

# LONG-COURRIER#01

Le courrier d'information financière et juridique des ONG

## Enjeux environnementaux et bailleurs publics de l'humanitaire

Les crises humanitaires ne sont pas sans effets sur l'environnement : déchets toxiques, déboisement, contamination des aquifères, etc. La pression sur les ressources naturelles et la dégradation du milieu peuvent à leur tour engendrer de nouvelles crises, les populations affectées étant très dépendantes de leur environnement. Face à ce cercle vicieux, les acteurs de l'urgence et post-urgence, tout comme les bailleurs de fonds qui les soutiennent, s'emploient de façon croissante à minimiser leur impact sur l'environnement, dans une démarche éthique et d'amélioration de la qualité du service rendu<sup>1</sup>.

Certains bailleurs publics internationaux ont déjà intégré cette dimension dans leur stratégie et leurs modalités de financement. Cette intégration est très variable d'un bailleur à l'autre et engendre des obligations plus ou moins fortes dans la relation partenariale ONG/bailleur.

Cet article vise à informer les ONG humanitaires soucieuses de ne pas nuire à l'environnement. Qui sont les bailleurs publics qu'elles peuvent solliciter ? Quels sont leurs pré-requis et obligations ? Il se fonde sur un socle bibliographique (études, documentation des bailleurs) et des échanges avec les professionnels du secteur.

### 1. Implication variable des bailleurs

En 2014, ce sont les Etats-Unis, le Royaume-Uni, la Commission Européenne, l'Allemagne et la Suisse, qui ont le plus contribué au financement d'actions humanitaires internationales. En revanche, en considérant le ratio aide humanitaire / total de l'aide, et en prenant en compte uniquement les bailleurs dont le budget humanitaire 2014 est supérieur à 100 millions de dollars, l'Irlande, les Etats-Unis, le Canada, le Danemark, la Commission Européenne et la Suède<sup>2</sup> sont prépondérants.

Parmi ces acteurs engagés dans l'aide humanitaire internationale, Irish Aid (gouvernement irlandais<sup>3</sup>), l'Agence suédoise pour le développement international et la coopération (SIDA)<sup>4</sup> et le Département pour le développement international du gouvernement britannique (DFID)<sup>5</sup> ont intégré cette question de l'environnement dans leur stratégie humanitaire et dans les politiques qui en découlent.

Le Département canadien des affaires étrangères, du commerce et du développement (DFATD) et le Département australien des affaires étrangères et du commerce (DFAT, ex-AusAid), bien que n'ayant pas spécifiquement ancré cette problématique dans leur stratégie, la font fortement émerger au niveau de leurs formats, de leurs critères de sélection, du suivi ou de l'évaluation de leurs projets.

En revanche, la Direction générale humanitaire de la Commission européenne (ECHO), tout comme les agences onusiennes, ne font pas état de cette problématique à l'heure actuelle.

### 2. Pré-requis et obligations exigés par les bailleurs

Nous nous intéressons ici à deux types de pré-requis et obligations : ceux directement en lien avec l'environnement et ceux liés à d'autres aspects organisationnels. Ils forment un tout que l'ONG ne peut ignorer avant de nouer un partenariat avec les bailleurs concernés.

#### a. Contrat-cadre ou accréditation

La plupart des bailleurs publics de l'humanitaire travaillent avec les ONG dans la durée. Ces ONG ont été présélectionnées ou accréditées sur la base d'une évaluation. Cette première étape permet ensuite le déblocage de fonds pour des projets précis en cas d'urgence humanitaire.

L'unité humanitaire de SIDA travaille en 2015 avec 11 ONG partenaires stratégiques : 5 ONG suédoises et 6 ONG internationales. Irish Aid sélectionne annuellement une quinzaine<sup>6</sup> d'ONG irlandaises dans le cadre de son programme d'urgence (Emergency and Recovery funding). Des ONG internationales peuvent éventuellement être invitées par Irish Aid à postuler à des appels à projets spécifiques<sup>7</sup>. Quant à DFID, le dernier appel à manifestation d'intérêt pour devenir partenaire humanitaire stratégique a eu lieu en 2013 (Rapid Response Facility); une trentaine d'ONG britanniques font aujourd'hui partie de ce pool mobilisable rapidement<sup>8</sup>. Les ONG non-britanniques peuvent répondre à des appels à projet ad hoc. DFAT collabore avec six ONG australiennes accréditées dans le cadre d'un "Humanitarian Partnership Agreement"<sup>9</sup>. Enfin, DFATD requiert qu'une ONG humanitaire obtienne son "NGO Institutional Profile" (10 conditions préalables nécessaires, profil mis à jour tous les 3 ans), avant de pouvoir déposer des demandes de financement<sup>10</sup>. Pour ces bailleurs, un système d'accréditation parallèle existe pour les ONG de développement, avec des critères spécifiques.

Ce processus de reconnaissance de l'ONG comme partenaire stratégique nécessite une évaluation complète : gouvernance, finance, expérience des terrains d'intervention, gestion des risques, etc. La problématique de l'environnement peut apparaître sous forme de checklist pour une évaluation environnementale (chapitre "contrôle interne" de l'évaluation SIDA), d'évaluation de la capacité institutionnelle en matière de gestion environnementale (DFATD), ou de procédure d'évaluation et de réduction de l'impact environnemental (DFAT)<sup>11</sup>.

Avant d'amorcer une relation partenariale avec ces bailleurs, les ONG doivent donc s'assurer d'avoir élaboré en interne des procédures, un positionnement, voire une politique, sur les questions environnementales. A ce propos, Irish Aid a édité un guide<sup>12</sup> en 2007 pour accompagner l'ONG dans la définition de sa politique environnementale en cas d'intervention humanitaire.

## **b. Proposition de projet**

Au-delà du contrat cadre, à l'étape de la proposition de projet à destination d'Irish Aid, SIDA ou encore DFATD et DFID<sup>13</sup>, l'enjeu environnemental est abordé différemment selon le bailleur : problématiques transversales, risques associés au projet et moyens mis en œuvre pour les limiter, effets à long terme du projet, demande d'une évaluation de l'impact environnemental du projet, etc. Certains bailleurs, tels que SIDA, DFAT ou DFATD, ont d'ailleurs publié des manuels<sup>14</sup> pour conseiller les ONG sur la réalisation de ce type d'évaluation.

Les bailleurs analysent ensuite la proposition de projet au regard d'un ensemble de critères plus ou moins contraignants. Pour DFATD comme pour DFID<sup>15</sup>, l'aspect environnemental fait théoriquement partie de la grille de notation de la proposition de projet, mais ces grilles sont adaptables au contexte d'intervention, au type de projet. On peut donc imaginer qu'en cas d'urgence, quand l'aide doit arriver le plus rapidement possible, quand des vies sont en jeu, ce critère ne sera pas pris en compte. Il le sera sans doute plus tard, dans les phases de post-urgence ou de réhabilitation.

En outre, DFID, au même titre que DFATD<sup>16</sup>, est soumis à l'obligation d'évaluer l'impact environnemental de chaque projet financé par le gouvernement. Dans le cas de DFID, par exemple, les "smart rules" ont remplacé depuis peu le CEAN (Climate and Environnement Assessment Note). Ces règles prennent en compte un ensemble de standards techniques afin d'assurer la qualité des projets mis en œuvre : elles permettent aux décisionnaires de choisir les meilleures options à chaque étape du cycle de vie du projet. Cependant, dans un contexte de crise humanitaire, quand des vies sont en jeu, la structure bénéficiaire peut être exemptée d'évaluation si cela permet de ne pas retarder l'intervention.

## **c. Achats**

Les bailleurs mentionnés imposent tous des règles d'achat (procédures en fonction de seuils, règles d'origine ou tout simplement respect des standards internationaux) que l'ONG se doit de respecter. Elles feront partie des contrôles effectués en cas d'audit externe du projet.

L'aspect environnemental des achats est mis en avant uniquement par SIDA, et ce dans ses règles d'achat ("Green procurement" à respecter et à reporter dans les appels d'offres) comme dans son évaluation environnementale ("les achats ont-ils été fait dans le respect de l'environnement ?")<sup>17</sup>.

## d. Reporting et évaluation finale de l'impact environnemental

Si les impacts environnementaux potentiels ont été abordés dans la proposition de projet, il semble pertinent qu'il faille en rendre compte dans les rapports intermédiaires et finaux. Les risques environnementaux anticipés se sont-ils réalisés ? Les mesures proposées pour limiter l'impact négatif sur l'environnement ont-elles été prises ? DFATD inclut un chapitre sur les indicateurs de performance environnementale dans son format de reporting. D'autres bailleurs comme DFID demandent un état des lieux des risques présentés dans la proposition de projet; le risque environnemental peut en faire partie<sup>18</sup>. Quant à l'unité humanitaire de SIDA, elle utilise les rapports annuels des projets de ces partenaires - ou le cas échéant leurs rapports de responsabilité sociétale - pour évaluer comment l'ONG intègre et gère les enjeux environnementaux. De façon ad hoc, elle peut également demander à l'ONG de mener une étude d'impact environnemental sur un projet précis.

## e. Audit externe

L'impact de l'audit externe des projets ne doit pas être sous-estimé par les ONG. Il requiert une bonne traçabilité documentaire, des procédures internes strictes et la connaissance des nombreuses règles bailleurs. Les bailleurs mentionnés dans cette étude ont des exigences variables en ce qui concerne l'audit externe. SIDA comme DFAT ou DFATD exigent un rapport d'audit à joindre à chaque rapport final de projet; Irish Aid se contente des comptes annuels audités de l'organisation et éventuellement de ceux du pays de mise en œuvre de l'action. DFID peut quant à lui exiger les comptes annuels audités ou également ceux du projet, en fonction de l'agrément signé. Des audits externes non prévus au contrat peuvent également avoir lieu, de façon aléatoire.

## f. Synthèse des pré-requis et obligations

Bailleur	Partenariat stratégique	Proposition de projet / critères de sélection / évaluation environnementale	Achat	Reporting / évaluation impact environnemental	Audit externe
DFAT (gouvernement australien)	Requis (HPA)	Environnement abordé	Procédures d'achat	Indicateur de performance environnementale	Audit de chaque rapport financier du projet
DFATD (gouvernement canadien)	Requis (Ngo Institutional Profile)	- Environnement abordé - Evaluation environnementale obligatoire	Procédures d'achat	Reporting sur l'environnement	Audit de chaque rapport financier du projet
DFID (gouvernement britannique)	Requis (RRF)	- Environnement abordé via le risque - Evaluation environnementale obligatoire	Procédures d'achat	Reporting sur les risques	Comptes annuels de l'organisation audités ou audit du rapport du projet
Irish Aid (gouvernement irlandais)	Requis	Environnement abordé	Procédures d'achat	- Reporting sur les risques et les problématiques transversales - Evaluation environnementale souhaitée mais pas obligatoire	Comptes annuels de l'organisation audités
SIDA (gouvernement suédois)	Requis	Environnement abordé	- Procédures d'achat - "Green procurement"	- Reporting sur les risques et les problématiques transversales - et/ou Rapport environnemental ad hoc - et/ou Rapport de responsabilité sociétale	- Audit de chaque rapport financier du projet - Pas de vérification du "green procurement"

En conclusion, nous constatons qu'un certain nombre de bailleurs publics ont intégré la prise en compte de l'impact environnemental des actions humanitaires qu'ils soutiennent. La volonté gouvernementale est souvent à l'origine de cette implication, implication qui se traduit par des obligations légales pour le bailleur. Si les exigences sont fortes à l'entrée (sélection de l'ONG, sélection du projet, évaluation préalable obligatoire), il semble que le niveau de contraintes diminue par la suite (au moment du reporting ou de l'audit externe). La nature même de l'action d'urgence explique parfois que l'on déroge aux règles environnementales prévues, de façon temporaire.

Enfin, cette prise en compte n'est pas encore flagrante chez les bailleurs privés de l'aide humanitaire : il est à souhaiter qu'à terme les fondations soutenant les actions d'urgence et post-urgence soient également sensibilisées à ces notions.

### Eloïse Dougère

*L'auteure est consultante et formatrice partenaire de Donnadiou & Associés, spécialisée dans les problématiques de financement des ONG.*

Nos remerciements aux équipes de SIDA, Irish Aid, DFATD, DFID et du Réseau Environnement Humanitaire pour leur contribution à la réalisation de cette étude.

Donnadiou & Associés est un cabinet d'audit et de conseil financiers spécialisé dans la solidarité internationale, notamment dans la mise en œuvre d'audits de projets d'ONG financés par des bailleurs de fonds. Mieux nous connaître : [www.donnadiou-associes.fr](http://www.donnadiou-associes.fr)  
Pour vous abonner à LONG-COURRIER inscrivez vous en suivant le lien : <http://www.donnadiou-associes.fr/fr/lettre-information.html>

### SOURCES ET RÉFÉRENCES

- <sup>1</sup> Joint UNEP/OCHA Environment Unit (JEU) Environnement et action humanitaire : améliorer l'efficacité, la durabilité et la redevabilité (2014).
- <sup>2</sup> Global Humanitarian Assistance, International Humanitarian Response matrix (2014).
- <sup>3</sup> Ireland's Humanitarian Assistance Policy (2015).  
Irish Aid Environmental Policy for Sustainable Development.
- <sup>4</sup> SIDA Policy for Environmental and Climate Issues in Swedish Development Cooperation (2010- 2014).  
SIDA Strategy for humanitarian assistance (2011 - 2014).  
Policy for Sweden's Humanitarian Assistance (2010 - 2016).
- <sup>5</sup> DFID Saving Life, Preventing Suffering and Building Resilience: The UK government's Humanitarian Policy (2006).
- <sup>6</sup> Irish Aid Annual Report (2013).
- <sup>7</sup> Irish Aid Eligibility criteria - Emergency and Recovery funding to NGOs (2014).
- <sup>8</sup> DFID <https://www.gov.uk/guidance/humanitarian-response-funding>
- <sup>9</sup> DFAT Review of the DFAT-NGO Humanitarian Partnership Agreement 2011-2016 (2015).
- <sup>10</sup> DFATD International Humanitarian Assistance – Funding Application Guidelines for NGO, section 2 (2013).
- <sup>11</sup> DFATD International Humanitarian Assistance – Funding Application Guidelines for NGO, annexe 1 (2013).  
DFAT Australian NGO accreditation guidance manual (2015).
- <sup>12</sup> Irish Aid keysheet “Environment and Humanitarian Assistance” (2007).
- <sup>13</sup> Irish Aid Humanitarian Programme Plan (HPP) Guidance note (2014).  
SIDA Guidelines - General grants for minor humanitarian projects (2006).  
DFATD International Humanitarian Assistance – Funding Application Guidelines for NGO, annexe 4 (2013).  
DFID Humanitarian response funding guidelines for NGOs, annexe A (2015).
- <sup>14</sup> SIDA Guidelines for Environmental Impact Assessments in International Development Cooperation (1998).  
AusAID Environment Management Guide for Australia's Aid Program (2012).  
DFATD Environment Handbook for Community Development Initiative, chapitre “Tools for the identification of environmental effects, appropriate mitigation measures, and guidelines for specific sectors of activity” (2005).
- <sup>15</sup> DFATD International Humanitarian Assistance – Funding Application Guidelines for NGO, chapitre 3.3 (2013).  
DFID Humanitarian response funding guidelines for NGOs, annexe B (2015).
- <sup>16</sup> DFID Smart Rules (2015) & Smart Guide – Climate and environment (2014).  
DFATD International Humanitarian Assistance – Funding Application Guidelines for NGO, annexe 4 (2013).
- <sup>17</sup> SIDA Procurement Guidelines (2004).  
SIDA Guidelines for Environmental Impact Assessments in International Development Cooperation (1998).
- <sup>18</sup> DFATD International Humanitarian Assistance – Funding Application Guidelines for NGO, annexe 7 (2013).  
DFID Humanitarian response funding guidelines for NGOs, annexe E (2015).