

EFFETS PERVERS DES CONDITIONS D'ACTION DE L'ONG OPÉRATRICE DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

Fanny Guillet

Lavoisier | « Géographie, économie, société »

2015/1 Vol. 17 | pages 77 à 96

ISSN 1295-926x

ISBN 9782743020682

Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://www.cairn.info/revue-geographie-economie-societe-2015-1-page-77.htm>

!Pour citer cet article :

Fanny Guillet, « Effets pervers des conditions d'action de l'ONG opératrice de l'aide publique au développement », *Géographie, économie, société* 2015/1 (Vol. 17), p. 77-96.

Distribution électronique Cairn.info pour Lavoisier.

© Lavoisier. Tous droits réservés pour tous pays.

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

Effets pervers des conditions d'action de l'ONG opératrice de l'aide publique au développement

Fanny Guillet

Centre des Sciences de la Conservation,
UMR 7204, Muséum National d'Histoire Naturelle, CP 51, 55 rue Buffon, 75005 Paris

Résumé

Les ONG sont partenaires des bailleurs de développement pour mettre en œuvre des projets de développement. Bien que les projets semblent se dérouler dans de bonnes conditions, ils peinent à relever les grands enjeux de développement durable qui fondent leur mission. Les causes sont à rechercher dans la façon dont l'aide publique au développement est actuellement organisée et notamment dans ses trois conditions contraignantes que sont les procédures, les doctrines à appliquer et le format du projet. Chacune de ces conditions est traitée par une littérature féconde qui mérite d'être remobilisée autour de l'efficacité du projet. L'article se propose d'analyser la manière dont ces trois conditions peuvent jouer en défaveur de l'atteinte des objectifs et d'un changement durable dans les systèmes où le couple ONG-bailleur intervient. À partir d'un cas d'étude, nous montrons que chacune de ces conditions peut entraver la conduite des activités et *in fine* son efficacité au regard de ses objectifs de changement dans la gestion d'un territoire et soulève des questions à prendre en charge par les ONG et les bailleurs de l'aide au développement.

Mots clés : ONG, bailleurs de l'aide publique au développement, gestion des territoires, projet, procédures, doctrine de gestion.

© 2015 Lavoisier, Paris. Tous droits réservés.

Summary

Negative effects of NGOs' conditions of action in the framework of development aid. NGOs and aid donors work hand in hand to implement development programs. Even though projects seem to be developed under proper conditions, they face important difficulties to meet the major challenges of their fundamental mission, i.e sustainable development. These difficulties take their origins from public aid is currently organized, mainly because of three binding conditions (procedures, guidelines and project

*Auteur correspondant : fguillet@mnhn.fr

format). Each of these three conditions is dealt with in literature on development, but they are rarely articulated with each other, or with the context of project efficacy. This paper analyses their impact on the achievement of objectives. Through a case study, we demonstrate that each of these conditions can hinder the conduct of the activities as well as the efficiency of the project with regard to its objectives of change in the management of a territory. It raises questions to be considered by both NGOs and aid donors.

Keywords: NGO, aid donors, land project, procedures, management doctrines.

© 2015 Lavoisier, Paris. Tous droits réservés.

Introduction

Connaissant un développement substantiel dans les années 1990 (Edwards and Hulme, 1998), les partenariats entre les ONG et les bailleurs de l'aide publique au développement (APD) sont toujours encouragés, étant vus comme susceptibles d'augmenter l'efficacité de l'aide (*e.g.* Naguib, Menet, 2005 ; Martinez, 2009). Récemment, et avec l'adoption d'engagements environnementaux par les institutions de l'APD (par exemple la cible 7 des Objectifs du Millénaire), les bailleurs publics nouent de plus en plus de partenariats avec les ONG environnementales pour d'une part les aider à réduire les impacts du développement sur l'environnement, et encore davantage pour mener des opérations dédiées à la protection de l'environnement et des ressources naturelles (Guillet, Leménager, 2015). Cependant, la littérature sur les partenariats entre ONG et bailleurs de développement soulève davantage de difficultés que de *success stories* (Doucouliagos, Paldam, 2009). Une part non négligeable des projets ne produit pas ou peu de changement après les deux à cinq années d'opération. Et cette difficulté à atteindre les objectifs initiaux se retrouve dans les projets environnementaux (Guillet, Leménager, 2015). Pourtant, les bailleurs de fonds perfectionnent leur fonctionnement pour structurer leurs interventions et assurer l'efficacité de l'APD. Ils se donnent des programmes d'action quadriennaux ou quinquennaux, mettent en place des procédures visant à s'assurer de la bonne conduite des projets qu'ils financent (Mawdsley *et al.*, 2002). Les résultats sont vérifiés à travers des évaluations, qui au pire, permettront d'éclairer les limites et les leçons à retenir des expériences passées afin de rentrer dans une dynamique de progression procédurale (Owen, 2007). Ainsi, il apparaît un décalage entre les efforts pour bien faire et les témoignages, autant académiques qu'empiriques, sur les difficultés pour atteindre les objectifs. Cela conduit à s'interroger sur les raisons sous-jacentes à cet écart. La littérature sur les partenariats entre ONG et bailleurs de l'APD donne des explications qui relèvent des registres organisationnel (Roberts *et al.*, 2005), politique (démocratie et représentativité des ONG) (Bebbington, 2005) ou encore méthodologique (pertinence de l'approche déployée sur le terrain, débat *top-down* versus *bottom-up*, etc.) (Leroy, 2008). Cependant, la question semble ne pas avoir été épuisée. Aussi, la proposition de cet article consiste à reposer la question de la faiblesse des projets, en s'intéressant spécifiquement aux interventions visant le développement durable et la protection de l'environnement d'une part, et en faisant l'hypothèse que des causes plus profondes de ces difficultés se situent dans certaines caractéristiques de l'organisation actuelle de l'APD d'autre part.

L'analyse proposée ici s'appuie sur le cas du projet d'APD financé par l'Union Européenne et coordonné par une ONG française au Maroc. Ce projet s'inscrit dans une

relation contractuelle de collaboration environnementale (Guillet, Leménager, 2015), sous-tendue par l'hypothèse du développement durable, autrement dit d'une intégration possible des enjeux du développement d'un territoire et de protection de ses écosystèmes. Trois conditions contraignantes pour l'ONG opératrice ont été identifiées : les procédures liées au contrat entre les deux parties, les doctrines prévues par l'appel à projet, le format du projet. Chacune de ces conditions fait l'objet d'une analyse critique dans la littérature sur le développement et elles méritent d'être articulées entre elles et surtout autour de l'efficacité du projet au regard de ses objectifs environnementaux. L'article se propose alors d'analyser la manière dont ces trois conditions peuvent jouer en défaveur de l'atteinte des objectifs et d'un changement durable dans les systèmes où le couple ONG-bailleur intervient.

Dans un premier temps, les trois conditions identifiées comme des entraves potentielles à l'efficacité des projets seront replacées dans les débats relatifs aux relations entre les ONG et les bailleurs de l'APD. Après avoir exposé la méthode de recherche et le cas d'étude du projet au Maroc, les conséquences des trois conditions de l'action identifiées seront analysées et illustrées à l'aune des données de terrain. On verra qu'elles peuvent limiter l'efficacité des projets par plusieurs processus : effort pour la gestion du projet au détriment du travail de terrain, manque de contextualisation, inadéquation entre le temps du projet et l'approche développée. L'article se terminera par une discussion des implications pour les ONG, notamment environnementales, et les bailleurs du développement.

1. Les trois conditions de l'action des ONG et leurs problématiques

La littérature relative aux relations entre les ONG et les bailleurs de l'APD fait état de relations ambivalentes. D'un côté, leur rapprochement est expliqué par l'émergence du nouveau management public (new public management) (Najam, 2000 ; Werker, Faisal, 2008 ; Beer *et al.*, 2011) qui encourage les partenariats public-privé dans un objectif de réduction des coûts de l'action publique (Palpacuer *et al.*, 2010), mais aussi par la flexibilité et les compétences de terrain des ONG recherchées par les bailleurs, et leur capacité à favoriser la participation des populations et l'appropriation des projets (Farrington, Bebbington, 1993 ; Andriamahefazafy, Meral, 2004) pour un développement démocratique (Clark, 1991). D'un autre côté, cette littérature soulève plusieurs problèmes comme celui du risque que les ONG deviennent des acteurs opportunistes venant nuancer leur représentativité et leur contribution à un développement plus démocratique (Hellinger, 1987 ; Zaidi, 1999 ; Bebbington, 2005 ; Froger, 2006). Dans cet article, nous proposons de resserrer l'analyse des relations entre les ONG et les bailleurs autour de l'efficacité des projets issus de leur partenariat et dans le domaine de l'environnement. Une mobilisation d'un corpus de littérature plus large nous permettra d'appréhender les trois conditions d'action des ONG dans le cadre de l'APD. Le terme de « condition » désigne ici les exigences formelles des bailleurs de fonds, qui deviennent des « conditions » lors de la mise en œuvre du projet.

1.1. Les procédures

Les bailleurs de fonds mettent en place des procédures standardisées pour contrôler la planification des projets qu'ils financent, évaluer leurs impacts et leur responsabilité, dans une généralisation du format contractuel de leurs relations avec les ONG (Fowler, 1998 ;

Mawdsley *et al.*, 2002 ; Hailey, 2000 ; Roberts *et al.*, 2005). Cette tendance se renforçant ces dernières années est abordée à travers la notion d'« *accountability* » (parfois traduit par « redevabilité ») faisant référence à la nécessité de « rendre des comptes » aux autorités publiques et aux citoyens sur les méthodes et la performance des activités. L'*accountability* est en effet considérée comme un des éléments de la légitimité des responsables, généralement démontré à travers des évaluations. La sociologie néo-institutionnelle définit la légitimité telle « une hypothèse ou perception générale que les actions d'une entité sont désirables, adaptées, ou appropriées dans un système socialement construit de normes, valeurs, croyances et définitions » (Suchman, 1995 : 3). Cette désirabilité de l'action peut porter sur ses principes, ses valeurs ou ses résultats, chacune de ces dimensions définissant un registre de légitimité (Laufer et Burlaud, 1980). Venant initialement du secteur privé, la légitimité « du résultat » a investi le domaine de l'action publique qui a longtemps été fondée sur « le principe » ou « les valeurs ». Cette tendance s'est matérialisée par la généralisation d'une forme de contrôle basée sur l'évaluation (Duran, 1999 ; Busson-Villa, 1999). Cette évolution est intervenue dans une période de mutation importante de l'APD, liée au changement de contexte géopolitique (fin de la guerre froide). Les bailleurs de fonds faisaient à l'époque l'objet de critiques diverses et notamment d'une « critique managériale, [relevant] son inefficacité en comparant les volumes engloutis au cours des premières décennies d'indépendance avec les résultats obtenus » (Severino, 2001: 76). L'adoption de procédures standardisées est une de leurs réponses. Celles-ci portent notamment sur le volet financier des contrats avec un important contrôle des dépenses (rapports financiers réguliers demandés aux ONG, bilan comptable, archivage des factures, etc.). Bien que ces procédures garantissent une bonne gestion et aient permis de limiter les scandales liés à d'éventuels détournements de fonds, elles s'accompagnent d'une série de conséquences négatives. W. Elbers et B. Arts (2011), ainsi que d'autres auteurs (Johansson, 2003), ont précisément analysé les effets des contraintes données par les bailleurs : la sélection d'ONG pour leur capacité gestionnaire – ou celles qui ont su s'adapter aux conditions des bailleurs (Cumming, 2008), rappelant les courtiers du développement (Olivier de Sardan, 1995a) –, davantage que leur expertise vis-à-vis de la problématique, le temps important consacré aux procédures au cours de la gestion du projet au détriment des activités de terrain, les stratégies de contournement des contraintes (Ebrahim, 2002) au détriment d'une réflexion vouée à la problématique du projet sont autant de conséquences négatives des procédures lourdes caractérisant les conditions d'action dans le cadre de l'APD.

1.2. Les doctrines

Les projets développés dans le cadre de l'APD suivent généralement des lignes directrices (*guidelines*) également appelées doctrines de gestion répandues au niveau international. Ces doctrines trouvent le plus souvent leur origine dans les travaux de communautés technico-scientifiques (composés de scientifiques, mais aussi des agents scientifiques ou techniques du développement : ONG, agences techniques, bailleurs, etc.) montant en puissance en devenant des communautés épistémiques (Haas, 1992). Les communautés épistémiques émergent d'une demande politique et la réceptivité politique est une question cruciale pour ces communautés. Les connaissances qu'elles produisent sont censées fournir des solutions (en réponse) à des problèmes spécifiques, elles doivent donc produire des « connaissances

utilisables » (*ibid.* : 3). Les doctrines émanant ainsi de communautés technico-scientifiques sont mobilisées, partiellement ou entièrement, dans le cadre d'expertises développées par des instances internationales comme la Banque Mondiale, et éventuellement adoptées politiquement lors d'événements internationaux comme les Sommets de la Terre. La gestion communautaire des ressources naturelles (Roe, 2008 ; Aubert, 2010), la gestion intégrée des zones côtières (Billé, 2004), les services écosystémiques sont autant d'exemples de concepts ayant connu ce processus de transfert de la sphère technico-scientifique à la sphère politique puis à celle de l'opérationnalisation, qui va les adopter fidèlement ou non et éventuellement les faire évoluer (Najam, 2000 ; Johansson *et al.*, 2010). Elles se développent en voyant se multiplier des variantes (Barrow, Murphree, 2001) par des adaptations lors de la mise en pratique, contrairement à la conception parfois figée que peuvent en avoir les bailleurs. Cependant, la plupart des approches actuellement développées sont fondées sur un même diagnostic général des problèmes sociaux et environnementaux pointant un manque de coordination et de participation. En réponse, les doctrines développées dans les projets de développement vont généralement rechercher l'intégration, *i.e.* la coordination des différents secteurs d'activité comme mode de régulation, et la concertation / participation des communautés ou des parties prenantes (Pestre, 2013). La mise en œuvre de ces doctrines n'est pas sans poser de nombreux problèmes. Parmi les problèmes déjà démontrés, il faut noter que la participation invite à la recherche de consensus, ce qui a pour conséquence de « dépolitiser des domaines pourtant essentiellement politiques comme le développement et la gestion de l'environnement » (Billé, 2006 : 8). Or ces problèmes mériteraient plutôt, pour les résoudre, qu'en soient assumées la dimension potentiellement conflictuelle et les négociations qui sont nécessaires.

1.3. Le format du projet

Depuis longtemps, les bailleurs de fonds financent les activités d'APD sous forme de projets (désignant ici l'organisation temporaire et ses modalités d'action, et non le projet au sens de l'intention et du dessein) au détriment de modalités de financement plus flexibles (Olivier de Sardan, 1995a ; Bako-Arifari, Le Meur, 2001 ; Wallace *et al.*, 2006). Comme la multiplication des procédures, cette émergence est assimilée à une modification progressive de la gestion publique traditionnelle, sous l'influence de la « nouvelle gestion publique » et de l'adoption par le secteur public de méthodes de management inspirées du secteur privé (Sjöblom, Godenhjelm, 2009). Le projet est défini par Turner comme un « effort dans lequel des ressources humaines, matérielles et financières sont organisées de manière nouvelle pour entreprendre un type de travail particulier, aux spécifications données, dans le cadre de contraintes de coût et de temps, de façon à apporter un changement avantageux défini par des objectifs quantitatifs et qualitatifs » (Turner, 1993). L'organisation du projet suit généralement une logique séquentielle en cinq étapes s'inscrivant dans un cycle (Figure 1¹). La question de la capacité d'une telle « organisation temporaire » (Turner, 1993) à instaurer un changement durable se pose. En effet, les limites de cette approche ont été soulevées,

¹ Le cycle de projet utilisé ici est figurant dans les documents de la Commission européenne. Il est identique, ou presque, à celui utilisé par la Banque Mondiale ou d'autres bailleurs de développement.

autant dans la littérature (*e.g.* Lecomte, 1986 ; Bierschenk, 1991 ; Billé, 2010 ; Guillet, 2011 ; Garnaud, Rochette, 2012) que par les praticiens eux-mêmes qui vivent en première ligne ces limites (Guillet, Leménager, 2015). Les limites identifiées sont leur incapacité à s'ancrer dans le système réel, la fragmentation de l'action publique, l'épuisement de la participation des acteurs sectoriels malgré un affichage fort sur des objectifs de participation. La pérennité est également un problème majeur inhérent au format du projet. À la fin des années 1980, Van Der Heijden (1987) proposait déjà une analyse dans laquelle il montrait que le rétablissement de conditions de stabilité et de prévisibilité des financements des bailleurs sur le long terme, et de flexibilité sur le court terme permettrait de favoriser l'efficacité des ONG (qui devraient néanmoins rendre des comptes).

Figure 1 : Cycle de projet



(source : Commission européenne²)

2. Cadrage théorique, méthode et présentation du cas d'étude

Interroger les causes sous-jacentes à la faiblesse des projets d'environnement soutenus par l'APD, associant un bailleur institutionnel et une ONG opérateur du projet, prend corps dans une analyse fortement ancrée au terrain. Le choix du cas d'étude a été orienté par ses caractères représentatifs : un partenariat entre l'Union européenne comme bailleur et une ONG opérateur, pour appliquer la doctrine de la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) dans le cadre d'un projet de trois ans de 2007 à 2009. L'ONG porteuse du projet était une ONG française, au statut de fondation reconnue d'utilité publique et agissant dans le domaine de la conservation des zones humides méditerranéennes. Le projet, concernant une zone humide côtière au Maroc, s'inscrivait dans un programme issu d'un partenariat euro-méditerranéen intitulé « Programme d'actions prioritaires à court et moyen termes pour l'environnement »³ (SMAP). Une de ses cinq priorités était la mise en place de la doctrine GIZC. Dit autrement, l'enjeu du projet était de faire évoluer la gestion non durable

² http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/project-approach/index_en.htm, consulté en août 2013.

³ Short and Medium-Term Priority Environmental Action Programme

d'une zone côtière au Nord du Maroc vers une gestion intégrée, c'est-à-dire une gestion où l'ensemble des acteurs se coordonneraient de manière à ce que leurs activités respectives soient compatibles entre elles (fin des conflits d'usage) et avec la protection du littoral (changement de pratiques vers des activités durables). Selon les principes de la doctrine GIZC, ce changement passe par la participation et l'implication de l'ensemble des acteurs intervenant, à travers leur fonction et leurs activités, dans la gestion du territoire.

L'enjeu de l'analyse ici présentée est alors d'interroger la capacité du projet – abordé comme une organisation temporaire (Turner, 1993) – à changer le système de gestion en place, c'est-à-dire à impulser un changement dans la coordination des parties prenantes et dans leurs pratiques. En cas d'incapacité du projet à produire le changement escompté, l'enjeu de l'analyse devient alors l'identification et le décryptage des raisons expliquant l'échec. C'est la situation que nous avons rencontrée et que nous nous attacherons donc à développer dans la suite du texte. L'analyse et l'interprétation des données qualitatives émanant du terrain ont conduit à l'identification de catégories conceptuelles : les trois conditions contraignantes (procédures, doctrines et format du projet). Cette démarche relevant de la théorie enracinée (Glaser, Strauss, 1967) est néanmoins guidée par un cadre théorique structurant la production du matériel qualitatif et son analyse. Ce cadre théorique est celui de l'évaluation ciblée (*concern-focused evaluation*, Mermet *et al.*, 2010), visant à maintenir le focus sur un enjeu particulier dans des programmes ou des politiques publiques complexes. Cette évaluation repose sur quatre étapes : (i) définir l'enjeu focal ; (ii) développer des critères pour évaluer l'atteinte des objectifs vis-à-vis de cet enjeu spécifique ; (iii) identifier et évaluer toutes les politiques contribuant à ces objectifs ; (iv) évaluer les politiques visant spécifiquement à atteindre ces objectifs. L'approche développée ici est largement inspirée de ce cadre d'analyse. (i) L'objectif final du projet, c'est-à-dire la gestion durable de l'écosystème côtier, est l'enjeu focal. (ii) Le critère d'évaluation principal est la surface de la zone humide et la gestion de l'eau. (iii) Chaque politique sectorielle a été examinée au regard de l'impact sur l'écosystème. Ces trois étapes de l'analyse sont présentées de manière très résumée dans l'encadré 1. (iv) L'analyse du projet, visant spécifiquement l'atteinte de l'enjeu focal, est largement présentée dans la troisième partie.

Encadré 1 : Présentation de la zone concernée par le projet

La zone humide côtière dont il est question ici est l'estuaire du fleuve Moulouya, traversant la région de l'Oriental au nord-est du Maroc. L'Oriental a connu un développement moins rapide que la région centrale du pays mais est devenu une priorité du gouvernement, notamment depuis l'initiative royale lancée en 2003⁴. Tous les secteurs d'activité sont concernés et soutenus par des plans gouvernementaux : plan de relance agricole, plan de développement du tourisme de masse (deux stations touristiques sur la côte de l'Oriental), nouvelles infrastructures dont la rocade méditerranéenne.

L'embouchure de la Moulouya (zone de 3 000 hectares) a fait l'objet d'un classement sur la Liste des zones humides d'importance internationale de la Convention Ramsar en 2005 (Figure 2). Cependant, elle fait face à de nombreuses pressions

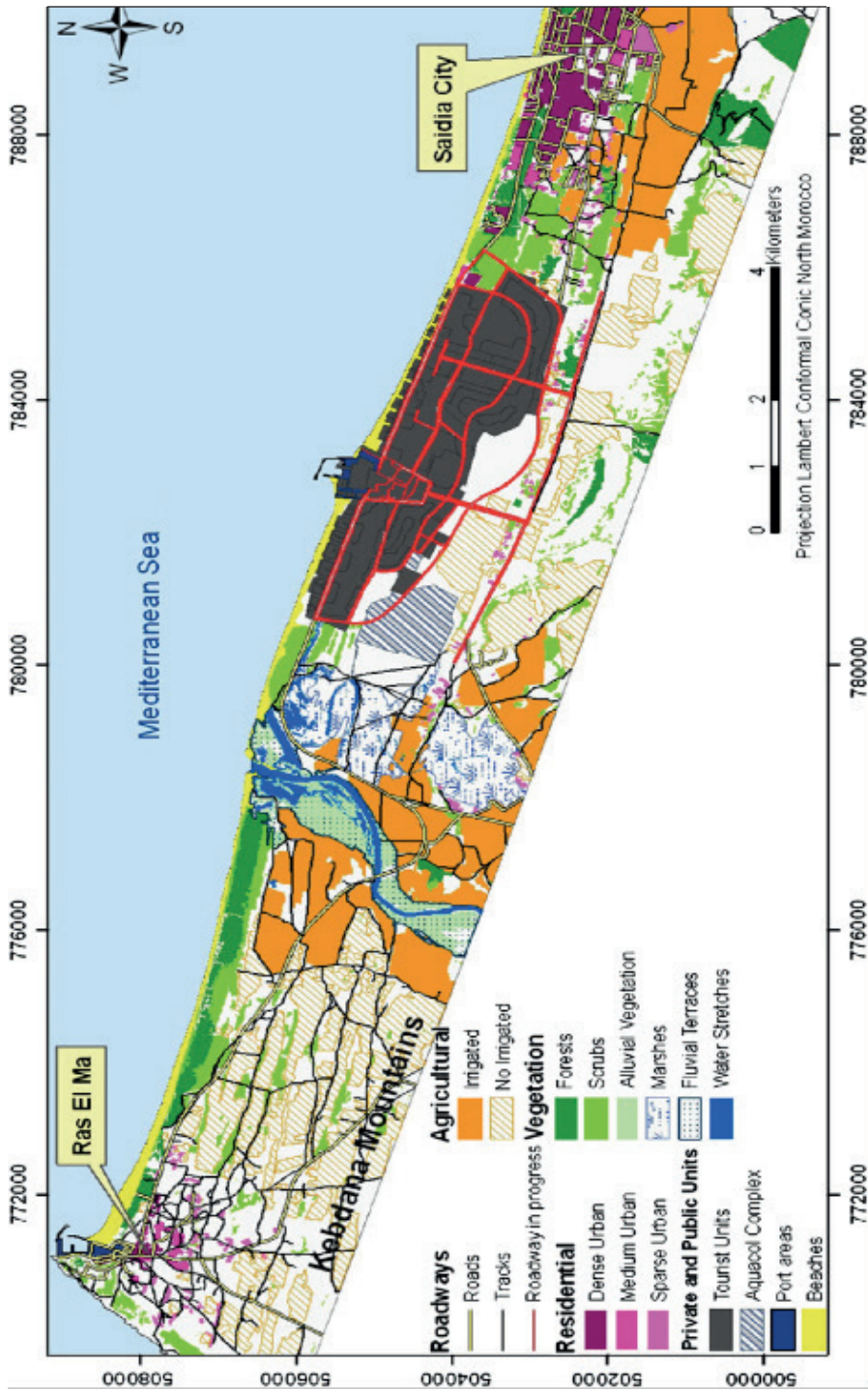
⁴ <http://www.oriental.ma/fr/Page-23/initiative-royale> (consulté en août 2013).

anthropiques qui s'accroissent avec le développement de la région. Les deux principales sources de pression sont l'agriculture avec une utilisation importante de produits phytosanitaires dégradant la qualité des eaux, et le tourisme impliquant une urbanisation extensive et une artificialisation des sols en plus d'une pollution croissante liée à une sous-capacité de traitement des déchets. En bordure de la zone humide, la station touristique « Méditerranée Saïdia » a été construite pendant le temps du projet, s'étendant sur 7 kilomètres le long de la côte entre le centre de la ville de Saïdia et l'embouchure de la Moulouya. Sa construction a entraîné une destruction de l'écosystème côtier sur 700 hectares. La demande vis-à-vis de la ressource en eau de ces deux activités dépasse déjà la quantité disponible de la région, ne permettant pas de maintenir le débit écologique au niveau de l'estuaire.

En somme, les formes d'exploitation économique de la zone (principalement agriculture et tourisme) entrent en conflit avec sa conservation à long terme (problème de ressource en eau et d'urbanisation). Sur le plan théorique, un projet visant à intégrer ces activités, c'est-à-dire les rendre compatibles entre elles et avec le maintien de l'écosystème et des ressources naturelles, répond donc bien aux enjeux de la zone (Melhaoui, Boudot, 2009).

L'analyse stratégique du projet s'est appuyée sur une méthodologie ethnographique associant l'enquête qualitative, l'observation et l'analyse de la littérature grise (Olivier de Sardan, 1995b). (i) Le travail d'enquête comptant une quarantaine d'entretiens qualitatifs a été réalisé au cours de trois périodes sur la zone (en milieu de la période du projet, en dernière année puis pour la clôture en juin 2009). Les entretiens ont été menés auprès des porteurs du projet au sein de l'ONG, de l'équipe constituée pour la conduite du projet basée à Oujda, à 80 kilomètres de la zone concernée, des acteurs invités à siéger dans les comités participatifs organisés dans le cadre du projet (membres des différentes administrations sectorielles, ainsi que les universitaires et les associations). Les entretiens ont porté sur leurs activités respectives au regard de la gestion de la zone côtière et sur leur implication dans le projet. (ii) La littérature grise produite dans le cadre de ce type de projet est souvent abondante. D'une part, elle est en partie liée aux modalités du contrat passé avec le bailleur institutionnel : du dossier de candidature aux évaluations en passant par plusieurs rapports d'étape. Ce matériau est important car il est le support de la majeure partie des échanges ayant lieu entre le bailleur et les opérateurs du projet. Il donne à voir la manière dont le projet est construit et mené pour répondre au cadre établi. D'autre part, la littérature grise est produite en tant que résultat du projet : des compte-rendu de comités participatifs et surtout les plans de gestion rédigés par des consultants, devant être mis en œuvre et perdurer à la fin du projet. Cette documentation permet alors d'analyser les intentions plus précises du projet au regard des objectifs annoncés. (iii) Le travail d'observation des ateliers du projet SMAP et d'autres projets concernant la même région, ainsi que la participation à des réunions de l'équipe du projet a favorablement augmenté le corpus de données et a permis d'analyser les résultats du projet au regard des objectifs annoncés.

Figure 2 : Carte de l'occupation du sol de la zone de l'embouchure de la Moulouya (Snoussi, 2006)



3. Effets des trois conditions dans le cas du projet SMAP Moulouya

Le projet, présenté de façon synthétique dans l'encadré 2, n'a pas produit les résultats escomptés de changement dans la gestion du territoire en faveur d'une gestion durable protégeant l'écosystème côtier.

Encadré 2 : Objectif, structure organisationnelle et logique d'action du projet

Ainsi, la gestion de la zone n'a pas changé positivement, ni (i) dans le mode de coordination entre les parties prenantes, ni (ii) dans les interventions concrètes sur l'écosystème. (i) Un plan de gestion intégré a été produit dans le cadre du projet mais est resté sans validation par les acteurs de la zone. La structure pérenne de gestion prévue comme résultat du projet n'a pas été créée et les mesures prescrites n'ont pas été mises en place. Il n'y a pas eu de changement dans la gestion de la zone en faveur d'une meilleure intégration des activités entre elles et avec les enjeux de maintien des écosystèmes humides côtiers. (ii) De nouvelles pertes d'habitats côtiers ont eu lieu pendant la période du projet et la surexploitation de la ressource en eau s'est aggravée (voir Encadré 1).

Une partie des faiblesses et des obstacles à la réussite du projet peuvent être reliée aux contraintes de la configuration de l'action dans le cadre d'un programme d'APD. C'est ce que nous nous attachons à montrer dans cette partie en reprenant une à une les trois conditions contraignantes que constituent les procédures, les doctrines et le format du projet.

3.1. Les procédures

3.1.1. La construction du projet ou les premiers freins à l'adaptation au contexte

Les premiers freins à la réussite du projet se situent dans les modalités de sa construction. Pour répondre à l'appel à projet de la commission européenne, l'ONG a dû conformer sa proposition aux termes de référence. Ceci est le fonctionnement normal de l'aide, dans le cadre d'appels à projet, qui n'est cependant qu'une petite part des formes de distribution de l'APD (comptant surtout des prêts et subventions) (UN, 2012). Une fois validée, la proposition ne peut plus être modifiée et seules les activités prévues peuvent être financées par le bailleur. Comme en témoignent les porteurs du projet, une préparation importante en amont devrait avoir lieu, étant donné les faibles marges de manœuvre pour réajuster le projet pendant sa mise en œuvre. Cependant en l'absence de moyens financiers prévus (ni par le bailleur, ni dans les ressources propres de l'organisation), l'ONG n'a pas réalisé de diagnostic préalable. Selon les indications du rédacteur du projet au sein de l'ONG, le projet a été construit en s'inspirant d'un cas français. Ainsi, il a été monté non sur un diagnostic contextualisé concluant de la pertinence de l'approche GIZC pour la zone de la Moulouya, mais sur : 1) le choix d'un site intéressant du point de vue de la mission de protection des zones humides méditerranéennes de l'ONG ; 2) le présupposé que l'approche GIZC est à développer. Ce décalage entre politique macro et réalité du terrain est identifié dans la littérature (e.g. Harper, 1997) mais mérite d'être

rappelé ici car il pose plusieurs questions : d'une part, l'ONG doit-elle s'engager dans un projet si ses connaissances du contexte sont insuffisantes, quand bien même cela s'inscrit pleinement dans sa mission ? D'autre part, les modalités de sélection des projets par les bailleurs, essentiellement basées sur un critère de fidélité des propositions aux termes de référence, sont-elles pertinentes vis-à-vis de l'efficacité des projets financés ?

3.1.2. Le déroulement du projet

D'autres limites du projet se situent dans les modalités de sa mise en œuvre. Pour répondre à l'enjeu de changement dans la gestion du territoire, les termes de référence faisaient appel à un partenariat fort avec les administrations compétentes. Le partenariat établi au niveau central, avec le ministère, est justifié par l'inscription du projet dans une dynamique nationale du développement de la GIZC, ce que J.-P. Olivier de Sardan (1995) nomme la « cohérence politique et de planification nationale du projet ». Le partenariat avec le Ministère place le projet de la Moulouya dans une dynamique nationale. Cependant, la distance géographique et stratégique du Ministère vis-à-vis de la zone a entraîné des lourdeurs dans la gestion du projet. Les procédures nécessaires à la mise en œuvre des différentes activités ont accusé des retards systématiques. Par exemple, le diagnostic socio-économique de la zone a été réalisé avec deux ans de retard en raison de difficultés lors de la diffusion de l'appel d'offres visant à sélectionner le consultant. La particularité de ce retard doit cependant être relativisée, selon les opérateurs de l'ONG qui avouent connaître des retards quasi systématiques dans la gestion de leurs projets en général, dès lors qu'ils font intervenir la participation de parties prenantes. Le point important ici est le suivant : la gestion du temps est davantage centrée sur la réalisation de toutes les activités comme si elles étaient indépendantes, plutôt qu'organisées logiquement comme indiqué dans le document de projet. Par exemple, la logique GIZC voulait que l'analyse des acteurs et le diagnostic socio-économique soient à la base de la construction des comités inter-sectoriels et puissent orienter les problèmes à traiter. En pratique, les comités ont été constitués à partir des connaissances de l'équipe locale indépendamment du diagnostic. Dès lors, les acteurs « impliqués » dans le projet sont les volontaires, et non des acteurs spécifiquement visés pour une intention de changement pré-déterminée.

3.1.3. L'évaluation du projet ou la focalisation sur les problèmes conjoncturels

L'évaluation est une des procédures importantes dans la conduite du projet, notamment dans le cadre de l'APD (Cumming, 2008 ; Crabbé, Leroy, 2008). Le projet SMAP Moulouya a été soumis à deux évaluations, à mi-parcours, puis en fin de projet. Selon l'ONG et l'équipe locale, la discussion avec le consultant s'est focalisée sur les problèmes de coordination entre l'équipe locale et le ministère et sur le manque de dynamisme de la participation. Ces rapports d'évaluation tirent des « leçons apprises » des problèmes liés à des conjonctures et des contextes locaux (comme ici les problèmes de retard, de personnalités complexes, de problèmes matériels), se reproduisant sous des formes propres d'un contexte à l'autre. Pour J.-P. Olivier de Sardan (1995a), ce type d'évaluation n'apporte rien. « La « dérive » est un phénomène normal, qu'il serait illusoire de vouloir éliminer. C'est le produit nécessaire et in-intentionnel de l'entrecroisement de la complexité des variables en jeu dans les réactions d'un milieu social face à une intervention volontariste

extérieure. » (Olivier de Sardan, 1995a : 189-202). B. Kalaora, sociologue impliqué dans les analyses de projets GIZC explique ce que tous les opérateurs de ces projets savent très bien : « *l'évaluateur regarde si la méthode GIZC a bien été suivie. Le fonctionnement avec les bailleurs suit des règles très strictes. Ces règles servent à faciliter le travail à des responsables de programme comme l'assistant technique du SMAP qui doit rendre des comptes à son employeur qu'est la commission européenne. Pour être financé, il faut écrire des choses simples et pas vraiment de stratégie de fond. Pour le bailleur, ce n'est pas choquant de recevoir un texte sans explicitation de la stratégie* » (Kalaora, com.pers. 2009). Cette propension à évaluer la mise en œuvre des moyens davantage que l'atteinte des objectifs n'en est pas moins reconnue par ses porteurs eux-mêmes (Sorensen, 1993). « Ce problème, déjà identifié très clairement en 1993, n'a toujours pas été résolu. Ainsi dans la plupart des cas les moyens continuent à se muer insensiblement en objectifs [...] » et par suite « l'objet principal de l'évaluation s'avère être la bonne mise en œuvre des moyens prévus » (Billé, 2004 : 270).

En somme, ces évaluations posent le paradoxe suivant : elles montrent que les activités ont été bien menées, même si c'est avec certaines nuances, et que les opérateurs ont bien travaillé pour mener le projet à son terme. À la suite de R. Billé (2007), nous constatons qu'elles n'apportent ni éclairage sur l'évolution de l'état du milieu visé et des changements opérés dans le système de gestion, ni recul sur les modes d'action mis en œuvre. Ce type d'évaluation est adapté à son objet, c'est-à-dire la justification formelle des fonds alloués par le bailleur, mais n'apporte pas d'éléments substantiels pour une réflexion stratégique ni sur l'action à poursuivre sur la zone ni plus généralement sur le mode d'action mis en œuvre.

3.2. La doctrine GIZC

3.2.1. La Gestion Intégrée des Zones Côtières comme modèle de gestion admis

Certains aspects des problématiques environnementales se présentent dans des structurations communes d'une région à une autre, et la mobilisation de doctrines générales peut permettre d'avancer sur des problèmes connus à larges échelles. Cependant, la traduction des doctrines en standards appliqués de manière similaire d'une situation (présentant ses spécificités) à une autre présente un certain nombre de limites. La Gestion Intégrée des Zones Côtières, qui est la doctrine promue dans notre cas de projet euro-méditerranéen, a émergé dans les années 1970. Le passage de la sphère scientifique à la sphère des politiques publiques est consacré par la Conférence de Rio en 1992, suite à laquelle la GIZC est largement adoptée et intégrée à de nombreuses initiatives internationales (Billé, 2004). Les auteurs de référence définissent la GIZC comme « un processus continu et dynamique par lequel les décisions sont prises pour l'utilisation, le développement et la protection durables des zones et des ressources marines et côtières. Cela est fait en s'assurant que les décisions de chaque secteur et de chaque niveau de gouvernement sont harmonisées et cohérentes avec les politiques côtières de la nation en question » (Cicin-Sain et Knecht, 1998 : 39). Il est communément admis que la mise en place de la GIZC passe par une meilleure communication entre les différents secteurs d'activité et par la participation des usagers. En cela, la GIZC repose, comme de nombreuses doctrines de gestion, sur un modèle de gestion participatif, souvent liée à un processus de décentralisation dans les modes de gouvernement nationaux (Leroy, 2008).

3.2.2. L'application de la doctrine à la lettre ou la cohérence technique du projet

Répondre à l'appel d'offres impliquait pour l'ONG de respecter ses orientations (voir section 3.1.1). L'ONG a formulé son projet d'une manière fidèle aux nombreux guides d'applications de la GIZC disponibles (Bonnet *et al.*, 2005) : l'élaboration participative et la mise en œuvre d'un plan d'actions GIZC, qui sont supposés rendre la gestion du site « intégrée », et par voie de conséquence permettre la protection de la zone humide. Cet enchaînement causal semble complexe et hypothétique. Pourtant, aucun élément d'explicitation des mécanismes qui sont censés s'opérer pour passer de l'un à l'autre n'est fourni dans aucun document produit dans le cadre du projet. Il apparaît que la GIZC est suffisamment admise pour être mobilisée sans justification précise et contextualisée. « Le schéma "stratégie nationale/actions locales pilotes/duplication et généralisation" est le squelette d'une majorité des programmes de gestion intégrée du littoral. Essayer d'en sortir, ou même de le questionner, l'aborder avec prudence, demande de la part d'un concepteur de programme davantage d'efforts de justification que de s'y tenir à la lettre – tout en en connaissant éventuellement très bien les limites » (Billé, 2004 : 257).

3.2.3. Convaincre les acteurs des bénéfices de la doctrine

Dans le cas de l'embouchure de la Moulouya comme dans de nombreux cas, l'application de la GIZC émane d'une politique internationale et non d'un diagnostic local et partagé qui montrerait la pertinence de la GIZC dans ce contexte et qui motiverait les acteurs à s'en saisir. Comme indiqué plus haut, la GIZC repose sur un processus participatif. Pour pallier le fossé existant entre l'application de la doctrine par le haut et la participation motivée des acteurs du territoire, le projet prévoit d'en faire les « bénéficiaires » de la démarche et développe des activités pour les en convaincre : « *la communication et la sensibilisation des acteurs locaux à la démarche GIZC pour une plus grande participation* », « *cette activité [étant] essentielle pour mobiliser les acteurs locaux et attirer leur intérêt dans la démarche GIZC* » (Goyer, 2005). Ainsi, le document de projet identifie les bénéficiaires : « *le principal bénéficiaire du projet est le Ministère qui sera alors à même d'en analyser l'expérience, d'en tirer des leçons et de prendre les mesures nécessaires en termes de politique générale, d'outils régulateurs et législatifs, et de projets pilotes* » (*ibid.*). « *Les autorités locales et les acteurs locaux sont aussi considérés comme bénéficiaires du projet. Le projet aura à cœur de renforcer leur capacité, leur information et leur intérêt pour la GIZC* » (*ibid.*).

Un premier glissement s'opère ici : d'une mise en place participative de la GIZC, le but du projet devient de convaincre des bénéfices de la doctrine. Tentons d'explicitier davantage l'ambiguïté de cette logique d'action qui nie le fonctionnement sectoriel de la gestion, ce qui est pourtant le problème qu'elle cherche à résoudre. Si pour les secteurs les plus puissants, l'intégration des enjeux environnementaux n'est pas un bénéfice, rien ne laisse penser *a priori* qu'ils vont s'y contraindre. Malgré les formulations employées (« bénéfices »), ceci n'est pas ignoré dans les principes d'application même de la GIZC. En effet, des formations sur la gestion des conflits sont prévues, mais rarement en mesure de compenser les défauts de conception du projet.

Suite à la mise en œuvre du projet, l'ONG et ses partenaires considèrent qu'il n'a pas atteint l'objectif de création d'une structure de GIZC dotée d'un plan de gestion, cependant « *il aura permis la réunion des acteurs locaux autour des enjeux de la gestion de*

la zone » (ONG, com.pers., 2009). Les responsables du projet n'avaient ni les moyens ni la légitimité pour réellement solliciter (au-delà d'une participation passive) les acteurs. Au regard de cette difficulté, l'échange ayant eu lieu entre les acteurs est un apport non négligeable pour que les problématiques de gestion de la zone côtière soient reconnues. Cependant, il se pose ici le risque d'un deuxième glissement depuis l'horizon normatif d'une gestion de la zone plus harmonieuse vers un mode d'action participatif qui s'érige lui-même en objectif. Comme d'autres doctrines, la GIZC repose sur l'« illusion du tour de la table », qui suit un raisonnement en trois temps : d'abord, la gestion de l'environnement est perçue comme un problème de coordination entre acteurs ; ensuite, la concertation paraît être la solution au manque de coordination ; enfin, la concertation est considérée comme indissociable du consensus (Billé, 2006). Or sur la zone de l'embouchure de la Moulouya où vient de s'implanter une station touristique sur 700 hectares, on peut au contraire constater une certaine coordination entre la Willaya, la délégation régionale du tourisme, et celle de l'aménagement par exemple qui a accéléré les travaux de la voie rapide Tanger-Tunis dans cette zone. Le problème n'est donc pas seulement un problème de coordination, et l'intégration (sans l'environnement) a bien lieu, mais en dehors de l'application de la GIZC. Ainsi, parvenir à réunir les acteurs autour de la table et à exprimer une « vision partagée » est une étape nécessaire et atteinte dans le cadre du projet SMAP. Cependant, cette vision n'a pas été traduite en orientation concrète pour la gestion intégrée et n'a pas été adoptée dans les documents administratifs appliqués. Ce second pas, tout aussi nécessaire mais plus difficile, et l'échec du projet SMAP devant cette intégration concrète du système de gestion, est loin d'être un cas isolé parmi les projets GIZC (Billé, 2006).

3.3. Le format du projet

3.3.1. L'autonomisation du projet pour surmonter les difficultés organisationnelles

Le cas du projet SMAP Moulouya montre qu'un double phénomène d'autonomisation du projet l'empêche d'engendrer des changements immédiats et encore moins durables dans la gestion de la zone. Le premier facteur d'autonomisation est induit par l'enjeu de tenir la cohérence propre de l'organisation « projet ». Le projet est en effet une organisation qui a un fonctionnement et une dynamique propres constituant une des dimensions de sa cohérence (Olivier de Sardan, 1995a). Pour tenir cette cohérence, les porteurs du projet SMAP Moulouya ont eu tendance à concentrer leurs efforts sur les aspects organisationnels. Par exemple, concernant les difficultés relationnelles évoquées plus haut, l'ONG conclut que « le projet a souffert d'un manque de clarté dans les attributions respectives du partenaire contacté et de l'équipe locale, qui s'est avéré très problématique dans la conduite des activités et les deux parties s'en renvoient la responsabilité. » (Ernoul, 2010). Les difficultés inhérentes à la dynamique de mise en œuvre organisationnelle du projet incitent l'équipe locale à se concentrer sur cette dynamique interne, au détriment de l'interaction avec les acteurs du système de gestion de la zone côtière, qui est pourtant l'essence même du projet. C'est le paradoxe de l'autonomisation du projet : pour mener à bien le projet, ses aspects organisationnels prennent le dessus et le projet s'autonomise. Mais si le projet s'autonomise, il ne s'intègre plus dans le système de gestion dans lequel il doit agir.

3.3.2. L'absence de prise sur la gestion effective de la zone

Un second facteur d'autonomisation du projet est lié à la capacité des porteurs de projet à s'intégrer dans le système réel de gestion. L'équipe locale n'avait pas le statut pour mobiliser les acteurs administratifs et politiques responsables et pour obtenir les informations nécessaires à la construction des actions. Ils se sont confrontés à une absence de prise sur le système de « gestion effective », étant « l'ensemble des actions anthropiques qui, consciemment ou non, intentionnellement ou non, ont une influence déterminante sur ses qualités » (Mermet *et al.*, 2005 : 130). On note ainsi l'absence de responsables privés impliqués dans la construction et l'aménagement de la station touristique dans les événements participatifs. L'implantation de la station touristique étant l'élément modifiant le plus la gestion de la zone et ayant de loin le plus d'impacts environnementaux, l'absence du promoteur met le projet en contradiction par rapport à ses principes fondateurs⁵. L'équipe locale lui a rendu visite accompagnée du président d'une association locale en début de projet et des courriers d'invitation lui ont bien été adressés, mais la démarche est restée sans suite. Les acteurs locaux⁶ ont d'ailleurs bien noté cette contradiction vu l'impact avéré de la station touristique sur la zone. Il est néanmoins intéressant de noter que les porteurs du projet SMAP déploraient cette « cristallisation » du débat sur la station touristique, « *ce qui entravait le bon déroulement des activités* », alors que ces revendications des participants renvoient justement aux principes de la GIZC selon lesquels toutes les activités sectorielles doivent être impliquées, et à plus forte raison les activités dominantes en termes d'influence sur l'état écologique de la zone en question. Ainsi, les porteurs de projet se retrouvent face à la contradiction suivante, dont ils ont pleinement conscience : chargés d'impulser un changement dans le système de gestion, i.e. dans les rapports de force entre ses acteurs, selon les objectifs de la GIZC, ils se retrouvent sans aucun pouvoir sur ces rapports de force.

La capacité de l'équipe locale à impliquer les autres acteurs (notamment les administrations locales) à la démarche n'était pas beaucoup plus forte. Malgré l'intérêt manifesté par un nouveau Secrétaire général de la Province arrivé au début de la dernière année, son autorité est restée insuffisante pour convoquer les acteurs réellement responsables de la gestion effective de la zone côtière. Les représentants des administrations – quand ils étaient présents aux réunions – étaient des subordonnés n'ayant aucun pouvoir de parole ni de décision. Ces derniers admettent qu'ils venaient pour « être informés » des projets ayant lieu dans la région et non pour participer activement à une démarche de co-construction d'un programme d'action.

Les comités participatifs existent donc – les séances ont lieu – mais ne fonctionnent pas. Cette absence de prise sur les acteurs de la gestion effective pousse le projet à s'autonomiser encore davantage pour, coûte que coûte, mener à bien les activités prévues dans le document de projet. Ainsi, les activités sont réalisées, mais se passent en dehors de toute intégration par les administrations sectorielles.

En somme les acteurs qui ont passivement (par leur absence ou par le fonctionnement

⁵ La station touristique a été planifiée sur décision royale, de même que le choix du promoteur. Cette décision ainsi que le plan de la station n'a pu être discuté à aucun moment, comme en témoignent de nombreux acteurs du territoire (Direction du tourisme, universitaires, associations, administrations).

⁶ Notamment les ONG locales agissant dans le domaine de la sensibilisation environnementale.

cloisonné de leurs institutions) résisté au projet reprochant à l'équipe locale de s'être autonomisée : « *Les plans de gestion sont faits dans un bureau. On nous a attribué des actions qui ne correspondent pas à nos prérogatives. Elles ne seront pas réalisées* ». Les personnes interrogées dans les différentes administrations expliquent ainsi l'impossibilité pour elles de prendre en compte les mesures proposées dans le plan GIZC car il est élaboré de façon externe et complètement en dehors des procédures de planification propres à ces administrations. Comme nous l'avons vu, le projet n'a en effet pas accès à ces administrations et pas de prise sur leurs procédures de planification interne. Il y a un décrochage entre le projet qui fonctionne sur lui-même et le système de gestion qu'il cherche à pénétrer. Ce décrochage va se poursuivre jusqu'à la rédaction du plan GIZC qui devait déterminer l'avenir de la gestion de la zone.

Conclusion

Cette étude analyse les effets négatifs des contraintes qui pèsent sur l'action des ONG opératrice du développement dans le cadre de l'APD distribuée sous forme de projets. Elle interroge en particulier ces conditions dans le cas de problématiques environnementales désormais intégrées à l'agenda des bailleurs de développement, de manière à re-questionner sous cet angle le partenariat ONG-bailleur déjà investi par la littérature sur le développement. L'article s'attache à montrer, à partir d'un cas et de la littérature, que les conditions de l'action des ONG (procédures, doctrine de gestion, format du projet), venant des exigences formelles des bailleurs, peuvent entraver l'efficacité des projets soutenus.

Si chacune de ces conditions se justifie par elle-même – les procédures pour assurer la transparence et la bonne gouvernance, les doctrines pour fournir des solutions de gestion à des problématiques répandues, le format du projet pour rassembler des moyens et organiser l'action – leur accumulation augmente les risques de les voir jouer négativement sur l'efficacité des projets. En effet, l'obstacle induit par la conjonction de ces trois conditions est supérieur à l'obstacle induit par chaque condition prise isolément. Au moment de conclure, nous aimerions mettre en lumière les effets cumulés de ces trois conditions presque systématiquement réunies dans le cadre de projets d'APD.

Les procédures entraînent une application standard des doctrines pouvant s'avérer non pertinente pour la zone concernée, minimisant alors les apports que pourraient potentiellement fournir les doctrines si elles étaient mobilisées davantage comme outil de diagnostic que comme des principes transformés en activités déconnectées du contexte. D'autre part, les doctrines font le plus souvent appel à des changements de long terme dans la gestion des territoires et des ressources naturelles, ce qui ne peut souffrir d'être borné aux temporalités du projet courant sur des périodes de deux à cinq années. Pour respecter les engagements dans le format du projet, le glissement dans l'usage des doctrines où les principes deviennent des objectifs se renforce (ici, la participation devient l'objectif), faute de pouvoir construire sur le long terme des approches adaptées. Enfin, les procédures auxquelles les ONG sont soumises participent au phénomène d'autonomisation des projets en ce que les porteurs du projet doivent maintenir la cohérence de son organisation (Billé, Mermet, 2002). Ceci entraîne son décrochage par rapport au système sur lequel il est censé intervenir.

En dernier lieu, il convient de soulever les conséquences de ces résultats autant pour les ONG que pour les bailleurs de l'APD.

Pour les ONG, il apparaît que les conditions de l'action dans le cadre de l'APD ne permettent pas de pallier les éventuelles lacunes dans leur connaissance du contexte d'intervention, bien que les termes de référence des appels à projet invitent à se baser sur une analyse préalable de la situation et une certaine insertion dans le système. Le fait que cette recommandation ait toujours lieu d'être exprimée conduit à se poser des questions sur les obstacles à la contextualisation des projets, auxquels la mise en lumière de la conjonction des trois conditions de l'action présentée ici répond en partie. L'application standardisée des doctrines par les ONG mérite également d'être questionnée. En plus de solution de gestion, les doctrines ont pour intérêt de fournir une grammaire commune à des acteurs d'horizon différents que sont les techniciens des agences d'APD, les responsables de projet dans les ONG et les acteurs locaux concernés. Cependant, il apparaît que les ONG gagneraient à redonner aux doctrines de gestion leur statut de logique générale et ne pas les transformer en objectifs et en principe d'action standardisés. Cela impliquerait de replacer ces principes et leurs activités liées dans un éventail de modes d'action possibles, pour remettre au centre de la réflexion stratégique l'objectif normatif de l'amélioration de la gestion effective de la zone d'intervention.

Pour les bailleurs institutionnels, il apparaît que les actions qu'ils financent gagneraient en efficacité si une certaine souplesse était accordée à l'ensemble des trois conditions décrites. Comme le montrent W. Elbers et B. Arts (2011), cela permettrait d'éviter que les ONG ne développent des stratégies pour gérer ces contraintes au détriment d'une concentration des efforts sur l'action. Là encore, cette recommandation n'est pas nouvelle. En particulier, les problèmes liés au format du projet ont été démontrés depuis longtemps (Lecomte, 1986 ; Van Der Heijden, 1987) et les injonctions à en sortir sont réitérées (Billé, Rochette, 2010). Force est de constater que des contraintes, résidant notamment dans le modèle organisationnel propre des bailleurs (fonctionnant généralement sur des mandats de quatre ans), empêchent la sortie du modèle du projet. En plus de rappeler ses limites et l'intérêt qu'il y aurait à mettre en place un modèle organisationnel plus souple, il semble opportun d'en tirer un questionnement sur ce que l'on peut raisonnablement attendre de ces projets. En effet, pour garantir leur *accountability*, les bailleurs auraient intérêt à redéfinir la nature des objectifs des projets qu'ils soutiennent afin qu'ils soient atteignables dans ses limites, notamment temporelles (Brinkerhoff, Brinkerhoff, 2004). Attendre d'un projet la mutation profonde dans la gestion d'une zone côtière génère une pression importante sur les porteurs du projet, entraîne son autonomisation, mais ne permet pas d'atteindre les objectifs, aussi pertinents soient-ils. Assumer des objectifs plus modestes mais à la portée du projet – comme réunir les acteurs autour du problème, fournir des moyens et une assistance technique – permettrait de poser de façon plus constructive la question de son efficacité, quitte à mesurer de manière plus précise la distance à parcourir encore (et envisager les étapes) pour atteindre un changement réel pour la gestion durable de la zone concernée.

Bibliographie

- Andriamahefazafy F. et Meral P., 2004. La mise en œuvre des plans nationaux d'action environnementale : un renouveau des pratiques des bailleurs de fonds ? *Mondes en développement* 127 (3), 29-44.
- Aubert P.-M., 2010. *Action publique et société rurale dans la gestion des forêts marocaines : changement social et efficacité environnementale*. Thèse de doctorat, AgroParisTech.
- Bako-Arifari N. et Le Meur P.-Y., 2001. Une anthropologie sociale des dispositifs de développement In Baré J.-F. (dir.), *L'évaluation des politiques de développement. Approches pluridisciplinaires* L'Harmattan, Paris, 121-173.
- Barrow E. and Murphree M., 2001. *Community Conservation: from Concept to Practice*, In Hulme and Murphree, eds, 24-37.
- Bebbington A., 2005. Donor-NGO Relations and Representations of Livelihood in Nongovernmental Aid Ahains. *World Development* 33 (6), 937-950.
- Beer C., Bartley T. and Roberts W.T., 2011. NGOs: Between Advocacy, Service Provision and Regulation In D. Levi-Faur (Ed.), *Oxford Handbook of Governance*, Oxford Publishing, 1-19.
- Bierschenk T., 1991. Les projets et les politiques de développement sont-ils des préoccupations légitimes de l'anthropologie ? *Bulletin de l'APAD* 1.
- Billé R. and Mermet L., 2002. Sectoralization of an integrated coastal management programme: A case study in Madagascar. *Journal of Environmental Planning and Management* 45 (6), 913-926.
- Billé R., 2004. *La gestion intégrée du littoral se décrie-t-elle ? Une analyse stratégique de la mise en œuvre, entre approche programme et cadre normatif*. Thèse de doctorat, Paris, ENGREF.
- Billé R., 2006. Gestion Intégrée des zones côtières : quatre illusions bien ancrées. *Vertigo* 17 (3), 1-12.
- Billé R., 2010. Action without Change? On the Use and Usefulness of Pilot Experiments in Environmental Experiments. *Surveys and Perspectives Integrating Environment and Society* (Sapiens) 3 (1), online since June 30, 2010.
- Billé R. and Rochette J., 2010. Combining Project-Based and Normative Approaches to Upscale ICZM Implementation. *IDDRI "Idées pour le débat"* 4/2010.
- Bonnet B., Aulong S., Goyet S., Lutz M. et Mathevet R., 2005. *Gestion intégrée des zones humides méditerranéennes. Conservation des zones humides méditerranéennes*. Tour du Valat, Arles.
- Brinkerhoff D.W. and Brinkerhoff J.M., 2004. Partnerships between international Donors and Non-Governmental Development Organizations: Opportunities and Constraints. *International Review of Administrative Sciences* 70 (2), 253-270.
- Busson-Villa F., 1999. L'émergence d'une logique évaluative dans la gestion publique : le cas des organisations communales ». *Finance Contrôle Stratégie* 2 (1), 5-25.
- Cicin-Sain B. and Knecht R.W., 1998. *Integrated Coastal and Ocean Management, Concepts and Practises*. Island Press, Washington, D.C.
- Clark J., 1991. *Democratizing Development: The Role of Voluntary Organizations*. Earthscan, London.
- Crabbé A. and Leroy, P., 2008. *The Handbook of Environmental Policy Evaluation*. Earthscan, London.
- Cumming G.D., 2008. French NGOs in the Global Era: Professionalization "without Borders"? *Voluntas* 19 (4), 372-394.
- Doucouliagos H. and Paldam M., 2009. The Aid Effectiveness Literature: the sad Results of 40 Years of Research. *Journal of Economic Surveys*, 23 (3), 433-461.
- Duran P., 1999. *Penser l'action publique*. L.G.D.J., Paris.
- Ebrahim A., 2002. Information struggles: The role of Information in the Reproduction of NGO-Funder Relationships. *Nonprofit and Voluntary Sector quarterly* 31(1), 84-114.
- Edwards M. and Hulme D., 1998. Too Close for Comfort? The Impact of Official Aid on Nongovernmental Organizations. *World Development* 24 (6), 961-973.
- Elbers W. et Arts B., 2011. Comment joindre les deux bouts : les réponses stratégiques des ONG du Sud aux conditions imposées par les bailleurs de fonds. *Revue Internationale des Sciences Administratives* 177 (4), 713-732.

- Ernoul L., 2010. *Rapport final du projet SMAP III Moulouya*, Tour du Valat.
- Farrington J. and Bebbington A., 1993. *Reluctant partners? NGOs, the State and Sustainable Agricultural Development*. Routledge, London.
- Fowler A.F., 1998. Authentic NGDO Partnerships in the New Policy Agenda for International Aid: Dead End or Light Ahead? *Development and Change* 29 (1), 137-159.
- Froger G., 2006. Significations et ambiguïtés de la gouvernance dans le champ du développement durable. *Monde en développement* 136 (4), 11-28.
- Garnaud B. et Rochette J., 2012. Rôle et limites de l'approche projet dans l'aménagement du littoral à Nador (Maroc). *Revue Tiers Monde* 211, 169-188.
- Glaser B.G. and Strauss A.L., 1967. *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. Aldine Publishing Company, Chicago.
- Goyer S., 2005. *Document de projet pour la gestion intégrée de l'embouchure de la Moulouya au Maroc et de la réserve d'Ela Kala en Algérie*, pour le programme SMAP III.
- Guillet F. et Leménager T., 2015. ONG d'environnement et organisations publiques d'aide au développement : pression critique, collaboration ou prestation de service ? In L. Mermet et T. Leménager (dir.), *Développement et biodiversité : comment négocier le tournant environnemental ?* Recherches 4, AFD, Paris.
- Guillet F., 2011. *Analyse stratégique pour les organisations à finalité environnementale. Le cas d'une ONG, la Tour du Valat*. Thèse de doctorat en sciences de gestion, Université de Cergy-Pontoise, AgroParisTech.
- Haas P.M., 1992. Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization* 46 (1), 1-35.
- Hailey J., 2000. Indicators of Identity: NGOs and the Strategic Imperative of Assessing Core Values. *Development in Practice* 10 (3-4), 402-407.
- Harper C., 1997. Policy Arena: using Grassroots Experience to Inform Macro-Level Policy: an NGO Perspective. *Journal of international Development* 9 (5), 771-778.
- Hellinger D., 1987. NGOs and the Large Aid Donors: Changing the Terms of Engagement. *World Development* 15.
- Johansson S., 2003. Independent Movement or Government Subcontractors: Strategic Responses of Voluntary Organizations to Institutional Processes. *Financial Accountability & Management*, 19 (3), 209-224.
- Johansson K.E.V., Elgström O., Kimanzu N., Nylund J-E. and Persson R., 2010. Trends in Development Aid, Negotiation Processes and NGO Policy Changes. *Voluntas* 21 (3), 371-392.
- Laufer R. et Burlaud A., 1980. *Management Public, Gestion et Légitimité*. Dalloz, Paris.
- Lecomte B. J., 1986. *L'aide par projet : limites et alternatives*. Centre de développement de l'OCDE, Paris.
- Martinez, H., 2009. *L'aide publique au développement française : analyse des contributions multilatérales, réflexions et propositions pour une plus grande efficacité*. Premier ministre, Secrétariat d'État à la coopération et à la francophonie, Ministère des affaires étrangères et européennes, Paris.
- Mawdsley E., Townsend J.G., Porter G. and Oakley P., 2002. *Knowledge, Power and Development Agendas: NGOs North and South*. INTRAC, Oxford.
- Melhaoui M. et Boudot J-P., 2009. *Diagnostic de la biodiversité aquatique dans le Bassin Hydraulique de la Moulouya*, Projet ABHM/UICN. Rapport d'expertise. UICN Med. Décembre 2009.
- Mermet L., Billé R., Leroy M., Narcy J-B. et Poux X., 2005. L'analyse stratégique de la gestion environnementale : un cadre théorique pour penser l'efficacité environnementale. *Natures Sciences Sociétés* 13 (2), 127-137.
- Mermet L., Billé R. et Leroy M., 2010. Concern-Focused Evaluation for Ambiguous and Conflicting Policies: an Approach from the Environmental Field. *American Journal of Evaluation* 31 (2), 180-198.
- Naguib N. et Menet L., 2005. *Les ONG françaises et les Financements institutionnels internationaux : Pratiques et besoins d'appui*. Rapport d'étude du groupe de Travail sur les Financements Internationaux de la Commission Financements et Renforcement Institutionnel (COFRI) de Coordination SUD.

- Najam A., 2000. The four C's of Third-Sector-Government Relations: Confrontation, Co-Optation, Complementarity, Cooperation. *Nonprofit Management and Leadership* 10 (4), 375-396.
- Olivier de Sardan J.-P., 1995a. *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social* APAD-Karthala, Paris.
- Olivier de Sardan J.-P., 1995b. La politique du terrain. Sur la production des données en anthropologie. *Enquête* 1, 71-109.
- Owen J. M., 2007. *Program Evaluation. Forms and Approaches*. The Guilford Press, New York.
- Palpacuer F., Leroy M. et Naro G., 2010. *Management, mondialisation et écologie. Regards critiques en sciences de gestion*. Hermes - Lavoisier, Paris.
- Pestre D., 2013. *À contre-science. Politique et savoirs des sociétés contemporaines*. Seuil, Paris.
- Roberts S.M., Jones J.P. and Frohling O., 2005. NGOs and the Globalization of Managerialism. *World Development* 33 (11), 1845-1864.
- Roe D., 2008. The Origins and Evolution of the Conservation Poverty Debate: a Review of Key Literature, Events and Policy Processes. *Oryx* 42 (4), 491-503.
- Severino J.-M., 2001. Refonder l'aide au développement au XXI^e siècle. *Critique internationale* 1 (10), 75-99.
- Sjöblom S. and Godenhjelm S., 2009. Project Proliferation and Governance: Implications for Environmental Management. *Journal of Environmental Policy & Planning* 11 (3), 165-168.
- Sorensen J., 1993. The International Proliferation of Integrated Coastal Management Efforts. *Ocean and Coastal Management* 21 (1-3), 45-80.
- Suchman M.C., 1995. Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *Academy of Management Review* 20 (3), 571-610.
- UN (2012) [United Nation - Department of Economic and Social Affairs], World Economic and Social Survey 2012. In Search of New Development Finance.
- Van Der Heijden H., 1987. The Reconciliation of NGO Autonomy, Program Integrity and Operational Effectiveness with Accountability to Donors. *World Development* 15 (1), 103-112.
- Wallace T., Bornstein L., and Chapman J., 2006. *The Aid Chain: Coercion and Commitment in Development NGOs*. Rugby, Intermediate Technology Development Group.
- Werker E. and Faisal A. Z., 2008. What do NGO do? *Journal of Economic Perspectives*, 22 (2), 73-92.
- Zaidi S.A., 1999. NGO Failure and the Need to bring back the State. *Journal of International Development* 11 (4), 259-271.