problématique si elle contredit fortement les objectifs du bailleur de fonds dans l'achèvement d'autres projets, dans le renforcement de liens politiques, etc. Lorsque les bailleurs sont en compétition sur un appel d'offre et qu'il n'existe pas de régle-

sens qu'*Evaluation de l'impact sur l'environnement (Environmental Impact Assessment) (EIA)* » (OCDE, 1996 : 11 ; voir aussi OCDE, 1992). Ce dernier point de définition est à souligner car il s'avère que plusieurs pays ont mis en place une phase préliminaire à l'Etude d'impact, qu'on appelle justement l'évaluation environnementale (*Environmental Assessment*) qui apprécie si l'étude d'impact est nécessaire et permet une première évaluation en amont de la demande d'autorisation du projet. (FAO, 1994 : 12).

mentation stricte dans le pays récepteur du projet, le bailleur le moins exigeant sur l'étude d'impact peut parfois plus aisément emporter le marché. La mise en œuvre d'une étude d'impact est souvent confrontée à un suivi lourd et complexe en terme d'investissement scientifique, technique, financier et organisationnel (mesures difficiles à surveiller, entraînant de trop lourds changements institutionnels, demandant beaucoup de temps, etc.). Enfin, les conditions qu'impose l'étude d'impact, sont très souvent remises à plus tard face à d'autres éléments du projet jugés plus urgents, alors que le prêt est déjà décaissé.

L'Analyse coûts-avantages

De plus en plus fréquemment aujourd'hui, l'*Analyse Coûts-Avantages* (ACA) est introduite dans l'étape de l'étude d'impact consacrée aux « solutions alternatives ». C'est une étape cruciale de l'étude d'impact, puisqu'elle permet d'envisager la « possibilité de ne pas entreprendre le projet ». Elle détermine la pertinence des choix, en amont du projet et non pas le seul ajustement *in fine* des effets du projet. C'est donc à cette étape décisive, qu'il y a mobilisation d'un instrument économique qui doit faciliter l'arbitrage sur la décision de mise en œuvre du projet. Ce choix est très clairement exprimé par l'OCDE (1995) :

Il est souhaitable que les mandats des EIE [Etude d'Impact Environnementale] soient approuvés par les économistes et d'autres spécialistes des sciences sociales, de sorte qu'ils puissent inclure les données nécessaires aux évaluations (p. 57).

La tarification des ressources d'environnement est utile dans les Analyses coûts-avantages relatives à des projets et à de nouvelles réglementations ou politiques. Lorsqu'une étude d'impact sur l'environnement est requise à cet effet, l'inclusion de l'évaluation peut contribuer à faire de l'EIE une Analyse coûts-avantages (p. 177).

L'Analyse coûts-avantages est sans doute la méthode la plus utilisée actuellement pour orienter les décisions de financements de plusieurs banques internationales de développement (OCDE, 1995 : 29). Sur une tentative de traitement de critères exhaustifs, donc y compris les coûts pour l'environnement, elle tente de déterminer si la solution choisie par un projet constitue la manière la moins coûteuse d'atteindre les buts du projet. Basée sur des principes d'économie néo-classique, elle postule que les individus ont des préférences qui sont à prendre en compte et que l'on peut estimer et pondérer par un facteur commun : l'argent (OCDE, 1995 : 37. Le texte précise d'ailleurs que comme toute méthode de décision elle n'est pas « totalement objective et détachée de tout jugement de valeur »). L'ACA est généralement faite par des économistes.

Il appartient aux économistes de déterminer si toutes les variantes viables d'un projet ont été envisagées, et de parvenir à la conviction selon laquelle la solution choisie est la plus solide et la plus efficace par rapport à son coût, c'est-à-dire qu'elle constitue la manière la moins coûteuse d'atteindre les buts du projet (*ibid.* : 30).

L'ACA convertit donc des coûts et avantages en valeur commune. Ce bilan actualisé, s'il est positif, donne une valeur potentiellement disponible qui

mesure la capacité potentielle des gagnants d'indemniser les perdants soit directement soit par l'intermédiaire des pouvoirs publics, par le biais d'impôts, de recouvrement des coûts et de subventions. En pratique cette compensation effective n'interviendra que rarement (*ibid.* : 35).

Pouvoir estimer les valeurs des « biens environnementaux » et des « dommages sur l'environnement », et les introduire dans les ACA, présente évidemment *a priori* l'intérêt de permettre d'inclure ces questions dans les arbitrages de choix des projets. On comprend que la pratique de telles évaluations est complexe, qu'elle va demander la mise au point de techniques d'évaluation *ad hoc* pour donner des valeurs monétaires à des attributs environnementaux qui ne sont pas clairement économiques. Lorsque ces « biens » ont une valeur d'usage on peut éventuellement, en utilisant le prix du marché, donner un prix aux ressources qui étaient jusqu'à présent considérées comme gratuites, et évaluer les dommages en termes économiques. Mais les choses se compliquent quand on cherche à déterminer le prix qu'on peut fixer pour rendre compte de l'utilisation éventuelle d'une ressource naturelle dans le futur (valeur d'option), de sa valeur liée à des critères multiples qui peuvent être esthétiques, religieux, culturels (valeur d'existence), ou de sa valeur liée au désir de transmettre ces ressources (valeur de legs). Les méthodes d'évaluations contingentes¹³⁷, qui sont proposées pour tenter d'évaluer ce type de valeur, sont actuellement peu utilisées dans le contexte des pays en développement. Néanmoins loin d'être abandonnées elles sont aujourd'hui recommandées par des organismes comme la FAO, qui y consacre un numéro spécial (Alberini et Cooper, 2000) et qui propose « d'orienter les travaux des professionnels expérimentés vers les principales étapes de l'identification des questions d'évaluation, de conception d'enquêtes, et vers des méthodes empiriques nécessaires pour évaluer les biens non marchands à l'aide de la Méthode de l'estimation contingente (MEC) », pour internaliser les exter-

137. Il s'agit d'évaluer le prix par le consentement à payer ou à recevoir des populations concernées (également appelées méthodes des préférences exprimées). Sur la base d'enquêtes, on interroge les gens pour savoir ce qu'ils seraient prêts à payer pour préserver une ressource naturelle ou un bien environnemental ou ce qu'il faudrait leur payer en échange de la disparition de ce bien. Voir à ce sujet le séminaire *Natures Sciences Sociétés* « A propos de la Méthode d'évaluation contingente » (Vivien F.-D. et A. Pivot; 1992 : 33-59).

nalités du secteur agricole, et pour en tenir compte dans l'analyse coûts-avantages de l'incidence des politiques agricoles.

La tendance à l'évaluation économique des ressources naturelles et des écosystèmes se développe en fait de plus en plus. Dans le domaine des forêts elle est aujourd'hui fréquente (Smouts, 2001 : 127-131), et elle existe aussi pour les zones humides (Barbier E. B, *et al.*, 1997). De façon empirique, ces méthodes sont difficiles à mobiliser. Dans des contextes de terrain où les populations concernées sont des populations pauvres n'ayant parfois que peu d'accès aux marchés et peu d'échanges monétaires et pour qui certaines ressources naturelles vont avoir de fortes valeurs d'option, de legs ou d'existence, l'évaluation économique comme outil prioritaire de l'aide à la décision devient particulièrement problématique et est donc largement critiquée (Smouts, 2001¹³⁸; Sachs, 1994 : 263¹³⁹).

Comme le souligne Claude Henry (1986), quelle que soit la rigueur du cadre scientifique et économique qu'on voudra leur donner, ces méthodes d'évaluations économiques laissent en fait des degrés de liberté importants. Or ces marges de manœuvre constituent des enjeux sociaux qui, selon les acteurs, les secteurs d'activités, les pays seront mobilisés différemment. Grossièrement précise-t-il, il y a deux principaux cas de figure : « ou bien le promoteur du projet contrôle à peu près complètement l'usage fait de ses degrés de liberté, ou bien il est tenu de les négocier avec d'autres partenaires » (Henry, 1986 : 76).

La question est donc bien là : comment et pourquoi utiliser un cadre théorique qui est aujourd'hui difficilement mobilisable et appropriable par des partenaires directement concernés qui voudraient pouvoir intervenir effectivement dans les négociations ? La mobilisation d'outils comme la méthode d'évaluation contingente renvoie à ce débat. Au-delà même d'une considération morale ou éthique d'accepter « une possible monétarisation d'un bien non-marchand, l'écosystème, pourtant longtemps désigné comme un symbole de lutte contre le système économique dominant, le développement de la méthode d'évaluation contingente serait-il l'expression d'une normalisation des préoccupations environnementales en accord avec le système dominant ? [...] Ou bien, l'intérêt pour la méthode est-il une façon de se battre avec les mêmes armes que son adversaire ? » (Claeys-Mekdade *et al.*, 1999 : 39).

La réponse de l'OCDE est de ce point de vue remarquable. Elle reconnaît que dans les contextes réels de leur mise en œuvre, les ACA privilégient souvent la valeur sociale attachée à l'accès à la terre, à l'amélioration de la sécurité alimentaire, au développement régional, tout en minimisant les coûts écologiques,

138. « Si l'on voulait céder à la caricature facile, cela donnerait la question suivante administrée dans un village pygmée : Combien seriez-vous disposé à payer pour conserver la forêt ? Mais il y a peu de chances que la question soit jamais posée » (p. 129).

139. « Cela apparaît comme un jeu d'esprit pour rester fidèle à un certain corpus de littérature économique qui passe ensuite dans la pratique ».

souvent plus difficiles à monétariser. Elle reconnaît que le court terme est privilégié par rapport au long terme. Enfin elle précise que l'ACA mobilise la notion d'intérêt qui ne peut être énoncée que par l'homme et qu'à ce titre la méthode peut poser des problèmes d'éthique puisque justement les questions d'environnement impliquent éventuellement des débats autour de la valeur en soi d'espèces, d'écosystèmes... Pour répondre à ce dilemme la réponse faite par l'OCDE (1995 : 36) est claire :

Les intérêts de ces espèces ne peuvent naturellement être énoncés que par l'homme. Mais si suffisamment de personnes prennent avec assez de force la défense des droits de ces espèces, leurs points de vue peuvent s'exprimer par les voies démocratiques et constituer un contrepoids à l'utilisation d'approches exclusivement économiques.

Nous sommes ramenée à une situation de gestion de l'environnement typique, telle que nous l'avons préalablement définie : le changement en faveur de l'environnement dans de tels contextes ne peut se produire que si un acteur – « l'acteur d'environnement » – prend cette cause à son compte et rentre dans une logique stratégique face à un système d'actions concret qui ne lui est *a priori* pas favorable.

Les approches néo-institutionnelles

La place très importante que prend la participation des populations locales, et « la délégation des responsabilités de gestion à l'échelon le plus bas » (Agenda 21, chapitre 8), dans la formulation des projets et programmes de développement et tout particulièrement ceux affichant la gestion des ressources naturelles, est manifeste depuis la conférence de Rio. La volonté affichée est d'éviter les échecs des projets qui ont été trop souvent conçus sans les populations locales.

Nous parlerons ici d'approche « néo-institutionnaliste » dans la mesure où l'accent est mis sur le renforcement des capacités et institutions locales, le développement de la « société civile », des femmes, des jeunes, etc., et le transfert de responsabilités à des organisations locales (*local empowerment*), et non pas sur ce qu'on a longtemps appelé au sein des instances internationales le « développement institutionnel » où il était essentiellement question de renforcer les institutions de l'État, ses ministères, ses services techniques, sa réglementation, etc.

Ces approches néo-institutionnelles se développent au sein des projets et prennent largement en compte ce qu'ils nomment « la gouvernance », c'est-à-dire des modes de gouvernement faisant intervenir de nouveaux acteurs : ONG,

groupes locaux, groupes professionnels, privés, etc. (sur ce point nous renvoyons le lecteur à la première partie de l'ouvrage qui analyse ces changements et l'ambiguïté que peut soulever l'utilisation de ce terme dans le cadre de l'aide internationale).

Les problèmes d'environnement dans un tel cadre sont, le plus souvent, d'abord analysés comme des problèmes de coordination et de « bonne gouvernance » entre des acteurs qui connaissent, maîtrisent, sur la base de savoirs empiriques ou « traditionnels », les ressources de leur territoire.

Il est intéressant de souligner que le discours actuel sur la participation, de même que le discours sur la gouvernance, mobilise des courants idéologiquement opposés mais qui se rapprochent dans les choix d'investigations empiriques qu'ils mettent en œuvre afin de déterminer les règles d'usages et d'accès aux ressources (même si les méthodes d'enquêtes mobilisées peuvent être différentes). On peut, dans les grandes lignes, distinguer :

D'une part un courant autogestionnaire qui revendique :

- la diminution du contrôle de l'État,
- l'autonomie de la gestion locale,
- la fixation locale des normes,
- le rejet des situations compétitives en favorisant des négociations entre acteurs et en privilégiant le lien social.

L'objectif est de permettre l'émergence de solidarités gestionnaires qui pourront réguler la gestion locale des ressources sans avoir à dépendre de l'État.

D'autre part un courant libéral qui défend :

- la diminution des dépenses publiques,
- le développement du secteur privé et du droit de propriété sur les ressources,
- le rejet des situations compétitives (jeu à somme nulle) en favorisant des négociations entre acteurs et entre secteurs (jeu à gain mutuel)¹⁴⁰.

140. Ces approches néo-institutionnelles mettent en avant le fait que les problèmes d'environnement ne sont pas des problèmes « en-soi » et qu'ils sont avant tout des problèmes de coordination assez proches d'un système de coordination par « le marché ». Le postulat est qu'il faut arrêter d'opposer environnement et développement pour sortir de « jeux à somme nulle » ou de situations bloquantes. la lecture est la suivante : Dans le jeu à somme nulle, tout ce que « l'environnement » gagne, par exemple en fixant des conditionnalités à la construction d'un aménagement (barrage, périmètre irrigué, ligne électrique, etc.), produit des charges qui devront être soustraites des bénéfices potentiellement attendus dans les différents secteurs d'activités pour lesquels sont faits ces investissements (agriculture, industrie, énergie, aménagements du territoire, etc.). Cette logique compétitive, de type marchandage, est reprise dans le champ du jeu de la négociation entre acteurs. Que ce soit différents groupes d'acteurs sur un territoire où se posent des problèmes de gestion de l'environnement (ou des ressources naturelles) ou que ce soit plusieurs États qui doivent faire face à une question d'environnement global ou transnational qui les concerne tous pour des raisons physiques, géographiques ou politiques, le problème est ramené, par les

L'objectif est, ici, de construire des institutions sociales qui pourront relayer l'État dans la prise en charge de la gestion des ressources naturelles et qui payeront une redevance.

Ces approches néo-institutionnelle, autogestionnaire et libérale, mobilisent essentiellement des chercheurs en sciences sociales.

Vers une hybridation

Les instruments que les bailleurs de fonds mobilisent pour l'intégration de l'environnement dans leurs projets de développement sont donc très différents.

On observe en fait une sédimentation et une hybridation progressive des approches des bailleurs de fonds. Ils combinent ou superposent trois approches qui s'ancrent dans des courants intellectuels, des disciplines et des légitimités distinctes :

- Une approche technico-administrative et institutionnelle : l'Etude d'impact environnemental (EIE). Dans cette logique les bailleurs, pour exercer leurs responsabilités environnementales, décident d'intégrer dans leurs procédures techniques et administratives la « prise en compte de l'environnement ». La mise en balance de l'environnement et des autres responsabilités se fait par une procédure décisionnelle et par des dossiers techniques élaborés sur la base des travaux de chercheurs en sciences du milieu.
- Une approche économique : l'Analyse coût-avantage (ACA). Dans ce cas la réponse à la question est très différente puisque c'est en laissant le libre jeu de l'économie, en donnant un prix à l'environnement, que les bailleurs estiment pouvoir régler le problème (même s'il y a au sein des différents courants économiques des discussions et des débats théoriques). L'environnement est internalisé dans les systèmes de marché et dans les systèmes d'évaluations économiques. La mise en balance des responsabilités est d'une certaine façon « automatique », elle se fait par le marché ou en tout cas par la valeur commune que constitue l'argent. Le rôle du chercheur, qui est là aussi fondamental, est de transformer un ensemble d'objets hétéroclites aux valeurs complexes (depuis les valeurs d'usages, aux valeurs d'option ou d'existence..) en un système lisible qui permette

acteurs eux-mêmes, à des situations de compétition et de conflits pour des ressources rares, où chacun va chercher à tirer parti des rapports de force. L'issue est généralement que le plus fort gagne. Pour trouver des solutions « à gains mutuels », il est donc proposé de poser le problème en termes de coordination et de négociation à plusieurs enjeux. L'objectif est alors de trouver ou d'inventer des compromis qui permettront un gain partagé.

Tableau 5 Des instruments d'internalisation mobilisés par les bailleurs de fonds

Instrument	Approche d'internalisation de l'environnement	Implémentation des responsabilités environnementales	Rôle des chercheurs (ou experts)
Etude d'impacts sur l'environnement (EIE)	Technico-administrative	Procédure décisionnelle administrative, responsabilité prise sur la base d'un dossier technique	Produire les informations techniques sur les modifications du milieu
Analyse Coût-Avantages (ACA)	Economique, libre jeu du marché : « prix à l'environnement »	Pas de responsabilité explicite sur l'environnement, processus « automatique »	Transformer des objets hétéroclites en valeurs par une quantification et des évaluations économiques
Local Empowerment (ou gestion locale)	Néo-institutionnelle, laisser les gens s'organiser : « jeux des acteurs »	Pas de responsabilité explicite sur l'environnement, processus « automatique »	Etudier les systèmes sociaux, les règles et usages, clarifier les blocages, expérimenter des institutions et des procédures

de comparer, par leurs valeurs, les objets qui ne pourraient pas l'être. Ceci par des techniques de calculs et d'évaluations économiques.

- Une approche néo-institutionnelle : elle consiste à proposer de « laisser les gens s'organiser », que ce soit de façon libérale ou autogestionnaire. L'équilibrage se fait là aussi « automatiquement », par le jeu des acteurs. La spécificité du problème environnemental n'a pas de légitimité propre, il n'est pas un problème « en soi », pas plus que dans le système de lecture de l'économie de l'environnement. Ici le rôle des chercheurs est d'étudier les systèmes sociaux pour clarifier les blocages et chercher à mettre en place des systèmes gestionnaires. Les chercheurs ayant aussi un rôle d'expérimentation institutionnelle et procédurale.

CONCLUSION

La scène internationale est donc loin d'être un cadre figé. Les stabilisations que l'on peut observer à un moment de l'histoire, se modifient et se recomposent au sein d'une arène où se confrontent de nombreux acteurs, eux-mêmes

mouvants. Les différents courants de pensée qui tentent d'analyser ces processus depuis une cinquantaine d'années en sont une preuve manifeste.

La tendance la plus marquée est l'augmentation des acteurs qui participent aux négociations internationales. Cette tendance, dans le domaine de l'écopolitique internationale, semble s'accompagner d'un double mouvement d'un point de vue des processus de coordination à l'œuvre :

- une prédominance de la recherche d'accords consensuels,
- et le passage d'outils de planification à des outils économiques.

Néanmoins, et c'est ce que les analyses socio-politiques soulignent, ces approches et les modèles généralement économiques qu'elles mobilisent, laissent souvent dans l'ombre les asymétries de pouvoir entre acteurs, les rapports de domination, mais aussi les cadres idéologiques, culturels, moraux et épistémologiques qui peuvent, aussi, fonder les processus de coordination.

Dans le domaine de l'environnement, les organisations spécialisées, gouvernementales ou non, qui affichent l'environnement comme priorité d'action et qui sont présentes sur la scène internationale, sont peu nombreuses. Elles ont d'abord un rôle incitatif ou de lobbying et normatif. Elles concentrent les capacités d'expertises et cherchent à atteindre des objectifs en terme de résultats sur les milieux et les espèces menacées. Mais dans le cadre de l'aide internationale, leur présence sur le terrain reste minime et pour ce qui est des agences gouvernementales d'environnement, elles sont relativement marginalisées.

Les actions développées sur les territoires sont effectivement essentiellement mises en œuvre à travers des projets, et nous avons vu que ce sont les agences d'aide au développement, acteurs les plus nombreux et les plus puissants, qui génèrent la majorité de ces actions. Or ces dernières, dans la plupart des cas, n'ont pas d'objectif spécifiquement environnemental, mais s'inscrivent plutôt dans le cadre général du « développement durable » : l'environnement est pris en compte mais reste un objectif secondaire par rapport à leur mission première de développement. Elles internalisent l'environnement à travers des instruments étonnamment différents : à caractère technico-administratif, économique, socio-institutionnel, qui peuvent être complémentaires. Cette « prise en compte » de l'environnement se fait donc en privilégiant des objectifs formulés essentiellement en termes de moyens et de modification des procédures dans la formulation (et éventuellement la mise en œuvre) des projets, mais pas en termes de résultats explicites sur l'état de l'environnement.

Comment, concrètement, sur le terrain – la vallée du fleuve Sénégal – ces différentes dynamiques se répercutent-elles ? Comment sont mobilisés ou pas, dans les politiques et les projets mis en œuvre, les différents instruments proposés dans le cadre international ? Quels types d'objectifs se fixent finalement les politiques mises en œuvre ? C'est ce que nous allons analyser dans les chapitres qui suivent. Car rien ne présage de la façon dont ces politiques seront à

nouveaux réorganisées ou réinterprétées à d'autres échelles d'action et de décision. Comme le souligne Pierre Bourdieu dans son étude sur le marché de la maison (2000 : 155) les politiques pourront être « redéfinies au travers d'une nouvelle série d'interactions entre des agents qui, en fonction de leur position dans des structures objectives de pouvoir définies à l'échelle d'une unité territoriale, région ou département, poursuivent des stratégies différentes et antagonistes. C'est dire que l'on ne peut concevoir le rapport entre le « national » et le « local », le « centre » et la « périphérie », comme celui de la règle universelle et de l'application particulière, de la conception et de l'exécution ».