

CONTENU ET PORTEE DU CONCEPT DE CONDITIONNALITE ENVIRONNEMENTALE :

VERS UN NOUVEL INSTRUMENT AU SERVICE DU DROIT ET DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT EN AFRIQUE ?

Par Alain VANDERVORST

Docteur en droit public.

Université de Rouen.

“ The question is not whether there should be continued economic growth. There must be. Nor is the question whether the impact on the environment must be respected. It has to be. Nor -least of all- is it a question of whether these two questions are interlocked. They are. The solution of the dilemna revolves clearly not about whether, but how ”.

Robert MACNAMARA, Président de la Banque mondiale, Conférence des Nations Unies sur l'environnement, Stockholm, 1972.

Lorsqu'il s'exprimait en 1972, le Président de la Banque mondiale ne se doutait sans doute pas que 20 ans plus tard, le concept de conditionnalité environnementale apporterait une réponse à ses interrogations et mériterait donc qu'on lui consacre ces quelques pages. Mais ce concept, du fait de sa jeunesse et du peu d'études qui lui ont été consacrées, nécessite avant tout quelques précisions et définitions.

En effet le terme de conditionnalité, et à fortiori celui de conditionnalité environnementale, suscite haussements de sourcils et interrogations lorsqu'il est employé face à des juristes. Le terme de conditionnalité est généralement assimilé aux moyens utilisés par certaines organisations financières internationales dans la poursuite de leurs objectifs,¹ et il s'agit à l'origine d'un terme de la science économique. Toutefois, bien que dotée d'un cadre juridique au sein de ces organisations,² cette pratique ne fait l'objet d'aucune définition ou codification en droit interne ou international. En dehors d'un public de juristes et d'économistes, ces interrogations subsistent et même s'approfondissent. Le réflexe classique d'ouvrir un dictionnaire n'apportera rien car ce mot n'est encore qu'un néologisme de la langue française. Les anglophones feront bien sûr le rapprochement avec le terme

¹ La Banque mondiale et le FMI conditionnent par exemple leur assistance financière à l'application par leurs pays membres de certaines mesures économiques.

² Jean-Marc SOREL, “ Sur quelques aspects juridiques de la conditionnalité du FMI et leurs conséquences ” *in European Journal of International Law*, Vol 7, N°1, 1996, pp. 42-66.

conditionality dans lequel on peut d'ailleurs penser que le terme français a son origine, sans que cela apporte plus de renseignements car la langue anglaise ne le définit pas non plus.

L'absence de définitions textuelles ou du langage courant oblige à regarder vers les rares travaux de la doctrine. Peu de juristes se sont intéressés à cette notion, et encore plus rares sont ceux qui ont proposé une définition synthétique de la conditionnalité. John GOLD, qui fut le conseiller juridique principal du FMI pendant de nombreuses années, a défini la conditionnalité mise en œuvre par cette institution comme “ les politiques économiques que le fonds souhaite voir suivre par les pays membres pour qu'ils puissent utiliser les ressources du fonds conformément aux objectifs et aux dispositions des statuts. ”.³ Cette définition a ensuite été élargie, toujours pour le FMI, à : “ L'ensemble des conditions particulières au respect desquelles le fonds subordonne l'utilisation de ses ressources dans des circonstances données ”.⁴ Le professeur PIQUEMAL définit quant à lui la conditionnalité à partir de ses finalités, et distingue la conditionnalité contrepartie, qui déclenche une prestation généralement financière et la conditionnalité substitution qui déclenche la modification d'un régime juridique.⁵

Il est peut-être utile ici de comparer cette notion de conditionnalité à certaines conditions du droit civil français. En effet la conditionnalité peut être assimilée à la condition suspensive car l'intervention de l'organisation dépend d'un événement futur et incertain, à savoir la mise en œuvre par l'emprunteur de certaines mesures. Elle peut aussi être assimilée à la condition résolutoire car il arrive que les organisations assistent financièrement et techniquement l'emprunteur dans la mise en œuvre de ces mesures, et une fois ces mesures réalisées, cette assistance n'a plus lieu d'être.

La conditionnalité reste donc un instrument économique au service des organisations financières internationales,⁶ ses liens sont peu évidents avec le droit et la protection de l'environnement,⁷ et l'opportunité d'une étude du concept de conditionnalité environnementale pourrait sembler discutable. Prenons pourtant en exemple la situation où la Banque mondiale

³ John GOLD., “ Conditionality ”, in *IMF Pamphlet Series*, N°.31, FMI, 1979.

⁴ Jean-Marc SOREL, p. 46.

⁵ Alain PIQUEMAL, “ La notion de conditionnalité et les organisations internationales économiques et financières ”, in *Mélanges en l'honneur du Doyen Paul ISOART*, Université de Nice-Sophia Antipolis, Institut de droit de la paix et du développement, Paris, Pédone, 1996, pp. 306-318.

⁶ On peut considérer comme des organisations financières internationales les institutions de Bretton Woods, c'est-à-dire le groupe de la Banque mondiale (Banque mondiale, Association internationale de développement, Société financière internationale), le Fonds monétaire international, les banques régionales de développement qui comprennent la Banque asiatique de développement -ci-après BAsD-, la Banque interaméricaine de développement -ci-après BID-, la Banque africaine de développement -ci-après BAfD-, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement -ci-après BERD-, la Banque européenne d'investissement -ci-après BEI-, ainsi que certains mécanismes financiers communautaires (Convention de Lomé, programmes Phare et Tacis). Celles évoquées dans cet article seront bien sur la Banque mondiale, la Banque africaine de développement et la Convention de Lomé, car elles interviennent fréquemment en Afrique.

⁷ Une autre catégorie de conditionnalité est parfois évoquée, il s'agit de la conditionnalité politique. Dans ce cas les prestations sont conditionnées à l'application de certains principes démocratiques par l'Etat demandeur. Les organisations financières internationales, excepté la BERD, s'interdisent en théorie cette forme de conditionnalité, mais elle est plus courante dans le cadre de l'aide bilatérale. Sur cette conditionnalité politique voir : Olav STOKKE (ouvrage collectif), *Aid and Political Conditionality*, Londres, Frank Cass Ltd, 1995.

décide de financer la construction d'une raffinerie au Gabon. Cette raffinerie va très certainement polluer, et la Banque mondiale peut souhaiter vérifier qu'une législation gabonaise en matière de rejets atmosphériques existe et que cette législation sera effectivement appliquée au projet. Si ce n'est pas le cas, la Banque mondiale pourra refuser de financer le projet ou suspendre le déboursement des fonds jusqu'à ce que les autorités gabonaises aient développé et appliqué de telles mesures.⁸ Cet exemple est applicable à toutes les autres organisations internationales intervenant en Afrique et l'hypothèse d'une conditionnalité environnementale est donc envisageable. Il s'agirait alors d'un instrument susceptible de mettre au service de la protection de l'environnement africain les milliards de dollars gérés chaque année par les organisations financières internationales, tout simplement en conditionnant le déboursement de ces derniers au respect du droit de l'environnement.

Plusieurs éléments amènent à penser que ce type de conditionnalité est de plus en plus courant dans la pratique de ces organisations. Tout d'abord ces organisations ont été fortement critiquées pour avoir financé des projets qui se sont révélés être des catastrophes environnementales.⁹ Depuis quelques années elles attachent donc beaucoup plus d'importance aux conséquences écologiques des projets où elles s'impliquent. Des références à l'environnement sont d'ailleurs de plus en plus fréquentes dans les documents de ces organisations.¹⁰ D'autre part les années récentes ont vu se réunir les notions d'environnement et de développement au sein d'un nouveau concept qui est celui du développement durable ou soutenable.¹¹ Ce concept suppose une croissance économique respectueuse de l'environnement. Or les organisations financières internationales ont justement pour objectif principal le développement et la croissance économique. L'adhésion de la communauté internationale au développement durable oblige ces organisations à se réformer pour ne pas rester sur le bord de la route, et les désigne comme des instruments de la réalisation de ce concept. Pour preuve les références à ces organisations que l'on retrouve dans certains textes traitant des liens entre environnement et développement,¹² ou dans le rapport

⁸ Il s'agit là d'un exemple africain, mais la conditionnalité environnementale est également mise en œuvre dans toutes les autres régions du monde. De plus amples informations sont disponibles auprès de l'auteur.

⁹ Voir notamment B.-M RICH, " The Multilateral development Banks, Environmental policy, and the United States ", in *Ecology Law Quarterly*, Vol 12, 1985, pp 688-712 ; Robert E STEIN et Brian JOHNSON, *Banking on the Biosphere ? Environmental Procedures and Practices of Nine Multilateral Development Agencies*, Edited by the International Institute for Environment and Development, Toronto, Lexington Books, 1979. Voir également, à propos d'un projet de barrages en Inde financé par la Banque mondiale : Bradford MORSE, Thomas BERGER, *SARDAR SAROVAR : The report of the independant review*, Ottawa, Ressources Future International, 1992.

¹⁰ Rares sont les références directes à la notion de conditionnalité environnementale dans les documents de ces organisations, sans doute car il s'agit d'un sujet sensible et controversé. Par contre toutes les organisations financières internationales exigent de leurs emprunteurs la réalisation d'une étude d'impact environnemental comme préalable au financement du projet et se basent ensuite sur les conclusions de cette étude d'impact pour déterminer la conditionnalité à mettre en place.

¹¹ La première référence à ce principe apparaît dans l'étude précitée : Robert E STEIN et Brian JOHNSON, pp. 7-8, mais fut synthétisée par l'étude connue sous le nom de rapport Bruntland : COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DEVELOPPEMENT, *Notre avenir à tous*, Montréal, Editions du fleuve, les Publications du Québec, 1987.

¹² Notamment les Chapitres 33 et 37 de l'agenda 21 : ONU, Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED), *Action 21, Déclaration de RIO sur et le développement, déclaration de principes relatifs aux forêts. Principaux textes de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement*, New-york, Nations Unies, 1993, 25 A/CONF.151/26/Rev.1.

BRUNTDLAND.¹³ Une troisième et dernière raison est que la conditionnalité environnementale pourrait tout simplement être un nouvel instrument d'application du droit de l'environnement. Ce concept participe en effet à notre sens d'un mouvement plus général de défiance face aux mécanismes classiques d'application du droit international, notamment la responsabilité internationale, qui se révèlent inadéquats face aux multiples spécificités de la protection de l'environnement.¹⁴ Les mécanismes financiers et économiques sont maintenant considérés comme de nouvelles pistes vers une plus grande effectivité du droit international de l'environnement.¹⁵ Conditionner le déboursement des fonds de ces organisations au respect du droit de l'environnement est un poids qui fait souvent défaut aux mécanismes conventionnels classiques.

Tous ces éléments permettent de comprendre l'importance et la nécessité de l'étude du concept de conditionnalité environnementale, et on peut s'étonner du peu d'intérêt de la doctrine pour ce concept d'une importance pourtant croissante.¹⁶ Afin de faciliter les développements qui vont suivre, il reste nécessaire d'en proposer une définition. Suite à l'examen de la pratique et de la documentation des organisations financières internationales, en Afrique ou ailleurs, nous proposerons la définition suivante : "La conditionnalité environnementale est le fait pour une organisation financière internationale de considérer une ou plusieurs mesures liées à la protection de l'environnement comme nécessaires ou souhaitables au déclenchement ou au maintien d'une ou plusieurs de ses opérations". Nous choisirons tout d'abord d'approfondir cette définition en examinant le contenu de la conditionnalité environnementale. Il s'agit de savoir au respect de quelles normes ou principes de droit de l'environnement les organisations financières internationales conditionnent leurs interventions. Nous nous attarderons ensuite sur la portée qu'il convient d'accorder à cette conditionnalité environnementale et sur son apport au droit international économique et au droit de l'environnement. La conditionnalité environnementale est en effet au point de jonction entre ces deux domaines du droit.

¹³ COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DEVELOPPEMENT, p. 405 et s.

¹⁴ Pierre-Marie DUPUY, "Où en est le droit international de l'environnement à la fin du siècle", in *Revue générale de droit international public*, Vol 4, 1997, pp. 873-903.

¹⁵ Laurence BOISSON DE CHAZOURNES, *Les mécanismes conventionnels d'assistance économique et financière et le Fonds pour l'environnement mondial*, in Claude IMPERIALI, *L'effectivité du droit international de l'environnement. Contrôle de la mise en œuvre du droit international de l'environnement*, Collection coopération et développement, Centre d'études et de recherches internationales et communautaires, Université d'Aix-marseille II, Paris, Economica, 1998, pp. 187-199 ; Michael BOTHE, *La politique de l'environnement : de la réglementation aux instruments économiques*, Centre d'études et de recherches de droit international et de relations internationales, Académie de droit international de la Haye, Londres, Martinus Nijhoff publishers, 1994.

¹⁶ Les études sur les politiques environnementales des organisations financières internationales sont nombreuses mais plus rares sur la notion spécifique de conditionnalité environnementale. On peut citer : John W HEAD, "Environmental conditionality in the Operations of International Development Finance Institutions", in *The Kansas Journal of Law and Public Policy*, Vol. 1, N°1, summer 1991, pp 15-26. Mohamadou SALL, "La conditionnalité écologique : enjeux, forces et limites d'une nouvelle coopération normative", in *Afrique 2000*, N°24, Août 1996, pp. 25-32. et : Fernando OLIVEIRA, *Conditions environnementales attachées à l'aide au développement. Ecologie contre souveraineté*, in : *la politique de l'environnement : de la réglementation aux instruments économiques*, Centre d'étude et de recherche de droit international et de relations internationales, Académie de droit international de la Haye, Londres, Martinus Nijhoff Publishers, 1994.

I. LE CONTENU DU CONCEPT DE CONDITIONNALITE ENVIRONNEMENTALE

Nous considérerons ici que les organisations utilisent tout d'abord une conditionnalité qui leur est propre, à savoir les normes et procédures qu'elles ont elles-mêmes développées, notamment les procédures d'étude d'impact environnemental. Il arrive aussi que ces organisations empruntent des éléments déjà existants -comme le droit national, international et communautaire- pour les utiliser comme conditionnalité. D'où la distinction entre conditionnalité propre et conditionnalité empruntée.

A) LA CONDITIONNALITE PROPRE.

Les organisations financières internationales ont développé des procédures globales auxquelles doivent se conformer leurs emprunteurs, ces procédures accompagnant ou aboutissant à la mise en conformité avec des éco-standards ou des clauses environnementales.

1) Les procédures environnementales.

La conditionnalité propre des organisations financières internationales consiste tout d'abord en des procédures environnementales¹⁷ qu'elles ont développées. Ces procédures énumèrent des règles et pratiques environnementales que les organisations sont censées respecter dans le choix, la préparation, et la réalisation du projet. Mais surtout, et on touche là au point essentiel de la conditionnalité environnementale, elles imposent à l'entreprise ou au pays gérant le projet, la réalisation d'une étude d'impact environnemental afin de pouvoir bénéficier d'un financement. Cette exigence n'est toutefois pas systématique. L'organisation procède généralement à un classement du projet en fonction de son impact probable sur l'environnement. Le projet peut être classé A,B, ou C, ou 1,2, ou 3. Seuls les projets A ou 1 devront faire l'objet d'une étude d'impact complète, alors que les autres ne seront soumis qu'à une analyse environnementale plus limitée. Toutes les organisations intervenant en Afrique, recourent à un tel classement, avec parfois quelques variantes

Cette étude d'impact devra donc répondre à des critères extrêmement précis exposés dans les procédures. Elle doit généralement porter sur le contexte administratif et juridique, les conditions socio-économiques et biologiques de la zone concernée par le projet, les impacts environnementaux bénéfiques ou non, les améliorations ou alternatives possibles, les consultations des ONG et des populations locales.

La réalisation d'une étude d'impact n'est pas la seule exigence des procédures environnementales. Ces dernières mettent aussi en place des mécanismes de coordination écologique, comme l'échange d'informations entre elles et l'utilisation de normes ou de procédures communes.

¹⁷ Voir les références ci-après.

Or, même si le FEM présente une exception à cet égard,¹⁸ il n'existe pas de véritable coordination ou d'échange d'informations entre les différentes organisations. La Banque mondiale y fait bien référence, tout comme les procédures de la Convention de Lomé,¹⁹ mais la BafD reste assez évasive sur le sujet, et de toute manière la pratique générale des organisations en ce domaine est plutôt de travailler chacune de leur côté. L'échec du CIDIE en est d'ailleurs un bon exemple.²⁰ La coordination laisse généralement place à une influence marquée de la Banque mondiale sur les autres organisations. Du fait de l'ancienneté de ses préoccupations environnementales et de ses moyens humains et techniques, cette dernière garde un rôle de leader. Un changement à la Banque mondiale est souvent un prémisses à des changements dans les autres agences, ces dernières utilisent fréquemment les standards développés par la Banque mondiale, et en cas de cofinancement la Banque mondiale reste la plus écoutée, en Afrique comme ailleurs.

2) Les éco-standards et les clauses environnementales.

L'application des procédures environnementales n'est que la première étape. Les conclusions de l'étude d'impact servent en effet de base aux négociations entre l'organisation et l'emprunteur, et c'est souvent à cette étape que d'autres éléments de conditionnalité propre entreront en jeu, car la protection de l'environnement nécessite aussi le recours à ce que l'on appelle généralement des éco-standards. Ces derniers, scientifiques par leur contenu et juridiques par leur forme, portent sur des sujets aussi variés que les pesticides, les zones humides, les risques industriels, la gestion des déchets.²¹ Seule une organisation intervenant en Afrique a développé ses propres éco-standards, il s'agit de la Banque mondiale.²² Les autres institutions font généralement référence à des standards déjà existants. On assiste parfois même à une conditionnalité croisée environnementale où les normes de la Banque mondiale sont souvent choisies comme bases de travail., les procédures environnementales de la Convention de Lomé déclarent par exemple " tenir compte " des directives environnementales de la Banque mondiale.²³ On remarquera que dans la pratique, la Banque mondiale fait elle aussi référence à

¹⁸ *Infra.*, pp. 17-18.

¹⁹ COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES, *Manuel sur l'environnement: Procédures relatives à l'environnement et méthodologie régissant les projets de coopération au développement dans le cadre de la quatrième Convention de Lomé*, Direction Générale du Développement, Bruxelles, Juin 1993, p. 59.

²⁰ Le CIDIE (Committee Of International Development Institutions on the Environment) était un organisme *ad hoc* au sein duquel toutes les institutions financières internationales étaient censées se réunir régulièrement, coordonner leurs actions communes, échanger des informations, et contrôler l'application d'une déclaration signée par ces organisations : la *Declaration of Environmental Policies and Procedures relating to Economic Development*, " International Legal Materials ", Vol XX, 1980, pp. 524-525. Lors de sa dernière session en 1995, le principe de réunions régulières a été abandonné pour laisser la place à un réseau d'échange d'informations dont la gestion reste toutefois confiée au PNUE. Voir : COMMITTEE OF INTERNATIONAL DEVELOPMENT INSTITUTIONS ON THE ENVIRONMENT, *Special Session of the Committee of International Development Institutions on the Environment, Summary Report*, New-York, PNUD, 3 mars 1995.

²¹ Pierre-Marie DUPUY, " Le droit international de l'environnement et la souveraineté des Etats. Bilan et perspectives ", in *L'avenir du droit international de l'environnement*, Colloque de l'académie de droit international de la HAYE, Université des Nations Unies, 12-14 Novembre 1984, Londres, Nijhoff, 1985.

²² On peut citer : BANQUE MONDIALE, *Pollution and Prevention Handbook. Toward Cleaner Production*, Washington DC, The World Bank Group, September 1997 ; ainsi que seize " guidelines " et directives opérationnelles.

²³ COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES, *Manuel sur l'environnement: Procédures*

des standards d'autres organisations, comme la FAO ou l'OMS. Ces éco-standards sont donc un élément clé de l'étude d'impact, des négociations, et de la mise au point finale du projet.

Après la réalisation d'une étude d'impact et la mise en conformité avec d'éventuels éco-standards vient l'étape de la signature de l'accord de prêt pour le projet en question. Cet accord résume les principales composantes du projet ainsi que les conditions de déboursement. S'agissant généralement d'un accord entre un Etat et une organisation internationale il a valeur de traité selon la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités. On passe donc d'une situation de négociation à une situation de contrainte juridique. Pour cette raison des clauses écologiques sont souvent insérées dans cet accord.²⁴ Il peut s'agir de clauses types que l'on retrouve dans différents projets et parfois même d'une organisation à l'autre,²⁵ même si la formulation trop générale de ces clauses est parfois considérée comme un obstacle à leur application efficace.²⁶ L'intérêt de ces clauses types reste politique tout autant que juridique car elles permettent de faire assumer à l'emprunteur la responsabilité écologique du projet et lui permettent de maintenir des mesures écologiques souvent coûteuses comme l'inclusion de spécialistes de l'environnement dans la conception du projet.²⁷

Bien sûr on trouve aussi des clauses spécifiques au projet en question, aussi diverses et variées que les situations auxquelles elles s'adressent. Elle prennent généralement la forme d'obligations de faire ou de ne pas faire, dans des limites temporelles précises. Il reste que le premier type de clauses est de loin le plus fréquent, et encore beaucoup d'accords n'utilisent aucunes clauses d'aucune sorte. Cette situation montre bien que les organisations font d'abord appel à la négociation et que la plupart des problèmes environnementaux doivent avoir été résolus avant la signature de l'accord. C'est d'ailleurs aussi pour cette raison que les organisations utilisent des clauses qui viennent en amont de la signature de l'accord de prêt. La réalisation partielle ou totale de cette conditionnalité permet alors d'avancer dans la conception du projet jusqu'à la signature de l'accord. La Banque mondiale elle-même reconnaît que ces clauses sont souvent plus efficaces que celles qui conditionnent le déboursement.²⁸

Toutefois d'autres éléments que clauses et procédures développés par les organisations elles-mêmes composent parfois la conditionnalité. Il s'agit notamment du droit national du pays où est financé le projet, ou du droit international et communautaire, et on peut alors parler de conditionnalité empruntée.

relatives à l'environnement et méthodologie régissant les projets de coopération au développement dans le cadre de la quatrième Convention de Lomé, p. 1.

²⁴ Sur ces clauses voir : BANQUE MONDIALE, *The Impact of Environmental Assessment. The World Bank's Experience. Second Environmental Assessment Review*, Environment Department, Washington DC, The World Bank, Novembre 1996, *passim*.

²⁵ Une clause que l'on retrouve souvent, notamment à la Banque mondiale est la suivante : " L'emprunteur devra faire en sorte que le projet soit exécuté avec l'efficacité et la diligence requise et en conformité avec des pratiques financières, environnementales et administratives adéquates. " (c'est nous qui traduisons).

²⁶ BANQUE MONDIALE, *The Impact of Environmental Assessment. The World Bank's Experience. Second Environmental Assessment Review*, p. 58.

²⁷ John W HEAD, " Environmental conditionality in the Operations of International Development Finance Institutions ", p. 18.

²⁸ BANQUE MONDIALE, *The Impact of Environmental Assessment. The World Bank's Experience. Second Environmental Assessment Review*, p. 56.

B) LA CONDITIONNALITE EMPRUNTEE.

La conditionnalité empruntée regroupe donc à la fois le droit national et le droit international et communautaire.

1) Le droit interne.

Toutes les organisations intervenant en Afrique consacrent en effet de larges parties de leurs procédures environnementales au droit de l'environnement du pays où est réalisé le projet, comme le montre l'exemple de la raffinerie gabonaise cité en introduction. L'étude d'impact demandée doit généralement prendre en compte la législation interne du pays, et le respect de cette dernière est une des conditions d'intervention de l'organisation. La Banque mondiale précise clairement qu'elle ne finance pas des activités du projet qui seraient en contradiction avec de telles obligations.²⁹ Les études d'impact rendues à la banque se conforment généralement à cette exigence et contiennent à chaque fois des analyses très détaillées de la législation locale en matière de protection de l'environnement. La situation est similaire avec la BafD et la Convention de Lomé.

L'intérêt n'est donc pas le principe -acquis- de l'utilisation de la législation locale comme conditionnalité, mais plutôt celui de l'inadéquation de ces législations et de l'attitude alors adoptée par ces organisations.

En effet les normes en question sont parfois trop élevées et donc irréalisables. La Banque mondiale offre quelques exemples de tels cas. La plupart du temps elles sont toutefois insuffisantes, et dans ce cas la conditionnalité consiste à demander au pays concerné d'appliquer les standards de l'institution en substituts mais aussi de développer ou d'appliquer la législation environnementale locale.³⁰ Cette conditionnalité va souvent assez loin dans les détails et prête alors le flanc aux critiques de pays africains ou autres, soucieux de protéger leur souveraineté. La Banque mondiale exige par exemple, dans le cadre d'un projet destiné à lutter contre les inondations, que l'Argentine soumette à son parlement une loi énumérant les institutions concernées par la lutte contre les inondations, définissant une carte des zones concernées ou interdites d'accès et de construction, des mesures financières incitatives, la délimitation des zones écologiques sensibles, etc....³¹ Dans son projet précité en Algérie, la Banque mondiale précise bien que les projets d'envergure concernant le logement et les habitations ne sont pas soumis à une étude d'impact selon la législation algérienne, mais exige quand même une étude d'impact de catégorie A.³² Les attitudes des organisations à l'égard du

²⁹ BANQUE MONDIALE, *The World Bank Operational Manual, Operational Policie 4.01 : Environmental assessment*, p. 1.

³⁰ Un rapport d'étude d'impact pour la Banque mondiale, sur un projet de résorption de l'habitat précaire en Algérie, fait remarquer que la principale loi de protection de l'environnement, qui date pourtant de 1983, a vu sa mise en application retardée car elle nécessitait l'adoption de quatre-vingt décrets : CREDES, *Programme de résorption de l'habitat précaire, Etude d'impact sur l'environnement. Rapport final*. E-230, Paris, Centre de Recherches, d'Etudes et de Documentation en Economie et Santé, Avril 1998, p. 4.

³¹ BANQUE MONDIALE, *Staff Appraisal Report. Argentina Flood Protection Project*, Report N° 15354-ARG, Washington DC, World Bank, October 29, 1996, p. 48.

³² BANQUE MONDIALE, *Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount of US\$150 Million Equivalent to the Popular and Democratic Republic of Algeria for a Low-income Housing Project*, Report N°

droit local présentent donc de nombreuses facettes que l'on peut résumer par le tableau suivant :

DROIT LOCAL	CONDITIONNALITE PROPOSEE	FREQUENCE
Inadéquat car niveau de protection trop faible	Standards proposés par l'institution ³³ et/ou développement de la législation locale	Très fréquent
Adéquat	Législation en place et/ou standards proposés par l'institution	Fréquent
Inadéquat car niveau de protection trop élevé et irréalisable	Standards proposés par l'institution	Rare

2) Le droit international et communautaire.

Le droit communautaire est, très logiquement, fréquemment utilisé par les institutions communautaires. Les procédures de la Convention de Lomé précisent même qu'elles ont pour objectif de s'assurer que les projets qu'elle finance respectent des procédures sensiblement identiques à celles qui existent au sein de l'Union européenne.³⁴

Toutefois le droit communautaire concerne plus directement les pays de l'Est que les pays d'Afrique. En effet la protection de l'environnement est souvent dictée par des impératifs économiques autant qu'écologiques et donc l'harmonisation avec les normes environnementales européennes est un avantage pour les pays candidats à l'Union européenne.

Les organisations financières internationales sont aussi concernées par le droit international, même si la plupart ne sont pas parties aux grandes conventions de droit international de l'environnement et ne sont donc pas tenues conventionnellement de les appliquer. Elles éviteront toutefois de financer des projets en contradiction avec le droit international de l'environnement. La disposition la plus souvent citée est celle de l'ancien manuel des opérations de la Banque mondiale qui dispose dans son article 9 (e) que : " La Banque ne financera pas de projets en contradiction avec un traité de droit international de l'environnement auquel le pays membre concerné est partie ".³⁵ La toute récente directive opérationnelle de la Banque mondiale sur les études d'impact reprend la même obligation,³⁶ et

17393-AL, World Bank, Washington DC, June 1, 1998, p. 14.

³³ Les standards proposés par l'institution peuvent être ceux de l'institution participant au projet, ceux d'une autre institution, ou ceux d'un autre que le pays bénéficiant du projet, ce dernier cas restant peu fréquent.

³⁴ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Manuel sur l'environnement: Procédures relatives à l'environnement et méthodologie régissant les projets de coopération au développement dans le cadre de la quatrième Convention de Lomé*, p. 78.

³⁵ BANQUE MONDIALE, *Environmental aspects of Bank Work, OMS 2.36*, World Bank, in Ibrahim F.-I SHIHATA, *The World Bank Inspection Panel*, New-York, Oxford University Press, 1994.

³⁶ BANQUE MONDIALE, *The World Bank Operational Manual, Operational Policy 4.01 : Environmental assessment*, p. 1.

une mise à jour du manuel de la Banque mondiale sur les études d'impact s'interdit expressément de financer des projets en contradiction avec la Convention de Bâle sur les déchets dangereux et les conventions sur la protection des mers régionales.³⁷ La BafD ne fait pas directement référence au droit international de l'environnement, mais les procédures de la Convention de Lomé font quant référence au droit international que pour pallier l'insuffisance éventuelle du droit national de l'environnement.³⁸

Les études d'impact réalisées pour le compte de ces institutions comportent généralement une analyse du droit international de l'environnement ou même des références à la Convention Ramsar ou à la liste des espèces protégées de l'UICN.³⁹ On peut d'ailleurs citer le cas du parc de Noikolo Koba au SENEGAL qui avait notamment été évoqué lors d'un colloque organisé par la Commission coopération-développement.⁴⁰ Ce projet consistait en la traversée d'un parc classé patrimoine mondial selon la Convention de 1972 de l'UNESCO, et donc en contradiction avec les dispositions de la Convention et les consignes du bureau du patrimoine mondial, qui gère cette convention. La Banque mondiale a donc directement conditionné son financement à la réalisation par le SENEGAL d'une étude d'impact sur ce projet et portant notamment sur le respect du droit international.

Toutefois l'apport de la conditionnalité mise en place par ces institutions à l'égard de la formation et de l'application du droit doit s'apprécier d'une manière plus générale. C'est ce que nous allons maintenant étudier en examinant l'impact de la conditionnalité environnementale sur le droit économique international et sur le droit de l'environnement.

II. LA PORTEE DU CONCEPT DE CONDITIONNALITE ENVIRONNEMENTALE

Le concept de conditionnalité environnementale est au point de jonction entre le droit international économique, car il en utilise des instruments, et le droit de l'environnement, dont il suit les objectifs. Quelles sont les conséquences pour le premier de la poursuite d'objectifs qui lui sont inhabituels, et pour le second de l'utilisation de moyens qui lui sont aussi quelque peu étrangers ?

A) LA PORTEE SUR LE DROIT INTERNATIONAL ECONOMIQUE.

Le droit international économique existant connaît quelques difficultés à intégrer la conditionnalité environnementale, ce qui explique la mise au point par les organisations

³⁷ BANQUE MONDIALE, *International Agreements on Environment and Natural Ressources: Relevance and Application in Environmental Assessment*, "Environmental Assessment Sourcebook Update", March 1996, N°10, pp. 6-8.

³⁸ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Manuel sur l'environnement: Procédures relatives à l'environnement et méthodologie régissant les projets de coopération au développement dans le cadre de la quatrième Convention de Lomé*, p. 78.

³⁹ ENVIRONMENTAL RESOURCES MANAGEMENT, *Projet Energie Manantali. Evaluation environnementale*, E-142, Londres, Environmental Ressources Management, Septembre 1995, *passim*.

⁴⁰ COMMISSION COOPÉRATION-DEVELOPPEMENT, *Environnement-développement, les moyens de la solidarité*, table ronde du 12 Juin 1991, Paris.

financières internationales de nouvelles pratiques ou de nouveaux mécanismes.

1) Un droit réfractaire aux considérations environnementales.

Toutes les organisations financières internationales ont fait des progrès en matière de protection de l'environnement, même si la Banque mondiale a sans doute plus progressé que la BafD qui dispose de moins de moyens. Des problèmes subsistent toutefois : les difficultés les plus évidentes apparaissent notamment lorsqu'il s'agit pour ces organisations de sanctionner le non-respect de la conditionnalité environnementale. La valeur d'une norme tient pour une grande part à la possibilité de sanctionner son non-respect. Or, une fois l'accord de prêt signé et les déboursements entamés, il est très rare que l'organisation interrompe ses déboursements et se retire du projet. Ceci s'est déjà produit mais les projets en cause étaient de tels désastres écologiques et humains que le maintien de l'organisation n'y était plus politiquement possible.⁴¹

Les raisons de cette rareté sont multiples. Pour les organisations, la "pression au déboursement" qui s'exerce en leur sein s'oppose à la mise en place de sanctions efficaces.⁴² La rentabilité financière de ces institutions est aussi fonction de la quantité de prêts effectués. De plus la supervision de l'exécution du projet, une fois l'accord signé, est souvent un élément négligé par ces institutions, la plupart du temps par manque de moyens.⁴³ Pour l'emprunteur, une annulation sera souvent considérée comme une ingérence écologique,⁴⁴ et il voit souvent dans ces financements un moyen facile de réduire un déséquilibre de sa balance des paiements. Même le personnel de la Banque mondiale reconnaît que les sanctions sont des mesures très sérieuses susceptibles d'avoir de graves conséquences sur les relations entre la Banque et l'emprunteur.⁴⁵ Quant au droit de l'environnement, sa nature intermédiaire entre les standards scientifiques et juridiques rend son non-respect difficile à sanctionner. De plus, mieux vaut une conditionnalité environnementale minimum que pas de conditionnalité du tout. L'argument "sans nous, ce serait pire", a déjà été avancé par plusieurs institutions pour justifier leur maintien dans des projets écologiquement discutables.⁴⁶ Ajoutons pour finir que des études internes de la Banque mondiale ont fait apparaître que sur la période 1992-1996, 20% seulement des projets avaient été modifiés pour prendre en compte les considérations de

⁴¹ On peut citer, pour la Banque mondiale, le projet de barrages "Narmada" financé en Inde, voir : Bradford MORSE, Thomas BERGER, *SARDAR SAROVAR : The report of the independant review*, et le projet "Polonoreste" sur le peuplement et le développement routier en forêt amazonienne, voir : B.-M RICH, "The Multilateral development Banks, Environmental policy, and the United States". Pour la Banque Africaine de Développement et l'annulation de deux projets routiers au Cameroun et en Cote d'Ivoire, voir : E. PHILIP ENGLISH, Harris M. MULE., *The African Development Bank*, The Multilateral Development Bank, The North-South Institute, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1996.

⁴² K HUYSER, "Sustainable development: rhetoric and reform at the World Bank", in *Transnational law and contemporary problems*, Vol 4, N°1, pp.253-277, p. 268.

⁴³ BANQUE MONDIALE, *The Impact of Environmental Assessment. The World Bank's Experience. Second Environmental Assessment Review*, pp. 69-73.

⁴⁴ Philippe.-G LE PRESTRE, *The World Bank and the Environmental Challenge*, Londres, Associated University Press, 1989, p. 189.

⁴⁵ Ibrahim F.-I SHIHATA, "The World Bank and the Environment, a legal Perspective", in *Maryland Journal of International Law and Trade*, N°1, Vol 16, Spring 1992, pp. 1-42, p. 18.

⁴⁶ Philippe.-G LE PRESTRE, *The World Bank and the Environmental Challenge*, p. 157, p. 196.

l'étude d'impact.⁴⁷

Il est vrai que les organisations disposent d'autres moyens de pression que les annulations pures et simples, comme les suspensions et les ralentissements de déboursements, qui sont parfois utilisés. Elle refusent parfois même de financer des projets similaires à celui qui a posé problème, certains types de projets sont ainsi officieusement exclus, *a priori*, de leur attention. De plus, ces difficultés à sanctionner expliquent que les organisations prêtent une grande attention aux mécanismes de prévention et de négociation. Les problèmes sont alors censés avoir été résolus avant tout déboursement. Toutes ces procédures insistent donc sur la nécessité de mettre en place "une approche préventive", ou de résoudre les problèmes écologiques "le plus tôt possible afin d'éviter coûts et délais". L'exigence d'une étude d'impact est un bon exemple à cet égard.

Tous ces problèmes ne sont en définitive que la manifestation des difficultés structurelles du droit international économique et des organisations financières internationales à s'adapter à la protection de l'environnement. On remarque par exemple que seul le développement économique au sens strict est mentionné dans les actes constitutifs des organisations étudiées ici, et presque jamais la protection de l'environnement. Il s'ensuit plusieurs conséquences en plus de celles déjà évoquées : Une organisation ne se consacrera qu'à des projets présentant un taux de retour financier important, alors que des considérations écologiques grèvent souvent le coût d'un projet. D'autre part cette organisation ne travaillera qu'avec des pays "creditworthy", ce que l'on peut traduire par "financièrement dignes de confiance", or les pays les moins creditworthy sont souvent les plus pauvres et les plus écologiquement néfastes.⁴⁸ Le problème posé ici est en définitive celui des méthodes de mesure du développement. Le PNUD a par exemple mis au point l'IDH, critère mesurant le développement économique, social, mais aussi environnemental.⁴⁹ L'utilisation d'un tel critère permettrait aux organisations financières internationales une meilleure prise en compte de la protection de l'environnement et un meilleur fonctionnement de la conditionnalité environnementale.

2) Un droit généré par les considérations environnementales.

Ces diverses difficultés expliquent que les institutions, en plus d'une conditionnalité environnementale qui s'applique aux projets de développement économique au sens strict, mettent en place des mécanismes alternatifs comme l'additionnalité écologique, à savoir le financement direct, ou bien de projets cette fois environnementaux, ou bien des composantes environnementales de projets économiques.⁵⁰ La distinction peut sembler artificielle, mais elle a

⁴⁷ CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *Environmental Assessment and Information Policies in the Multilateral Development Banks : Impact of the Pelosi Amendment*, by Jonathan SANFORD and Susan-R FLETCHER, Congressional Research Service, Washington DC, The Library Of Congress, 21 Juillet 1997, p. 9, qui cite un rapport interne de la Banque mondiale.

⁴⁸ Ces critiques ont été résumées par Philippe.-G LE PRESTRE, *The World Bank and the Environmental Challenge*, pp. 36-47, mais s'appliquent aussi aux autres institutions financières internationales qui fonctionnent selon les mêmes règles.

⁴⁹ PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 1995*, Paris, Economica, Juillet 1995.

⁵⁰ Sur le concept d'additionnalité, voir : Andrew JORDAN, "Financing the UNCED Agenda: the controversy over additionality", in *Environment*, Vol 36, N°3, avril 1994, pp. 17-34.

au moins le mérite de présenter ces institutions comme des pourvoyeurs de fonds environnementaux additionnels, idée plus facile à faire passer auprès des receveurs que celle de nouvelles conditionnalités environnementales restreignant les fonds disponibles. Le coût d'une étude d'impact suscite par exemple des plaintes auprès de la Banque mondiale,⁵¹ qui recourt alors à des "trust funds" ou "project preparation funds" pour y répondre. La Banque mondiale est d'ailleurs la seule institution, avec la Banque asiatique de développement, à présenter une comptabilité précise des sommes qu'elle consacre directement à la protection de l'environnement.⁵²

La création du Fonds pour l'environnement mondial répond aux mêmes objectifs additionnels, car à la différence des autres organisations financières internationales, il n'a pas pour objet de financer le développement économique au sens strict. Sa création répond en effet au besoin de mettre en place un mécanisme spécifique consacré au financement de la protection de l'environnement, mais sans les contraintes de fonctionnement que l'on retrouve dans les organisations financières internationales existantes.⁵³ Il est d'ailleurs significatif que la Banque mondiale ait été très impliquée dans la création et les premières années de fonctionnement du FEM, même s'il s'agit d'un mécanisme conjoint entre la Banque mondiale, le PNUD et le PNUE.⁵⁴ De là à dire que le FEM se consacre finalement à ce que la Banque mondiale ne peut pas faire, il n'y a qu'un pas facile à franchir. Cela ne signifie pas que le FEM ne fasse pas appel à la conditionnalité environnementale. Au contraire, il restreint ses financements à des projets visant directement : la protection de la diversité biologique, la réduction du réchauffement planétaire, la protection des eaux internationales et la lutte contre l'appauvrissement de la couche d'ozone.⁵⁵

A l'origine, les règles de fonctionnement des organisations financières internationales semblent peu adaptées à la protection de l'environnement, même si l'émergence de la conditionnalité environnementale montre toutefois que des progrès ont été faits. Ces organisations, particulièrement celles disposant de moyens importants, sont sans doute allées aussi loin qu'il était possible sans revoir totalement leur système de fonctionnement. C'est pourquoi, si l'impact de la conditionnalité environnementale sur ces organisations est limité, il

⁵¹ CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *Environmental Assessment and Information Policies in the Multilateral Development Banks : Impact of the Pelosi Amendment*, p. 7.

⁵² La Banque mondiale a entre 1986 et 1997 approuvé pour 11,6 milliards de dollars de projets environnementaux, voir : BANQUE MONDIALE, *Rapport annuel 1997*, Washington DC, World Bank, 1997, p. 28, et la Banque asiatique de développement a financé pour 1600 millions de dollars en 1993, cette somme étant en augmentation, voir : BANQUE ASIATIQUE DE DEVELOPPEMENT, *The Environment Program of the Asian Development Bank: Past, Present and Future*, Manille, Asian Development Bank, 1994, pp. 49-50.

⁵³ Sur le FEM voir notamment : Stephen A. SILARD, "The Global Environment Facility : A New Development in International law and Organization", in *Georges Washington Journal of International Law and Economics*, Vol 28, N°3, 1995, pp. 607-654, Laurence BOISSON DE CHAZOURNES, "Le Fonds pour l'environnement mondial : Recherche et conquête de son identité", in *Annuaire Français de Droit international*, 1995, pp. 612-632.

⁵⁴ Le FEM fut mis sur pied par une résolution de la Banque mondiale qui en était au départ l'administrateur : BANQUE MONDIALE, *Resolution N° 91-5, Global Environmental Facility*, Washington DC, World Bank, Mars 1991, et au sortir de cette période provisoire de trois ans il a acquis forme définitive par le biais d'un accord entre les trois institutions concernées : XXX, *The Global Environment Facility: Instrument establishing*, "International legal materials", Vol. 33, 1994, pp. 1273-1308.

⁵⁵ *Ibid.*

est pourtant significatif sur le droit et la protection de l'environnement en Afrique comme dans d'autres régions.

B) LA PORTEE SUR LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT.

La conditionnalité environnementale peut à notre sens contribuer au développement, c'est-à-dire à la naissance et à la vie du droit national et international de l'environnement, et plus rarement à sa mort et à son échec.

1) Le développement du droit de l'environnement.

La conditionnalité environnementale contribue tout d'abord à la naissance du droit de l'environnement. En effet, nous avons vu précédemment que non seulement ces organisations étaient sources de normes appelées éco-standards et qu'elles appliquent dans leur opérations, mais aussi qu'elles conditionnent parfois leurs interventions à la mise au point par le pays receveur d'une législation environnementale.⁵⁶

La conditionnalité environnementale contribue également à la vie du droit de l'environnement, c'est-à-dire à son effectivité, pour employer un terme plus juridique. Elle y contribue directement et indirectement. Directement car comme nous l'avons expliqué, les organisations concernées exigent parfois de l'emprunteur qu'il se conforme à certaines règles existantes de droit international ou national de l'environnement. Le conseiller juridique principal de cette institution reconnaît que la Banque aura un rôle de plus en plus important à jouer dans la préparation et l'application des normes écologiques internationales.⁵⁷ Quant au FEM, il inaugure une nouvelle forme de conditionnalité que l'on peut qualifier de sélective et non plus coercitive, qui implique que les pays désireux de bénéficier d'un financement du FEM pour un projet lié à la diversité biologique ou à la réduction du réchauffement climatique soient parties aux conventions correspondantes.⁵⁸ Le droit international de l'environnement, que l'on qualifie souvent de droit " mou ", ou " en formation ",⁵⁹ ne peut que bénéficier de l'utilisation de tels moyens économiques et financiers, qui contribuent alors à son durcissement et surtout à son effectivité.

Bien sûr il serait naïf de prétendre que les milliards de dollars gérés par les organisations financières internationales sont directement et irrévocablement conditionnés au respect du droit de l'environnement du pays où elles interviennent. Nous avons vu que ces

⁵⁶ *Supra.*, pp. 11-12.

⁵⁷ Ibrahim F.-I SHIHATA, " Implementation, enforcement and compliance with International Environmental Agreements. Practical suggestions in light of the World Bank's Experience ", in *Georgetown International Environmental Law Review*, Vol 9, N° 1, Fall 1996, pp. 37-51, p. 48.

⁵⁸ Suite aux décisions des Conférences des parties de ces conventions et du Conseil du FEM, voir SAND Peter H, " The Potential Impact of the Global Environment Facility of the World Bank, UNDP and UNEP ", in *Enforcing Environmental Standards ; Economic Mechanisms as Viable Means* disponible sur le site internet <http://www.jura.uni-muenchen.de/tel/materials/gef.html>

⁵⁹ Pierre-Marie DUPUY, " Soft law and the International Law of the Environment ", in *Michigan Journal of International Law*, Vol. 12, 1991, pp. 420-435.

organisations ont d'autres impératifs et que des aménagements sont fréquents.⁶⁰ Mais ces organisations contribuent aussi indirectement à l'effectivité du droit de l'environnement. En effet, les droits à la participation, à l'information, et au recours judiciaire sont autant de garanties procédurales qui permettent aux citoyens d'exercer leur droit à la protection de l'environnement,⁶¹ et qui contribuent donc à l'effectivité du droit de l'environnement. Ces garanties, généralement appliquées aux droits de l'homme, sont maintenant reconnues comme un élément important du droit international de l'environnement.⁶² Elles sont mises en œuvre à divers degrés par les organisations financières internationales, et ce par le biais de la conditionnalité environnementale. La participation et l'information des populations locales sont en effet considérées par ces organisations, notamment la Banque mondiale⁶³ comme une garantie de qualité du projet. Pour cette raison ces organisations exigent de leurs emprunteurs qu'ils rendent compte de la manière dont les populations et les ONG locales ont été informées des conséquences écologiques du projet, et de la participation de ces derniers à sa conception.⁶⁴ Cette conditionnalité est généralement réalisée par des sondages, des réunions ou des visites des populations concernées, et toutes les études d'impact contiennent un ou plusieurs paragraphes sur le sujet.

On peut ajouter ici que le droit à l'information, a tiré de grands bénéfices de l'amendement PELOSI -du nom du Sénateur Nancy Pelosi- à la loi américaine " International Development and Finance Act " de 1989.⁶⁵ Cet amendement implique que le rapport d'étude d'impact ait été remis à l'institution et aux individus et populations concernés par le projet au

⁶⁰ *Supra.*, pp. 15-16.

⁶¹ Michel PRIEUR, "Le droit à l'environnement et les citoyens : la participation", in *Revue juridique de l'environnement*, N°4, 1988, pp. 397-417 ; Alexandre-Charles KISS, "Définition et nature juridique d'un droit de l'homme à l'environnement", in Pascale KROMAREK, *Environnement et droits de l'homme*, Colloque de l'UNESCO, Paris, UNESCO, 1987, pp. 13-29.

⁶² Voir notamment : NATION UNIES, COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'EUROPE, *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement*, ECE/CEP/43, New-York, 21 avril 1998.

⁶³ BANQUE MONDIALE, *Environmental Impact Assessment Sourcebook Vol 2 : Sectoral Guidelines*, World Bank Technical Paper number 140, Washington DC, World Bank, August 1991, pp. 191-204.

⁶⁴ BANQUE MONDIALE, *The World Bank Operational Manual, Operational Policie 4.01 : Environmental assessment*, p. 4; COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES, *Manuel sur l'environnement: Procédures relatives à l'environnement et méthodologie régissant les projets de coopération au développement dans le cadre de la quatrième Convention de Lomé*, p. 49.

⁶⁵ Ce amendement dispose que (c'est nous qui traduisons) : (1) " ...le Secrétaire du Trésor pourra demander aux Représentants américains de chaque banque multilatérale de développement de ne pas émettre de vote positif en faveur de toute initiative proposée par leurs banques respectives qui aurait un effet significatif sur l'environnement humain, à moins qu'au moins 120 jours avant la date du vote :

A. une estimation analysant les impacts écologiques de l'action proposée et les alternatives à cette action proposée, ait été réalisée par le pays emprunteur ou l'institution, et rendue disponible au Conseil des gouverneurs de l'institution, et :

B. excepté le cas prévu au paragraphe 2, une analyse comparable ou un résumé détaillé d'une analyse comparable ait été rendu disponible à la banque multilatérale de développement, aux groupes concernés et aux ONG locales.

(2) Exceptions et rapports.

A. L'exigence du paragraphe (1)(B) ne s'appliquera pas si le Secrétaire a d'importantes raisons de croire que les divulgations décrites au paragraphe 1 risquent de compromettre la confidentialité des relations entre le pays emprunteur et la banque concernée. ". US CONGRESS, Public Law 101-240, 19 Décembre 1989, 103 Stat 2511, 22 USC, 262m-7.

moins 120 jours avant le vote sur le projet, à défaut de quoi le représentant des Etats Unis peut voter non ou s'abstenir. L'obligation est donc double: le projet doit donner lieu à une étude d'impact et cette dernière doit être diffusée dans un certain délai.⁶⁶ Rappelons que dans les institutions financières internationales qui fonctionnent selon le système du vote pondéré, le nombre de voix y est proportionnel à la contribution financière. Or si les Etats Unis ne disposent pas de la majorité absolue à eux seuls, ils sont souvent les plus gros contributeurs. Leur vote pèse donc lourd même si il n'a pour l'instant pas donné lieu au rejet d'un projet du seul fait de l'abstention ou du vote négatif -d'ailleurs assez fréquent- de leur représentant.⁶⁷ Le bilan de l'amendement PELOSI peut toutefois s'apprécier d'une manière plus générale. Il a été considéré comme un véritable " marteau " pour une application efficace de l'étude d'impact environnemental dans les banques de développement,⁶⁸ et y a stimulé l'intégration de considérations et de procédures de participation écologiques.⁶⁹ Pour preuve cette règle des 120 jours est reprise par des procédures environnementales de la BAfD.⁷⁰ L'exemple de l'amendement PELOSI montre en tous cas que l'intégration de considérations environnementales dans les organisations financières internationales a son origine au moins autant dans la volonté de certains Etats membres de cette organisation que dans la volonté de l'organisation elle-même.

Bien sûr les organisations financières internationales rencontrent quelques limites en matière d'information et de participation. Les études d'impact demandées par la Banque mondiale ne sont souvent que disponibles dans une salle de lecture d'un ministère du pays concerné,⁷¹ ou alors sur vingt-six études d'impact réalisées en Afrique, deux seulement aboutissent à une modification du projet final⁷². La Banque mondiale étant souvent la plus avancée en matière écologique, on peut s'interroger sur l'attitude des autres institutions, en la matière. Bien sûr la Banque mondiale, la BafD sont soucieuses de protéger la confidentialité de leurs opérations. Des sommes très importantes sont en jeu et les procédures de toutes les institutions se réservent le droit de ne pas diffuser des informations qu'elles considèrent confidentielles. Les restrictions au droit à l'information sont alors compréhensibles.⁷³ Quant

⁶⁶ Sur l'amendement PELOSI, voir l'excellente étude précitée de : CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *Environmental Assessment and Information Policies in the Multilateral Development Banks : Impact of the Pelosi Amendment*.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 28.

⁶⁸ Ian A. BOWLES. et Cyril F. KORMOS, " Environmental Reform at the World Bank : The Rôle of the US Congress ", in *Virginia Journal of International Law*, Vol 35, N°4, summer 1995, pp. 776-839, p. 828, qui cite un entretien avec le directeur des programmes internationaux de Sierra Club, une important ONG américaine.

⁶⁹ CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *Environmental Assessment and Information Policies in the Multilateral Development Banks : Impact of the Pelosi Amendment*, p. 3.

⁷⁰ BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT, *Environmental Assessment Guidelines*, Abidjan, African Development Bank, Mai 1992, p. 48.

⁷¹ BANQUE MONDIALE, *The Impact of Environmental Assessment. The World Bank's Experience. Second Environmental Assessment Review*, p. 35.

⁷² Shimwaayi MUNTEMBA, *Public Participation in Environmental Assessment for Bank-supported Projects in Sub-Saharan Africa*, in Robert GOODLAND, Jean-Roger MERCIER, Shimwaayi MUNTEMBA, " Environmental Assessment in Africa. A World Bank Commitment ", Proceedings of The World Bank Workshop, Washington DC, World Bank, 25 Juin 1995, p. 73.

⁷³ Pour un panorama complet de ces difficultés, voir : CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *Environmental Assessment and Information Policies in the Multilateral Development Banks : Impact of the Pelosi Amendment*, *passim*.

aux difficultés liées à la participation des populations locales, elles sont liées bien sûr au manque de moyens et de temps des institutions elles-mêmes, mais aussi au fait que ces dernières interviennent dans des pays parfois assez peu familiers des mécanismes démocratiques. La Banque mondiale elle-même reconnaît que le processus de démocratisation ne peut qu'être utile aux procédés de participation écologiques.⁷⁴ Tous ces problèmes ont au moins le mérite de confirmer que la démocratie et le droit de l'environnement sont difficilement séparables.

Nous avons évoqué les mécanismes de participation consensuelle, à savoir le droit à la participation et le droit à l'information, mais il existe aussi des mécanismes de participation conflictuelle, c'est-à-dire des possibilités pour les particuliers de contester les décisions des organisations financières internationales. Ces mécanismes prennent la forme de panels indépendants d'inspection -traduction du terme anglais "Independent inspection panel"- et l'environnement en sera sans doute le domaine d'activité le plus important. Le droit au recours, troisième garantie procédurale du droit de l'environnement⁷⁵ est ainsi mis en œuvre. La première institution à mettre en place un tel mécanisme fut la Banque mondiale,⁷⁶ suite encore une fois à des pressions des Etats Unis.⁷⁷ Elle fut suivie par la BasD⁷⁸ et la BID⁷⁹ et un tel mécanisme est à l'état de projet dans les autres institutions, notamment la BafD, et exception faite de la BERD.⁸⁰

L'idée qui préside au fonctionnement de ces mécanismes est que chaque groupe de particuliers prétextant de la violation par l'institution correspondante de ses propres procédures ou politiques puisse déposer un recours devant un groupe d'experts indépendants qui présentera ses conclusions à l'institution. L'organisation pourra ensuite prendre les mesures qui s'imposent et même revenir sur la décision contestée. Ces mécanismes permettent donc de contrôler que l'organisation agit en conformité avec ses politiques et procédures environnementales et donc avec la conditionnalité environnementale qu'elle met en place. Actuellement, une quinzaine de projets de la Banque mondiale ont fait l'objet d'un recours, dont deux en Afrique, en Ethiopie et en Tanzanie.⁸¹ Un seul a toutefois abouti à l'annulation du projet, en l'espèce le projet ARUN III au Népal. Ce projet a été abandonné sur la base de violations par la Banque de ses procédures d'étude d'impact environnemental, de ses

⁷⁴ Shimwaayi MUNTEMBA, *Public Participation in Environmental Assessment for Bank-supported Projects in Sub-Saharan Africa*, p. 77.

⁷⁵ Alexandre-Charles KISS, "Définition et nature juridique d'un droit de l'homme à l'environnement", pp. 13-29.

⁷⁶ BANQUE MONDIALE, *Resolution n° 93-10, Resolution n° IDA 93-10 : The World Bank Inspection Panel*, Washington DC, World Bank, 22 Septembre 1993.

⁷⁷ Ibrahim F.-I SHIHATA, *The World Bank Inspection Panel*, p. 27 ; Ian A. BOWLES et Cyril F. KORMOS "Environmental Reform at the World Bank : The Rôle of the US Congress", p. 833.

⁷⁸ BANQUE ASIATIQUE DE DEVELOPPEMENT, *Establishment of an Inspection Function*, Board paper R225-95, Asian Development Bank, Novembre 1995 ; ainsi que *ADB'S Inspection Policy. A Guidebook*, Manille, Asian Development Bank, Octobre 1996.

⁷⁹ BANQUE INTERAMERICAINE DE DEVELOPPEMENT, *Independent Investigation Mechanism*, Washington DC, Inter-American Development Bank, Août 1994.

⁸⁰ voir : CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *Environmental Assessment and Information Policies in the Multilateral Development Banks : Impact of the Pelosi Amendment*, *passim*.

⁸¹ Voir les mises à jour sur le site internet de la Banque mondiale : <http://www.worldbank.org/html/ins-panel>

procédures sur les déplacements de population et de celles sur les populations indigènes. Aucun recours n'a été déposé auprès de la BasD et un seul auprès de la BID, qui porte sur un projet de barrage à la frontière de l'Argentine et du Paraguay, mais n'a pas encore donné lieu à solution.⁸² Les précédents sont donc pour l'instant peu nombreux mais l'activité des ces mécanismes va sans doute très vite se développer. Quant à l'apport des ces mécanismes au droit international de l'environnement, il est double et mérite l'attention.

En effet ces mécanismes n'exigent pas des personnes privées déposant des recours un statut juridique particulier, même s'il ne peut s'agir d'un seul individu, un groupe de deux personnes ou plus peuvent déposer un recours à condition d'être " affecté " par le projet en question. Ces mécanismes ne sont donc pas *l'actio popularis* en droit de l'environnement souhaitée par certains,⁸³ mais il s'agit néanmoins de mécanismes tout à fait novateurs au regard du droit international car ils permettent la contestation des actes d'une organisation internationale par des personnes privées extérieures à cette organisation, possibilité jusqu'alors rarissime. Ces mécanismes témoignent donc de la place de plus en plus importante reconnue aux individus dans les mécanismes de mise en œuvre du droit international de l'environnement,⁸⁴ et leur apport au droit international peut être résumé par le tableau suivant :

REQUERANT	OBJET DU RECOURS	POSSIBILITE DE RECOURS
Personnes privées	Actes d'un Etat	Oui (CIRDI, ⁸⁵ Institutions communautaires, Comité des droits de l'homme des Nations Unies)
	Actes d'une Organisation internationale concernant son personnel	Oui (Juridictions de type tribunal administratif développées par les Nations Unies, la Banque mondiale et le FMI, l'OIT, etc.) ⁸⁶
	Actes d'une organisation internationale concernant des individus extérieurs	Oui (panels d'inspection indépendants des organisations financières internationales)⁸⁷

⁸² BANQUE MONDIALE, *The Inspection Panel: Request for Inpection Panel -Argentina/Paraguay: Yacyreta Hydroelectric Project- Panel Report and Recommandation to the Executive Directors Of the International Bank for Reconstruction and Development*, Washington DC, World Bank, Décembre 1996.

⁸³ Alexandre-Charles KISS, " Trois années de droit international de l'environnement (1993-1995) ", in *Revue juridique de l'environnement*, N° 1, 1996, pp. 83-120, p. 119.

⁸⁴ Laurence BOISSON DE CHAZOURNES, " Protection de l'environnement et droit international ", in *Journal du droit international*, N°1, 1995, pp. 36-76, p. 69 et s.

⁸⁵ Le CIRDI est le Centre International pour le règlement des différends relatifs aux investissements internationaux, et est en général chargé des différends liés aux investissements internationaux.

⁸⁶ Cette possibilité n'est bien sûr ouverte qu'au personnel de l'organisation concernée.

⁸⁷ La CJCE était jusqu'alors le seul mécanisme permettant à un individu autre qu'un membre du personnel de contester les actes d'une organisation internationale (en l'espèce la Communauté européenne). De plus, les cas de saisine sont très limités.

D'autre part et comme expliqué ci-dessus,⁸⁸ les organisations financières internationales s'imposent d'agir en conformité avec le droit international de l'environnement. Ces mécanismes pourraient donc permettre de contrôler cette conformité car ils doivent justement s'assurer que les organisations agissent en conformité avec leurs politiques et procédures. Bien sur ces mécanismes ne sont pas censés devenir des mécanismes généraux d'application des traités internationaux auxquels les organisations ne sont pas parties.⁸⁹ Toutefois ils pourraient renforcer le rôle de censeurs de ces dernières, en les obligeant à contrôler efficacement la conformité du projet avec le droit international de l'environnement du pays d'intervention. Une des affaires portées devant la Banque mondiale faisait état de la violation par cette dernière de la convention sur la biodiversité,⁹⁰ mais la réponse de la Banque dénie ces violations.⁹¹ On peut d'ailleurs penser que par le simple fait de répondre, la banque admet implicitement que ces actions puissent être contrôlées au regard du droit international de l'environnement. La jeunesse de ces mécanismes et le faible nombre de saisine empêchent pour l'instant de se prononcer, mais toutes leurs potentialités, comme par exemple leur extension au FEM, n'ont certainement pas été explorées. Il serait notamment souhaitable que la BafD mette en place un tel mécanisme.

2) La neutralisation du droit de l'environnement.

Les mécanismes de conditionnalité environnementale sont donc des sources du droit international de l'environnement, ils contribuent à son effectivité, mais aussi parfois à sa mort c'est-à-dire à sa neutralisation. En effet, il arrive parfois que les organisations financières internationales utilisent souvent des normes environnementales anglo-saxonnes ou européennes quelque soit leur pays d'intervention, particulièrement dans les pays de l'Est. Il s'agit d'une hypothèse pour l'instant assez peu fréquente mais qui est un exemple typique du phénomène de mondialisation du droit où l'extension internationale de normes nationales sert en définitive les investisseurs et la circulation des capitaux.⁹² Un tel phénomène pourrait donc aboutir à la mort de la diversité du droit de l'environnement, dans le sens où certaines normes deviennent caduques et d'autres omniprésentes.

Un autre exemple qui n'est pas lié directement à la conditionnalité environnementale, mais plutôt aux rapports qu'entretiennent le droit économique international et le droit de l'environnement est celui de l'affaire des cigarettes thaï landaises.⁹³ Dans cette affaire, traitée par les instances du GATT en 1990, une loi thaï landaise restreignant l'importation de

⁸⁸ *Supra.*, pp. 12-13.

⁸⁹ Ibrahim F.-I SHIHATA, *The World Bank Inspection Panel*, p. 97.

⁹⁰ BANQUE MONDIALE, *The Inspection Panel : Request for Inpection Panel -Argentina/Paraguay : Yacyreta Hydroelectric Project. Panel Report and Recommendation to the Executive Directors Of the International Bank for the Reconstruction and Development*, p. 17.

⁹¹ *Ibid.*, p. 23.

⁹² Mireille DELMAS-MARTY, *Trois défis pour un droit mondial*, Paris, Seuil, 1998, pp. 14-25.

⁹³ Sur cette affaire et les autres différends environnementaux portés devant le GATT et l'OMC, voir : Thomas SCHOENBAUM, "International Trade and the Protection of Environment. The Continuing Search for Reconciliation", in *American Journal of International Law*, Vol 91, N°2, 1997, pp. 268-313 ; ainsi que: Eric ROBERT, "L'affaire des normes américaines relatives à l'essence : le premier différend commercial et environnemental à l'épreuve de la nouvelle procédure de règlement des différends de l'OMC", in *Revue générale de droit international public*, Vol 101, N°1, pp. 91-140.

cigarettes étrangères a été déclarée contraire aux règles du commerce international par un panel du GATT, ce sur plainte des Etats Unis. Tout le bénéfice en a été retiré par les grandes compagnies de fabrication de cigarettes qui voulaient s'implanter sur le marché thaïlandais, compagnies qui visent maintenant les marchés d'autres pays d'Asie, notamment la Chine et son milliard 200 millions de consommateurs. Cette situation a été comparée par certains à la guerre de l'opium au milieu du 19^{ème} siècle, où la Chine fut contrainte d'autoriser la vente et la consommation d'opium au bénéfice des négociants européens qui en détenaient le monopole.⁹⁴

Bien sûr cet exemple reste spécifique et ne doit pas occulter l'apport à notre sens bénéfique de la conditionnalité environnementale à la fois au droit africain et au droit international de l'environnement. D'autre part s'il ne concerne pas spécifiquement la conditionnalité environnementale, il pose néanmoins le problème plus général des rapports entre le droit international économique et le droit international de l'environnement, et peut donc être rapproché du fonctionnement de la conditionnalité environnementale. En effet les mêmes causes produisent les mêmes effets : les règles du GATT, tout comme celles des organisations financières internationales, supportent difficilement l'intrusion de considérations environnementales. Le bon fonctionnement de la conditionnalité environnementale bute donc sur les règles structurelles qui régissent les organisations financières internationales. A cet égard le FMI reste selon beaucoup une citadelle à conquérir. Bien sûr il faut se garder d'être trop pessimiste, les organisations financières internationales ont parcouru un long chemin depuis une vingtaine d'années, et l'additionnalité environnementale est par exemple un complément adéquat à la conditionnalité environnementale qui reste pourtant nécessaire.

La conditionnalité environnementale, si elle ne reformera pas le droit international économique, le mettra au service du droit de l'environnement. Elle est en effet au nombre de ces instruments économiques et financiers qui sont et continueront d'être plus que jamais dans les années à venir un des principaux vecteurs de développement et d'effectivité du droit de l'environnement en Afrique où ailleurs.

⁹⁴ Peter H. SAND, *La politique de l'environnement : de la réglementation aux instruments économiques*, Centre d'études et de recherches de droit international et de relations internationales, Académie de droit international de la Haye, 1994, qui cite un entretien avec un scientifique de Hong-Kong. Bien sûr c'est une comparaison volontairement exagérée, l'opium n'est pas le tabac, mais un siècle plus tard les estimations montrent que si les techniques promotionnelles des multinationales du tabac venaient à augmenter le nombre de fumeurs chinois de seulement 2 %, le nombre de morts liées au tabagisme atteindrait les deux millions dans les trente années à venir. Même la consommation d'opium n'avait pas provoqué autant de décès, on parle -les chiffres précis n'étant pas connus- de centaines de milliers, Quant aux coûts indirects sur la santé publique du fait de la consommation d'opium au 19^{ème} siècle, ils étaient bien moins considérables que ceux du tabagisme au 20^{ème} siècle.