

LES AGENCES D'AIDE AU DEVELOPPEMENT ET L'ENVIRONNEMENT

**UNE PENSEE PRAGMATIQUE
ECONOMICO-INSTITUTIONNELLE**

Maya LEROY

PLAN DU COURS

- 1 Les acteurs de l'écopolitique internationale et la place des agences d'aide au développement
- 2 Les principes majeurs qui cadrent les interventions environnementales des bailleurs de fonds
- 3 Les instruments : (i) EIE, (ii) ACA, méthodes d'évaluations économiques, (iii) les approches néo-institutionnelles

1- Les acteurs de l'écopolitique internationale et la place des agences d'aide au développement

AGENCES D'AIDE AU DEVELOPPEMENT : CADRE DE L'ANALYSE

- Agences d'aide bilatérale : AFD, GIZ (GTZ), USAID, ACDI,...
 - Agences d'aide multilatérale : Associations formelles d'États :
 - rattachées au système des Nations-Unies : FAO, PNUD, UNESCO,...
 - banques internationales de développement : Banque Mondiale, FMI, BAD,..
- Spécialisé en environnement
- Les Agences multilatérales spécialisées dans l'environnement : PNUE, CDD, FEM,..

⇒ Bailleurs de fonds

LES AUTRES ACTEURS DE L'ECOPOLITIQUE INTERNATIONALE

- Les ONG de développement ou d'environnement.
Leurs membres ne sont pas des États, même si elles ont souvent des liens étroits avec les OIG (organisations internationales gouvernementales)
- Les firmes multinationales, entreprises, les autres organismes privés (banques, assurances, etc.)
- Les États en tant que tels.

Acteurs de l'écopolitique internationale

	OIG-Devlpt	OIG-Envt	ONG-Envt	ONG-Devlpt
Multilatérale/ Internationale	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 bonnes capacités financières OXFAM, ENDA-TM, ...
Bilatérale	Nombreuses, anciennes et fortes capacités financières Agences d'aide bilatérale: AFD, GIZ, USAID, etc...	Peu nombreuses, récentes et faibles capacités financières Les services internationaux des Ministères de l'environnement et leurs fonds (FFEM)	Peu nombreuses et capacités financières variables essentiellement basées aux USA (TNC, CI,...)	Très nombreuses, capacités financières variables (dont beaucoup de petites structures,...)

Influence des agences d'aide au développement (/Bailleurs de fonds) sur la gestion de l'environnement

- **Logique structurelle du Projet**: Influence directe sur la formulation des politiques nationales par les critères qui régissent la préparation, l'évaluation et le décaissement des prêts qu'elles financent.
- **Normes et méthodologies**: Influence dans l'élaboration des politiques par la diffusion des normes et des méthodes
- **Doctrines de gestion**: Rationalisation de l'information pour l'aide à la décision : Contribuer à un consensus sur les connaissances scientifiques et leur interprétation (communautés épistémiques et doctrines)

2- Les principes majeurs qui cadrent les interventions environnementales des bailleurs de fonds

Quatre principes majeurs qui cadrent les interventions

- La souveraineté des États
- Le soutien de la croissance
- L'innovation technologique
- Le libre échange

Souveraineté des États

- Les États sont les arbitres et le cadre principal de l'intervention : ils reçoivent les prêts et c'est à eux qu'on propose les instruments
- Les organisations internationales dépendent du soutien politique et financier des États, pas d'autonomie totale (excepté pour les banques)

Soutenir la croissance

les présupposés

- *La pauvreté est défavorable à l'environnement : surexploitation des ressources naturelles*
- *La croissance et la richesse qu'elle permet de produire est favorable à l'environnement : augmente les moyens que l'État, les personnes, les entreprises vont pouvoir investir dans l'environnement, ayant plus de « bien-être » les personnes seront plus soucieuses de leur qualité de vie.*

L'innovation technologique

les présupposés

- Les problèmes d'environnement seront en partie réglés *grâce au progrès technique* (procédés de dépollution, efficacité dans l'utilisation, énergies renouvelables, etc.)
- Les services de la nature et la perte des ressources peuvent être compensés par le progrès technique: *le capital naturel est en partie substituable, et c'est aussi un facteur de production.*

Le libre échange

- Les actions environnementales 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,..)
- Il faut favoriser les initiatives privées

Le cadre théorique implicite

Le paradigme libéral

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

L'avènement du DD ne modifie pas le paradigme mais le renforce

- Il ne remet pas en question le modèle utilitariste
- Il ne remet pas en question le modèle de la croissance
- Il préconise le modèle néolibéral pour la lutte contre la pauvreté
- Il insiste peu sur l'irréversibilité de problèmes d'environnement
- Il n'introduit pas l'incertitude et le principe de précaution dans les dispositifs

Les principales orientations

- Donner un prix aux ressources qui étaient gratuites et aux « biens et services environnementaux » (évaluation économique)
- Faire payer les externalités à l'émetteur : Pollueur/ payeur (taxe pigouvienne : fiscalité)
- Donner un droit de propriété pour permettre la négociation et le paiement entre émetteur et victime (Coase)
- Échanger les droits de propriétés : droits à polluer, permis négociables (Dales)

4- Les instruments

4.1 L'Étude d'Impact Environnemental (EIE)

4.2 L'Analyse Coût-Avantage (ACA), les méthodes d'évaluation économiques, les instruments économiques (PSE,...)

4.3 Les approches néo-institutionnelles

**4.1- L'étude d'impact sur
l'environnement (EIE) :
Une procédure
juridico-scientifique**

L'étude d'impact environnemental

*Identification des effets positifs et négatifs
d'un projet sur l'environnement*

- État initial, données écologiques de base
- Identification et évaluation des impacts
- Scénarios d'évolution, variantes : aboutir à une ACA permettant de mesurer sur le plan économique, social et écologique les inconvénients respectifs des solutions envisagées
- Proposer des mesures d'atténuation et de suivi
- Résumé de l'EIE accessible aux profanes

Conditionnalité de financement à produire par le promoteur du projet ou programme

L'exercice de la conditionnalité :

les limites de l'EIE

- Si implications sur la politique générale du pays bénéficiaire : intrusion dans les affaires intérieures des États (juridiction des RN, mesures politiquement sensibles...)
- Si contredit d'autres objectifs des bailleurs (achèvement d'autres projets, renforcement de liens politiques,...)
- Compétitivité avec des bailleurs moins exigeants
- Complexité de la mise en œuvre mais aussi du suivi (mesures difficiles à surveiller, entraînant de trop lourds changements institutionnels, demandant beaucoup de temps, sur lesquelles il n'y a pas de consensus technique...)
- Souvent conditions toujours remises à plus tard face à d'autres éléments du projet jugés plus urgents, alors que le prêt est déjà décaissé
- Juge et partie

4.2- L'analyse coût/ avantage (ACA)

**Un instrument économique
pour prendre les décisions :
« Quantifier »**

L'analyse coût-avantage

Attribuer une valeur économique aux coûts et avantages pour l'environnement

les individus ont des préférences qui sont à prendre en compte et que l'on peut estimer par un facteur commun : l'argent . Si ces valeurs sont des valeurs d'usage on peut les estimer par les prix du marché, sinon il faut évaluer le prix par le consentement à payer.

Des techniques d'évaluation économique à développer

- utilisation des prix du marché pour l'évaluation monétaire des impacts
- les méthodes d'évaluation contingentes: méthodes des *préférences exprimées*
- Les méthodes des *préférences révélées* (très peu utilisées dans les PED)

L'analyse coût-avantage (suite)

« 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 » (OCDE, 1995)

L'analyse coût-avantage (suite)

L'ACA convertit coûts et avantages en valeur commune qui va permettre de déterminer des capacités potentielles des « gagnants à indemniser les perdants »

L'analyse coût-avantage et l'éthique

Les intérêts ne peuvent être énoncés que par l'homme.
Or questions d'environnement débat autour valeur en
soi d'espèces, écosystèmes,... (éthique)

*« si suffisamment de personnes prennent avec assez de
force la défense des droits de ces espèces, leur point
de vue peuvent s'exprimer par les voies
démocratiques et constituer un contrepoids à
l'utilisation d'approches exclusivement
économiques » (OCDE, 1995)*

4.3- Les approches néo-institutionnelles

Les approches néo-institutionnelles

- Renforcer les capacités et les compétences
- « Bonne gouvernance » : Favoriser le développement de la « société civile », le transfert de responsabilités à des organisations locales, privées, *ad hoc*

**Les problèmes d'environnement sont d'abord
des problèmes de coordination et de «bonne
gouvernance »**

Les cadres théoriques implicites

Deux courants

idéologiquement opposés mais proches dans la pratique

- Un courant autogestionnaire
- Un courant libéral

Courant autogestionnaire

- Diminuer le contrôle de l'État
 - Autonomie de gestion locale
 - Fixation locale des normes
 - Sortir des situations compétitives en favorisant des négociations entre acteurs et en privilégiant l'échange et le lien social
- ⇒ **Laisser émerger des solidarités gestionnaires**

Un courant libéral

- Diminuer les dépenses publiques
 - Développement du secteur privé
 - Sortir des situations compétitives (jeu à somme nulle) en favorisant des négociations entre acteurs et entre secteurs (jeu à gain mutuel)
- ⇒ **Favoriser des institutions sociales qui pourront gérer et payer**

Limites de l'approche néo-institutionnelle

- Des approches très procédurales
- Un postulat d'une synergie entre développement institutionnel et environnement, qui ignore ou sous-estime les contradictions : « Il n'y a, a priori, pas de contradiction possible entre réduction de la pauvreté, justice sociale et protection de l'environnement »
- Une approche qui entend ainsi régler les problèmes d'équité inter et intra-générationnelle

Des instruments d'internalisation qui mobilisent différents paradigmes

Instrument	Approche d'internalisation de l'environnement	Implémentation des responsabilités environnementales	Rôle du chercheur
EIE	Technico- administrative	Procédure décisionnelle qui s'appuie sur un dossier technique	Produire les informations techniques
ACA	Libre jeu du marché : « prix à l'environnement »	Automatique	Transformer des objets hétéroclites en valeurs : calculs et évaluations économiques
Empowerment local	Laisser les gens s'organiser « jeu des acteurs »	Automatique	Étudier les systèmes sociaux, clarifier les blocages, expérimenter des institutions et des procédures
Foncier	Droit de propriété	Réglementaire	Cartographier les espaces et fournir des critères spatialisés

Conclusion

Prise en compte de l'environnement:
des objectifs de moyens et peu
d'objectifs en terme de résultats