

SOCIÉTÉ CIVILE AFRICAINE, ONG INTERNATIONALES ENVIRONNEMENTALISTES ET FINANCEMENT DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT EN AFRIQUE

Cécile OTT DUCLAUX-MONTEIL

Résumé

Les questions de participation, de gouvernance, de communication revêtent une importance toute particulière en matière de gestion de l'environnement en Afrique et dans le monde. Dans ce contexte, le rôle des acteurs de la société civile africaine et internationale apparaît déterminant dans la participation à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques de protection de l'environnement. Les acteurs de la société civile africaine ont besoin des compétences techniques, du pouvoir de négociation et particulièrement des capacités financières des ONG internationales pour participer efficacement à la protection de l'environnement et à la lutte contre la pauvreté.

Mots clés : Droit de l'environnement ; populations et pauvreté ; société civile africaine ; ONG internationales ; financement.

Abstract

Participation, governance, and communication issues have particular importance for environmental management in Africa and the worldwide. In this context, the role of actors in the African and international civil society appears to be determining in the participation, the development and the implementation of public policies for environmental protection. Actors of African civil society need technical skills, bargaining power and particularly the financial capacity of international NGOs to participate effectively in the environmental protection and the fight against poverty.

Keywords: *Environmental Law; population and poverty; African civil society; international NGO; funding.*



INTRODUCTION

La société civile africaine qui travaille sur les questions liées à la protection de l'environnement, à la reconnaissance et la protection des droits des communautés forestières est relativement jeune²¹² ce qui suppose l'implication d'hommes et de femmes souvent très peu expérimentés. Le renforcement de leurs capacités par les organisations non gouvernementales (ONG)²¹³ internationales, pour reprendre les propos du professeur Kamto, « *participe désormais de la nouvelle philosophie de l'aide internationale qui privilégie l'intervention directe auprès de collectivités de base, ou l'intermédiation des ONG actives sur le terrain, plutôt que de passer par les mécanismes étatiques traditionnels*²¹⁴ ».

En effet, en présence de politiques forestières clairement définies mais insuffisamment vulgarisées, la société civile africaine et les ONG internationales environnementalistes²¹⁵, ont trouvé un champ d'expression considérable. Elles se sont imposées face au recul des États autrefois omniprésent dans la vie économique et sociale nationale. Elles ont fait évoluer le débat face à une pression très forte sur les ressources naturelles, exploitées surtout à des fins d'exportation (bois des forêts tropicales, pétrole, plantations industrielles...) qui avait pour conséquence une privatisation croissante des espaces et des ressources au détriment des droits des communautés forestières (populations locales et autochtones).

Les ONG internationales ont, notamment, fait évoluer le débat sur les modes de conservation de la forêt d'une logique de préservation pure à une conception plus sensible aux dynamiques sociales locales. C'est du moins ce qui apparaît à la lecture de la Stratégie mondiale pour la conservation²¹⁶. Les notions de développement durable, de participation ou encore de prise en compte des pratiques des populations locales y sont abordées pour la première fois en 1980.

Pour financer le droit de l'environnement, la société civile africaine sollicite, également, l'appui des ONG internationales. Les ONG internationales possèdent les ressources humaines et financières, un savoir-faire dans la mobilisation de l'opinion publique, la collecte des

212 Au Cameroun, le Centre pour l'environnement et le développement (CED), l'une des plus importantes organisations non gouvernementales camerounaises a été fondé en 1994. Au Gabon, créée depuis 1998, l'ONG Brainforest est née de la volonté partagée d'un homme d'affaires italien (Giuseppe Vassallo) et un groupe de jeunes gabonais soucieux de protéger les chutes KONGOU et la forêt de l'Ivindo dans la province de l'Ogooué Ivindo. En République Démocratique du Congo (RDC), le Réseau Ressources Naturelles est une plate-forme de *monitoring* et de gouvernance qui a vu le jour en août 2002 etc.

213 Il existe de nombreuses définitions des organisations non gouvernementales. Elles sont définies par plusieurs institutions : le département de l'information des Nations Unies, le Conseil économique et social des Nations Unies, le Conseil de l'Europe, l'Organisation Internationale de la Francophonie. Le Conseil de l'Europe définit une organisation internationale non gouvernementale comme « une institution privée (peu importe la forme juridique, association, fondation ou autre) qui doit avoir une utilité internationale et dont la création doit résulter d'un acte privé et non d'un traité entre États ». L'Organisation Internationale de la Francophonie définit une organisation non gouvernementale comme « toute organisation internationale qui n'a pas été créée par voie d'un accord intergouvernemental, et dont les buts et le rôle ont un caractère non gouvernemental ». Dans le cadre de notre étude, le terme ONG couvrira les organisations internationales et nationales. Pour plus d'informations sur les diverses définitions des ONG voir : Rubio François, Dictionnaire pratique des organisations non gouvernementales (ONG), Ellipses, 2004, p. 126-128 ; Ryfman Philippe, Les ONG, La découverte, Paris, 2009, 126 p. 1-28; Juliette Olivier, *L'union mondiale pour la Nature, une organisation singulière au service du droit de l'environnement*, Bruylant 2005, p. 9-11 ; Cécile Ott Duclaux-Monteil, Exploitation forestière et droits des populations en Afrique Centrale, l'Harmattan, p.99-100.

214 Maurice Kamto, Droit de l'environnement en Afrique, Edicef/AUPELF, 1996, p. 352.

215 Les plus influentes sur la scène des négociations nationales et internationales sont le WWF (*World Wide Fund for Nature*), Greenpeace, FoE (*Friends of the Earth*), WCS (*Wildlife Conservation Society*).

216 Ce document a été édité en 1980 par deux grandes ONG qui s'étaient associées pour l'occasion, au programme des Nations Unies pour l'environnement l'UICN et le WWF.

- Société civile africaine, ong internationales environnementalistes et financement du droit de l'environnement en Afrique •

moyens financiers et l'utilisation des réseaux médiatiques. Ainsi, les relations entre les acteurs de la société civile africaine et les ONG internationales sont indispensables pour protéger l'environnement et les droits des populations. Le professeur Diabaté affirme à ce propos que : *« l'effort d'une personne solitaire ne donne que des résultats dérisoires. Il n'y a pas de grand homme, ni de grande femme, sans un grand nombre d'hommes et de femmes qui apportent leurs contributions discrètes ou ouvertes...²¹⁷ ».*

Cette étude se situe, au sommet d'une problématique complexe, car si la relation entre la société civile africaine et les ONG internationales est manifeste, elle n'en demeure pas moins ambiguë. En effet, elle suscite un questionnement permanent, celui des impacts réels des actions de ces différents acteurs sur les politiques et les pratiques en matière de protection et de gestion des espaces forestiers ? Ces acteurs seraient-ils réellement plus opérants que les États ? N'existe-t-il pas des interférences entre les logiques internes de ces acteurs et les politiques encouragées ?

Quelques éléments de réponse seront ici rapportés en s'appuyant sur l'expérience de certaines ONG internationales pour mieux comprendre leur rôle effectif. Les pratiques de terrain de ces ONG internationales seront également analysées par le biais des projets qu'elles ont entrepris, en collaboration avec les acteurs de la société civile africaine au profit des communautés forestières, d'une part, par le biais des contrats de partenariat avec les gouvernements, d'autre part **(1)**. Enfin, mention sera faite de l'ambiguïté présente dans les relations entre la société civile africaine et les ONG internationales dans le cadre de la promotion du droit de l'environnement **(2)**.

1. Le financement de la mise en œuvre du droit de l'environnement en Afrique par les projets environnementaux.

La société civile africaine et les ONG internationales environnementalistes ont besoin des moyens humains, matériels et institutionnels dans le cadre des projets favorisant la mise en œuvre du droit de l'environnement en Afrique. Toutefois, le premier objectif important pour une ONG est d'assurer le financement de ses missions **(1.1)**. Par conséquent la réalisation de tout projet passe par la recherche préalable de financements qui sont généralement accordés sur les projets portant sur la gestion durable des forêts et la promotion des droits des communautés forestières **(1.2)**.

1.1. Les sources de financement

La société civile africaine et les ONG internationales environnementalistes ont deux sources majeures de financement traditionnelles : les apports privés et les financements externes. Les apports privés proviennent des membres des ONG, des donateurs individuels, des intérêts

²¹⁷ Discours prononcé par Mme Henriette Dagri-Diabaté, Grande Chancelière de l'ordre national, à l'occasion du Colloque international d'hommage / Mme Henriette Dagri-Diabaté, tenu le mercredi 15 mai 2013, à Abidjan, dans la salle de conférence du Ministère des Affaires étrangères : « Les Agni disent : « kulokun ti namoué », un seul village n'est qu'un hameau ; autrement dit, l'effort d'une personne solitaire ne donne que des résultats dérisoires. Il n'y a pas de grand homme, ni de grande femme, sans un grand nombre d'hommes et de femmes qui apportent leurs contributions discrètes ou ouvertes. Il n'y a pas de grande œuvre solitaire. Il n'y a pas de grand homme ni de grande femme seule. Devant et derrière, à côté ou autour, il y a d'innombrables liens de solidarité en marche sur le chemin de la réussite ».





et produits de placements financiers, des produits d'activités génératrices de revenus, du mécénat, du sponsoring ou du parrainage du secteur privé. Il faut d'emblée relever que les fonds privés sont généralement faibles ou inexistants dans la société civile africaine. Toutefois, la collecte des fonds privés par les acteurs de la société civile est une garantie de leur indépendance vis-à-vis des bailleurs de fonds privés ou publics. Les cotisations, les donations, les activités génératrices de revenus sont plus développées dans les groupes d'acteurs qui composent les ONG internationales. Parmi certains acteurs de la société civile africaine, les activités génératrices de revenus se développent progressivement. Mais, ces initiatives ne sont pas significatives. La tendance est plutôt au recours à des aides financières auprès des ONG internationales ou des bailleurs de fonds internationaux.

Pour ce qui est des financements externes, les ONG internationales et la société civile africaine, pressées par de problèmes de trésorerie sont très souvent contraintes d'interpeller les institutions nationales et internationales. Le recours aux bailleurs de fonds internationaux au même titre que les institutions étatiques, constitue en effet, la seconde source importante de financement. L'intervention financière des bailleurs de fonds internationaux est conséquente car, les questions que posent la gestion et la protection de l'environnement dans le monde et plus particulièrement la protection et la gestion des forêts situées en Afrique apparaissent aujourd'hui de première importance. Plusieurs bailleurs de fonds internationaux encouragent les projets environnementaux des acteurs de la société civile africaine et des ONG internationales dans divers domaines (eau, déchets, mines, forêts..). Les plus importants d'entre eux sont : la Commission européenne, la Banque mondiale, les banques multilatérales de développement, les fondations internationales, les fonds des Nations Unies à l'image du Fonds pour l'environnement mondial²¹⁸.

Il faut noter que les sources de financement externes posent plusieurs problèmes, le plus significatif étant celui de la dépendance, qui par ricochet, pose celle de l'indépendance politique de l'organisme qui le sollicite. Dès lors, des partenariats avec des entreprises, sous le volet de leur responsabilité sociétale, sont de plus en plus envisagés pour permettre aux acteurs de la société civile africaine de prendre une ampleur nouvelle. Les entreprises forestières, minières, pétrolières, agro-industrielles sont de plus en plus nombreuses en Afrique. La vigilance accrue de la société civile tout comme les directives volontaires et les normes légales les appelle progressivement à l'internationalisation des questions environnementales, sociales et éthiques que suscite leur activité. L'expertise (études socio-économiques, formation, responsabilité

218 C'est l'un des fonds les importants des Nations Unies. Organisme financier indépendant, il accorde des financements aux pays en développement et aux pays en transition pour des projets en faveur de la préservation de l'environnement (la biodiversité, le changement climatique, pollution des eaux, dégradation des sols, couche d'ozone etc). Il appuie et accompagne, des actions identifiées par les communautés à la base et portées par les organisations de la société civile (ONG, associations de développement, comités villageois de développement, etc.). Il rassemble les organisations suivantes : le Programme des Nations Unies pour le développement, le Programme des Nations Unies pour l'environnement, la Banque mondiale, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel, la Banque africaine de développement, la Banque asiatique de développement, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, la Banque interaméricaine de développement et le Fonds international de développement agricole. Le Programme de Micro Financements du Fonds pour l'Environnement Mondial (PMF/FEM) financé par le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et mis en œuvre par le PNUD au nom des trois agences d'exécution du FEM, que sont la Banque mondiale, le PNUD et le PNUE.

- Société civile africaine, ong internationales environnementalistes et financement du droit de l'environnement en Afrique •

sociétale et environnementale, agroforesterie, reboisement..) de certains acteurs de la société civile africaine devrait servir de support aux négociations des contrats de partenariat avec les entreprises qui veulent devenir citoyennes. Malgré les réticences culturelles et éthiques, les ONG étant ancrées dans une idéologie qui refuse le profit, le développement de ces partenariats favoriserait des financements à long terme.

1.2. Quelques exemples de projets environnementaux

La société civile africaine et les ONG internationales ont des sphères d'actions larges et diverses : la protection de l'environnement, la protection de l'enfant, le développement communautaire, la défense des droits de l'homme en somme toute question touchant à l'environnement entendu au sens large. Toutefois, dans le cadre de cette étude, nous limiterons notre réflexion aux projets qui participent directement au renforcement du cadre législatif et réglementaire en faveur des droits des communautés forestières, d'une part (1.2.1) et en faveur de la protection de l'environnement, d'autre part (1.2.2) car ce sont eux qui au mieux favorisent la diffusion et l'effectivité du droit de l'environnement.

1.2.1 Les projets qui participent au renforcement du cadre législatif et réglementaire en faveur des droits des communautés forestières

Les forêts en Afrique constituent une ressource vitale pour les communautés locales et autochtones qui les utilisent comme réserve de nourriture, de matériaux, de plantes médicinales etc. Ces forêts constituent également leur environnement, le lieu de préservation de leurs sociétés et de leur mode de vie. Une politique de développement durable qui ne tiendrait pas compte des communautés forestières est, d'avance, vouée à l'échec. Ainsi les trois projets illustratif montreront comment une approche basée sur les droits peut être un outil important de développement du droit de l'environnement et de réduction de la pauvreté.

Le premier exemple concerne le « *Projet de renforcement des capacités pour le respect et la promotion des droits des communautés forestières* ». Il est mis en œuvre par des ONG nationales au Cameroun et au Gabon avec l'appui technique de la *Rainforest Foundation UK* (RFUK), sous financement du Département du développement international du gouvernement britannique (DFID). Il assure le renforcement des capacités juridiques et organisationnelles des communautés locales et autochtones pour la réalisation de leurs droits. Les juristes communautaires qui sont basés sur le terrain appuient les communautés dans la connaissance et l'utilisation de leurs différents droits. Ce travail est mené avec l'implication des autorités locales et met un accent sur une démarche participative pour la promotion des droits des communautés locales.

Au Cameroun, le projet intitulé « *Amélioration de l'accès aux droits civiques et de l'utilisation de la loi forestière par les communautés forestières au Cameroun*²¹⁹ » a été mis en place pour une période de trois ans allant de janvier 2005 à décembre 2007 par le Centre pour

219 Samuel Nguiffo, « De la faculté de droit au terrain : Des juristes communautaires au Cameroun », une publication, « Legal tools for citizen empowerment », 2012, IIED, CED, 20 p.





l'environnement et le développement (CED) et le RFUK, avec huit ONG partenaires au Cameroun. Ce projet avait pour but d'aider les communautés forestières au Cameroun à être capables d'affirmer leurs droits civiques, d'accès et d'utilisation de la forêt et des ressources forestières et de connaître les procédures nécessaires pour assurer la reconnaissance et le respect de ces droits, de manière autonome et à long terme. Les bénéficiaires du projet étaient une dizaine de communautés autochtones (Baka et Bagyéli) et une vingtaine de communautés bantoues dans les régions de Lomié, Abong Mbang, Yokadouma, Akom II, Djoum et dans les Cantons de Kepere, Deng-Deng et Pol (à l'Est).

Un autre exemple concerne le « *Projet de renforcement des capacités juridiques de la société civile et des communautés locales et autochtones à travers une approche transversale de la gestion des ressources naturelles* ». Ce projet, mis en œuvre par les ONG locales au Congo, au Gabon et au Ghana avec l'appui technique de *Client Earth* est financé par le DFID pour une durée initiale de trois (3) ans²²⁰. Il vise à soutenir/renforcer la force de proposition de la société civile en matière de reconnaissance des droits des communautés locales et autochtones dans les différents secteurs des ressources naturelles pour garantir une meilleure cohérence et efficacité. Les activités avec la société civile visent l'intégration des droits procéduraux (droit à l'information, droit à la participation et à l'accès en justice) et des droits substantiels (droit d'accès à la propriété, droits d'usages économiques et coutumiers, droit au partage des bénéfices) des communautés locales et autochtones dans les législations régissant l'exploitation des ressources naturelles. Dans chaque pays, *Client Earth* recrute un associé pays qui travaille avec un groupe de travail composé d'environ une douzaine d'experts de la société civile nationale, d'horizons et de compétences diverses²²¹. Ce groupe élabore des avis juridiques qui sont ensuite soumis à l'appréciation de la plateforme des ONG nationales pour validation puis utilisés pour lobbying auprès des administrations.

Il ressort de la présentation de ces trois exemples de projet que la société civile africaine et les ONG internationales fondent, pour l'essentiel, leur philosophie d'action sur la lutte contre la pauvreté tout en protégeant l'environnement. Effectivement, en Afrique, il est illusoire de se préoccuper de l'environnement sans se soucier du bien-être des hommes et des biens, car la protection de l'environnement ne peut être durable sans une amélioration conséquente des conditions de vie. D'où la nécessité de mettre en œuvre des activités qui protègent et valorisent l'environnement tout en garantissant le respect des droits, de la dignité et de la culture des populations locales et autochtones.

1.2.2. Les projets participant au renforcement du cadre législatif et réglementaire en faveur de la protection de l'environnement

Il est intéressant de noter dans les exemples de projets qui suivent, l'utilisation par la puissance publique de la technique contractuelle dans les hypothèses où elle aurait la possibilité de requérir la voie unilatérale.

²²⁰ Il a démarré en 2012 et s'achèvera en 2015.

²²¹ Universitaires, syndicalistes, membres d'ONG, membres des communautés locales.



Dans le cadre du « *Projet d'appui à l'application de la loi faunique* », l'ONG LAGA (Last Great Ape) travaille en étroite collaboration avec le Ministère des forêts et d'autres agences gouvernementales en vue de renforcer l'application de la loi faunique en République du Gabon. L'objectif principal de ce projet est de protéger les espèces menacées (gorilles, chimpanzés, éléphants, panthères, perroquets, etc.), du pays contre la criminalité faunique en renforçant la mise en œuvre de la loi faunique et en dissuadant les potentiels braconniers et trafiquants. Car, il faut le rappeler, les activités illégales, le faible niveau d'application de la loi et des moyens disponibles ont encouragé le développement du trafic de ces espèces.

Dans le cadre du « *Projet de développement d'alternatives communautaires à l'exploitation forestière illégale* », le WWF Cameroun, le WWF Gabon, l'Université de Liège et l'ONG Nature+ (Belgique) mettent en œuvre sur le terrain, un projet financé par l'Union européenne. Le projet en abrégé « DACEFI » contribue à aider le Cameroun et le Gabon, à trouver une alternative à l'exploitation illégale en dynamisant, promouvant au niveau institutionnel et sur le terrain la foresterie sociale, en soutenant les populations dans leurs démarches pour la mise en place de forêts communautaires, en développant des techniques d'agroforesterie durables permettant de diversifier le tissu socio-économique local.

Les partenaires principaux de l'administration dans les exemples suscités sont les ONG internationales locales. L'intérêt d'une telle relation présente plusieurs avantages pour la mise en œuvre effective du droit de l'environnement. Le rôle des acteurs publics dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques forestières et environnementales n'est plus à démontrer. Toutefois, il est nécessaire d'associer les différents acteurs²²² intervenant dans la gestion des ressources naturelles parce que l'appareil administratif étatique ne parvient plus à remplir correctement les tâches qui lui sont confiées.

Ainsi les contrats de partenariat avec les ONG locales africaines ou internationales sont essentiels au développement du droit de l'environnement. Les ONG locales internationales sont généralement originaires des pays pourvoyeurs de l'aide financière et garantes de la bonne exécution du projet environnemental. En outre, la demande est de plus en plus forte de la part de certaines institutions financières/bailleurs de fonds, qui proposent la cogestion des projets entre la société civile nationale, internationale et les administrations publiques. Cette cogestion est un gage de réussite et de pérennisation des projets et encourage une approche plus participative.

2. Société civile africaine et ONG internationales environnementales : une relation complexe

La collaboration en faveur du droit de l'environnement et la prise en compte des droits de communautés forestières depuis une quinzaine d'années par la société civile africaine et les ONG internationales environnementalistes est remarquable. Toutefois, des résultats contrastés²²³ en rapport avec les objectifs poursuivis notamment la mise en œuvre effective du droit de

222 Populations locales et autochtones, ONG, sociétés/entreprises forestières, minières, pétrolières, bailleurs de fonds, universitaires, syndicats, associations diverses...

223 Fano Andriamahefazafy et Philippe Meral, « La mise en œuvre des plans nationaux d'action environnementale : un renouveau des pratiques des bailleurs de fonds ? », *Mondes en développement*, 2004/3 n° 127, p. 29-44 ; Cécile Ott Duclaux-Monteil, op.cit, p.99-112.



l'environnement et le renforcement des capacités de la société civile africaine montrent la complexité de cette collaboration. L'analyse de certaines limites permettra de mettre en exergue cette ambiguïté : une difficile coordination des activités et une collaboration parfois mitigée (2.1), l'insuffisance des capacités de gestion des receveurs (2.2) les conditionnalités des projets à financer et la durée des financements (2.3), les contrats de partenariats exclusifs entre les ONG internationales et les gouvernements (2.4).

2.1. Une difficile coordination des activités et une collaboration parfois mitigée

L'action menée par des acteurs de la société civile, de même pays ou de différents pays africains, pour une revendication commune ou contre un même adversaire a un effet démultiplicateur. Or l'action des ONG visant à rassembler une multitude d'acteurs pour faire avancer les thématiques de développement durable en Afrique connaît beaucoup de limites.

Une première limite importante à l'action des ONG africaines se trouve dans la coordination et la supervision de leurs activités. Très souvent, les intérêts individuels priment sur le collectif. Or ces acteurs doivent impérativement résoudre leurs problèmes de coopération. Les conséquences qui en découlent sont nombreuses parmi lesquelles il peut être relevé le chevauchement des organisations, la confusion des responsabilités, la mauvaise lisibilité des actions menées et l'insuffisance des résultats obtenus. Le chevauchement des organisations est aussi lié au phénomène des « crocodiles »²²⁴ terme utilisé par Gautier Pirotte pour expliquer l'enjeu d'investissements multiples au niveau des ONG béninoises. Ce terme s'applique aussi aux ONG créées par des leaders politiques pour consolider leur assise sociale.

Il faut tout de même relever que les acteurs de la société civile africaine collaborent entre eux. Cette collaboration existe entre les ONG locales et les ONG régionales. Elle est essentiellement orientée autour des partages d'expériences avec des organisations qui poursuivent les mêmes objectifs et qui sont capables de se mobiliser pour défendre des positions communes. Elle pourrait, également, être orientée autour du renforcement des capacités. Au lieu de faire toujours appel à l'expertise extérieure, les ONG locales qui ont plus de compétences dans un domaine déterminé devraient mettre celles-ci au service des autres. Cela ne veut pas dire pour autant que les différents acteurs pris isolément ne peuvent pas agir efficacement. Toutefois, une action militante concertée, particulièrement pour la mise en œuvre du droit de l'environnement, de plusieurs organisations de tendances diverses et même parfois opposées est porteuse d'un changement social plus important.

Une autre limite importante à une collaboration efficace entre les acteurs de la société civile africaine est liée à la compétition autour des mêmes activités. Certains bailleurs de fonds,

224 Gautier Pirotte, op.cit, p. 35-37, le phénomène d'ONG « crocodiles » cité par l'auteur peut être assimilé à celui d'ONG « serviles » selon l'expression M. Olivier De Frouville. Ce sont ONG sont créées dans le but de défendre la politique de l'État. Olivier De Frouville, Une société servile à l'ONU, RGDIP, 2006, p. 391-433. Dans le cas cité par Gautier Pirotte, ces ONG ont été créées par des fonctionnaires, restés en postes mais insécurisés, qui n'ont pas été « déflatés ou compressés » à la suite des réformes économiques et politico-institutionnelles. Ces fonctionnaires-leaders d'ONG sont dotés de capitaux relationnels (à l'extérieur, au sein de l'administration, dans les agences étatiques d'hier ou encore dans l'associationnisme de terroir). Ces ONG « crocodiles » sont à l'aise sur la terre ferme des ministères et dans le marigot associatif.



compte tenu de la transversalité des thématiques environnementales, proposent désormais aux acteurs de la société civile de travailler autour des activités communes. Il n'est pas rare, de nos jours, de trouver les acteurs de la société civile au niveau local et régional réunis autour d'un même projet. En effet, plusieurs plateformes de la société civile se créent dans les pays africains pour des propositions communes à travers des plaidoyers ou des avis juridiques en direction des administrations et/ou des bailleurs de fonds en faveur de la mise en œuvre du droit de l'environnement.

L'autre facteur limitant, non négligeable, est la différence des sources de financement. En effet, certaines ONG locales obtiennent plus de financement que d'autres, une différence de traitement qui ne facilite pas la collaboration. Certaines ONG ne savent pas écrire ou selon le jargon des experts, « monter » un projet. D'autres ne maîtrisent pas assez les techniques de recherche de financement. Les ONG plus expérimentées devraient mettre leur expérience et les informations à la disposition des autres. Les ONG qui disposent de moyens financiers insuffisants ont tendance à se replier sur elles, ce qui favorise leur émiettement et aggrave leur délicate situation financière. Il serait utile pour elles de recenser les principaux bailleurs de leur pays aptes à financer des ONG locales et d'enquêter sur leurs programmes et instruments de financement respectifs, soit directement auprès des institutions présentes (représentations ou délégations), soit auprès d'autres organisations ou groupe de base ayant l'habitude de traiter avec de tels organismes.

2.2. L'insuffisance des capacités de gestion des receveurs

Des compétences existent dans la société civile africaine. Hervé Cronel nous dit justement à ce sujet que : « *L'Afrique, déborde d'énergie et de potentiel – de façon brouillonne, cruelle et parfois dévastatrice, certes, mais avec un avenir ouvert* ».

S'il est vrai que l'Afrique déborde de potentiel, il faut reconnaître néanmoins que les acteurs de la société civile africaine n'ont généralement pas les capacités de gérer les financements qu'ils reçoivent. Ils ne sont pas bien entraînés à l'utilisation des outils de gestion. La pratique montre qu'il est difficile pour les acteurs de la société civile africaine d'être des partenaires « *appropriés* » des donateurs car ils ne veulent pas se conformer aux exigences d'une gestion rigoureuse relevant d'une bonne pratique. En effet, plusieurs acteurs de la société civile africaine ne parviennent pas à répondre efficacement aux contraintes de gestion des projets (rapports d'évaluation, audits financiers, constitution et animation d'ateliers et de groupes de réflexion,...), et à assurer parallèlement la réalisation des projets (sensibilisation et implication des populations locales, évolution de la gestion des ressources naturelles...). Finalement, la question qui se pose est celle de savoir s'il est possible de répondre simultanément aux nombreux critères formant les « *bonnes pratiques* » de l'aide.

2.3. Les conditionnalités des projets financés et la durée des financements

Pour une action efficace et efficiente en faveur des droits des populations dépendantes des forêts, les différents acteurs privés doivent impérativement résoudre leurs problèmes de coopération qui sont essentiellement liés aux questions de dépendance financière et aux conditions des aides accordées.

Les principales instances de la coopération multilatérale ont parfois leurs propres politiques environnementales. De fait, le donateur impose ses conditions, qui très souvent, ne sont



pas en adéquation avec les réalités et les besoins de terrain. Le déphasage flagrant entre les politiques envisagées et l'usage d'instruments inappropriés ne participent pas à l'appropriation par les bénéficiaires des compétences attendues. Il serait indiqué, en pareil circonstance, que les acteurs de la société civile africaine refusent d'exécuter de tels projets. A ce propos. Zafrullah Chowdhury souligne que « *La conditionnalité, en soi, n'est pas une mauvaise chose pour peu qu'elle soit fondée sur l'éthique et qu'elle favorise le développement humain*²²⁵ ». Les bonnes conditionnalités devraient donc prendre suffisamment en compte les réalités locales et le long terme qu'induit tout processus de développement, par essence lent.

Il faut également relever que les actions des bailleurs de fonds sont relayées sur le terrain par de nombreuses ONG internationales partenaires des acteurs de la société civile africaine. Or, ces ONG internationales recevant les financements de ces bailleurs de fonds, sont également contraintes d'exécuter le projet selon les exigences des bailleurs de fonds au risque de voir leurs financements suspendus. Dans la grande majorité des cas, financièrement, les ONG du Sud sont tributaires des aides de la communauté internationale et des ONG du Nord. Cette réalité amène certains auteurs à s'accorder pour dire que les ONG du Sud ne remplissent essentiellement qu'un rôle de prestataires de services. A ce propos, Marc Berger reconnaît que lorsque les ONG du Sud « *sont consultées, même si leur avis a du poids, c'est le CCFD qui décide*²²⁶ ». Et comme le dit si bien un proverbe africain : « *La main qui donne est au-dessus de la main qui reçoit* ». En définitive, les ONG du Sud sont consultées mais, ce sont celles du Nord qui décident. Cette réalité est manifeste pour les nombreux cas d'ONG du Sud qui se créent sans véritable projet et sans stratégie à long terme. Elles mènent, pour leur survie, une course effrénée auprès des partenaires du Nord qualifiées de bailleurs de fonds.

Nombreuses sont les ONG du Sud qui pensent que l'aide extérieure ne peut s'avérer durable que si leurs conditions de participation en matière de conception, d'exécution et suivi-évaluation de l'ensemble du projet sont optimales. Ainsi, pour ces ONG du Sud, la relation avec leurs partenaires du Nord doit plutôt s'établir autour d'une complémentarité, d'une vision commune de la mission, du respect mutuel et de la transparence à toute épreuve. Par conséquent, certaines ONG du Sud n'hésitent plus à renvoyer des sommes déjà virées sur leur compte à leur expéditeur si celui-ci ne respecte pas leurs idées²²⁷. Elles refusent des partenaires qui débarquent avec des programmes « prêt-à-porter²²⁸ » confectionnés dans leurs bureaux, avec des critères d'éligibilité et conditionnalités prédéterminés.

La durée des financements est également un facteur qui limite la lisibilité des résultats des acteurs de la société civile africaine et des ONG internationales dans la protection de

225 Chowdhury Zafrullah, Nous choisissons nos donateurs, Courrier de L'UNESCO, op.cit, p.63. Il est médecin fondateur de l'ONG Gonoshasthaya Kendra (GK) « Centre de santé populaire » qui se consacre à la promotion des soins de santé primaire, de l'éducation, et de l'émancipation des femmes au Bangladesh. Courrier de l'UNESCO, p. 63.

226 « les ONG du Sud s'affranchissent du Nord », Courrier de l'UNESCO, Juillet -Août 2001, p.61. Marc Berger, au printemps 2001 était responsable du département Projets au Comité Catholique contre la Faim (CCFD).

227 C'est l'exemple de l'ONG béninoise Songhai qui forme des élèves fermiers à la pratique d'une agriculture biologique intégrée fondée sur la maximisation des ressources locales. Cette ONG a refusé l'aide financière de deux organisations à caractère confessionnel aux motifs que leurs objectifs et leurs exigences ne correspondaient plus à leurs vision et stratégies. Courrier de l'UNESCO, op.cit, p..61.

228 Philippe Demenet, « Equipe Songhai : le Nord cherche un écho à sa propre chanson », op. cit. p.61.



l'environnement et les droits des communautés forestières. La durée des financements varie généralement entre un (1) et trois (3) ans. Les ONG africaines et leurs partenaires devraient envisager la pérennisation des actions environnementales, dès l'élaboration du projet ou en fonction des évaluations réalisées, en terme de transfert de compétences et de prolongement des financements, au-delà de l'échéance du projet.

2.4. Les contrats de partenariats exclusifs entre les ONG internationales et les gouvernements

Le principe 25 de la Déclaration de Stockholm demandait d'ailleurs aux États de « *veiller à ce que les organisations internationales jouent un rôle coordonné, efficace et dynamique dans la préservation et l'amélioration de l'environnement* ».

Sur un autre registre, il convient de relever que certains gouvernements ne reconnaissent toujours pas les acteurs de la société civile africaine comme des interlocuteurs privilégiés. Sauf à rester lettre morte, les choix opérés par la puissance publique doivent désormais faire l'objet de débats et d'un large consensus. Il est impossible aujourd'hui dans l'État postmoderne, d'imposer par la seule voie unilatérale aussi bien les contraintes que les comportements qu'implique la mise en œuvre des politiques environnementales et du développement durable dans un sens plus large.

Toutefois, dans un secteur comme celui de l'environnement où les États entendent jouir pleinement de leur souveraineté, les ONG internationales ont compris l'importance de négocier avec les États à travers leurs ministères de tutelle. De tels partenariats sont nécessaires pour favoriser la mise en œuvre du droit de l'environnement en Afrique en participant au renforcement des capacités techniques des institutionnels. Mais, ils doivent également favoriser l'implication de tous les acteurs de la société civile qui sont généralement très proches des préoccupations des communautés locales et autochtones et qui peuvent prendre le relais des ONG internationales.

La complexité des questions environnementales en Afrique qui découle aussi de la difficulté à réguler les questions délicates sous-jacentes (la désertification, l'exploitation anarchique des ressources forestières et naturelles, le partage des bénéfices issus de l'exploitation forestière, industrielle, de la biodiversité...) nécessite l'implication de plusieurs acteurs. La mise en œuvre effective du droit de l'environnement en Afrique ne sollicite pas seulement des moyens humains, techniques ou institutionnels. Elle implique également d'importants moyens financiers. L'un des défis majeurs pour l'effectivité du droit de l'environnement en Afrique, qui se pose aux acteurs de la société civile africaine et à leurs différents partenaires est la diversification des sources de financement et de leur pérennisation. En effet, l'exécution des projets environnementaux, l'accompagnement des réformes législatives et les formations dans le secteur environnemental réclament autant les moyens matériels, humains que financiers. Les sources de financements traditionnelles semblent s'essouffler ou du moins se stabiliser. Des moyens innovants sont à trouver par la société civile africaine et ses partenaires pour renforcer l'application du droit de l'environnement en Afrique. Quelques exemples non exhaustifs ont été cités à l'instar des partenariats avec les entreprises, la



création des activités génératrices de revenus pour financer les activités. Une solidarité plus forte est aussi à encourager entre les ONG africaines locales de même pays ou de la même sous-région en termes de partage de l'information, de renforcement des capacités, de partage des activités dans le cadre de projets multi acteurs.

BIBLIOGRAPHIE

ANDRIAMAHEFAZAFY Fano et MERAL Philippe, « La mise en œuvre des plans nationaux d'action environnementale : un renouveau des pratiques des bailleurs de fonds ? », *Mondes en développement*, 2004/3 n° 127, p. 29-44.

CHARTIER Denis, « ONG internationales environnementalistes et politiques forestière tropicales, l'exemple de Greenpeace en Amazonie », *Anthropologie et Sociétés*, vol. 29, n°1, 2005, p. 103-120.

DE FROUVILLE Olivier, « Une société servile à l'ONU », *RGDIP*, 2006, p. 391-433.

DEMENET Philippe, « Equipe Songhaï : le Nord cherche un écho à sa propre chanson », in les ONG du Sud s'affranchissent du Nord, *Courrier de l'UNESCO*, Juillet -Août 2001 p.61.

KAMTO Maurice, Droit de l'environnement en Afrique, Edicef/AUPELF, 1996, 412 p.

NGUIFFO Samuel, De la faculté de droit au terrain : Des juristes communautaires au Cameroun, une publication, Legal Tools for Citizen Empowerment, 2012, IIED, CED, 20 p.

OCDE, Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité, 2003, Paris, 137 p.

OTT DUCLAUX-MONTEIL Cécile, Exploitation forestière et droits des populations en Afrique Centrale, l'Harmattan, 434 p.

PIROTTE Gautier, Société civile importée et nouvelle gouvernance, in Gouverner les sociétés africaines, acteurs et institutions, Khartala, 2005, p. 27-45.